UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI BARI ALDO MORO

Dipartimento di Ricerca e Innovazione Umanistica (DIRIUM)

DOTTORATO DI RICERCA IN PATRIMONI STORICI E FILOSOFICI PER UNA INNOVAZIONE SOSTENIBILE

CICLO XXXVIII

Settore Scientifico Disciplinare HIST-03/A

L'agricoltura italiana tra Europa e Mediterraneo. Linee di indagine sull'inserimento del settore primario italiano nel MEC e il caso vitivinicolo (1948- 1993)

Dottorando: Dott. Leonardo PESCE

Supervisore: Ch.mo Prof. Carlo SPAGNOLO

Coordinatore: Ch.mo Prof. Francesco Paolo DE CEGLIA

ESAME FINALE 2026

Finanziato dall'Unione Europea - Next Generation EU, Missione 4 Componente 1 CUP H91I22000920007, Investimento 4.1 D.M. n. 351 del 9 Aprile 2022 – Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Progetto: La governance e la gestione dei fondi europei per il Mezzogiorno. Esperienza e proposte per il sec. XXI.

INDICE

ELENCO DELLE FONTI 3

INTRODUZIONE 5

PARTE I 36

CAPITOLO I – Rassegna storiografica 36

1.1. Introduzione 36
1.2. Principali linee di ricerca macroeconomica e storiografica sulla PAC 37
1.3. Il dibattito storiografico sulle funzioni della PAC 41
1.4. Italia, interessi organizzati agricoli e integrazione europea 49
1.5. Il dibattito sul ruolo negativo della PAC nelle dinamiche mediterranee 58
1.6. Per un'analisi di settore 66

PARTE II – L'agricoltura italiana e la CEE 81

CAPITOLO II – Il lungo inserimento dell'agricoltura italiana nel mercato comunitario (1950-1972) 81

2.1. Introduzione 81
2.2. Verso un'area di mercato agricolo europeo 97
2.3. L'integrazione agricola europea e il varo della PAC 113
2.4. L'Italia nelle mediazioni intergovernative comunitarie sul vino 121
2.5. I Piani verdi e la modernizzazione agricola mancata 136

CAPITOLO III – La ristrutturazione degli anni Settanta e Ottanta (1973-1993) 149

3.1. Introduzione 149
3.2. Il secondo Piano Mansholt in Italia 149
3.3. Dalla scarsità alla sovrapproduzione agroalimentare. La guerra del vino di metà anni Settanta 158
3.4. Contrazione agricola, nuovi modelli di consumo e tentativi di ristrutturazione della PAC 167
3.5. La politica agraria italiana tra gli anni Ottanta e Novanta 183
3.6. Dall'europeizzazione alla mondializzazione delle interdipendenze agricole dalla prospettiva vitivinicola 202

PARTE III – I produttori 215

CAPITOLO IV – Mediazioni e negoziazioni tra Stato, interessi organizzati e CEE. Prospettive di ricerca sull'organizzazione degli interessi nel settore primario italiano 215

4.2. Il “neocorporatismo” in agricoltura. Un problema aperto 216
4.3. Relazioni tra politica e gruppi di pressione agricola nel lungo dopoguerra ... 223
4.4 L’adesione italiana alla PAC e la crisi del collateralismo 240
4.5 Il secondo piano Mansholt visto dalla Coldiretti e dalla Confagricoltura 255
4.6. Il “neocorporatismo” agrario alla fine del XX secolo 259

CAPITOLO V – La rappresentanza dell’agricoltura italiana sul doppio binario nazionale-comunitario. Il caso del vitivinicolo (1947-1993) 277

5.1 Introduzione 277
5.2 Le pressioni dei produttori del vitivinicolo per l’adeguamento legislativo degli anni Cinquanta 278
5.3 La costruzione di un mercato vitivinicolo comunitario dalla prospettiva dell’Unione italiana vini (1963-1970) 290
5.4 L’esperimento dell’UIV del consorzio del vermouth (1970-1973) 300

PARTE VI – L’agricoltura italiana e il Mediterraneo 316

CAPITOLO VI – Mezzogiorno, PAC e decolonizzazione del Mediterraneo (1957-1974) 316

6.1. Introduzione 316
6.2. L’Italia, l’Europa a Sei e la decolonizzazione del Mediterraneo 317
6.3. Limiti e questioni dell’interscambio euromediterraneo dalla prospettiva del commercio vinicolo 329
6.4. La Politica globale mediterranea dalla prospettiva italiana 346
6.5. I negoziati sull’accesso del vino algerino nel MEC 363

CAPITOLO VII – L’Italia agricola dinanzi allargamento mediterraneo della CEE (1975-1986) 374

7.1. Introduzione 374
7.2. Il nodo della stabilizzazione democratica dell’Europa mediterranea 374
7.3. Nuove misure di intervento nell’agricoltura del Mezzogiorno. Il caso del pacchetto mediterraneo 381
7.4. L’allargamento e i Programmi integrati mediterranei 400
7.5. Nuovi modelli di cooperazione euromediterranea in agricoltura. Il rilancio del CIHEAM e la presidenza di Scarascia Mugnozza 415

CONCLUSIONI – Ultime osservazioni, sviluppi recenti e proposte per il futuro 428

FONTI 454

BIBLIOGRAFIA 458

ELENCO DELLE FONTI

Sigle fonti d'archivio:

ACS, PCM: Archivio centrale dello Stato, Presidenza del Consiglio dei ministri

ACSM: Fondo Carlo Scarascia Mugnozza, Archivi dell'UE, Fiesole

AEC: Fondo Emilio Colombo, Istituto Luigi Sturzo, Roma

AEM: Fondo Emilio Martino, Archivi dell'UE, Fiesole

AGA: Fondo Giulio Andreotti, Istituto Luigi Sturzo, Roma

AGM: Fondo Giovanni Marcora, Istituto Luigi Sturzo, Roma

AGR: Fondo Georges Rencki, Archivi dell'UE, Fiesole

AGS: Fondo Giacomo Sedati, Istituto Luigi Sturzo, Roma

AEN: Fondo Emil Noël, Archivi dell'UE, Fiesole

AER: Fondo Ernesto Rossi, Archivi dell'UE, Fiesole

AP: Atti Parlamentari

APCI: Fondo del Partito comunista italiano, Fondazione Gramsci, Roma

APU: Fondo Pierre Uri, Archivi dell'UE, Fiesole

ASPCM: Archivio storico della Presidenza del Consiglio dei ministri, Sala delle Colonne, Roma

AUIV: Fondo dell'Unione italiana vini, sede dell'UIV, Milano

CCEE: Commission de la Communauté Economique Européenne (1958-1967), Archivi dell'UE, Fiesole

CES: Comité économique et social, Archivi dell'UE, Fiesole

CEUE: Commission européenne (1967-), Archivi dell'UE, Fiesole

CM2: Council of Ministers of the EEC and EURATOM, Archivi dell'UE, Fiesole

CRHJ: Collège Roy Harris Jenkins (1977-1981), Archivi dell'UE, Fiesole

FRUS: Foreign Relations of the United States, online

HAGATT: Historical archive of GATT, online

OEEC: Organisation for European Economic Cooperation, Archivi dell'UE, Fiesole

PE: Assemblée parlementaire européenne et Parlement européen, Archivi dell'UE, Fiesole

INTRODUZIONE

1.

La presente ricerca di dottorato, co-finanziata dall'Istituto Agronomico Mediterraneo di Bari (IAMB-CIHEAM), nasce dall'esigenza di ricostruire i meccanismi di spesa pensati per il Mezzogiorno tra gli anni Cinquanta e Novanta e, insieme, di elaborare proposte operative per rendere più efficiente oggi la *governance* europea dei fondi per il Sud. Nei primi vent'anni di vita della CEE il settore agricolo fu il laboratorio più avanzato dell'integrazione, grazie all'introduzione di strumenti condivisi di intervento e di massicci trasferimenti del Fondo europeo agricolo di Orientamento e Garanzia (FEOGA). Pertanto, si è pensato di orientare la ricerca verso la Politica agricola comune e il ruolo dell'Italia nella sua elaborazione e riforma. Tale approccio consente, a parere di chi scrive, di comprendere come il Sud Italia sia stato inserito nel mercato comune e modernizzato, nonché di individuare quelle leve organizzative e gestionali che, reinterpretate alla luce delle sfide contemporanee, possono ri-orientare l'impiego dei fondi europei per il Mezzogiorno.

La Politica agricola comune può essere letta sullo sfondo di tre "grandi trasformazioni" che ridisegnarono il secondo dopoguerra europeo: la riorganizzazione degli approvvigionamenti alimentari in un continente diviso dalla guerra fredda; la persistenza dei divari di sviluppo e il ruolo dei "settori arretrati" nei percorsi di industrializzazione euroccidentali; il riassetto postcoloniale nello spazio mediterraneo.

Nel rapido irrigidirsi dell'ordine bipolare, la questione degli approvvigionamenti alimentari fu ricondotta presto a una logica di sicurezza. Ancora tra il 1946 e il 1949 il sistema dei trasporti europeo era stato per gran parte conformato alle esigenze belliche impedendo la piena normalizzazione dei flussi. Al contempo, la marina mercantile faticava a ristabilire corridoi regolari per gli approvvigionamenti di prodotti come carburanti, fertilizzanti, mangimi[1]. A queste strettoie si aggiunsero la penuria di valuta pregiata e le persistenti difficoltà di convertibilità, che pesavano sulla distribuzione

[1] I. Zweiniger-Bargielowska, *Austerity in Britain: Rationing Controls and Consumption 1939–1955*, Oxford, Oxford University Press, 2000; P. Brassley, Y. Segers, L. Van Molle, *War, Agriculture and Food: Rural Europe from the 1930s to the 1950s*, New York: Routledge, 2012; C. Martiin, J. Pan-Montojo, P. Brassley (eds.), *Agriculture in Capitalist Europe, 1945-1960. From food shortages to food surpluses,* New York, Routledge, 2016.

internazionale dei cereali più dei parametri di fabbisogno. La frattura Est-Ovest rese, inoltre, precarie le tradizionali direttrici commerciali verso l'Europa orientale e trasferì sull'Europa occidentale il rischio dell'interruzione dei flussi e dell'aumento dei prezzi alimentari[2]. Per i governi europei divenne necessario ricorrere a meccanismi interalleati di allocazione delle derrate e a un sostegno sistematico degli Stati Uniti per assorbire gli effetti dello choc negli approvvigionamenti[3]; soprattutto, risultò essenziale rafforzare la produzione interna e accrescere il grado di autonomia alimentare.

All'interno di questa cornice, la Francia svolse un ruolo propulsivo: la pianificazione della ricostruzione, incentrata sul Piano Monnet del 1946, aveva infatti orientato il settore primario verso la meccanizzazione e l'incremento produttivo, con l'intento esplicito di aumentare la produttività, garantendo così la sicurezza degli approvvigionamenti, e sostenere lo sviluppo dell'export, anche tramite strumenti di sostegno ai prezzi e di smaltimento delle eccedenze[4]. A motivare tale opzione concorrevano la memoria della penuria bellica e l'esigenza di garantire l'approvvigionamento alimentare dell'Europa occidentale in un nuovo scenario internazionale segnato dalla ridefinizione degli spazi imperiali e dal progressivo irrigidimento degli scambi con l'Europa orientale[5]. Negli auspici del piano Monnet,

---

[2] W. Diebold, *East-West Trade and the Marshall Plan*, in «Foreign Affairs», XXVI, 4, July 1948, pp. 709-722; Id., *Trade and Payments in Western Europe. A Study in Economic Cooperation, 1947-51*, New York (NY), Harper, 1952.

[3] C. Martiin, J. Pan-Montojo, P. Brassley, *An introduction*, in id. (eds.), *Agriculture in Capitalist Europe*, cit., pp. 1-20.

[4] M. Coquery, *L'agriculture française et le plan de modernisation et d'équipement*, in «Bulletin de la Société française d'économie rurale», IV, 3, mai 1952, pp. 76-78; F. Houillier, *Les plans de modernisation de l'agriculture*, in «Revue économique», IV, 5, février 1953, pp. 659-672; F. M. B. Lynch, *Resolving the Paradox of the Monnet Plan: National and International Planning in French Reconstruction*, in «The Economic History Review», 37, 2, May 1984, pp. 229-243.

[5] La storiografia ha approfondito il ruolo degli approvvigionamenti alimentari durante la Seconda guerra mondiale Cfr. B. Martin, A. S. Milward (a cura di), *Agriculture and Food Supply in the World War*, Ostfilden Mercaturae Verl, 1985. Il volume raccoglie gli atti dell'VIII Congresso Internazionale di Storia Economica del 1982 a Budapest. La Seconda guerra mondiale trasformò l'agricoltura europea, a partire dal rapido innalzamento della domanda alimentare. Nel corso della guerra, l'agricoltura registrò un miglioramento complessivo della redditività. L'aumento salariale, anche nelle zone occupate, e la crescente domanda alimentare da parte dei soldati (superiore rispetto a quella della società civile) hanno contribuito a questo periodo di prosperità per il settore agricolo. Tuttavia, i maggiori redditi agricoli sono stati utilizzati solo in parte per nuovi investimenti, a causa del conflitto. Cfr. anche A.S. Milward, *The European Rescue of the Nation-State*, London-New York, Routledge, 1999, p. 200. Tuttavia, è stato relativamente meno esplorato il peso assunto da queste dinamiche nella fase inaugurale della guerra fredda. Fra gli studiosi che hanno approfondito questo tema figura Emanuele Bernardi, il quale ha esaminato il ruolo degli approvvigionamenti alimentari nella stabilizzazione postbellica dell'Europa e durante la Guerra Fredda. E. Bernardi, *Political stability, modernization and reforms during the first years of the Cold War*, in C. Martiin, J. Pan-Montojo, P. Brassley (eds.), *Agriculture in Capitalist Europe, 1945-1960. From food shortages to food surpluses*, London, Routledge, 2016, pp. 58-59.

l'agricoltura dell'impero francese avrebbe potuto sostituirsi agli approvvigionamenti orientali risolvendo al contempo l'annoso problema del cosiddetto *dollar gap*, vale a dire la scarsità di mezzi di pagamento in dollari necessari a regolare il commercio internazionale, e il perpetuarsi della pratica di razionamento ancora vigente fino al 1949. Dall'inizio degli anni Cinquanta, con l'avvio dei processi di liberalizzazione commerciale, il nodo non riguardò più soltanto la scarsità fisica, ma anche la gestione della volatilità derivante dai mercati finanziari e valutari, che incideva sensibilmente sui prezzi relativi, sugli equilibri della bilancia dei pagamenti e sulla sostenibilità dei trasferimenti pubblici[6].

Con l'attenuarsi della fase emergenziale e il progressivo ripristino della concorrenza intra-europea, in Francia maturò già dall'immediato dopoguerra – e con maggiore evidenza nei primi anni Cinquanta – l'esigenza di governare l'espansione dell'offerta a fronte dell'elevato costo relativo dei prodotti nazionali[7]. La prosecuzione dei sostegni di prezzo oltre la fine delle penurie e la rapida riconversione dall'autosufficienza all'obiettivo di sviluppare esportazioni, anche tramite sussidi, riflettevano tale preoccupazione e l'intento di evitare che la cerealicoltura generasse eccedenze strutturali comprimendo i redditi agricoli. Lo «scompiglio»[8] dei mercati alimentari fu il punto di partenza di un ciclo poliennale di negoziati, che portarono progressivamente all'idea di un'area integrata, protetta da una tariffa esterna comune, al cui interno applicare strumenti di sostegno atti a separare i prezzi interni dalle oscillazioni dei mercati mondiali. Tale configurazione si cristallizzò in una politica comunitaria destinata a durare ben oltre le contingenze francesi. Al contrario, il progetto comune testimoniava la convergenza di interessi tra gli Stati membri, accomunati dall'esigenza di gestire il problema dei prezzi agricoli elevati interni, attraverso un regime di prezzi amministrati, prelievi all'importazione e restituzioni all'esportazione, e sorretto da negoziati annuali sulla loro fissazione.

Il problema comune delle principali economie europee consisteva nel riconfigurare l'agricoltura rispetto alla sfida multilaterale della liberalizzazione; la PAC, lungi dal costituirne una contraddizione, ne fu parte integrante. Coordinando la riapertura

[6] L. Herment, *Tractorisation. France, 1946-1955,* in ivi, pp. 185-205.
[7] M. Tracy, *Agriculture in Western Europe. Challenge and Response 1880-1980*, London, Granada, 1964, p. 274.
[8] D. G. Johnson, *World Agriculture in Disarray*, London, Macmillan, 1987.

degli scambi alimentari tra i Sei entro un perimetro protetto, interruppe la traiettoria impressa dagli anni Trenta, quando depressione, protezionismo e guerra avevano riportato gli scambi intracontinentali su livelli prossimi alla vigilia del 1914[9].

La *international political economy* degli anni Settanta ha indagato le modalità di questa liberalizzazione post-1945, insistendo sulle reticenze nelle economie sviluppate a procedere nell'apertura dei mercati alimentari[10]; come si vedrà invece nel cap. 1, altri autori, tra cui A. S. Milward[11], hanno privilegiato le dinamiche endogene degli Stati europei, mostrando come l'integrazione codificasse in sede comunitaria strumenti già sperimentati a livello nazionale per stabilizzare prezzi, redditi e approvvigionamenti. Le due prospettive, pur diverse per approccio e angolatura dell'analisi, convergevano sul fatto che la progressiva liberalizzazione dei mercati alimentari nell'Europa occidentale poteva avvenire solo a condizione che i costi sociali connessi all'apertura fossero compensati da misure di sostegno rivolte agli agricoltori.

In effetti, per un'economia dualistica e squilibrata come quella italiana la sfida non si esauriva nell'aumento della produttività agricola. Occorreva tenere insieme l'apertura dei mercati con la gestione degli scarti tra settori a diversa intensità di capitale e con la salvaguardia della coesione territoriale. La letteratura sul boom italiano ha mostrato che l'inserimento nei flussi dell'economia mondiale e nell'architettura comunitaria fu decisivo per l'aggancio dei paesi *late comers* come l'Italia ai percorsi di modernizzazione capitalistica occidentali[12]. L'industrializzazione italiana si alimentò – come è noto – di un'ampia disponibilità di manodopera a basso costo, resa tale dalla meccanizzazione agricola e assorbita dall'industria di base in espansione. In un paese a struttura prevalentemente agraria come l'Italia del secondo dopoguerra, il governo del travaso occupazionale e dei movimenti migratori dalle campagne alle città, e dal primario

[9] B. Eichengreen, A. Boltho, *The economic impact of European integration*, in S. Broadberry, K. H. O'Rourke (eds.), *The Cambridge economic history of modern Europe: Volume 2, 1870 to the present*, New York, Cambridge University Press, 2010, pp. 267-295.

[10] L'*international political economy* (IPE) è una disciplina nata tra gli anni Sessanta e Settanta che analizza le interazioni reciproche tra politica e economia nel sistema internazionale. In particolare, si propone di comprendere come le strutture politiche statali e sovranazionali e le dinamiche economiche di produzione, commercio, finanza, sviluppo si siano condizionate a vicenda nel corso del tempo. Per ragioni di sintesi in questa sede si rimanda solo ad alcuni capisaldi teorici della scuola dell'IPE. R. Gilpin, *The Political Economy of International Relations,* Princeton, Princeton University Press, 1987; S. Strange**,** *States and Markets: An Introduction to International Political Economy.* London: Pinter, 1988.

[11] A. S. Milward, *The Reconstruction of Western Europe 1945-51*, London, Methuen, 1984.

[12] Cfr. soprattutto F. Bonelli, *Il capitalismo italiano. Linee generali di interpretazione*, in R. Romano, C. Vivanti (a cura di), *Storia d'Italia, Annali, I. Dal feudalesimo al capitalismo*, Torino, Einaudi, 1978; L. Cafagna, *Dualismo e sviluppo nella storia d'Italia*, Venezia, Marsilio, 1989.

al secondario, assunse carattere dirimente sul piano economico e su quello della stabilizzazione democratica. In questa prospettiva la Politica agricola comune operò come dispositivo di accompagnamento della trasformazione, stabilizzando prezzi e redditi del comparto primario e rendendo praticabile l'apertura interna entro un perimetro protetto. Come si discuterà nei capp. II e III, il regime comunitario dei prezzi amministrati e la regolazione degli scambi nel MEC risposero a tali esigenze politiche e sociali, attenuando gli scarti tra aree a maggiore integrazione capitalistica e aree a più lenta riconversione e attenuando i costi sociali derivanti dall'inesorabile migrazione verso i poli industriali.

La PAC offre la cornice entro cui leggere gli strumenti adottati per accompagnare l'inserimento dell'agricoltura italiana nel MEC, lo svuotamento progressivo delle campagne e l'industrializzazione del Paese. Tali esiti maturarono in un processo di lungo corso in cui l'apertura degli scambi all'interno della Comunità si accompagnò alla protezione verso l'esterno garantita dalla tariffa comune e a un governo condiviso dei prezzi, configurando la via d'uscita dall'impianto "contadinistico" ereditato dal ventennio fascista. La traiettoria italiana suggerisce a livello comparativo delle consonanze con altri paesi che conobbero esperienze autoritarie negli anni Trenta e che confluirono successivamente nello spazio dei Sei, come la Repubblica Federale di Germania[13]. Benché una tale analisi ecceda gli obiettivi di questo lavoro, resta suggestiva l'ipotesi di una relazione tra la persistenza di strutture agrarie pre-capitalistiche sin dalla prima metà del Novecento e l'esigenza, nel dopoguerra, di un sistema intracomunitario capace di schermare il settore primario dalla volatilità dei mercati internazionali, distribuendo nel tempo i costi sociali della liberalizzazione e attenuandone gli effetti più traumatici.

In questa tesi gli esiti redistributivi della PAC sono letti entro il più ampio processo postbellico di ricomposizione dei legami tra la società e lo Stato nell'Europa occidentale. Nel caso italiano, gli strumenti comunitari non si limitarono a rallentare lo spopolamento o a contenere l'influenza comunista nelle campagne; contribuirono soprattutto a governare la disgregazione del blocco agrario, arroccatosi nel fascismo dietro le protezioni corporative e la compressione dei diritti del lavoro, e favorirono la graduale integrazione di ampie masse rurali entro un ordine democratico pluralistico[14].

[13] K. K. Patel, *The Paradox of Planning: German Agricultural Policy in a European Perspective, 1920s to 1970s*, in «Past & Present», 212, 1, August 2011, pp. 239-269.
[14] L'impostazione è quella proposta da Franco De Felice nel suo celebre saggio *Antifascismi e Resistenze* in riferimento al «passaggio da un regime reazionario di massa a un sistema democratico di massa». F. De Felice, *Antifascismi e Resistenze,* in «Studi Storici», XXXVI, 3*, Fascismo, antifascismo, democrazia. A*

Questa dinamica può essere letta come l'articolazione italiana della traiettoria euroccidentale che mirò a conciliare lo sviluppo nazionale con l'apertura sovranazionale dei mercati e con l'insieme di regole di Bretton Woods, nell'ambito del quale gli strumenti comunitari fornirono incentivi materiali e simbolici all'integrazione politica del mondo agricolo.

Le prospettive di inserimento dell'agricoltura italiana e meridionale nel mercato continentale si comprendono alla luce del processo di decolonizzazione e dell'insuccesso del progetto eurafricano quale dispositivo di continuità delle relazioni economiche imperiali nel nuovo quadro comunitario[15]. Pur non costituendo oggetto di approfondimento in questa sede, è dirimente rilevare che la decolonizzazione erose rapidamente le garanzie che sorreggevano la pianificazione degli approvvigionamenti delle ex-metropoli e ridisegnò la geografia dei traffici agroalimentari intraeuropei. La struttura della Politica agricola comune maturò quindi solo in un secondo tempo, quando divenne evidente lo spostamento del baricentro dell'integrazione verso un mercato interno regolato e una protezione esterna comune, che doveva escludere le aree extra-europee.

Il Mediterraneo è punto di osservazione privilegiato di questo passaggio. La contrazione degli spazi coloniali attenuò la pressione concorrenziale di alcune filiere extra-comunitarie storicamente radicate nei mercati metropolitani e aprì varchi a favore di specifiche produzioni euro-mediterranee del Mezzogiorno, tra cui ortofrutta, olio d'oliva, talune specializzazioni vitivinicole. La nuova geografia dei traffici nel bacino mediterraneo configurò opportunità selettive per l'agricoltura meridionale e favorì, per tale via, la saldatura tra segmenti dell'interesse agrario del Mezzogiorno e l'opzione

cinquant'anni dal 25 aprile, giugno-settembre 1995, pp. 597, successivamente ristampato in C. Spagnolo (a cura di), *Antifascismo e Democrazia*, Roma, Carocci, 2025, pp. 27-54.

[15] Sul concetto di "Eurafrica" cfr. K. Muller, *The Birth and Death of Eurafrica*, in «International Journal of Francophone Studies», III, 1, February 2000, pp. 4-17. Sul nesso tra integrazione europea e decolonizzazione, e sulle prospettive iniziali degli imperi europei di avviare il processo integrativo senza rinunciare alle garanzie imperiali cfr. G. Garavini, *Dopo gli Imperi. L'integrazione europea nello scontro Nord-Sud*, Milano, Le Monnier, 2009; Y. Montarsolo, *L'Eurafrique. Contrepoint de l'idée d'Europe. Le cas français de la fin de la Seconde guerre mondiale aux négociations des Traités de Rome*, Aix-en-Provence, Publications de l'Université de Provence, 2010; P. Hansen, S. Jonsson, *Imperial origins of European integration and the case of Eurafrica: A reply to Gary Marks"Europe and Its Empires'*, in «Journal of Common Market Studies», L, 6, November 2012, pp. 1028-1041; id., *Eurafrica: The untold history of European integration and colonialism*, London-New York, Bloomsbury, 2014; G. Laschi, *L'Europa e gli altri. Le relazioni esterne della Comunità dalle origini al dialogo Nord-Sud*, Bologna, il Mulino, 2015; J. Burbank, F. Cooper, *Post-Imperial Possibilities. Eurasia, Eurafrica, Afroasia*, Princeton, Princeton University Press, 2023.

europeista. Ma soprattutto tale dinamica accelerò il riorientamento euroccidentale e comunitario dell'export agricolo del Mezzogiorno.

Con la categoria di «europeizzazione» si è sovente inteso sottolineare l'esistenza di un livello sovranazionale autonomo, che interagisce con quello nazionale generando vincoli e condizionamenti dall'alto verso il basso, ma anche reazioni e risposte adattive di senso opposto[16]. Il politologo Robert Ladrech ha definito l'«europeizzazione» come un processo graduale di ristrutturazione degli ordinamenti normativi e amministrativi secondo parametri definiti a livello comunitario; essa non implicherebbe la dismissione delle prerogative statali, bensì un loro ri-orientamento che incide sulla formulazione delle politiche interne e sul disegno degli strumenti attuativi[17]. Tale impostazione è stata

[16] L'individuazione di molteplici formule di interrelazione economica e amministrativa tra i paesi comunitari ha messo in discussione i modelli di matrice neo-funzionalista, a vantaggio di categorie più ampie e onnicomprensive come quella di «europeizzazione». Questo termine descrive le risposte normative ed economiche degli Stati membri al processo di integrazione comunitaria. Al quadro esclusivamente intergovernativo dipinto da Milward e Moravcisk, di cui si discuterà più avanti, è stato opposto da Bulmer uno schema di analisi basato sulla comprensione delle interrelazioni multi-scalari tra i singoli paesi e le istituzioni comunitarie. Questa dialettica è stata primariamente studiata secondo il modello verticale *top-down*, per il quale l'innesco di stimoli dal piano sovranazionale a quelli statali genererebbe una serie di risposte contrarie e reattive dal basso. L'operato di attori nazionali e locali, quali autorità pubbliche, enti, istituzioni, partiti, interessi organizzati, nei confronti degli stimoli comunitari, troverebbe una spiegazione in questo rapporto assiale. S. Bulmer, *Theorizing Europeanization*, in *Europeanization: new research agendas*, P. Graziano, M. P. Vink (eds), London, Palgrave Macmillan, 2008, pp. 46-58. Nonostante la mancanza di una lettura univoca, molti studiosi considerano l'europeizzazione una generale riconfigurazione politico-istituzionale degli Stati europei. In questa prospettiva, la spinta comunitaria avrebbe agito come un "pungolo" per promuovere la graduale riforma degli ordinamenti amministrativi dei paesi membri e favorire la loro reciproca convergenza. J. Olsen, *The many faces of Europeanization*, in «Journal of Common Market Studies», XL, 5, December 2002, pp. 921-952.

[17] Robert Ladrech definisce l'europeizzazione come «an incremental process reorienting the direction and shape of politics to the degree that EU political and economic dynamics become part of the organisational logic of national politics and policy-making».. Questa lettura attribuisce una certa rilevanza ai governi e al Consiglio europeo. R. Ladrech, *Europeanisation of Domestic Politics and Institutions: the case of France*, in «Journal of Common Market Studies», XXXII, 1, March 1994, pp. 69-88. L'argomento verrà sviluppato dallo stesso autore in *Europeanization and National Politics*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2010. Riflessioni successive rivaluteranno parzialmente questa tesi, valorizzando il ruolo proattivo svolto da istituzioni sovranazionali come la Commissione europea e il Parlamento europeo. Oltre a segnalare l'opera E. Bussiere, V. Dujardin, M. Dumoulin, P. Ludlow, J. W. Brouwer, P. Tilly (eds.), *The European Commission 1973-86. History and memories of an institution*, Luxemburg, Publications Office of the European Union, 2014; si rinvia anche a L. Hooghe, *The European Commission and the integration of Europe: images of governance*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001. In contrasto alla lettura superficiale della Commissione europea quale organo uniforme e monolitico, l'autrice illumina il confronto tra culture politiche differenti, che ha notoriamente connotato i lavori della CE. Piuttosto che un soggetto unitario, la CE figurerebbe un attore composito, in linea con la riflessione che Fritz Scharpf propone e che la stessa Hooghe recupera, p. 197. F. W. Scharpf, *Games Real Actors Play: Actor-centered Institutionalism in Policy Research*, New York, Westview Press, 1997, pp. 52-54. Per quanto concerne l'attività del Parlamento europeo cfr. S. Guerrieri, *The evolution of the European Parlament's role before the direct elections (1952-1979)*, in D. Preda, D. Pasquinucci (eds.), *The road Europe travelled along. The evolution of the EEC/EU institutions and policies*, Bruxelles, Peter Lang, 2010, pp. 203-214. In questa ricerca il PE risulta essere un'istituzione tutt'altro che marginale e ininfluente nei processi decisionali europei.

recepita anche dalla storiografia[18], che ha descritto l'affermazione di una *governance* multilivello non come semplice "trasferimento" del potere decisionale verso Bruxelles o verso gli enti territoriali, ma come riconfigurazione più fluida dei rapporti tra istituzioni, partiti e gruppi di interesse, nella quale l'arena comunitaria acquisisce progressivamente un ruolo di mediazione senza esaurire le capacità di indirizzo dello Stato. Ne consegue il problema analitico di descrivere la trasformazione nei decenni di un sistema decisionale policentrico, nel quale la capacità di attrarre risorse europee, ottenere riconoscimenti di qualità e accedere ai circuiti istituzionali si sono riconfigurati come dei parametri di legittimazione politica e amministrativa.

La molteplicità di accezioni, a cui la categoria di «europeizzazione» si presta, aiuta a comprendere la sua diffusione e fortuna[19]. Johan P. Olsen ha rilevato una certa ambiguità nell'utilizzo corrente di questo termine. Pur senza proporne una definitiva liquidazione[20], l'autore ritiene necessaria una problematizzazione di questa categoria, perché

there is no single grand theory of 'Europeanization' that can help us understand how institutions co-evolve through processes of mutual adaptation. Nor is there a single set of simplifying assumptions about change, institutions and actors that will capture the complexity of European transformations. Yet a limited repertoire of (middle-range) models of institutional change that may be helpful in capturing European dynamics exist. Exploring the scope conditions of each model is a beginning. Understanding their interaction is the long-term and difficult challenge[21].

[18] Cfr. A. Bonatesta, *Mezzogiorno e integrazione europea. La Puglia dall'intervento straordinario alla regionalizzazione (1957-1993)*, Milano, Unicopli, 2020; C. Spagnolo, R. De Leo (a cura di), *Verso una storia regionale dell'integrazione europea. Fonti e prospettive di ricerca sul Mezzogiorno*, Bari, Liber Aria, 2011. Cfr. anche S. Vieri, *Politica agraria: comunitaria, nazionale e regionale*, Bologna, Edagricole, 2001.
[19] Secondo Helen Wallace la polisemia intrinseca al concetto di «europeizzazione» espone al contrario al rischio di una scarsa comprensione del fenomeno integrazionista. H Wallace, *The Domestication of Europe: Contrasting Experiences of EU Membership and Non-membership*, Leiden, University of Leiden, Department of Political Science, Sixth Daalder Lecture, 1999, p. 2.
[20] «Efforts to model the dynamics of 'Europeanization' are scarce and the empirical evidence uneven and often contested. Therefore, rather than rejecting the term outright, I make an attempt to create a little more order in a disorderly field of research. The issue raised is not what Europeanization 'really is', but whether and how the term can be useful for understanding the dynamics of the evolving European polity. That is, how it eventually may help us give better accounts of the emergence, development and impacts of a European, institutionally-ordered system of governance». J. Olsen, *The many faces of Europeanization*, cit., p. 922. L'autore insiste sull'ambivalenza semantica di questo lemma ma ne riconosce un forte potenziale ermeneutico.
[21] Ivi, p. 942.

Olsen propone un approccio empirico alle dinamiche trasformative prodotte dall'integrazione europea sugli ordinamenti nazionali[22]. L'oggetto di osservazione sono «the territorial state's adaptive capabilities»[23]. Piuttosto che una dialettica lineare e monocausale in rapporto *top-down*, l'autore sottolinea la molteplicità di forme con cui questa dinamica adattiva avviene, evidenziando al contempo l'ampia discrezionalità dei governi nazionali. Un tale quadro genera una dinamica complessa, in cui verticalità e orizzontalità si intrecciano e si sovrappongono.

Il settore primario ha visto un'integrazione comunitaria rapida fino agli anni Settanta, quando emersero nuove questioni fiscali e monetarie. Le prime analisi storiche dell'evoluzione agricola europea hanno esaminato come l'integrazione si sia rapportata alle singole prospettive nazionali. Finora, numerosi studi hanno utilizzato la categoria di «europeizzazione» in riferimento all'agricoltura. Oltre a sottolineare il graduale coinvolgimento politico e amministrativo degli Stati membri in un piano di convergenza economica della Comunità[24], la categoria di «europeizzazione» è stata impiegata per descrivere il livello di adesione della classe politica di un paese al progetto comunitario e alle sue politiche settoriali[25].

Il dibattito teorico su questa categoria, i cui termini generali sono stati accennati in queste pagine, suggerisce di evitare definizioni rigide. L'europeizzazione, intesa come il processo attraverso il quale le politiche e le pratiche degli Stati membri vengono influenzate dalle dinamiche comunitarie, implica una serie di adattamenti e risposte che variano notevolmente da un contesto nazionale all'altro[26]. Questa variabilità rende il

---

[22] Una pluralità di «europeizzazioni» per descrivere le differenti forme di devoluzione della sovranità statuale in ciascun settore interessato. Cfr. E. Gualini, *L'«europeizzazione» delle politiche regionali: mutamento di policy e innovazione istituzionale nel caso italiano*, in «Stato e mercato», 3, dicembre 2005, pp. 487-517. Si veda anche Id., *Multi-level Governance and Institutional Change: The Europeanization of Regional Policy in Italy*, Ashgate, Aldershot, 2004.

[23] J. Olsen, *The many faces*, cit., p. 944.

[24] P. C. Ioakimidīs, *Contraddiction between policy and performance*, in K. Featherstone, K. Ifantis, *Greece in a changing Europe. Between European integration and Balkan disintegration?*, Manchester, Manchester University Press, 1996, pp. 33-49; F. Morata, *La europeizacion de las politicas regionales de desarrollo agricola y rural*, Barcelona, Institut Universitari d'Estudis Europeus, 1999; A.C.L. Knudsen, *Farmers on welfare: the making of Europe's common agricultural policy*, New York (NY), Cornell University Press, 2011, pp. 313-315; J. Candel, K. Parsons, D. Barling, S. Loudiyi, *The relationship between Europeanisation and policy styles: a study of agricultural and public health policymaking in three EU Member States*, in «Journal of European Public Policy», 28, 11, November 2021, pp. 1748-1769.

[25] K.K. Patel, *Europäisierung wider Willen: die Bundesrepublik Deutschland in der Agrarintegration der EWG*, 1955-1973, München, Oldenbourg, 2009.

[26] «The term should be used in the plural. Europeanizations have to be seen as a highly complex process on different levels with various types. As has been demonstrated, a multitude of Europeanizations have existed and continue to exist. It is a task of the historiography of Europe as well as historical research in European

concetto fluido e applicabile a diverse realtà e settori. Di conseguenza, emerge l'esigenza di un'analisi empirica che consenta di cogliere pienamente le implicazioni della convergenza amministrativa ed economica europea. Ulrike von Hirschhausen e Kiran Klaus Patel sono intervenuti sul tema offrendo una riflessione metodologica sulla valenza di questa categoria per lo studio storiografico dell'integrazione europea e delle sue politiche settoriali[27]. Nel contestare l'assunto teleologico di un'integrazione progressiva e necessaria, i due autori hanno spiegato che il processo europeo non è stato lineare, ma segnato dall'alternanza tra fasi di accelerazione e momenti di stasi, quando non di vera e propria regressione della convergenza. Da ciò si deduce che l'europeizzazione non va concepita come esito inevitabile, ma come traiettoria contingente e dialogica, reversibile e attraversata da episodi di de-europeizzazione. Hirschhausen e Patel hanno anche illustrato che non vi sia stato un unico percorso di integrazione; al contrario, diverse linee di convergenza intraeuropea sono coesistite, integrandosi, competendo, completandosi o compensandosi a vicenda. Da questa impostazione deriva una lettura stratificata dell'integrazione, dove movimenti di accelerazione possono aver generato effetti collaterali inaspettati o contraddittori[28].

La partecipazione italiana alla Politica agricola comune è piuttosto significativa da questo punto di vista. Negli anni di preparazione alla costituzione di una politica dei prezzi comuni, i problemi legati alla liberalizzazione dei commerci europei si intrecciarono con il tema dell'armonizzazione dei quadri normativi nazionali delle diverse filiere produttive. L'intreccio tra politiche interne e protezionismo comunitario ha definito lo spazio entro cui l'agricoltura italiana si è sviluppata e si è inserita in un mercato integrato europeo. Dall'analisi di questo doppio sistema di intervento si delinea una duplice traiettoria negoziale. Sul piano orizzontale ha operato la dimensione intergovernativa, nella quale gli Stati membri definivano l'architettura della PAC e le sue riforme. Sul piano verticale si è collocata, invece, la mediazione politico-istituzionale tra l'indirizzo della Commissione volto al contenimento della spesa agricola e la domanda,

integration to reconstruct multiple Europeanizations». M. Gehler, *"Europe", Europeanizations and their meaning for European integration historiography*, in «Journal of European Integration History», 22, 1, January 2016, pp. 141-174. La citazione è a p. 174.

[27] U. v. Hirschhausen, K.K. Patel, *Europeanization in History. An Introduction*, in M. Conway, K.K. Patel (eds.), *Europeanization in the Twentieth Century. Historical Approaches*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2010, pp. 1-18.

[28] Ivi, pp. 2-3.

espressa dai produttori e veicolata dai governi nazionali di stabilizzazione dei prezzi e dei redditi agricoli.

La natura prevalentemente pattizia e negoziale dell'integrazione agricola evidenzia l'importanza di ricostruire il ruolo svolto dalle classi dirigenti nazionali e locali italiane nell'orientare e attuare i piani di intervento comunitari e nazionali nel settore primario. Sebbene la convergenza agricola abbia incoraggiato l'adeguamento degli ordinamenti statali e locali agli standard normativi comunitari, questo approccio non può essere ricondotto a una semplice dialettica di stimolo e risposta dall'alto verso il basso[29]. Al contrario, l'integrazione agricola ha rappresentato una sfida per i governi italiani nel definire un modello di intervento economico che stimolasse l'apertura internazionale di un'agricoltura caratterizzata, ancora alla fine degli anni Settanta, da forti disuguaglianze territoriali e dalla presenza di un'importante sacca di imprese improduttive. Un elemento centrale di riflessione riguarda, pertanto, il contributo delle *élite* tecniche e politiche nella costruzione dell'interventismo agrario europeo e nella definizione di piani di intervento agricolo nazionali.

Al contempo, è evidente che non tutto ciò che ha trasformato il mondo rurale italiano nel secondo Novecento può essere dedotto dall'osservazione dei soli negoziati settoriali. Al di sotto dei livelli in cui si formalizzarono i compromessi normativi agirono dinamiche politiche più sotterranee e processi di lungo periodo di natura culturale, che sfuggono quasi del tutto alla documentazione prodotta nelle sedi comunitarie, ministeriali o corporative e che si intrecciano con la questione dei legami partitici nelle campagne. Questo piano di lettura rinvia inevitabilmente al rapporto fra la Democrazia cristiana e il mondo rurale e solleva l'interrogativo se la modernizzazione capitalistica italiana non abbia finito per assottigliare la base di consenso agrario del partito e per scolorire, progressivamente, la cultura cattolica che per decenni aveva strutturato i riferimenti simbolici e politici delle campagne italiane. Si tratta di una dimensione che eccede i confini di questa ricerca, ma che costituisce uno sfondo imprescindibile per comprendere

[29] G. Mottura, *Contadini e strategia ruralista nella storia della Coldiretti*, in P.P. D'Attorre e A. De Bernardi, *Studi sull'agricoltura italiana: società rurale e modernizzazione*, Annali – Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, Vol. 29, Milano, Feltrinelli, 1994, pp. 491-528. Per un compendio delle principali interpretazioni al tema del re-scaling del potere statuale cfr. A. Bonatesta, *Europeizzazione e regionalizzazione. Dall'approccio gerarchico alla differenziazione funzionale*, in «Officine di Storia», 9 maggio 2020, URL: https://www.officinadellastoria.eu/it/2020/05/09/europeizzazione-e-regionalizzazione-dallapproccio-gerarchico-alla-differenziazione-funzionale/.

fino a che punto le politiche di integrazione agricola europea siano state accompagnate da una ridefinizione profonda delle culture politiche rurali.

2.

L'Italia, paese che ha inteso partecipare alla costruzione del mercato agricolo comune nonostante gli squilibri e i ritardi della sua agricoltura, rappresenta un osservatorio privilegiato per lo studio della cooperazione agricola europea, nonché un attore politico sinora scarsamente studiato dalla storiografia sulla Politica agricola comune. All'interno di questo quadro di analisi, il settore vitivinicolo è adottato come caso di studio utile a indagare le modalità di inserimento dell'agricoltura italiana nel mercato europeo, offrendo una prospettiva empirica per esaminare l'interazione tra le politiche comunitarie e le specificità strutturali del settore primario nazionale. Lo studio esamina le misure di supporto al comparto, i regimi di aiuti diretti e le politiche di promozione del vino nei mercati nazionali e internazionali, con particolare attenzione alle normative sulla qualità e ai sistemi di denominazione di origine. Questa scelta è motivata dal fatto che il comparto vitivinicolo rappresenta una chiave empirica di lettura del modo in cui l'Italia rurale si è confrontata con il nuovo quadro normativo europeo. Al tempo stesso, la storia del settore vinicolo documenta significativi fenomeni di dinamismo imprenditoriale, che mettono in discussione l'idea di un Mezzogiorno aprioristicamente arretrato e depresso.

La ricostruzione prende avvio dagli ultimi anni Quaranta, quando la progressiva cristallizzazione dei due blocchi mise in crisi le tradizionali catene di approvvigionamento alimentare provenienti dall'Europa orientale, sulle quali si era in larga misura retta la sicurezza alimentare dell'Europa occidentale nel periodo precedente. La chiusura, o il drastico ridimensionamento, di quei flussi rese evidente la vulnerabilità degli equilibri alimentari prebellici e impose di riconsiderare sia la geografia delle dipendenze agricole sia gli strumenti attraverso cui assicurarne la stabilità. Parallelamente, l'affermazione dell'opzione multilaterale di matrice atlantica, legata al sistema di Bretton Woods e al nascente quadro di cooperazione economica occidentale, iniziò a offrire una cornice alternativa entro cui ripensare le politiche commerciali e agricole degli Stati dell'Europa occidentale. Questi elementi sono richiamati in funzione

introduttiva, come sfondo politico ed economico del problema storiografico preso in esame.

Individuare un punto di avvio a quo della ricostruzione non è stato semplice, alla luce del carattere graduale e sperimentale con cui l'Italia intraprese il percorso di liberalizzazione agricola nel quadro comunitario. In una prospettiva nazionale, il 1949 può essere assunto come una prima soglia significativa, poiché l'adesione al Patto Atlantico nell'aprile di quell'anno rese di fatto irreversibile il collocamento dell'Italia nel blocco occidentale e la Conferenza di Annecy segnò un momento di svolta nel processo di liberalizzazione dell'economia italiana, destinato a tradursi in scelte più convinte solo nei due anni successivi. La liberalizzazione agricola italiana si realizzò, in realtà, nelle forme specifiche dell'integrazione europea e fu il risultato di negoziati protratti, la cui ricostruzione richiede di muovere dai confronti in sede OECE già nel biennio 1948-1949. Tenere insieme, in chiave analitica, i molteplici livelli di azione dei governi – nazionale, europeo e multilaterale – consente di leggere con maggiore precisione il fenomeno integrazionista, ma rende al tempo stesso più complessa l'individuazione dei confini cronologici, oltre che geografici, entro cui collocare e comprendere determinate scelte commerciali.

La ricostruzione che segue si estende fino al 1993, quando la ristrutturazione delle istituzioni comunitarie in Unione europea procedette di pari passo con il riassetto della PAC, segnato dalla riforma MacSharry, e con l'avanzare del processo di liberalizzazione economica internazionale nel quadro dell'Uruguay Round. Una periodizzazione così ampia si giustifica con l'esigenza di rintracciare, nella seconda metà del Novecento, alcuni nodi di fondo attorno ai quali si è configurata la posizione italiana rispetto alla prospettiva di integrazione agricola europea. L'analisi si articola dunque attorno ad alcuni snodi del percorso di integrazione, quali il Memorandum Mansholt del dicembre 1968, e alle tappe della costruzione del mercato vitivinicolo comunitario, dalla definizione dell'OCM-vino nel 1970 sino ai negoziati per il secondo allargamento comunitario negli anni Ottanta.

L'individuazione di alcuni nodi strutturali alla base della cooperazione europea in campo agricolo non autorizza, di per sé, una lettura deterministica della genesi della Politica agricola comune. Se, a posteriori, la decisione di includere l'agricoltura in un mercato comune esteso ad altri settori può apparire una scelta necessaria al successo della

PAC – specie rispetto all'originaria proposta francese di limitare l'integrazione ai prodotti in eccedenza[30] –, occorre ricordare che, nei primi anni Cinquanta, il panorama agricolo europeo era segnato da profonde asimmetrie[31]. Le economie rurali dei Sei presentavano differenze marcate sul piano produttivo, climatico, orografico e aziendale, che già avevano ostacolato precedenti tentativi di coordinamento agricolo intraeuropeo a partire dalla fine degli anni Quaranta[32]. La letteratura ha più volte evidenziato quanto tali eterogeneità abbiano condizionato i negoziati sulla PAC, rendendone incerti gli esiti e complessa la definizione di regole comuni. Abbandonare una lettura predittiva del processo di integrazione agricola consente, in questo senso, di interpretare i primi negoziati come un terreno esplorativo, nel quale le delegazioni nazionali procedevano per tentativi[33].

Data la natura sperimentale e discontinua del processo che condusse alla PAC, l'indagine verte sul contributo specifico dell'Italia alla sua configurazione inizialmente protezionistica, assumendo che l'orientamento negoziale italiano sia dipeso dall'intreccio tra una matrice cristiano-sociale condivisa con altre democrazie cristiane europee e le condizioni materiali dell'agricoltura nazionale, caratterizzata da una bassa produttività media, una forte frammentazione fondiaria e dalla limitata incisività della riforma agraria del 1950. La persistenza di un blocco agrario, che negli anni del centrismo offrì alla Democrazia cristiana un bacino elettorale funzionale al contenimento del comunismo e

[30] G. Thiemeyer, *The failure of the Green Pool and the success of the CAP: long term structures in European agricultural integration in the 1950s and 1960s*, in K. K. Patel (a cura di), *Fertile Ground for Europe? The History of European Integration and the Common Agricultural Policy since 1945*, in Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 2009, pp. 46-59. «Some scholars have argued that the emergence of the CAP under these conditions was not pre-ordained. Of course, no certainty exists in history. Nevertheless, the construction of the CAP with minimum prices and high tariff protection was highly probable since the Treaty of Rome» (p. 53).

[31] K.K. Patel, *Europäisierung wider Willen: Die Bundesrepublik Deutschland in der Agrarintegration der EWG 1955-1973*, München, Oldenbourg Wissenschaftsverlag, 2009, p. 506. «Wenn es sich schon in nationalen Systemen bis in die 1950er Jahre oft als enorm schwierig erwies, einen Konsens innerhalb der Landwirtschaft oder einer Gesellschaft über die richtige Agrarpolitik herzustellen, so musste dies angesichts der noch einmal immens gesteigerten Heterogenität in einem Agrareuropa zwischen Schleswig und Sizilien, zwischen der Bretagne und Bayern gleich doppelt gelten». Sul piano amministrativo e aziendale la letteratura economica è vasta. In particolare, Pierre Uri ha dedicato alcuni studi approfonditi al problema di armonizzare tessuti produttivi molto differenti fra loro. P. Uri, *Harmonisation des politiques et fonctionnement du marché*, in «Revue économique», IX, 2, Mars 1958, pp. 169-187. Cfr. anche P. Uri (a cura di), *Un futuro per l'agricoltura europea. Rapporto di un gruppo di esperti: D. Bergmann, N. Kaldor, H. B. Krohn, J. S. Marsh, M. Rossi-Doria, J. A. Schnittker, C. Thomsen, H. Willbrandt*, Milano, FrancoAngeli, 1971.

[32] Cfr. G. Noël, *Les tentatives de Communauté agricole européenne*, 1947-1955, in «Revue d'Histoire Moderne et Contemporaine», XXVI, 4, October-December 1979, pp. 579-609.

[33] «Das hat die bisherige Forschung nicht genug beachtet, sondern sich zu sehr vom Blick *ex post* leiten lassen». K.K. Patel, *Europäisierung,* cit., p. 285.

al consolidamento del potere locale, contribuì a privilegiare strumenti di sostegno e di protezione rispetto a opzioni di riforma schiettamente produttivistiche. La ricerca verificherà in che misura tali fattori, culturali e materiali, spieghino la posizione difensiva italiana rispetto alle traiettorie comuni delle democrazie europee del dopoguerra, tenendo presente anche il ruolo delle opposizioni, e in particolare del Partito comunista italiano, nell'interpretare le maggiori sfide derivanti dalla liberalizzazione agricola comunitaria. In questa prospettiva la PAC viene interpretata non soltanto come dispositivo di regolazione dei mercati, ma anche come meccanismo di stabilizzazione sociale e politica. La costruzione di un mercato comune dei prodotti agricoli, associata a integrazioni di reddito, tende a rafforzare un equilibrio interno più conservativo che trasformativo.

Questa prospettiva consente di cogliere l'intreccio tra le scelte di politica agraria nazionale e la costruzione dell'intervento comunitario tra secondo dopoguerra e metà degli anni Settanta, quando l'eccedenza di manodopera rurale fu impiegata come serbatoio per l'industrializzazione e impose al tempo stesso di contenere le tensioni generate dall'esodo dalle campagne. Il fenomeno riguardò l'intera Europa occidentale, ma assunse in Italia un profilo più problematico perché ancora all'inizio degli anni Cinquanta il Paese restava largamente agricolo[34]. L'ipotesi di lavoro è che la stabilizzazione sociale delle campagne abbia richiesto un insieme di strumenti integrativi dello Stato sociale, concepiti per accompagnare una generazione di agricoltori nella transizione verso un'economia a prevalenza industriale. In questa prospettiva si prende distanza dalle letture che attribuiscono la minore propensione italiana agli interventi strutturali nell'ambito della PAC a una semplice insufficienza tecnico-diplomatica delle delegazioni nazionali[35]. Una spiegazione più convincente riconduce tale postura a un calcolo politico volto a preservare le colture estensive e a modulare i tempi dello spopolamento rurale, così da mantenere la coesione sociale e una base occupazionale in aree con ridotta capacità di assorbimento extra-agricolo.

Un problema posto in questo lavoro riguarda la capacità delle classi dirigenti nazionali di produrre modernizzazione e, talvolta, di agire da freno nei confronti dei

[34] All'indomani della Seconda guerra mondiale l'Italia presentava ancora una struttura economica a prevalenza agricola. L'agricoltura assorbiva il 36% della forza lavoro, contribuiva soltanto per il 28% al prodotto lordo nazionale e assicurava un reddito medio inferiore alla metà di quello percepito negli altri settori. G. Laschi*, Le radici di un paradosso: L'integrazione agricola europea e la partecipazione italiana*, in «Studi Storici», XXXVII, 1, gennaio-marzo 1996, p. 253.

[35] G. Laschi, *L'agricoltura italiana e l'integrazione europea*, Bruxelles, Peter Lang, 1999.

processi di trasformazione radicale della società contadina – pur verificatisi –, in ragione della difesa di relazioni politiche ed elettorali privilegiate che partiti come la DC volevano preservare con il mondo rurale. Secondo questa interpretazione, la costruzione di un mercato comune dei prodotti agricoli e l'architettura dei sussidi della PAC furono concepite per promuovere la liberalizzazione del settore, contenendo i traumi sociali che tale apertura avrebbe provocato. Letta così, la PAC avrebbe contribuito a stabilizzare i redditi e gli approvvigionamenti e a consolidare quindi l'adesione pubblica sia al processo di integrazione europea sia alle democrazie nazionali. Tale equilibrio risultò tuttavia condizionato dal rapido ridimensionamento della base contadina su cui poggiava, come osservato da Alan Milward[36]. In Italia gli occupati in agricoltura passarono da 9 milioni nel 1950 a circa 4 milioni nel 1970 e a 2,9 milioni nel 1979. Nello stesso arco di tempo l'industria salì da 7,4 a 8 milioni e i servizi da 8,3 a oltre 10 milioni[37]. La quota residua degli agricoltori in esubero che non trovò occupazione negli altri settori alimentò segmenti di lavoro precario e accrebbe la permeabilità di questo nuovo sottoproletariato urbano e periurbano alla mobilitazione politica contro i partiti tradizionali, oltre che a fenomeni di marginalità sociale e di criminalità. Questa trasformazione si accompagnò, inoltre, a una cesura di ordine antropologico, riletta da Carlo Spagnolo attraverso la metafora pasoliniana della «scomparsa delle lucciole», durante la quale l'urbanizzazione accelerata aveva riconfigurato le culture della popolazione e convertito il suolo soprattutto in rendita immobiliare, producendo effetti profondi sui paesaggi e sulle strutture economiche del paese[38].

La ristrutturazione capitalistica del secondo dopoguerra ridisegnò in Italia la composizione della domanda alimentare e gli equilibri degli scambi in ambito comunitario. L'industrializzazione accompagnò un riallineamento dei consumi verso gli standard dell'Europa nord-occidentale e determinò un marcato incremento della domanda di carni bovine, suine e avicole. L'offerta interna non tenne il passo di tale trasformazione. La minore competitività dei comparti cerealicolo-foraggeri, l'insufficiente sviluppo delle

[36] Cfr. A.S. Milward, *L'Europa in formazione*, in P. Anderson, M. Aymard, P. Bairoch, W. Barberis, C. Ginzburg, *Storia d'Europa*, vol. 1, Torino, Einaudi, 1993, pp. 161-219.

[37] Banca d'Italia, Statistiche storiche, *Lavoro e capitale in Italia 1861-2011*. URL : https://www.bancaditalia.it/statistiche/tematiche/stat-storiche/stat-storiche-economia/index.html (ultimo accesso 31 ottobre 2025).

[38] C. Spagnolo, *Three Concurrent Modernities. The Italian (De)Stabilisation of the 1970s*, in «Ricerche di storia politica», numero speciale, luglio 2022, pp.70-71. Cfr. anche H. Kaelble, *The 1970s in Europe: a period of disillusionment or promise?*, London, German Historical Institute, annual lecture, 2010.

filiere di trasformazione e la limitata estensione delle infrastrutture del freddo accrebbero la dipendenza dalle importazioni di mangimi ad alto valore proteico. Questa esposizione si consolidò mentre l'Italia orientò la propria struttura degli scambi alimentari verso il MEC e rese più acuta la tensione tra un disavanzo agroalimentare di natura strutturale e l'inserimento in un regime che sosteneva livelli di prezzo interni elevati per cereali foraggeri e carni[39]. Le ricadute della Politica agricola comune risultarono, di conseguenza, asimmetriche. L'economia italiana, importatrice netta proprio nei comparti protetti, sperimentò effetti indiretti più onerosi rispetto alla Francia, eccedentaria nei settori cerealicolo e lattiero-caseario, che poté capitalizzare il differenziale tra prezzi comunitari e prezzi mondiali. Per profilo della domanda e vincoli dell'offerta, la traiettoria italiana presentò affinità con quella della Repubblica Federale Tedesca, anch'essa strutturalmente dipendente dalle importazioni zootecniche. In entrambi i casi il regime dei prezzi amministrati combinò il sostegno ai produttori con oneri di bilancio e rincari lungo la filiera, definendo nel medio periodo il perimetro di manovra delle politiche nazionali entro l'architettura comunitaria[40].

Senza pretendere di fornire una ricostruzione dettagliata e complessiva dell'intero ventaglio di dinamiche connesse all'adesione italiana alla PAC, si cercherà di isolarne alcuni passaggi salienti per ricostruire le modalità e i limiti della gestione politica del settore primario nazionale nel corso dell'integrazione comunitaria. L'organizzazione dei contenuti segue un criterio tematico, articolato attorno a quattro nuclei principali: il dibattito storiografico; il ruolo italiano nel percorso di costruzione di un mercato comune del vino; la prospettiva datoriale rispetto a tale processo; il problema politico della gestione delle ricadute delle estensioni commerciali al Mediterraneo e del secondo allargamento sulla posizione commerciale del vino meridionale.

La tesi generale è che i governi italiani abbiano mantenuto una linea volta ad assicurare, attraverso la PAC, l'approvvigionamento di prodotti ad alto contenuto proteico e calorico, accettando un aggravio del passivo agroalimentare. Tale interpretazione risulta compatibile con due condizioni. Da un lato la progressiva riduzione della quota alimentare nei bilanci familiari, in linea con la legge di Engel[41], attenuò l'impatto

[39] Cfr. M. De Benedictis, F. De Filippis (a cura di), *Struttura degli scambi agroalimentari e politica agraria*, Milano, Franco Angeli, 1988.
[40] K. K. Patel, *Europäisierung*, cit.
[41] L'economista tedesco Ernst Engel ha osservato che la porzione di reddito familiare dedicato all'alimentazione tende a diminuire con l'aumentare del reddito complessivo.

distributivo dei maggiori prezzi relativi interni, rendendo politicamente sostenibile l'aumento della spesa per beni alimentari proteici. Dall'altro lato la specializzazione in produzioni mediterranee a più alta redditività come ortofrutta, olio d'oliva e vino offrì margini per controbilanciare il deficit su cereali e carni attraverso l'export verso mercati occidentali sempre più ricettivi, anche per effetto della diffusione nell'Europa occidentale della cosiddetta dieta mediterranea[42].

Il capitolo I offre una disamina dei principali approcci storiografici alla PAC e del suo impatto sull'agricoltura italiana. La rassegna, pur richiamando le prime letture neo-funzionaliste degli anni Sessanta e Settanta, prende le mosse soprattutto dalla stagione degli studi, tra la fine degli anni Ottanta e l'inizio dei Novanta, che hanno interrogato l'integrazione europea e le logiche delle adesioni nazionali al disegno comunitario. Studiosi come il già menzionato Alan S. Milward e Andrew Moravcsik si sono concentrati sulle minacce all'agricoltura europea poste dalla liberalizzazione del commercio internazionale[43]. Il primo ha sottolineato gli effetti macroeconomici dell'integrazione e, in ultima istanza, la prevalenza degli interessi nazionali, senza però indagare in modo analitico i processi di formazione e articolazione settoriale di tali interessi. Il secondo ha messo a fuoco le dinamiche negoziali e gli allineamenti intergovernativi, mantenendo tuttavia sullo sfondo i meccanismi interni di costruzione delle preferenze. Gli approcci di scala nazionale hanno, per contro, privilegiato l'impatto interno dei vincoli comunitari.

Per l'Italia, la lettura proposta da Giuliana Laschi ha sottolineato la funzione strumentale dell'adesione alla PAC per i governi centristi in funzione dell'allineamento atlantico del Paese, aprendo al contempo una pista di ricerca che richiede approfondimenti sugli esiti interni della PAC[44]. È su questo crinale che un'analisi settoriale si rende necessaria per lo studio del caso italiano, al fine di cogliere le interazioni concrete tra i regimi comunitari e le configurazioni nazionali e di ricostruire i processi effettivi di formazione degli interessi interni, che le ottiche macroeconomiche o esclusivamente intergovernative tendono a lasciare in ombra. La rassegna si estende sino agli anni Dieci del XXI secolo, quando le prospettive di indagine sulla PAC si sono orientate in misura

[42] Cfr. E. Moro, *La dieta mediterranea. Mito e storia di uno stile di vita*, Bologna, Il Mulino, 2014.
[43] A.S. Milward, *The European Rescue*, cit.; A. Moravcsik, *The choice for Europe: Social purpose and state power from Messina to Maastricht*, London, Routledge, 1999.
[44] G. Laschi, *L'agricoltura italiana e l'integrazione europea*, cit.

crescente verso l'analisi degli interessi interni e delle implicazioni internazionali della tariffa commerciale comune.

Un aspetto ancora poco indagato nello studio della Politica agricola comune riguarda, dunque, le ricadute territoriali dell'assetto differenziato dei regimi di tutela, calibrati in funzione delle specificità dei singoli comparti. Sebbene il cantiere si fosse aperto già con la Conferenza di Messina del 1955 e avesse trovato nei Trattati di Roma un momento decisivo, l'attuazione di misure comuni in agricoltura richiese tempi distesi: ciascun mercato fu negoziato separatamente, con l'obiettivo di allineare i prezzi nazionali e fissare strumenti comuni nel corso del periodo transitorio a tre tappe della CEE. Per questo le prime organizzazioni comuni di mercato, introdotte all'inizio degli anni Sessanta, interessarono in via prioritaria cereali, burro, carni e prodotti lattiero-caseari – settori politicamente sensibili e più integrabili sul piano regolatorio – ai quali si applicò un sistema di prezzi elevati garantiti.

Altri settori, invece, furono disciplinati solo nel decennio successivo e, in molti casi, senza accedere a forme equivalenti di protezione. Questa eterogeneità sollecita a riconsiderare l'immagine della PAC come sistema unitario e coerente. Se osservata nella sua articolazione interna, la Politica agricola comune si presentava piuttosto come una struttura composita, all'interno della quale la politica dei prezzi non costituiva necessariamente il fulcro di ogni comparto, né l'unico strumento di intervento disponibile. Ne deriva che l'assetto normativo comunitario ha inciso in maniera diseguale sulle possibilità di integrazione nel Mercato comune europeo delle diverse specializzazioni agricole, favorendone alcune e penalizzandone altre.

In determinati casi, le asimmetrie nei regimi di sostegno si riscontrano persino all'interno dello stesso prodotto agricolo, le cui caratteristiche organolettiche e funzioni economico-commerciali mutavano sensibilmente a seconda delle aree di produzione[45]. La differenziazione della PAC si è riflessa anche sul piano giuridico, attraverso una proliferazione di disposizioni parallele e derogatorie, volte a tener conto delle specificità territoriali difficilmente riconducibili a un modello normativo uniforme. Le misure adottate in sede di Consiglio e i quadri regolamentari elaborati dalla Commissione hanno

[45] Sono più rari gli studi di taglio settoriale; per il caso del vino cfr. X. Chen, *Wine In Their Veins: France and the European Community's Common Wine Policy, 1967-1980,* PhD Thesis submitted to the Department of International History of the London School of Economics for the degree of Doctor of Philosophy, London, December 2013.

frequentemente previsto eccezioni, adattamenti e regimi transitori, contribuendo alla stratificazione normativa del sistema agricolo comunitario[46].

Questa struttura settoriale e flessibile della PAC apre, a parere di chi scrive, prospettive di ricerca significative sulle ricadute differenziate del protezionismo comunitario, tanto nelle dinamiche commerciali interne alla CEE quanto nel quadro delle sue relazioni esterne. La stessa genesi della PAC fu segnata da tensioni settoriali con partner terzi, direttamente penalizzati dalla nuova barriera doganale europea. Episodi come la cosiddetta "guerra dei polli"[47] con gli Stati Uniti a metà degli anni Sessanta, o le controversie coeve sull'importazione di agrumi – in particolare con il Marocco – testimoniano l'impatto specifico della PAC sull'interscambio alimentare e sulle implicazioni diplomatiche della linea doganale comune[48]. La natura differenziata delle Organizzazioni comuni di mercato (OCM) invita dunque a riflettere sulla pluralità interna della Politica agricola comune. In che misura le organizzazioni comuni variarono in relazione alle specificità merceologiche, ai contesti storici nei quali furono concepite e agli obiettivi politici ad esse associati? E fino a che punto è legittimo parlare di una PAC al plurale, proprio perché plurali furono le risposte comunitarie alle esigenze di regolazione e stabilizzazione agricola? Questa prospettiva consente di interrogarsi sulle forme settoriali e territoriali di integrazione nel Mercato comune europeo, e di osservare, comparto per comparto, le modalità attraverso cui i diversi segmenti dell'agricoltura si raccordarono – o entrarono in tensione – con le logiche e gli strumenti dell'intervento comunitario.

Data la natura plurale della PAC – che garantiva alle colture estensive un sostegno robusto attraverso il sistema dei prezzi garantiti, mentre riservava alle produzioni tipicamente mediterranee un supporto prevalentemente di tipo tariffario –, occorre chiedersi in che modo tale politica abbia inciso sulle possibilità di inserimento del Mezzogiorno italiano nel mercato agricolo euro-occidentale. La struttura produttiva meridionale, infatti, era fortemente caratterizzata da colture escluse dai regimi di prezzo

[46] Allo stesso modo, è spesso compito degli Stati nazionali applicare le regolamentazioni europee e disciplinare gli spazi di mercato non coperti dalla legislazione comunitaria, garantendo il rispetto delle norme e prevenendo le frodi.
[47] H. Walker, *Dispute Settlement: The Chicken War*, in «American Journal of International Law», LVIII, 3, July 1964, pp. 671-685.
[48] G. Laschi, La CEE e il Mediterraneo: l'avvio delle politiche verso i paesi terzi della sponda sud, in S. Cruciani, M. Ridolfi (a cura di), *L'Unione Europea e il Mediterraneo. Relazioni internazionali, crisi politiche e regionali (1947-2016)*, Milano, Franco Angeli, 2017, pp. 89-110.

e raggiunte solo tardivamente dalle organizzazioni comuni di mercato. Le asimmetrie nei meccanismi di tutela previsti dalla PAC non si traducevano unicamente in una differenziazione settoriale, ma assumevano una netta configurazione geografica, che tendeva a penalizzare le regioni mediterranee, e il Mezzogiorno in particolare.

Un approccio di tipo settoriale consente di interpretare la traiettoria italiana di integrazione come una strategia deliberata di posizionamento quale fornitore preferenziale di produzioni mediterranee verso i poli di consumo e trasformazione dell'Europa nord-occidentale. Tale opzione si delineò mentre la decolonizzazione ristrutturava canali e preferenze di approvvigionamento, generando nuove combinazioni competitive e opportunità entro le quali l'offerta italiana poté proporsi come alternativa credibile nei segmenti mediterranei. In tale prospettiva l'adesione alla PAC non si configura soltanto come un'opzione passiva o subalterna[49], bensì anche come una scelta strumentale a garantire l'accesso delle produzioni meridionali in un mercato stabile entro una cornice regolativa protetta dalla barriera esterna comune. In tal senso, il presente lavoro individua una relazione stringente tra il processo di decolonizzazione francese e la convenienza italiana ad accettare un'architettura della PAC idonea a offrire, anche indirettamente, margini di tutela ai comparti mediterranei che i partner continentali, in quanto importatori netti, non avevano incentivi a sostenere attraverso la politica dei prezzi garantiti.

Conviene allora chiedersi se tale convenienza, che nelle fasi iniziali assicurò all'Italia e al *Midi* francese una posizione di offerta dominante nelle filiere ortofrutticole mediterranee della CEE, non fosse in realtà strutturalmente precaria e contingente. L'architettura comunitaria si reggeva su prezzi interni elevati e garantiti, su una tariffa esterna comune e su un insieme di strumenti di sostegno volti a proteggere in modo unitario il mercato comune; la logica consisteva nel mantenere alti i livelli di prezzo nei principali comparti e nel governare gli scambi intracomunitari mediante dispositivi comuni. Proprio questa configurazione era difficilmente conciliabile con la proiezione mediterranea della CEE che maturò negli anni Settanta. La progettazione di un partenariato euromediterraneo e, parallelamente, gli allargamenti verso la sponda settentrionale del bacino mediterraneo aprirono la prospettiva di maggiori accessi

[49] G. Laschi, *L'agricoltura italiana*, cit. La storica insiste principalmente sulla scelta politica di allinearsi agli altri paesi dell'Europa occidentale accettando una PAC di interesse principalmente francese.

preferenziali per i paesi terzi della regione. Tale apertura introdusse concorrenza in segmenti tradizionalmente protetti, esercitando pressioni sui meccanismi di formazione dei prezzi e alterando gli equilibri dei saldi commerciali interni. L'Italia mantenne perciò una linea di prudenza rispetto all'estensione di tali preferenze, anche perché mancavano adeguati strumenti di sostegno diretto alle filiere locali capaci di assorbire l'urto concorrenziale nei comparti più esposti[50]. Si impone pertanto una rilettura del dibattito sulla riforma della PAC a partire da quel decennio, esaminando la postura dei governi italiani alla luce della questione mediterranea e del connesso ripensamento della collocazione del Mezzogiorno agricolo nella CEE.

Per superare una lettura meramente istituzionale della PAC, la ricerca adotta un'impostazione settoriale che osserva come i regimi di prezzo e le Organizzazioni comuni di mercato si siano tradotti in incentivi territoriali e scelte d'impresa. La vitivinicoltura è assunta come osservatorio privilegiato perché diffusamente radicata sul territorio nazionale e perché, storicamente, presenta assetti produttivi e strategie di mercato differenti tra le aree settentrionali e meridionali. Questa scelta comporta alcuni limiti analitici, legati al fatto che la vitivinicoltura occupò una posizione secondaria nell'architettura della PAC e che l'OCM vino fu istituita soltanto nel 1970. Ne consegue che il caso illumina meccanismi e traiettorie specifiche del comparto, senza restituire in modo esaustivo la matrice complessiva della politica agricola comune.

Ciononostante, il comparto vinicolo offre un banco di prova coerente per valutare il nesso tra la riconfigurazione postcoloniale e l'integrazione comunitaria. Il segmento dei vini da taglio meridionali tornò a collocarsi sul mercato francese in sostituzione dei flussi algerini affermatisi dalla seconda metà del XIX secolo, entro una cornice istituzionale segnata dalla PAC e dall'unione doganale della CEE che assicurava accessi regolati e prevedibilità degli scambi. La diffusione della viticoltura in Italia, in Francia e nella Germania sudoccidentale aveva generato sistemi produttivi plurali, modellati

[50] Cfr. E. Karamouzi, *Greece, the EEC and the Cold War, 1974–1979. The Second Enlargement*, London, Palgrave Macmillan, 2014; C. Blanco Sio-Lopez, S. Muñoz, *Converging Pathways. Spain and the European Integration Process/Itinerarios Cruzados. España y el processo de construcción europea*, Bruxelles, Peter Lang, 2013. Cfr. anche la letteratura economica come L. Tsoukalis, *Greece and the European Community*, Farnborough, Saxon House, 1979; G. N. Yannopoulos (a cura di), *The EEC and the Mediterranean countries*, Basingstoke, Macmillan in association with the Graduate School of European and International Studies, University of Reading, 1986; per l'analisi dei flussi di credito si rinvia a T. A. Georgakopoulos, *Greece in the EC: Inter-Country Income Transfers*, in «Journal of Common Market Studies», XXV, 2, December 1986, pp. 119-132.

dall'altimetria e dalle condizioni pedoclimatiche locali. Più precisamente, nel Mezzogiorno, accanto a un'ampia sfera di autoconsumo e di scambi di prossimità, in cui il vino fungeva da complemento alimentare, le produzioni meridionali italiane si erano storicamente specializzate nello sbocco mercantile come vini da taglio destinati ad accrescere la gradazione di vini di altre aree. In questo lavoro l'attenzione si concentra su tale versante commerciale, per la maggiore rilevanza nelle dinamiche interregionali e comunitarie; la dimensione interna è richiamata soltanto a fini di contesto e non costituisce oggetto di analisi sistematica. L'ipotesi è che l'«europeizzazione» della vitivinicoltura meridionale, attraverso il suo inserimento nei flussi interregionali e comunitari – abbia, in una fase iniziale, rafforzato l'adesione dei gruppi rurali meridionali al progetto comunitario.

A tal proposito, nel capitolo II si analizzano le interazioni tra l'impianto comunitario e le strategie nazionali di intervento nel settore primario. Una chiave utile per interrogare questa dinamica è offerta dai negoziati per l'introduzione dell'Organizzazione comune di mercato del vino (OCM-vino), varata nell'aprile 1970. Nel contesto italiano, tale regolazione fu letta come un'occasione per valorizzare le produzioni del Mezzogiorno, soprattutto rispetto alla concorrenza extra-CEE, mediante l'export nel MEC. A differenza di altri comparti sostenuti dalla politica dei prezzi elevati, la vitivinicoltura fu inquadrata in un modello basato sull'integrazione commerciale e sulla qualificazione dell'offerta. Il dibattito innescato dal Piano Mansholt (dicembre 1968) – volto a ridurre i prezzi agricoli comuni e a potenziare gli investimenti strutturali – sembrò avvalorare questa impostazione. L'OCM-vino rifletteva le ambivalenze di una fase in cui le opportunità offerte dall'integrazione europea si scontravano con i vincoli di una regolazione comunitaria sempre più attenta all'efficienza e alla selezione settoriale.

Nella tesi si cerca, inoltre, di valutare se e in quale forma tale adesione si sia poi incrinata con l'avvio, in sede CEE, del dibattito sull'allargamento mediterraneo e sulla revisione del regime di protezione, quando i benefici attesi apparvero più incerti e i costi di adattamento più gravosi. Il capitolo III ricostruisce il mutamento di strategia della politica agricola italiana successivo alla presentazione, nel dicembre 1968, del secondo piano Mansholt, che sollevò l'esigenza di contenere la spesa del FEOGA e di smaltire le eccedenze produttive indotte dalla PAC. In questo nuovo scenario, il comparto del vino divenne terreno di sperimentazione di nuove logiche d'intervento, tese non più a sostenere

la produzione mediante strumenti espansivi, ma a orientarla verso segmenti ad alta redditività, capaci di rispondere alla crescente domanda estera di beni di qualità. La valorizzazione delle filiere di eccellenza si configurò dunque come una strategia per rilanciare la proiezione internazionale dell'agricoltura italiana, ridefinendone il posizionamento competitivo all'interno dei mercati europei e globali. Tale transizione, tuttavia, non fu priva di contraddizioni. Le pratiche di adulterazione e sofisticazione, che continuarono a emergere in alcune aree, non possono essere interpretate esclusivamente come esiti di comportamenti devianti o di arretratezza culturale, ma vanno lette come indicatori di una modernizzazione disomogenea, segnata da profondi squilibri territoriali e da una difficile riconversione degli assetti produttivi. La parabola del vino meridionale viene quindi assunta come epifenomeno della più ampia ristrutturazione dell'agricoltura italiana, nella quale la riforma della PAC e il riassetto dell'intervento pubblico nazionale rappresentarono snodi decisivi.

Uno dei limiti di un'impostazione analitica in chiave settoriale risiede nel rischio di "rinchiudere" l'osservazione entro il perimetro dei singoli negoziati di comparto, perdendo di vista i processi di più ampia portata e le grandi questioni che li attraversano, e rendendo più ardua l'elaborazione di *pattern* comuni e quadri interpretativi di respiro generale. Una simile prospettiva complica, in particolare, la ricerca e l'individuazione di un interesse sovranazionale sufficientemente coerente da offrire agli esecutivi riuniti nel Consiglio un punto di raccordo omogeneo sulla PAC. Per affrontare adeguatamente questo problema sarebbe necessario estendere lo sguardo al quadro internazionale, richiamando in modo sistematico i negoziati in sede GATT e, successivamente, WTO. In questo lavoro tali livelli saranno richiamati solo in quei passaggi in cui specifiche questioni discusse sul piano multilaterale hanno inciso in modo diretto sulle vicende italiane e, in particolare, sul settore vitivinicolo. Tale scelta è legata, in primo luogo, al fatto che, anche in virtù della PAC, la liberalizzazione agricola in sede GATT fu complessivamente rinviata sino alla fine del XX secolo. In secondo luogo, una trattazione approfondita e sistematica delle dinamiche del multilateralismo commerciale in campo agricolo richiederebbe un progetto di ricerca autonomo, eccedendo i confini analitici del presente lavoro.

La terza parte analizza la risposta delle organizzazioni agricole italiane alla proiezione euroccidentale dell'agricoltura italiana sin dall'immediato dopoguerra,

ricostruendo in che modo il processo di integrazione abbia via via rimodellato i rapporti tra queste organizzazioni e i governi di Roma. Il passaggio a un regime comunitario di tutela agricola ha mutato anche la rappresentanza politica delle campagne. La questione è se il "collateralismo" tra la Democrazia cristiana e la Coldiretti[51], che per oltre due decenni aveva garantito una presenza diretta degli interessi agricoli nelle sedi decisionali nazionali, sia stato effettivamente compromesso dalla progressiva «europeizzazione» delle politiche agricole oppure se si sia ricomposto entro nuovi equilibri nei quali le reti tradizionali di intermediazione hanno rinegoziato funzioni e accessi.

Si riconosce che un diverso percorso sarebbe stato possibile, muovendo dalle prime OCM (cereali, lattiero-caseari, carni, burro) dei primi anni Sessanta per seguire in maniera normativa l'evoluzione degli strumenti comunitari e solo in un secondo momento le reazioni interne. In questa sede si è preferito un angolo d'osservazione che consenta di cogliere la rinegoziazione delle intermediazioni fra i partiti e le rappresentanze agricole e di misurare in che modo l'adozione delle OCM e dei regimi di prezzo abbia trovato sponde, resistenze o adattamenti nel sistema nazionale.

La trattazione sistematica è rinviata alla parte III, dedicata all'evoluzione del collateralismo politico nelle campagne. Si anticipa, tuttavia, che la riorganizzazione dell'intervento pubblico e la riformulazione della PAC determinarono uno slittamento progressivo delle priorità dalla stabilizzazione sociale alla razionalizzazione produttiva e all'integrazione verticale tra l'agricoltura e l'industria agroalimentare, con effetti immediati sulla geometria della rappresentanza. Arretrò la centralità delle corporazioni orizzontali di categoria e avanzarono configurazioni di filiera più coerenti con la competizione nel Mercato comune. L'indagine tenta una sintesi nel lungo periodo delle principali posizioni in materia agricola comunitaria delle maggiori associazioni generaliste, per ricavarne un cambiamento di approccio alla concertazione. Resta da accertare se tale riassetto debba essere letto come esito necessario di trasformazioni

[51] Gli studi sui corpi intermedi nel sistema repubblicano hanno fatto ricorso alla categoria di «collateralismo», attribuendole una valenza polemica, per indicare un assetto fondato su un rapporto organico e tendenzialmente gerarchico tra i partiti di massa – in particolare la Democrazia cristiana – e una fitta costellazione di organizzazioni collaterali (sindacati, cooperative, associazioni religiose e civico-politiche) impiegate come canali periferici di socializzazione, mobilitazione e intermediazione degli interessi locali. Si veda a titolo di esempio J. La Palombara, *Interest Groups in Italian Politics*, Princeton (NJ), Princeton University Press, 1964; V. Capecchi, V. Cioni Polacchini, G. Galli, G. Sivini, *Il comportamento elettorale in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1968; A. Manoukian, (a cura di), *La Presenza Sociale del PCI e della DC*, Istituto di Studi e Ricerche Carlo Cattaneo. Ricerche sulla partecipazione politica in Italia IV, Bologna, Il Mulino, 1968.

strutturali legate alla riduzione dell'occupazione agricola, alla concentrazione del capitale e all'integrazione dei mercati oppure come prodotto di una regia politica che mirava a sostituire il bacino rurale in contrazione con una coalizione tra grande agricoltura capitalizzata e industria alimentare, attenuando la dipendenza da un protezionismo divenuto insostenibile sul piano finanziario e politico.

Il confronto tra politiche di sostegno dei prezzi e politiche strutturali, vale a dire tra misure di tutela del reddito agricolo e interventi di modernizzazione di lungo periodo, costituisce il terreno su cui si sono prodotte le principali divergenze tra i governi nazionali e tra il Consiglio e la Commissione europea. In questo spazio negoziale si misurano scelte, mediazioni e limiti dell'azione italiana ed europea nel settore. Il capitolo IV esamina le strategie attraverso cui i governi italiani e le principali organizzazioni dei produttori reagirono alle spinte liberalizzatrici provenienti da Bruxelles e da Washington, assumendo come cornice analitica il modello neocorporativo elaborato da Philippe C. Schmitter e Gerhard Lehmbruch. Tale apparato teorico, concepito originariamente per i settori industriali delle democrazie pluraliste al fine di tematizzare la dialettica triangolare fra governo, industria e sindacati, è qui impiegato per lo studio della concertazione in un ambito, quello agricolo, caratterizzato da arene negoziali più composite e da una diversa morfologia degli interessi.

Per questo motivo, l'utilizzo della categoria resta limitato alla comprensione dei meccanismi di partecipazione dei gruppi datoriali: il modello trilaterale cui rinvia il "neocorporatismo" schmittiano, fondato sulla mediazione istituzionalizzata del conflitto di classe tra datori di lavoro e lavoratori, non trova infatti un corrispettivo pieno nel caso agricolo. Il perimetro dell'indagine privilegia il versante dei produttori. Le rappresentanze del lavoro agricolo, in particolare i braccianti, sono richiamate quando risultano determinanti per gli equilibri politici interni o per la dinamica negoziale, ma non costituiscono oggetto di trattazione sistematica in questo capitolo. In tal senso, il modello neocorporativo è adottato come dispositivo di analisi per misurare la configurazione degli attori, le modalità di negoziazione e gli esiti del confronto, senza assumere un'equivalenza piena tra il caso agricolo italiano e i regimi neocorporativi industriali in senso stretto. L'ipotesi è che si sia delineato un modello originale di concertazione tra le istituzioni comunitarie, le autorità nazionali e le rappresentanze agricole, in particolare la Coldiretti, che consente di interrogarsi sul grado di autonomia (o dipendenza) del decisore

pubblico nazionale rispetto ai gruppi di interesse, nonché sull'impatto che le strutture comunitarie ebbero nel progressivo sminamento del conflitto sociale nelle campagne.

Applicata alla vitivinicoltura italiana, questa prospettiva mette in primo piano una frammentazione che condiziona l'analisi della formazione delle preferenze e della rappresentanza degli interessi[52]. La filiera si articola tradizionalmente tra la produzione primaria, il settore della trasformazione e quello della commercializzazione, ambiti che formulano talvolta obiettivi economici distinti e attivano canali di rappresentanza non di rado divergenti[53]. Anche le suddette distinzioni pedoclimatiche territoriali differenziano il Nord e il Sud nella composizione dei mosti e nelle traiettorie di valorizzazione qualitativa, mentre un dualismo dimensionale ha fatto convivere lungo la seconda metà del XX secolo grandi imprese orientate all'export con una costellazione di piccole aziende e cooperative di cantina, generando domande divergenti in materia di sostegni, regimi di qualità e accesso ai mercati esteri. Molte organizzazioni di filiera includono inoltre segmenti con logiche proprie come spumanti, vini liquorosi e altri alcolici, ampliando lo spettro delle istanze e intensificando le tensioni tra interessi[54]. Ne risulta una

[52] Uno studio pur tagliato sulla prima metà del Novecento esplora questo tema. G. Pedrocco, *Un caso e un modello: viticoltura e industria enologica*, in P. P. D'Attorre, A. De Bernardi (a cura di), *Studi sull'agricoltura italiana: società rurale e modernizzazione*, Milano, Feltrinelli Editore, 1994, pp. 315-342.

[53] La letteratura dedicata al tessuto produttivo vitivinicolo si è sviluppata prevalentemente su scala regionale o sub-regionale, privilegiando analisi radicate nei contesti locali. Un esempio emblematico è offerto da L. Mocarelli, M. Vaquero Piñeiro, *Imprenditoria vinicola nell'Italia centrale: dalla mezzadria ai mercati globali*, in «Proposte e Ricerche: economia e società nella storia dell'Italia centrale», LXXIX, *Formaggio e vino: per una storia del settore agroalimentare in Italia,* F. Chiapparino, P. Tedeschi (a cura di), 2, 2017, pp. 153-173. Accanto a queste letture di taglio territoriale, non mancano tentativi di sintesi nazionale con impostazione macroeconomica: si vedano, fra gli altri, E. Pomarici, R. Sardone, *Il settore vitivinicolo in Italia: Strutture produttive, mercati e competitività alla luce della nuova OCM*, in «Studi e Ricerche», Roma, INEA, 2001; E. Pomarici, F. Boccia, *La filiera del vino in Italia, struttura e competitività*, in G. P. Cesaretti, R. Green, A. Mariani, E. Pomarici (a cura di), *Il mercato del vino: tendenze strutturali e strategie dei concorrenti*, Milano, FrancoAngeli, 2006. Le traiettorie evolutive del comparto nazionale sono descritte in sintesi di storia economica comparata con gli altri grandi centri di produzione internazionali, cfr. A. Corsi, E. Pomarici, R. Sardone, *Italy*, in *The World's Wine Markets. Globalization at work*, K. Anderson (ed), Cheltenham (UK)-Northampton (MA), Edward Elgar, 2004, pp. 73-97. Solo in anni recenti la ricerca ha cominciato a esplorare con sistematicità la dimensione simbolica che circonda il vino, come testimonia il volume di M. Vaquero Piñeiro, P. Tedeschi, L. Maffi, *A History of Italian Wine. Culture, Economics, and Environment in the Nineteenth through Twenty-First Centuries*, Cham, Palgrave Macmillan, 2022.

[54] Le società cooperative impegnate nella raccolta, conservazione e trasformazione dei prodotti agricoli hanno beneficiato di alcune disposizioni con l'obiettivo di favorire la costituzione e il rafforzamento delle strutture associative. Ad esempio, il Programma di Sviluppo Economico Nazionale per il quinquennio 1966-1970 indicava esplicitamente nella cooperazione uno strumento imprescindibile per potenziare la capacità imprenditoriale dell'agricoltura italiana, considerandola particolarmente adatta a migliorare le condizioni operative del settore nelle fasi più critiche della trasformazione industriale e della commercializzazione dei prodotti agricoli. Programma Economico Nazionale per il quinquennio 1966-70, 27 luglio 1967, n. 865, *Capitolo XVIII*, punto 184. Cfr. anche C. Giacomini, *Forme associative e difesa contrattuale degli agricoltori*, in «Rivista di politica agraria», XXI, 1, marzo 1974, pp. 51-62.

rappresentanza segmentata lungo assi funzionali e territoriali che richiede sedi negoziali capaci di integrare preferenze eterogenee entro un disegno unitario di politica di settore[55].

La valutazione del comparto vitivinicolo è condotta soprattutto rispetto agli obiettivi formalizzati nei negoziati e agli esiti effettivamente conseguiti. Le divergenze emerse lungo le diverse fasi del processo negoziale sono trattate in misura più limitata, perché dai verbali del Consiglio risulta talvolta impossibile riconoscere le linee di frattura e, soprattutto, ricostruire i meccanismi del loro assorbimento tra le delegazioni nazionali. Si precisa che, in numerosi casi, le intese effettive tra i governi della CEE non risultano dalle fonti perché si definirono al di fuori del perimetro agricolo, mediante compensazioni incrociate con altri settori, come quelli industriale, energetico e monetario. A complicare ulteriormente la ricostruzione contribuisce il fatto che, per l'Italia, il settore primario non era sistematicamente una priorità.

Nel capitolo V si discuterà il grado di coinvolgimento dei gruppi datoriali vitivinicoli nei negoziati agricoli comunitari. Questo settore fu uno di quelli in cui l'adesione ai principi del mercato unico e l'"europeismo economico" attecchirono con maggiore rapidità. L'Unione Italiana Vini (UIV), espressione degli imprenditori di punta del settore, offre un caso di studio emblematico in tal senso. Il capitolo ricostruisce i dibattiti interni all'associazione, le posizioni assunte a favore dell'opzione comunitaria e dell'armonizzazione normativa, nonché le modalità di cooperazione con le istituzioni nazionali e con i vertici confindustriali dell'agroalimentare. In tal modo si mette in luce come l'UIV abbia contribuito a rimodellare, dall'interno, il sistema di rappresentanza agricola italiano, fungendo da cerniera fra istanze imprenditoriali, governo e *governance* comunitaria.

L'inserimento della viticoltura italiana, e in particolare meridionale, nel quadro comunitario dipendeva da due variabili tra loro intrecciate, ovvero il grado di esclusione delle altre produzioni mediterranee dal MEC e il livello di autosufficienza della Comunità per il vino. Sul versante dell'autosufficienza, almeno fino ai primi anni Settanta, non emersero preoccupazioni sostanziali, perché – come si vedrà – la CEE rimase strutturalmente dipendente dalle importazioni di vino. La partita decisiva per l'Italia si giocò piuttosto attorno al principio della preferenza comunitaria, in forza del quale i prodotti originari degli Stati membri beneficiavano di una tutela prioritaria rispetto alle

[55] Pedrocco, *op. cit.*, pp. 329-336.

produzioni provenienti da paesi terzi. Tale meccanismo, da un lato, attenuava la pressione concorrenziale esercitata dai produttori mediterranei esterni alla CEE e garantiva uno sbocco relativamente protetto al vino meridionale nel Mercato comune, dall'altro, però, complicava le relazioni euromediterranee e limitava le prospettive di apertura commerciale nei confronti dei paesi terzi del bacino.

La quarta sezione della tesi, corrispondente ai capitoli VI e VII, approfondisce tale tensione. La ricostruzione prende avvio dall'istituzione della CEE nel 1957 e dall'accelerazione dei negoziati che condussero alla PAC nel 1962, segue le principali tappe della politica euromediterranea e si spinge fino alla conclusione della Guerra fredda, evidenziando come le priorità di sicurezza e di allineamento internazionale interferissero ricorrentemente con l'obiettivo di tutela agricola europea. Il capitolo VI ricostruisce la genesi e lo sviluppo di tale frizione, dai primi disegni del MEC fino al varo degli accordi commerciali della Politica globale mediterranea a metà degli anni Settanta, chiarendo come le scelte di tutela interna rendessero più complessi i regimi di accesso per i prodotti agricoli dei paesi terzi mediterranei. In questo quadro l'Italia fu chiamata a coniugare gli orientamenti euro-atlantici con la salvaguardia delle proprie filiere, in particolare meridionali. L'indagine evidenzia i tentativi italiani di orientare la PAC verso una protezione selettiva, volta ad attenuare la concorrenza delle produzioni mediterranee dei paesi terzi e a riservare al Mezzogiorno corsie preferenziali per le colture tipiche, tra cui il vino da taglio. Tale strategia risultò efficace nell'immediato; il secondo allargamento comunitario impose tuttavia un ulteriore salto di qualità, spingendo la filiera vitivinicola meridionale verso percorsi di raffinazione produttiva e di specializzazione qualitativa per preservare il posizionamento e la redditività del comparto.

Il capitolo VII ricostruisce questa fase, segnata dall'accentuarsi della concorrenza mediterranea all'interno della CEE proprio in esito al secondo allargamento. Interventi come il "pacchetto Mediterraneo" (1977-78) e i Programmi integrati mediterranei (1986) rappresentarono i principali strumenti comunitari volti a compensare la cronica carenza di investimenti infrastrutturali nelle aree rurali dell'Europa meridionale. I risultati insufficienti nella loro applicazione e nella loro spesa, che sovente la Commissione ha imputato ai governi italiani, sono qui parzialmente riconsiderati soprattutto alla luce della difficoltà di coinvolgere enti locali e regionali. Questi strumenti favorirono una maggiore suddivisione delle competenze tra lo Stato e le regioni, segnando un passo verso la

multilevel governance nel settore agricolo. Negli anni Ottanta la politica mediterranea dell'Italia conobbe un rilancio parziale. Al processo di allargamento mediterraneo della CEE si affiancò infatti un rinnovato dinamismo del Centro Internazionale di Alti Studi Agronomici Mediterranei (CIHEAM).

Nelle pagine conclusive l'analisi cerca di ricomporre le principali funzioni svolte dalla PAC nello sviluppo agricolo del Mezzogiorno e del Paese. Inoltre, vengono formulati alcuni criteri di miglioramento dell'azione pubblica per il Mezzogiorno agricolo. Gli indirizzi proposti mirano a superare la frammentazione nella ripartizione delle competenze tra l'Unione europea, gli Stati e le Regioni. La salvaguardia del carattere comune della PAC dipende dalla capacità di contenere le spinte alla rinazionalizzazione entro una cornice regolatoria condivisa e di accompagnarne l'attuazione con procedure di concertazione, dispositivi di responsabilizzazione degli attori locali e valutazioni sistematiche degli esiti. La questione non riguarda soltanto la distribuzione formale delle competenze, ma investe la trasparenza dei risultati e la prevenzione di trasferimenti impropri dei costi di aggiustamento tra i vari livelli di governo.

Un secondo nodo è l'assenza di un'infrastruttura stabile di cooperazione euromediterranea capace di integrare dimensione tecnica e questioni politiche. In questa prospettiva risulta dirimente la piena valorizzazione del CIHEAM quale piattaforma operativa per l'allineamento degli standard qualitativi, la circolazione delle conoscenze e l'attivazione di iniziative congiunte nel bacino, compensando i limiti degli strumenti ordinari dell'Unione sul versante commerciale. Il presupposto è che il pluridecennale processo di razionalizzazione e, insieme, di progressivo disimpegno dell'intervento comunitario nel settore primario abbia finito oggi per indebolire gli indirizzi strategici originariamente sottesi alla PAC e, con essi, la capacità di orientare in modo coerente i diversi strumenti di politica agricola disponibili e utilizzabili a livello locale.

Le difficoltà di raggiungere una regia coerente tra i livelli di governo e l'assenza di un raccordo tecnico-politico strutturato con il quadrante euromediterraneo hanno ulteriormente accentuato tale indebolimento, rendendo non più rinviabile una riconsiderazione complessiva dell'impianto della Politica agricola comune nel Mezzogiorno. La questione del *government* – inteso come direzione politica e attribuzione chiara delle responsabilità tra i livelli istituzionali – torna preponderante

rispetto alla sola retorica della *governance* multilivello, e costituisce il filo conduttore attraverso cui leggere le politiche comuni nel prosieguo di questo lavoro.

PARTE I

CAPITOLO I – Rassegna storiografica

1.1. Introduzione

Il capitolo passa in rassegna il dibattito accademico sulla PAC, dalla stagione di avvio dell'integrazione europea alla riforma MacSharry del 1993. Si intendono indicare le principali impostazioni metodologiche adottate e le acquisizioni scientifiche più rilevanti sul tema. Finora gli studi storici hanno dedicato poca attenzione all'impatto della cooperazione continentale sull'ideazione di piani di sviluppo agricolo nazionale. Eppure, l'intreccio tra questi due livelli, divenuto ancora più visibile dopo Maastricht, solleva problemi di ricerca inediti relativi alle interdipendenze decisionali multilivello in campo agricolo. Appare necessaria, quindi, una prospettiva multi-scalare dell'intervento agricolo, dove attori operanti a diversi livelli decisionali – locale, nazionale e comunitario – contribuiscono alla definizione di una *governance* agricola europea.

La ricognizione storiografica si articola attorno a quattro nuclei tematici, selezionati dallo scrivente per individuare le principali convergenze e differenze tra gli studiosi sul tema. La prima riguarda gli studi che si sono occupati dei dibattiti politici coevi alla formulazione della politica agricola comunitaria e alle successive fasi di riforma. La seconda analizza le ripercussioni del regime protezionistico agricolo europeo sulle dinamiche di politica di vicinato nel bacino mediterraneo. La terza esamina gli studi rivolti alle interazioni che si sono tenute nei decenni tra le forze di governo italiane e gli interessi organizzati agricoli. La quarta, infine, espone la letteratura economica relativa all'interventismo agrario europeo e italiano. Per economia di spazio e per proporre elementi di sintesi, si è deciso di concentrarsi su un numero limitato di autori. Oltre al dibattito italiano, si è dato risalto alla letteratura anglosassone e, in misura minore, ad alcuni contributi in lingua tedesca, francese, spagnola e greca. Internazionalizzare il respiro del dibattito e comparare diverse prospettive di analisi sono le principali sfide di questa rassegna[56].

[56] Qualche tentativo di tracciare le principali letture storiografiche sulla PAC è stato già compiuto da alcuni studiosi. In questa sede si ricorda l'articolato lavoro di sintesi condotto da A.T. Sørensen, *Denmark, the Netherlands and European Agricultural Integration, 1945-1960*, Tesi di dottorato presso European

1.2. Principali linee di ricerca macroeconomica e storiografica sulla PAC

La letteratura economica si è concentrata fondamentalmente sulle distorsioni del mercato, ma ha offerto un contributo limitato alla comprensione storica del fenomeno, trascurando le motivazioni politiche sottese alla sua logica redistributiva.

Modelli econometrici e l'abbondanza di dati statistici hanno permesso, infatti, una valutazione immediata degli impatti macroeconomici della PAC. Questa impostazione ha privilegiato l'analisi dei costi e delle distorsioni rispetto all'indagine delle logiche politiche e delle dinamiche di formazione del consenso che sorreggevano la PAC. In particolare, sono stati evidenziati gli oneri potenzialmente insostenibili del sistema dei prezzi elevati garantiti[57]. Inoltre, è stato osservato che le politiche doganali hanno rappresentato un ostacolo all'integrazione commerciale tra la Comunità e i paesi terzi, influenzando la proiezione globale della CEE e intaccando l'aspirazione europea a occupare un ruolo da protagonista nella regolazione dei rapporti Nord-Sud del mondo post-coloniale[58].

University Institute, Dipartimento di Storia e civilizzazione, 2008, cap. 2. Alcune considerazioni sullo stato dell'arte relativo alla PAC vengono espresse anche in K. K. Patel, *The history of European integration and the Common Agricultural Policy: an introduction*, *Fertile ground for Europe? The History of European Integration and the Common Agricultural Policy since 1945*, in id. (ed.), Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 2009, pp. 7-19. Anche Laschi evidenzia la ricca produzione scientifica attorno alla Politica agricola comune. La studiosa ricorda, tuttavia, che questa abbondanza di testi non si è tradotta in un avanzamento della riflessione storica sulle cause che hanno portato alla nascita della PAC e sulle ragioni che ne hanno condizionato l'evoluzione. «La PAC è stata molto commentata e poco raccontata». G. Laschi, *L'Europa Agricola*, cit., p. 11.

[57] La letteratura economica sul tema è sterminata. Tra i contributi che si possono menzionare cfr. M. D. Bale, E. Lutz, *Price Distortions in Agriculture and their Effects: An International Comparison*, in «American Journal of Agricultural Economics», LXIII, 1, pp. 8-22, 1981; K. J., Thomson, D.R. Harvey, *The Effiiciency of the Common Agricultural Policy*, in «European Review of Agricultural Economics», 8, 1, January 1981, pp. 57-83; A. E. Buckwell, D. R. Harvey, K. J. Thomson, K. A. Parton, *The Costs of the Common Agricultural Policy*, London, Routledge, 1982; R. Tyers, *International Impacts of Protection: Model Structure and Results for EC Agricultural Policy*, in «Journal of Policy Modeling», VII, 2, June 1985, pp. 219-252; E. Rieger, *The Common Agricultural Policy*, in H. Wallace, W. Wallace (a cura di), *Policy-making in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2010, pp. 162-190; M. Spoerer, *"Fortress Europe" in Long-term Perspective: Agricultural Protection in the European Community, 1957-2003*, in «Journal of European Integration History», 16, 2, March 2011, pp. 143-162; F. Sotte, *La Politica agricola comune. Storia e analisi*, Firenze, Firenze University Press, 2023. Per una rassegna del dibattito economico sulla PAC di fine XX secolo, cfr. D. G. Demekas, K. Bartholdy, S. Gupta, L. Lipschitz, T. Mayer, *The Effects of the Common Agricultural Policy of the European Community: A Survey of the Literature*, in «Journal of Common Market Studies», XXVII, 2, December 1988, pp. 113-145.

[58] Nello specifico si segnala J. S. Marsh (ed.), *European Agriculture in a Uncertain World. Rapporteur for a panel of experts*, Paris, Atlantic Institute for International Affairs, 1975. Si tratta del resoconto di una serie di incontri tenutisi il 29-30 giugno 1974 e il 10-11 gennaio 1975, che vide la partecipazione di esperti internazionali del settore, tra cui Denis Bergman, Lord Kaldor, Hans-Broder Krohn, Manlio Rossi-Doria, John A. Schnittker, Carl Thomsen, Pierre Uri e Hans Wilbrandt. Dal rapporto emerge l'auspicio che la politica internazionale punti a una maggiore stabilizzazione dei prezzi nel mercato agricolo globale, creando un contesto più favorevole al progressivo avvicinamento dei prezzi europei a quelli internazionali. La

Un filone di studi economici orientato a indagare gli effetti territoriali della PAC si è sviluppato fin dagli anni Sessanta. A partire dall'indagine sulle aree depresse della Comunità, tra cui il Mezzogiorno d'Italia, la politica agricola è stata interpretata come un fattore di riproduzione – anziché di riduzione – degli squilibri regionali[59]. Gli studi sul tema hanno osservato che l'architettura del sistema dei sussidi, così come era stata definita dai regolamenti comunitari della prima metà degli anni Sessanta, favoriva solo alcuni specifici comparti, come cereali, latte, carne, burro e zucchero, penalizzando invece le colture tipicamente mediterranee, concentrate proprio nel Mezzogiorno. A questo problema si aggiungeva anche l'effetto selettivo del sistema dei prezzi garantiti, che tendeva a premiare le aziende più grandi e meccanizzate, sfavorendo le piccole imprese familiari, che erano tendenzialmente prevalenti proprio nel Sud Italia. Questa rinnovata attenzione agli effetti asimmetrici della politica redistributiva europea ha aperto nuove linee di riflessione sulle prospettive di modernizzazione agricola del Mezzogiorno nel quadro del nascente MEC. In particolare, l'accento è stato posto sulla necessità di rafforzare il versante strutturale dell'intervento comunitario. La scarsa capacità di investimento dei singoli Stati membri, come l'Italia, avrebbe potuto essere compensata da un maggiore contributo delle istituzioni comunitarie. A queste osservazioni critiche si è accompagnata una riflessione più ampia sull'inefficacia dei sussidi indirizzati alle imprese agricole meno competitive e sulla frammentazione del quadro normativo che regolava il settore[60].

Più che la struttura amministrativa o le inefficienze gestionali, a suscitare le critiche più aspre fu la logica assistenziale che sorreggeva il disegno comunitario in

---

riflessione è particolarmente interessante se contestualizzata nel quadro dei primi anni Settanta, caratterizzati dal primo allargamento della CEE con l'adesione di Regno Unito, Irlanda e Danimarca nel 1973. Questo studio insiste sulla necessità di normalizzare il mercato internazionale e riformare la PAC in senso produttivistico. Il contributo inaugura un filone di studi volto a ricercare formule di avvicinamento graduale del mercato europeo al sistema dei prezzi internazionale. Oltre a M. D. Bale, E. Lutz, *Price Distortions*, cit cfr. anche R. Tyers, K. Anderson, *Disarray in world food markets: A quantitative assessment*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992; K. Anderson, R. Tyers, *Liberalizing OECD Agricultural Policies in the Uruguay Round: Effects on Trade and Welfare*, in «Journal of Agricultural Economics», XXXIX, 2, May 1988, pp. 197-216.

[59] V. Cosentino, R. Fanfani, M. Gorgoni, *Alcuni aspetti dello sviluppo dell'agricoltura meridionale dal secondo dopoguerra a oggi*, in A. Graziani, E. Pugliese (a cura di), *Investimenti e disoccupazione nel Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino, 1979; M. De Benedictis (a cura di), *L'agricoltura nello sviluppo del Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino, 1980; G. Podbielski, *The Common Agricultural Policy and the Mezzogiorno*, in «Journal of Common Market Studies», XIX, 4, June 1981, pp. 331-350.

[60] Cfr. G. Coda Nunziante, *Contraddizioni Nord-Sud nella CEE e politica mediterranea*, in *L'agricoltura nello sviluppo*, cit., pp. 107-129.

campo agricolo. Stefan Tangermann, uno dei più autorevoli studiosi della PAC, ha sintetizzato la sua resistenza al cambiamento osservando come «the long and multifarious history of the CAP could easily be written up as a history of attempts at reforming this policy – mostly failed attempts»[61]. Il divario crescente tra l'aspettativa di una riforma e la riluttanza dei governi a promuoverla alimentò un clima politico sempre più acceso. Nel settembre del 1990, la rivista *The Economist*, da sempre un punto di riferimento per le *élite* intellettuali europee di orientamento liberale, espresse un giudizio impietoso sulla PAC. A margine delle negoziazioni tra gli Stati Uniti e la Comunità economica europea per la riduzione delle barriere tariffarie nel corso dell'Uruguay Round (1986-1993), il quotidiano britannico definì la PAC come «the single most idiotic system of economic mismanagement that rich western countries have ever devised»[62]. Nonostante tali giudizi apodittici, che tendevano a rappresentare la PAC come una struttura aliena alla tradizione europea, una parte della storiografia economica ha invece indagato le sue radici ideologiche e culturali, rintracciando nelle politiche agricole nazionali del tardo Ottocento e della prima metà del Novecento alcune delle matrici del protezionismo agricolo comunitario.

Michael Tracy ha offerto una "storia lunga" del protezionismo agricolo europeo. La sua principale opera, *Government and Agriculture in Western Europe*, fu pubblicata a metà degli anni Sessanta, ma subì continui aggiornamenti fino alla fine degli anni Ottanta[63]. Attraverso l'indagine dei casi francese, tedesco, britannico e danese, Tracy ha cercato di dimostrare che l'ingresso in Europa di derrate agricole a basso costo provenienti dai mercati internazionali fu alla base della progressiva introduzione di barriere doganali e misure di sostegno diretto al settore primario. Tale assetto sarebbe perdurato fino alla fine degli anni Quaranta del Novecento, quando gli Stati europei iniziarono a esplorare nuovi modelli di protezione per l'agricoltura. Tracy sottolinea in questo modo le continuità storiche e sostiene che le radici della Politica agricola comune si trovano nella lunga tradizione di sostegno artificiale agli agricoltori e nelle barriere

[61] S. Tangermann, *An Ex-post Review of the 1992 MacSharry Reform*, in K. A. Ingersent, A. J. Rayner, R. C. Hine, (eds.), *The Reform of the Common Agricultural Policy*, London Palgrave Macmillan, 1998, p. 12.
[62] S.n., *Europe's farm farce. The latest quarrel over reforming Europe's farm trade has missed the point*, «Economist», 29 September 1990, p. 15. L'aspra critica espressa dal periodico britannico va ricondotta al contesto dell'Uruguay Round, durante il quale erano in corso le negoziazioni commerciali tra la Comunità economica europea e gli Stati Uniti per la riduzione delle barriere commerciali internazionali.
[63] M. Tracy, *Government and agriculture in Western Europe 1880-1988*, 3a ed., Hemel Hempstead, Harvester Wheatsheaf, 1989.

doganali che la maggior parte dei paesi europei aveva adottato nella prima metà del Novecento[64].

Nel complesso, Tracy è stato uno dei primi studiosi a ripercorrere i negoziati intergovernativi per la costituzione di una politica agricola comunitaria già a partire dalla prima metà degli anni Cinquanta, con il cosiddetto *Green Pool*. In questo modo, l'autore ha confutato l'idea retrospettiva che la Comunità economica europea sia stata l'unica arena di riferimento per la cooperazione agricola europea, evidenziando che altri organi internazionali, come l'OECE, potevano svolgere questo ruolo. Nello studio dell'agricoltura dopo il 1945, Tracy ha fornito indicazioni significative sulle trasformazioni della normativa agricola in Francia, Germania, Gran Bretagna e Danimarca. Tuttavia, non ha tenuto sufficientemente conto delle dinamiche politiche che caratterizzarono l'Europa postbellica. Inoltre, un confronto tra le economie agricole dell'Europa occidentale richiede un'attenzione particolare alle differenze climatiche e ambientali che caratterizzano il paesaggio rurale europeo, aspetti che nel lavoro di Tracy non hanno trovato opportuno spazio. L'ipotesi di un "lungo Novecento" dell'agricoltura europea è stata trattata da Tracy principalmente dal punto di vista macroeconomico, mentre le dinamiche politiche, sociali e i condizionamenti ambientali che hanno differenziato, ad esempio, la campagna britannica dal *Midi* francese, sono stati meno valorizzati.

Nell'impostazione metodologica degli studi economici sulla PAC di fine XX secolo, le ricostruzioni storiche sono state prevalentemente utilizzate come supporto o introduzione per l'analisi macroeconomica. Un esempio di questo approccio è rappresentato dal lavoro di Robert Ackrill, che ha proposto una storia istituzionale della PAC, suddivisa secondo le attività dei commissari europei all'agricoltura, dalla sua

[64] Secondo Tracy la PAC «was fully in the tradition of support systems in the major countries of the Six. Intervention had been practised in France, for instance, since the introduction of the ONIB in 1936, while the whole system clearly owed much to the post-war German *Einfuhr- und Vorrasstellen* and in turn to the Nazi *Reichsstellen*. Perharps the ancestry can even be traced back to the Kanitz grain monopoly proposal for the 1890s». p. 269. Cfr. anche pp. 361-363. Tracy ha evidenziato come le strategie di difesa del settore agricolo si siano diversificate a seconda dei contesti nazionali e delle scelte di governo. In Francia, Germania e Italia, la risposta politica alla contrazione dei prezzi agricoli alla fine del XIX secolo coincise con l'applicazione di elevate tariffe a difesa della produzione interna. Al contrario, Gran Bretagna e Danimarca mantennero una posizione liberista fino agli anni Trenta, con la Danimarca che vide un notevole sviluppo della zootecnia a seguito del calo dei prezzi dei cereali. Tuttavia, la crisi degli anni Venti e Trenta, con il conseguente calo dei profitti agricoli, costrinse anche questi paesi ad abbandonare la linea liberista e ad adottare misure di sostegno ai prezzi e barriere tariffarie. Ivi, pp. 126-127.

costituzione fino agli anni Novanta[65]. Ackrill ha evidenziato gli elementi di continuità, se non addirittura di immobilismo, nella storia dell'intervento comunitario in agricoltura[66]. In questo modo ha cercato di spiegare le ragioni economiche alla base della revisione della PAC e il ruolo del commissario Raymond MacSharry[67]. Nel complesso, Ackrill ha ribadito l'interpretazione diffusa della PAC come uno strumento di redistribuzione della ricchezza irrazionale e antieconomico, oltre che come un fattore di squilibrio dei mercati internazionali. Di conseguenza, la PAC è stata nuovamente dipinta come un modello di intervento economicamente incomprensibile, ma ancora tutto da spiegare dal punto di vista politico e sociale.

La critica economica alla PAC ha a lungo privilegiato la questione dell'efficienza, bollando il suo assetto protezionistico come un intreccio di collateralismo economico e clientelismo elettorale. In questa lettura, però, si è finito per oscurare le ragioni politiche che indussero i governi europei, tra cui quello italiano, ad accettare un meccanismo redistributivo di tale portata. Dalla metà degli anni Novanta la storiografia ha iniziato a colmare tale lacuna, mostrando che l'adesione italiana rispondeva a esigenze più complesse, come reinserire l'agricoltura nel sistema euroccidentale. Una ricostruzione incentrata esclusivamente sulle logiche economiche non spiega né la tenacia con cui i governi a guida democristiana difesero determinati sostegni né il modo in cui li saldarono a una più ampia strategia industrialista. Per comprendere la logica di fondo è indispensabile una prospettiva storica che intrecci le politiche agricole alle tensioni, allora inedite, tra città e campagna, e agli obiettivi di proteggere l'agricoltura estensiva e di governare l'esodo rurale, in particolare nel Mezzogiorno. All'interno di questo quadro multilivello, la PAC appare come uno strumento concepito per diluire i tempi di liberalizzazione dei mercati rurali tra i Sei e governare l'uscita progressiva dal mondo agricolo, piuttosto che per accelerarla.

1.3. Il dibattito storiografico sulle funzioni della PAC

[65] In particolare, R. Ackrill, *Common Agricultural Policy*, Sheffield, A&C Black, 2000, in particolare cfr. cap. II, pp. 49-76.
[66] E. Rieger evidenzia la complessità definita «bizantina» del sistema messo in piedi con la PAC, in *The Common Agricultural Policy: Politics against Markets*, in H. Wallace, W. Wallace (eds.), *Policy-making in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2000, pp. 179-210, la citazione è a p. 190.
[67] R. Ackrill, *Common Agricultural Policy*, cit., pp. 49-107.

Proprio il tema della razionalità ha costituito la cornice di senso entro cui i primi studi sull'integrazione agricola europea sono maturati tra gli anni Cinquanta e Sessanta per spiegare le ragioni per cui determinati paesi europei. Alcuni studiosi statunitensi elaborarono un modello teorico di matrice neo-funzionalista per spiegare i meccanismi dell'integrazione europea entro un quadro teorico lineare. A fronte di un funzionalismo classico che proponeva un'idea di integrazione sovranazionale mondiale[68], il neo-funzionalismo si concentrava su disegni regionali più realistici. Tra i principali teorici di questa scuola si annoverano Ernst B. Haas[69], Leon N. Lindberg[70] e Hanns Peter Muth[71]. Questi studiosi hanno interpretato l'integrazione dell'Europa occidentale come un processo autoregolato, in cui il coordinamento in un settore specifico generava spinte integrative in ambiti correlati[72]. L'integrazione nel settore agricolo è stata, quindi, interpretata come un ambito in cui l'integrazione economica ha proceduto con particolare rapidità grazie a comuni interessi nazionali. Lindberg e Muth, nello specifico, hanno sottolineato l'originalità del progetto di cooperazione europea per un settore che, fino ad allora, era gestito da regimi protezionistici nazionali[73].

---

[68] Cfr. soprattutto D. Mitrany, *The functional approach to world organization*, in «International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)», XXIV, 3, July 1948, pp. 350-363. Cfr. anche D. Anderson, *David Mitrany (1888–1975): an appreciation of his life and work*, in «Review of International Studies», 24, 4, October 1998, pp. 577-592.

[69] Cfr. soprattutto E. B. Haas, *Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces, 1950-1957*, Notre Dame (Indiana), University of Notre Dame Press, 2020 (prima ed. Stanford, Stanford University Press 1958); Id., *International integration: The European and the universal process*, in «International organization», 15, 3, July 1961, pp. 366-392. Alcune riflessioni postume sul suo contributo allo studio dell'integrazione europea sono contenute in J. G. Ruggie, P. J. Katzenstein, R. O. Keohane, P. C. Schmitter, *Transformations in the world politics: the intellectual contributions of Ernst B. Haas*, in «Annual Review of Political Science», VIII, June 2005, pp. 271-296, in particolare pp. 277s; B. Tanja (ed.), *The Disparity of European Integration*, New York (NY), Routledge, 2013, in particolare il saggio in esso contenuto di B. Rosamond, *The uniting of Europe and the foundation of EU studies: Revisiting the neofunctionalism of Ernst B. Haas*, pp. 21-38.

[70] Cfr. soprattutto L. Lindberg, *The Political Dynamics of European Economic Integration*, Stanford (California), Stanford University Press, 1963.

[71] Cfr. soprattutto H. P. Muth, *French agriculture and the Political Integration of Western Europe*, Leyden, A. W. Sijthoff, 1970.

[72] Questo meccanismo si basava sull'effetto "spillover": la graduale integrazione economica e amministrativa tra gli Stati membri avrebbe portato alla formazione di nuove problematiche, per la cui risoluzione era necessario un ulteriore incremento dell'interdipendenza interstatale. La scuola neo-funzionalista ha offerto un modello teorico complessivo del percorso integrazionista, attraverso cui spiegare perché paesi con radicate tradizioni nazionali, come la Francia, avessero deciso di cedere parte della loro sovranità in determinati ambiti.

[73] Patel sottolinea lo scarso interesse di Haas per il settore primario, testimoniata dalle poche righe dedicate nel suo *Uniting of Europe* del 1957 alla questione. Al contrario, Lindberg approfondisce il discorso in *The Political Dynamics of European Economic Integration.* Cfr. K.K. Patel, *Fertile ground*, cit., p. 10. Il differente grado di approfondimento sul settore primario nei due testi è indicativo della scarsa rilevanza della questione agricola nell'ambito dell'integrazione europea ancora alla fine degli anni Cinquanta. Come

La teoria neo-funzionalista conobbe una notevole diffusione nel dibattito accademico; ciononostante, fu anche oggetto di critiche soprattutto per la sua impostazione deterministica e teleologica. A partire dagli anni Sessanta furono sviluppate nuove prospettive di indagine allo scopo di riconsiderare il ruolo degli Stati nazionali nella nascente Comunità economica europea[74]. Tuttavia, è stato solo negli anni Novanta, con la fine della Guerra fredda e della logica bipolare, che questo argomento ha subito un significativo rinnovamento grazie alle teorizzazioni di Alan S. Milward.

Il suo volume, *The European Rescue of Nation-State*, pubblicato agli inizi degli anni Novanta, ha dato un netto impulso allo studio del moto integrazionista[75]. Per Milward la cooperazione agricola non è riconducibile ad alcuna aspirazione europeista[76]; al contrario, la sua indagine storiografica ha preso le mosse da una lettura empirica e incentrata sugli interessi agricoli nazionali[77]. All'approccio neo-funzionalista Milward contesta principalmente il primato della politica estera su quella interna come terreno di costruzione dell'integrazione comunitaria; al contrario, sarebbero state proprio le cogenze di politica interna a spingere i governi dei paesi dell'Europa occidentale a individuare soluzioni alternative e condivise. Secondo lo storico britannico, la crescente domanda di

si noterà, gli Accordi di Roma del 1957 davano poche e vaghe indicazioni sulle forme e sulla struttura della cooperazione europea per il settore primario.

[74] S. Hoffmann, *Obstinate or obsolete? The fate of the nation-state and the case of Western Europe*, in «Daedalus», 95, 3, July 1966, pp. 862-915.

[75] A.S. Milward, *The European*, cit.

[76] Milward contesta l'idea di Walter Lipgens secondo cui l'ideale europeo avrebbe avuto un ruolo determinante nella creazione della Comunità economica europea. W. Lipgens, *Der Zusammenschluß Westeuropas. Leitlinien für den historischen Unterricht*, in «Geschichte in Wissenschaft und Unterricht», 34, 1983, pp. 345-372; Id., *A History of European Integration, vol. I: 1945–1947*, Oxford, Clarendon Press, 1982. Milward, invece, predilige l'idea che i leader politici europei fossero principalmente uomini di Stato che rispondevano a esigenze della politica interna. In questo modo, egli ridimensiona le convinzioni federaliste delle classi politiche europee e non attribuisce un particolare ruolo fondativo ai cosiddetti «santi europei». Cfr. A.S. Milward, *The European Rescue,* cit., cap. 6, pp. 281-303; Id., *The Reconstruction of Western Europe*, cit. Un tentativo di rivalutazione dell'ideologia federalista nell'orientare, anche solo in parte, l'integrazione europea è stato fatto da Wolfram Kaiser. Kaiser propende per un'analisi più equilibrata tra la pressione degli interessi nazionali e l'aspirazione verso una cooperazione europea. Questa aspirazione trovò espressione nella cultura cristiano-democratica soprattutto dopo la Seconda guerra mondiale. W. Kaiser, *Christian Democracy and the Origins of European Union*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007. Questa tesi è ripresa anche in altri studi sull'efficacia dell'ideologia europeista nel definire uno spazio regionale pacifico. F. Romero, *L'Europa come strumento di nation-building: storia e storici dell'Italia repubblicana*, in «Passato e presente», XIII, 36, settembre-dicembre 1995, pp. 19-32; G. Laschi, *Una religione civile per l'Europa? Repubblica italiana e costruzione europea*, in P. Dogliani, V. Galimi, *2 giugno: Nascita, Storia e Memorie della Repubblica*, vol. 4, *L'Italia del 1946 vista dall'Europa*, Roma, Viella, 2020, pp. 21-44.

[77] Si tenga presente che questa linea non è stata introdotta da Milward ma ha radici nel dibattito economico e sociologico sulla PAC. Cfr. H. Priebe, D. Bergman, J. Horring, *Fields of Conflicts in European Farm Policy*, London, Trade Policy Research Centre, 1972.

politiche sociali e la questione del consenso democratico posero agli Stati europei sfide comuni e inedite, per superare le quali si ricorse alla costruzione di strumenti di intervento condivisi. L'impostazione di Milward intende superare l'idea canonica che ravvede nel disegno comunitario un'erosione della sovranità politica degli Stati europei; al contrario, esso è inteso come un fattore di "salvataggio" degli Stati e di rafforzamento delle loro capacità intervento in campo economico[78]. Inoltre, la costruzione di una struttura sovranazionale sarebbe risultata meno reversibile e avrebbe offerto un quadro normativo preciso al quale era più difficile per ciascun paese contravvenire[79].

Ne consegue che la PAC sia stata per Milward un esempio paradigmatico del tentativo degli Stati di trasferire parte della loro sovranità a livello comunitario per affrontare meglio le sfide economiche interne. Lungi dal rappresentare una politica irrazionale, tale meccanismo avrebbe consentito ai produttori – soprattutto olandesi e francesi – di accedere a nuove quote di mercato per l'esportazione delle eccedenze, garantendo sbocchi alternativi rispetto alla saturazione dei mercati interni. A fronte dei margini di spesa estremamente ridotti di cui disponevano gli Stati nel secondo dopoguerra, la PAC rappresentava una soluzione istituzionale per attuare una politica agraria sovranazionale più efficace, in grado di sostenere la produzione europea attraverso prezzi garantiti, protezione dalla concorrenza esterna e stabilizzazione dei mercati. Nata con l'intento di incentivare lo sviluppo agricolo e ristrutturare il commercio agroalimentare europeo, la cooperazione nel settore primario si configurava così non come superamento delle politiche nazionali, ma come loro estensione a livello comunitario[80].

---

[78] «After 1945 the European nation-state rescued itself from collapse, created a new political consensus as the basis of its legitimacy, and through changes in its response to its citizens which meant a sweeping extension of its functions and ambitions reasserted itself as the fundamental unit of political organization». A.S. Milward, *The European Rescue,* cit., p. 2.

[79] Questa lettura è espressa in A.S. Milward, V. Sørensen, *Interdependence or integration? A National choice*, in A. S. Milward, F. M. B. Lynch, R. Ranieri, F. Romero, V. Sørensen (eds.), *The frontier of national sovereignty: history and theory, 1945-1992*, London, Routledge, 1993, pp. 1-32.

[80] A.S. Milward, *The European Rescue*, cit., pp. 283–284. Alcune considerazioni di metodo attorno alla produzione scientifica di Milward sono espresso anche in K.K. Patel, *Interests and Ideas Alan Milward, The Europeanization of Agricultural Protection, and the Cultural Dimensions of European Integration*, in F. Guirao, F. M. B. Lynch, S. M. Ramiro Pérez (eds.), *Alan S. Milward and a Century of European Change*, London, Routledge, 2012, p. 405. Il principale lascito storiografico dello storico britannico consiste nell'aver superato la lettura, a lungo egemone, che riduceva la Comunità economica europea a un mero compromesso tra l'industria tedesca e l'agricoltura francese. Questa linea di studio è ribadita da una parte consistente della letteratura economica e storiografica. Cfr. ad esempio T. Judt, *Postwar: A History of Europe since 1945*, London, Penguin, 2005, pp. 305-306. F. De Filippis, L. Salvatici, *L'Italia e la politica*

Le tesi di Milward hanno avuto un impatto notevole sugli studi dell'integrazione europea. Sulle medesime premesse Andrew Moravcsik ha elaborato la teoria di *liberal intergovernmentalism* con la pubblicazione di *The Choice for Europe* nel 1999[81]. Come Milward, anche Moravcsik attribuisce ai governi nazionali le principali responsabilità di indirizzo del processo di integrazione e, al contempo, ridimensiona il ruolo della Commissione europea a una funzione di vigilanza sul rispetto delle norme comunitarie[82]. Vi è motivo di ritenere che questa impostazione sia anche il riflesso della scarsa iniziativa mostrata dalla Commissione dinanzi alle grandi trasformazioni che hanno attraversato l'Europa alla fine del XX secolo, come la riunificazione della Germania, il crollo dell'URSS e le guerre jugoslave[83]. Ciononostante, la rilevazione di una disparità di potere negoziale a favore del Consiglio è un'indicazione preziosa per la comprensione del perché le controversie legate alla PAC siano rimaste irrisolte fino ai primi anni Novanta. I ripetuti sforzi di Bruxelles di liberalizzare l'agricoltura e ridurre parzialmente il sistema dei

agricola del MEC, in P. Bevilacqua (a cura di), *Storia dell'agricoltura italiana in età contemporanea. Mercati e istituzioni*, Vol. 3, Venezia, Marsilio, 1991, p. 550.

[81] A. Moravcsik, *The choice for Europe*, cit. Una ricognizione parziale ma rilevante della produzione scientifica di Moravcsik è M. Pine, *European integration: a meeting ground for history and political science? A historian responds to Andrew Moravcsik*, in «Journal of European Integration History», XIV, 1, January 2008, pp. 87-105. Egli aveva iniziato a riflettere sul processo di integrazione europea già nel 1991 con un saggio sull'Atto Unico Europeo del 1986 in cui contestava il modello teorico neo-funzionalista espresso da Wayne Sandholtz e John Zysman. A. Moravcsik, *Negotiating the Single European Act: national interests and conventional statecraft in the European Community*, in «International organization», XLV, 1, January 1991, pp. 19-56. W. Sandholtz, J. Zysman, *1992: Recasting the European Bargain*, in «World Politics», XLII, 1, October 1989, pp. 95-128.

[82] Ivi, p. 160. Moravcsik sottolinea che «negotiations managed by governments were efficient, whereas interventions by the Commission and other supranational actors were at best redundant and futile; at worst, they were counterproductive, in large part due to the Commission's striking lack of appreciation for fundamental societal and political pressures».

[83] Questa linea teorica ha consentito una rilettura complessiva dell'integrazione comunitaria. Secondo Moravcsik, a partire dagli accordi di Messina del 1955, una serie di fasi negoziali, definite «grand bargains», hanno scandito il riassetto dell'Europa verso un modello di sovranità condivisa in ambiti specifici. L'integrazione comunitaria viene dunque riletta come il risultato di accordi e compromessi tra gli Stati membri, limitata a specifici settori come l'agricoltura. Nel corso della sua analisi, Moravcsik propone una separazione tra gli interessi geopolitici e quelli economici, affermando che solo questi ultimi hanno stimolato la convergenza degli Stati membri. Cfr. anche A. Moravcsik, *Taking preferences seriously: A liberal theory of international politics*, in «International organization», LI, 4, October 1997, pp. 513-553. Dalla sua impostazione deriva una concezione "razionalistica" del moto integrazionista. «European integration can best be explained as a series of rational choices made by national leaders. These choices responded to constraints and opportunities stemming from the economic interests of powerful domestic constituents, the relative power of each state in the international system, and the role of international institutions in bolstering the credibility of interstate commitments», Moravcsik, *The Choice for Europe,* cit. p. 18.

sussidi, nel tentativo di mitigare i costi, vengono ricondotti al problema dell'asimmetria istituzionale tra la Commissione e il Consiglio[84].

Le prime letture storiografiche e politologiche dell'integrazione europea hanno proposto schemi interpretativi relativamente rigidi ed elaborati in larga misura sulla traiettoria francese. Ne consegue che anche il caso agricolo sia stato esaminato quasi esclusivamente alla luce degli interessi delle agricolture dell'Europa continentale. Pertanto, l'Italia pone interrogativi non facilmente assorbibili da queste cornici interpretative, data la sua elevata frammentazione aziendale e dalla persistente presenza al suo interno di manodopera a bassa qualificazione. In particolare, le tesi di Moravcsik mostrano limiti evidenti nel cogliere la natura composita e politicamente mediata dell'adesione italiana al disegno comunitario. Se essa può offrire una chiave di lettura convincente per il caso francese, incentrato su un'agricoltura strutturata e su un interesse strategico chiaramente articolato, si rivela meno efficace nel rendere conto della posizione italiana, dove l'interazione tra agricoltura, equilibrio democratico e coesione territoriale poteva giocare un ruolo più complesso. Quali erano, dunque, le finalità che orientarono la scelta italiana? Più che un calcolo economico razionale, sembra emergere una logica politica volta a utilizzare il sostegno europeo all'agricoltura come strumento di stabilizzazione sociale, di contenimento dell'esodo rurale e di rafforzamento del consenso verso la Democrazia cristiana in ampie porzioni del territorio nazionale. La riduzione della partecipazione italiana all'interno della PAC alla sola logica del sostegno settoriale, come spesso implicito nella letteratura, rischia quindi di occultare la natura trasversale delle poste in gioco: economiche, territoriali e politiche al tempo stesso.

Alcuni studiosi hanno, inoltre, rilevato i limiti di una lettura retrospettiva del processo integrazionista, giudicando l'idea di una progettualità a monte degli Stati come una razionalizzazione a posteriori[85]. L'idea di un rafforzamento degli Stati attraverso la proiezione di competenze verso degli organismi sovranazionali è risultata essere una lettura troppo rigida per descrivere i meccanismi di costruzione della Comunità. Studi

[84] Per uno studio specifico sulla Commissione europea cfr. K. Seidel, *Contested Fields: The Common Agricultural Policy and the Common Fisheries Policy*, in *The European Commission 1973-86*, cit., pp. 313-336.

[85] K. K. Patel, *Europäisierung wider Willen: Die Bundesrepublik Deutschland in der Agrarintegration der EWG 1955-1973*, München, Oldenbourg Wissenschaftsverlag, 2009, p. 507. Patel ha sottolineato che «dieser Interpretation handelt es sich um eine nachträgliche Rationalisierung eines vielschichtigen und teilweise kontingenten Prozesses». Il rilievo critico è implicitamente rivolto anche a Moravcsik, la cui impostazione metodologica è ancora più rigida di quella di Milward.

successivi avrebbero ridimensionato questa lettura, osservando come le delegazioni nazionali partecipassero spesso ai negoziati intergovernativi con un approccio sperimentale ed esplorativo[86]. Dubbi e incertezze hanno scandito la fase costitutiva di questa *policy*. Benché efficace nel concettualizzare il processo di riposizionamento degli Stati dell'Europa occidentale nel quadro della Guerra fredda, la tesi di Milward trascura un livello di analisi intermedio caratterizzato da una serie di conflitti e mediazioni tra interessi contrapposti riguardo alle forme e agli ambiti dell'integrazione.

Ciononostante, fino alla fine degli anni Novanta la storiografia, sulla scia delle teorizzazioni di Milward, si è concentrata sulle posizioni dei governi nei negoziati intergovernativi e sulle strategie che giustificarono l'adesione alla PAC. A questo filone appartengono gli studi di Gilbert Noël[87], Brian Girvin e Richard T. Griffiths[88]. Analizzando la fase che va dal Green Pool (primi anni Cinquanta) alla firma dei Trattati di Roma, essi descrivono la cooperazione agricola come un terreno negoziale autonomo, sviluppatosi per tentativi e fallimenti a partire dal 1948[89] e motivato, in primo luogo, dai vantaggi economici delle agricolture francese e olandese.

---

[86] «The very fact that the CAP was created not in a single round of negotiations, but in an incremental process with setbacks and changes of direction, demonstrates the vulnerability of the EEC's first common policy». K. K. Patel, *The history of European integration and the Common Agricultural Policy. An introduction*, in K. K. Patel, *Fertile Ground for Europe? The History of European Integration and the Common Agricultural Policy since 1945*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 2009 pp. 8-9.

[87] G. Noël, *Du pool vert à la politique agricole commune. Les tentatives de la Communauté agricole européenne entre 1945 et 1955*, Paris, Economica, 1988. Noël ha esaminato i tentativi falliti dell'assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa di orientare i negoziati per la cooperazione agricola. Il quadro frammentato degli interessi agricoli europei aveva reso inefficaci questi sforzi, impedendo l'attivazione di un processo di integrazione per il settore primario all'interno dell'OECE e dell'UNECE. Id., *Le Conseil de l'Europe et l'agriculture: idéalisme politique européen et réalisme économique national (1949-1957)*, Berna, Peter Lang, 1999. Nello scenario delineato da Noël, gli Stati sono stati i veri motori della cooperazione agricola. Questa prospettiva ha portato lo storico a concentrarsi sugli interessi nazionali, sottovalutando la capacità delle organizzazioni sovranazionali di orientare la dialettica tra i governi. In particolare, Noël ha evidenziato gli ostacoli alla cooperazione tra paesi con agricolture più sviluppate, come Gran Bretagna e Danimarca, e quelli con settori agricoli meno competitivi. Al contrario, l'autore individua nell'intesa tra Francia e Germania la premessa fondamentale per la concretizzazione di un mercato agricolo comune. *France, Allemagne et «Europe verte»*, Berna, Peter Lang, 1995.

[88] B. Girvin and R. T. Griffiths (eds.), *European Integration, the Green Pool and the Origins of the Common Agricultural Policy*, London, Lothian Press, 1995, in particolare cfr. B. Girvin and R. T. Griffiths, *The Origins of Common Agricultural Policy*, in Id., *European Integration, the Green Pool and the Originis,* cit., p. VIII-XL.

[89] L'interrogativo sul perché la CEE prevalse sulle altre organizzazioni internazionali europee preesistenti, come l'OECE-OCSE e l'UNECE, è stato il punto di partenza per Patel nel proporre un approccio meno eurocentrico alla storia dell'integrazione europea. Secondo questa prospettiva, il settore agricolo ebbe un peso minore nei negoziati condotti nelle altre arene sovranazionali, circostanza che consentì alla PAC di svilupparsi senza grandi sfide da parte di altre organizzazioni internazionali. K. K. Patel, *Provincialising European union: Co-operation and Integration in Europe in a Historical Perspective*, in «Contemporary European History», XXII, 4, November 2013, pp. 649-673.

Questa chiave economico-funzionale, tuttavia, si è dimostrata presto insufficiente a spiegare le scelte italiane e – in misura analoga – della Germania federale. Per entrambi gli Stati sconfitti, l'adesione alla PAC costituì soprattutto il «prezzo politico» da pagare per consolidare l'inserimento nel campo occidentale, più che un calcolo di convenienza settoriale. Qui si innesta una linea di ricerca che mette in relazione le politiche agricole con gli obblighi del bipolarismo e con il nesso fra modernizzazione rurale e stabilità democratica[90]. N. Piers Ludlow riprende questi temi, invitando a leggere i negoziati agricoli in costante interazione con quelli condotti in altri dossier (commerciale, monetario, di sicurezza). Solo adottando questa prospettiva incrociata – economica, politica e diplomatica – è possibile comprendere fino in fondo le motivazioni dell'adesione italiana (e tedesca) alla PAC[91].

L'elemento politico-simbolico è, del resto ripreso anche da Kiran Patel, il quale interpreta la Politica agricola comune come il tentativo dei paesi dell'Europa occidentale di controbilanciare le politiche protezionistiche adottate in altre economie industrializzate, quali Svizzera, Giappone, Canada e Stati Uniti[92]. Al contempo, la PAC si configurava per i Paesi della CEE come un modello alternativo alle collettivizzazioni forzate del blocco sovietico, assumendo una funzione simbolica di distinzione rispetto ai sistemi economici dell'Est. Tuttavia, questa dimensione simbolica e politica non avrebbe eluso le difficoltà di definire una politica comune in un territorio profondamente eterogeneo al suo interno dal punto di vista climatico, orografico e colturale[93]. Patel nega modelli di lettura della PAC incentrati sull'idea di un semplice trasferimento di tutele e

[90] G. Laschi, *Le radici di un paradosso*; cit; Id., *Italian Agricultural Pressure Groups,* in *European Integration,* cit., pp. 137-156.

[91] «For on multiple occasions over the ten-year span which gave rise to the CAP, agricultural agreements were struck that only make sense when read in conjunction with other parallel Community decisions about enlargement, the Kennedy Round, the establishment of the customs union, or the repeated attempts to transform the EEC into a political union with a co-ordinated foreign policy stance». N. P. Ludlow, *The Making of the CAP: Towards a Historical Analysis of the EU's First Major Policy*, in «Contemporary European History», XIV, 3, August 2005, pp. 347-371. La citazione è a p. 370.

[92] Ivi, pp. 507-508.

[93] Ivi, p. 508. «In der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts erwies sich die Gemeinsame Agrarpolitik der EWG so im globalen Kontext als eine Kraft, die Intervention und Protektionismus im Agrarsektor per Europäisierung bestärkte, ohne dass sich ganz direkte Linien zur vormaligen Praxis ihrer Mitgliedsstaaten ziehen ließen». L'autore prosegue «…und wenngleich die Landwirte fortan von Agrareuropa profitierten, waren die Leistungen zu gering, um den Bedürfnissen des Gros der Erzeuger gerecht zu werden. Dies erklärt, warum in der EG die Gruppe, die finanziell von der Gemeinschaft so sehr profitiert wie keine zweite, dem Integrationsprozess überwiegend kritisch gegenübersteht. Zusammengenommen zeigt sich so die enorme Komplexität von Akteurskonstellationen, Interessen und den sie antreibenden Weltbildern sowie den Verhandlungsdynamiken, aus denen die GAP entstand».

garanzie dal piano nazionale a quello sovranazionale[94]; al contrario, sottolinea che le trattative per una politica agricola integrata sono progredite in modo sperimentale e senza una teorizzazione a monte.

1.4. Italia, interessi organizzati agricoli e integrazione europea

Giuliana Laschi è stata la prima a colmare il vuoto storiografico sul contributo italiano alla nascita della PAC. Nel volume *L'agricoltura italiana e l'integrazione europea* ha ricostruito il ruolo di Roma nei negoziati agricoli dal dopoguerra al momento di fissazione del prezzo comune del grano nel 1962[95]. Attraverso un ampio uso di fonti nazionali e comunitarie, l'autrice dimostra che l'iniziativa italiana fu guidata soprattutto dalla Democrazia cristiana per consolidare l'integrazione europea e riqualificare l'immagine internazionale del paese, a costo di accettare condizioni commerciali sfavorevoli per l'agricoltura nazionale. Laschi insiste sul basso profilo delle delegazioni italiane ai negoziati e sulla limitata consapevolezza dei governi di Roma circa i nodi del settore[96]. Da qui la preferenza italiana per un'integrazione trasversale e multisettoriale, in cui il settore primario poteva essere "sacrificato" pur di evitare l'isolamento economico e diplomatico[97]. Laschi ha insistito sull'operazione della DC di accettare un modello di integrazione europea, in cui i sacrifici del settore agricolo avrebbero potuto essere

[94] Questo è un punto di disaccordo con B. Girvin, R. T. Griffiths, *The Green pool and the Origins*, cit., p. XXXV. Il disaccordo tra Patel e Griffiths sul significato della PAC nasce da impostazioni storiografiche opposte. Griffiths, con un taglio di storia economica, interpreta la politica agricola comune come la razionalizzazione sovranazionale di aiuti nazionali già esistenti, in linea con un'idea di continuità istituzionale e di funzionalità macroeconomica. Patel, al contrario, respinge la linearità di questa lettura e insiste sulla natura politica, conflittuale e trasformativa dell'integrazione: la PAC non sarebbe una semplice trasposizione delle garanzie nazionali, ma il prodotto di negoziati interstatali, resistenze amministrative e pressioni internazionali che ne hanno ridefinito struttura e obiettivi. In definitiva, Griffiths privilegia una prospettiva economico-strutturale attenta alle permanenze, mentre Patel mette in luce le discontinuità che scaturiscono dal gioco politico-istituzionale.

[95] G. Laschi, *L'agricoltura italiana,* cit.

[96] «Aldilà del giudizio sulla scelta politica ed economica relativa all'agricoltura italiana, il problema sostanziale e che quegli obiettivi di fondo non furono mai esplicitati dal governo, né furono resi noti ai partner europei, ma neanche le delegazioni italiane che si trovarono di volta in volta impegnate nei negoziati vennero adeguatamente informate circa gli orizzonti ultimi cui bisognava rifarsi. Anzi, spesso furono obiettivi così poco espliciti da creare contrasti tra gli stessi ministri». G. Laschi, *Le radici di un paradosso*, cit., p. 243.

[97] «Le motivazioni più volte apertamente avanzate dal governo italiano contro un tipo di integrazione verticale, per singoli settori economici, riguardavano il rischio connesso a questo tipo di organizzazione: l'economia dei singoli paesi era così strettamente collegata al tessuto sociale e politico, che non potevano essere operate scelte per un unico settore, senza considerarne i contraccolpi sugli altri e sull'insieme della popolazione», Ivi, p. 42.

bilanciati dai benefici derivanti dalla riabilitazione internazionale e dal rilancio industriale[98]. Questa impostazione colloca Laschi in continuità con la lettura di Noël, secondo cui al termine della guerra l'agricoltura occupava una posizione subordinata nelle priorità governative. Entrambe le interpretazioni convergono dunque nel sottolineare il carattere politico, più che strettamente economico, dell'adesione italiana alla PAC[99].

Nonostante la ricostruzione di Laschi non si spinga oltre i primi anni Sessanta, si ritiene che il debole ruolo giocato dall'Italia ai negoziati per la PAC abbia perdurato anche negli anni successivi. L'idea di un «inesorabile declino»[100] del mondo agricolo aveva orientato i governi democristiani verso il rilancio industriale, nonostante, agli inizi degli anni Cinquanta, l'Italia presentasse ancora una nutrita quota di manodopera impegnata nell'agricoltura rispetto alle controparti europee[101]. La transizione industriale del paese avvenne, pertanto, in maniera ben più drastica e repentina rispetto ai paesi dell'Europa centrale e settentrionale, e richiese una mediazione politica che i governi italiani delegarono solo in parte alle istituzioni comunitarie. Alla luce di ciò, risulta opportuno riconsiderare il quadro lungo la direttrice indicata dalla stessa Laschi, ricostruendo i meccanismi di mediazione e individuando scambi e contropartite spesso collocati oltre l'ambito agricolo. In effetti, pur avendo subito un "sacrificio" economico in termini di liberalizzazione commerciale tra i Sei, l'agricoltura italiana avrebbe beneficiato indirettamente di altri processi innescati dall'integrazione europea, fra cui l'apertura delle frontiere comunitarie alla manodopera agricola, con conseguente alleggerimento della pressione sociale sul mercato del lavoro rurale. Secondo questa prospettiva, l'adesione italiana alla PAC non andrebbe quindi valutata unicamente nella dimensione agricola, ma in una più ampia logica di benefici economici generali prodotti dal processo comunitario[102].

---

[98] «L'Italia scelse […] l'integrazione europea, ma non scelse l'integrazione agricola». G. Laschi, *L'agricoltura italiana*, cit., p. 13.

[99] G. Noël, *France, Allemagne*, cit., p. 182. «Pour les Gouvernements français et allemand, l'agriculture n'est pas un secteur prioritaire mai seulement un des aspects d'une politique économique et sociale nationale. Les ministres de l'Agriculture son quant à eux amenés à se positionner, avec un certain décalage par rapport aux options économique générales, pour répondre à de fortes sollicitations qui émanent d'organisations professionnelles puissantes érigées en groups de pression sur lesquels il faut compter».

[100] Espressione di P.P. D'Attorre, A. De Bernardi, *Il "Lungo addio": una proposta interpretativa*, in *Studi sull'agricoltura italiana: società rurale e modernizzazione*, cit., pp. XI-LVI, la citazione è a p. XLV.

[101] G. Laschi, *L'agricoltura italiana,* cit., in particolare cap. 2.

[102] Thiemeyer a tal proposito ha sottolineato che «Alcide De Gasperi hielt die politische Integration seines Landes in Europa für vordringlich, unterstützte daher den Beitritt Italiens zur Montanunion und zur

Ciononostante, rimane valido il punto per cui l'adesione alla PAC costituì per l'Italia un significativo "costo politico" da sostenere a favore di un obiettivo superiore, ossia il consolidamento della sua collocazione europea. Tale impostazione rafforza implicitamente la tesi secondo cui la PAC originaria fu concepita prevalentemente attorno agli interessi di Francia e Paesi Bassi, limitando così la sua capacità di funzionare come strumento universale di sostegno agli agricoltori europei. Un tentativo importante di superare questo schema interpretativo strettamente economico è stato offerto da Ann-Kristine Knudsen, la quale propone di interpretare la PAC come una vera e propria politica di *welfare* agricolo[103]. Secondo Knudsen, infatti, se l'obiettivo fosse stato semplicemente quello di realizzare un mercato comune agricolo, sarebbe stato sufficiente ricorrere a strumenti meno dirigisti e meno onerosi sul piano finanziario[104]. Al contrario, la scelta di una politica basata su prezzi garantiti elevati rispondeva soprattutto all'esigenza politica di sostenere artificialmente il reddito agricolo e garantire stabilità economica e sociale alle comunità rurali europee[105]. La novità interpretativa di Knudsen, che amplia l'analisi ben oltre i primi anni di integrazione agricola, ha esercitato una significativa influenza sul dibattito storiografico, invitando a considerare la PAC nella sua

Europäischen Verteidigungsgemeinschaft und initiierte selbst die Debatte um die Europäische Politische Gemeinschaft. Eine Agrarunion war aus dieser Perspektive der notwendige und logische nächste Schritt auf dem Weg zu einer handlungsfähigen europäischen Gemeinschaft. Doch war Italien, im Unterschied zur Bundesrepublik Deutschland, ebenfalls stark von der weltweiten Agrarkrise betroffen, was sich vor allem in der hohen Arbeitslosigkeit im Agrarsektor niederschlug. Die Öffnung der europäischen Grenzen für italienische Arbeitskräfte war daher für Rom ein ebenso wichtiges Ziel wie die politische Integration des Landes in den Westen». G. Thiemeyer, *Vom „Pool Vert",* cit., p. 71.

[103] A. L. Knudsen, *Farmers on welfare: the making of Europe's common agricultural policy,* London, Cornell University Press, 2011.

[104] Ivi, p. 10.

[105] *Ibidem.* «The major political priority for the CAP related to the farm-income problem, perceived as an emerging gap between incomes of farmers and other socioeconomic groups. The primary policy instrument selected was the creation of a common agricultural market with specific internal and external features. The internal policy principles included the removal of existing trade restrictions in agriculture among the member states and a common pricing mechanism for all major groups of agricultural products. The common producer price for key commodities became fixed by political decree at a particularly high level, starting with grains, which are of central importance in Western European food markets». A medesime conclusioni è giunta anche R. Fennell, *A Reconsideration of the Objectives of the Common Agricultural Policy*, in «Journal of Common Market Studies», XXIII, 3, March 1985, pp. 257-276. Un secondo elemento di originalità nell'analisi di Knudsen riguarda la considerazione che l'individuazione di obiettivi comuni per settori primari così diversi non fosse riducibile alle mediazioni tra gli interessi dei singoli governi, ma si basasse su uno spirito ruralista condiviso dai partiti di matrice cristiano-democratica europei. In tal senso, Knudsen ha evidenziato i rischi di considerare la Politica agricola una struttura *sui generis*, separandola dalla costellazione simbolica che permeava le classi di governo dell'Europa occidentale dal secondo dopoguerra. Id., *Ideas, welfare, and values. Framing the Common Agricultural Policy in the 1960s*, in K.K. Patel, *Fertile Ground?*, cit., p. 63; id., *Romanticising Europe? Rural Images in European Union Policies*, in «Kontur», XII, December 2005, pp. 49-58.

funzione politica e sociale, piuttosto che esclusivamente in termini di razionalità economica.

L'enfasi sulla funzione assistenziale della PAC permette di interrogarsi su come e in che misura i governi italiani abbiano individuato, nella cornice comunitaria, uno strumento efficace per sostenere direttamente i prezzi e i redditi agricoli nazionali. Ciò apre inevitabilmente al problema del ruolo svolto dagli interessi organizzati nella permanente negoziazione intergovernativa riguardante la fissazione annuale dei prezzi agricoli comunitari. Non si tratta, del resto, di un tema nuovo. Già Moravcsik aveva sottolineato l'importanza del ruolo esercitato dalle associazioni agricole nella promozione della cooperazione europea. Secondo Moravcsik, infatti, l'integrazione europea fu stimolata significativamente dall'azione dei gruppi d'interesse nazionali, capaci di influenzare e orientare le scelte dei rispettivi governi. Questa attenzione per il ruolo decisivo svolto dagli attori privati – in primo luogo le organizzazioni agricole – è la cifra distintiva della sua teoria del *liberal intergovernmentalism*. Egli, quindi, aveva attribuito all'iniziativa economica privata un ruolo fondamentale nella spiegazione del processo comunitario, distinguendosi così dalla tradizionale visione stato-centrica tipica della scuola razionalista classica, che vede invece gli Stati nazionali come gli attori esclusivi della scena negoziale[106].

Il coinvolgimento diretto dei produttori fu un nodo cruciale nella genesi della PAC. I meccanismi di interlocuzione fra governi e associazioni agricole variavano da paese a paese, ma condividevano alcuni tratti di fondo. Martin Peterson ha mostrato, per esempio, che l'azienda familiare costituiva un "minimo comune denominatore" delle campagne europee, un riferimento culturale capace di superare le differenze istituzionali[107]. Proprio su questa base – osserva Alan Milward – la cooperazione comunitaria poté alleggerire la pressione politica sui governi nazionali e decentrare parte delle decisioni verso Bruxelles. La creazione del *Comité des organisations professionnelles agricoles* (COPA) nel 1958 offrì alle principali organizzazioni nazionali un foro stabile in cui coordinarsi; ciò ne incrementò la coesione e, di conseguenza, la

[106] Cfr. S. Hoffmann, *Obstinate or obsolete*, cit.; Id., *The European Sisyphus: Essays on Europe, 1964-1994*, Boulder, Westview Press, 1995.
[107] M. Peterson, *International Interest Organizations and Transmutations of Postwar Society: 1. A Conceptual Framework 2. Agriculture and the EEC*, Stoccolma, Almqvist & Wiksell International, 1979. Cfr. anche id., *The family farm: A review of a central concept in western European agricultural politics*, in «Scandinavian Journal of History», III, 11, January 1986, pp. 265-282.

capacità di pressione nei confronti sia delle istituzioni comunitarie sia dei singoli esecutivi[108].

Lo studio sulle associazioni di categoria ha seguito i medesimi schemi delle ricostruzioni politiche, con una riflessione dapprima incentrata sul caso francese, mentre marginale è rimasto lo studio dell'Italia. Noël ha considerato la forte resistenza degli agricoltori, soprattutto francesi, verso un modello di gestione agricola affidato a un'Alta autorità indipendente dalle posizioni dei governi[109]. Questa osservazione ha consentito di individuare gli intrecci tra la politica agricola comunitaria e le dinamiche di pressione esercitate dai produttori sui singoli governi. Si tratta di un tema che già Tracy aveva sollevato quando, adottando una lettura individualistico-razionalista della politica, secondo cui governi e produttori operano come attori razionali orientati al soddisfacimento dei propri interessi, ha sottolineato la preferenza delle nuove democrazie postbelliche per misure di intervento a breve termine anziché per una pianificazione agricola di lungo periodo[110].

Patel ha evidenziato la capacità del *Bauernverband* tedesco di influenzare le posizioni del governo, attraverso canali privilegiati di dialogo con il Ministero dell'Agricoltura. Il suo studio ha individuato nell'associazione degli agricoltori non solo un ruolo di rappresentanza professionale, ma anche una funzione di orientamento elettorale all'interno della società rurale. Le continuità ideologiche e valoriali tra l'associazione degli agricoltori e la tradizione "ruralista" della CDU hanno formato un solido blocco di rappresentanza, entro cui si sarebbe delineata l'integrazione delle masse agricole nel nuovo quadro democratico. Parimenti, è stato riconosciuto il ruolo del

[108] «As the CAP increasingly relied on the machinery of intervention prices, levies and rebates, so did the farmers' own purchasing and marketing organizations acquire an even more official role as the executive of the Community than they had acquired as executives of national policy». A.S. Milward, *The European Rescue*, cit., p. 280. A questa prospettiva può essere ricondotto lo studio di Patel sulla Bauernverband tedesca. Cfr. K. K. Patel, *Der Deutsche Bauernverband 1945 bis 1990. Vom Gestus des Unbedingten zur Rettung durch Europa*, in «Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte», LVIII, 2, April 2010, pp. 161-179.

[109] G. Noël, *Les tentatives*, cit., pp. 272–85.

[110] *Ibidem*. «In these circumstances, an approach based on political theory is more likely to provide explanations than economic analysis. To assume (perhaps implicitly) that governments work to maximise the welfare of their peoples scarcely fits the facts, even when allowance is made for inefficiencies due to lack of information. Rather than this 'rational choice' approach, the so-called 'public choice' theory – which shifts the rationality assumption to the individual – is more helpful: each actor in the political process seeks to maximise his own advantage. Thus politicians – including Ministers – cloak (perhaps unwittingly: not all are necessarily devious) their personal aims behind the apparent pursuit of public duty: the two may happen to coincide, but this cannot be assumed. Their most important goal is political survival. This implies giving priority to short-term considerations, and sensitivity to the reactions of particular 'constituencies', such as the farming population».

Bauernverband nell'influenzare le posizioni degli agricoltori in seno al COPA, al fine di strappare un accordo sui prezzi del grano al rialzo, di modo che si avvicinasse maggiormente ai prezzi elevati del mercato tedesco[111]. La Germania Ovest, essendo principalmente un paese importatore di generi alimentari, differiva significativamente dalla Francia e dai Paesi Bassi. L'unione doganale e la politica dei prezzi alti generavano perplessità e scetticismo tra i gruppi dirigenti, che si riflettevano anche sulla linea ufficiale di Bonn ai negoziati comunitari. Patel ha cercato di confutare la tradizionale immagine della Germania Ovest di partner «modello»[112] del processo di integrazione europea, ponendo invece l'accento sui dubbi e le incertezze che hanno caratterizzato il coinvolgimento tedesco nella formulazione della PAC[113].

Thiemeyer ha approfondito il tema esaminando la figura di Sicco Mansholt, Commissario europeo per l'agricoltura dal 1958 al 1972. Mansholt mirava a ridurre l'influenza dei gruppi di pressione trasferendo le decisioni politiche dai governi nazionali a una istituzione sovranazionale operante nell'interesse comune[114]. Questa prospettiva si ricollega alla tesi di Milward, secondo cui il rafforzamento degli Stati passò attraverso

---

111 Patel, *Der Deutsche Bauernverband,* cit.

112 «Die Bundesrepublik wird normalerweise als Musterschüler europäischer Integration dargestellt, der sich gerade in den Gründungsdekaden des europäischen Projekts bereit zeigte, nationale Souveränität zugunsten supranationaler Integration aufzugeben. […]. Für die Gemeinsame Agrarpolitik – noch einmal: dem wichtigsten realisierten Integrationsprojekt jener Jahre – galt dies jedoch gerade nicht. Ein Scheitern, wie im Fall des Pool Vert, hätte man nicht ungern gesehen. Abgesehen von Lippenbekenntnissen versuchte die Bundesregierung, möglichst lange an der nationalen Souveränität festzuhalten und jede Form der Kompetenzübertragung nach Brüssel so gering wie möglich zu halten; vor allem die Idee einer supranationalen EWG-Agrarpolitik stieß auf massiven Widerstand. Diese Position wurde mit einer teilweise erstaunlich rabiaten Blockadepolitik vorgetragen, die allerdings stets unterhalb der höchsten Eskalationsstufe blieb. Denn eine offene Vetohaltung, wie sie etwa Frankreich unter de Gaulle betrieb, konnte sich die Bundesrepublik politisch nicht leisten». Ivi, p. 509.

113 In un'ampia ricostruzione sull'interventismo agricolo tedesco dal primo dopoguerra, Kiran Patel ne sottolinea l'efficacia limitata sul piano strettamente economico, ma il ruolo cruciale nel disinnescare tensioni sociali e prevenire disordini. La storiografia più recente evidenzia come, nelle democrazie europee del secondo dopoguerra, l'intervento pubblico in agricoltura abbia funzionato soprattutto da volano di coesione sociale e territoriale. In un'ampia ricostruzione sull'interventismo agricolo tedesco dal primo dopoguerra, Patel ne sottolinea l'efficacia limitata sul piano strettamente economico, ma il ruolo cruciale nel disinnescare tensioni sociali e prevenire disordini. La stessa prospettiva, osserva lo storico, consente di leggere la PAC come dispositivo volto a stabilizzare i redditi rurali e a mantenere l'equilibrio delle comunità agricole più che a incrementare la produzione. Questa chiave di lettura riconsidera il rapporto fra strumenti comunitari e misure nazionali, superando l'idea che l'intervento mirasse unicamente all'obiettivo produttivistico dell'agricoltura europea. K.K. Patel, *The Paradox of Planning*, cit.

114 Più precisamente, l'autore afferma che «the detrimental influence of pressure groups and electoral strategies would be abolished by transferring the political decisions from the national governments which were dependent on parliaments, to a supranational institution acting only in the common interest». G. Thiemeyer, *Sicco Mansholt and European Supranationalism*, in W. Loth (ed.), *La Gouvernance Supranationale dans la Construction Européenne*, Brussels, Bruylant, 2005, p. 43. Cfr. anche G. Thiemeyer, *Supranationalität als Novum in der Geschichte der internationalen Politik der fünfziger Jahre*, in in «Journal of European Integration History», IV, 2, March 1998, pp. 5-22.

una ricalibrazione del peso degli interessi organizzati, permettendo una maggiore discrezionalità politica nella gestione del settore agricolo. Tuttavia, ricerche successive hanno evidenziato come determinati gruppi di produttori non siano stati meri destinatari delle politiche agricole, ma abbiano esercitato un ruolo attivo nell'elaborazione delle strategie di cooperazione agricola, influenzando direttamente le dinamiche decisionali a livello nazionale e comunitario. Rainer Fattmann ha ricostruito l'origine del coordinamento dei sindacati agricoli europei, evidenziando i principali punti di intesa e le sinergie più significative, soprattutto con Mansholt, per la creazione di un mercato alimentare integrato[115]. Gli obiettivi della PAC – garantire l'approvvigionamento alimentare, aumentare la produttività agricola e migliorare le condizioni di vita rurali – erano condivisi dalla maggioranza delle associazioni di produttori. Queste vedevano nella PAC un'opportunità per incrementare i redditi agricoli. Fattmann ha chiarito che gli interessi organizzati si sono espressi a favore di una politica dei prezzi, accompagnata da misure di intervento strutturale, sociale e regionale coordinate, prestando attenzione a non implementare una politica che scaricasse i costi del protezionismo sui paesi in via di sviluppo[116].

La riflessione storiografica sulla nascita della PAC continua a descrivere l'azienda familiare come fulcro consensuale dell'agricoltura comunitaria, senza però mettere davvero in questione le implicazioni politiche di tale costruzione ideologica; viceversa, è soprattutto la letteratura economica che ha misurato i costi di convergenza imputabili all'applicazione di un modello unico a sistemi produttivi fra loro diseguali. A parere di chi scrive, la storiografia dovrebbe spostare il baricentro dell'analisi e interrogarsi sulle funzioni di legittimazione e di mobilitazione elettorale svolte dal riferimento alla piccola impresa contadina per i partiti cristiano-democratici, rendendo finalmente visibili le asimmetrie nazionali che la retorica dell'unità ha finora occultato.

Il crescente interesse per il ruolo degli attori non statali nella formulazione della politica agricola comunitaria ha contribuito a superare un approccio analitico incentrato esclusivamente sulle scelte governative, ponendo l'accento sulla pluralità di soggetti coinvolti nei processi decisionali. Tuttavia, la ricerca storiografica appare ancora carente

[115] R. Fattmann, *Die europäische Gewerkschaftsbewegung und die Gemeinsame Agrarpolitik (1958-1972): Annäherung an einen neuen Forschungsgegenstand*, in «Journal of European Integration History», XVI, 2, March 2010, pp. 45-58.
[116] R. Fattmann, *Die europäische Gewerkschaftsbewegung*, cit., p. 57.

nell'esame delle dinamiche di cooperazione e conflitto tra le associazioni agricole nazionali, così come nell'analisi dei meccanismi decisionali all'interno di piattaforme sovranazionali quali il COPA, che rappresentavano uno snodo cruciale per la mediazione tra interessi produttivi e orientamenti politici[117]. Le organizzazioni agricole europee si distinguevano per una marcata eterogeneità in termini di struttura e rappresentanza, espressione della varietà degli interessi settoriali e delle specificità politico-economiche di ciascun contesto nazionale. In Italia, il coordinamento agricolo si articolava non solo attraverso i sindacati dei lavoratori agricoli, ma anche tramite due principali associazioni di categoria: la Coldiretti, che rappresentava gli interessi dei piccoli agricoltori e degli affittuari, e la Confagricoltura, punto di riferimento per le aziende agricole di più ampie dimensioni e orientate a modelli produttivi di tipo capitalistico. Questa configurazione rifletteva la segmentazione interna al settore agricolo italiano e il ruolo che le diverse organizzazioni di rappresentanza ebbero nell'interlocuzione con le istituzioni nazionali e comunitarie[118].

La storiografia sul caso italiano sembra soffrire ancora dell'assenza di una riflessione articolata su più livelli – nazionale e comunitario – che chiarisca le finalità politiche dell'intervento in agricoltura e il ruolo specifico assegnato alla PAC all'interno di tale disegno[119]. Carlo Spagnolo ha sottolineato l'inadeguatezza di un'analisi limitata al solo perimetro nazionale per spiegare la traiettoria del Mezzogiorno repubblicano. L'integrazione europea, con le sue regole, i suoi canali finanziari e i suoi vincoli di politica economica, costituì infatti un sistema di condizionamenti e di opportunità che

[117] Christilla Roederer-Rynning ha ricostruito il conflitto agricolo in Francia tra il 1958 e il 2000 mettendo in relazione le mobilitazioni contadine con i processi di europeizzazione e globalizzazione dell'economia agricola francese e con il ruolo delle istituzioni comunitarie nello strutturare l'azione collettiva e i conflitti sociali. L'autrice ha interpretato la PAC come una "istituzione vivente" che ha modellato le forme del conflitto e i comportamenti collettivi degli agricoltori; le istituzioni europee risultavano così al contempo produttive e trasformative del conflitto rurale, a seconda delle configurazioni istituzionali dei diversi momenti storici. C. Roederer-Rynning, *Farm conflict in France and the Europeanisation of agricultural policy*, in «West European Politics», XXV, 3, 2002, pp. 105-124.

[118] Sul tema cfr. C. S. Germond, *Transnationalising Farming Protest to Avoid Marginalisation? COPA and the Mansholt Plan*, in «Journal of European Integration History», XXX, 1, January 2024, pp. 59-80.

[119] Un numero della rivista «Meridiana», il n. 93 del 2018, è dedicato alle trasformazioni dell'agroindustria italiana nel contesto comunitario. Il fascicolo raccoglie diversi contributi sociologici su alcuni casi di studio territoriali italiani. Ciascun saggio interroga da prospettive diverse le traiettorie di sviluppo del comparto alla luce della PAC, delle differenze di disciplinari e di regolazioni regionali e nazionali, nonché della normativa sul mercato del lavoro e sugli appalti di servizi nelle filiere. Introduzione. Per un'analisi critica delle filiere e dei sistemi agroalimentari in Italia di A. Corrado, M. Lo Cascio, D. Perrotta, *Introduzione. Per un'analisi critica delle filiere e dei sistemi agroalimentari in Italia*, in «Meridiana», 93, dicembre 2018, pp. 9-26.

ridisegnò le scelte di intervento straordinario e ne plasmò gli esiti. Per coglierne la logica, sostiene Spagnolo, occorre inquadrare la questione meridionale entro un circuito di decisionalità multilivello, dove le politiche statali si intrecciano con gli obiettivi e le dinamiche del progetto comunitario. In tal senso,

«si potrebbe dire che cambiando la nostra posizione di osservatori, e cambiando le nostre domande, sorge l'esigenza di guardare da una diversa angolatura al percorso dell'integrazione europea e alle modalità con cui l'Italia l'ha sinora vissuta. Ad esempio, cominciando a guardare al Mezzogiorno non più solo come un soggetto passivo, percettore di risorse decise altrove, ma come partecipe di una rete di relazioni in cui non è scontato che proprio tutto venisse deciso a Roma. I circuiti decisionali si allargano, le politiche e le decisioni economiche sul settore agricolo e sull'industria si estendono dall'analisi delle politiche governative all'intreccio transnazionale coi Sei e gli Stati Uniti»[120].

Un'analisi pluriprospettica permette di ricostruire le diverse concezioni dell'agricoltura coltivate dalla Democrazia cristiana e dai gruppi di governo mentre si perseguiva l'industrializzazione accelerata. Le interpretazioni che imputano la posizione italiana in sede comunitaria a semplici miopie diplomatiche o a debolezze strutturali non risultano soddisfacenti, se si considera che il carattere «subalterno dell'agricoltura all'interno dell'economia italiana»[121] fu in larga misura il prodotto di scelte deliberate. Proprio per questo diventa indispensabile indagare i nessi politici, economici e culturali che orientarono la progettualità agricola dei governi italiani, collocandoli entro il quadro delle crescenti interdipendenze economiche europee. Privilegiando il sostegno ai prezzi e il mantenimento delle barriere tariffarie, questa strategia mirava a garantire l'accesso delle filiere mediterranee del Mezzogiorno italiano al mercato europeo. Al tempo stesso, garantiva al settore agricolo una rete di protezione più estesa al fine di contenere l'esodo rurale e a preservare il consenso degli agricoltori, rispondendo tanto a esigenze elettorali quanto alla necessità di favorire e consolidare l'integrazione democratica delle aree rurali. In una prospettiva più ampia, i sacrifici dell'Italia sul versante agricolo possono essere riconsiderati come parte di un più vasto quadro negoziale, in cui le concessioni nel settore

[120] C. Spagnolo, *Appunti per una storia regionale dell'integrazione europea nel Mezzogiorno*, in R. De Leo, C. Spagnolo (a cura di), *Verso una storia regionale*, cit., p. 24.
[121] Ivi, p. 315.

primario costituivano uno strumento per ottenere vantaggi in ambito industriale. Questo approccio evidenzia come le scelte italiane non fossero necessariamente espressione di una posizione subalterna, ma rispondessero a una strategia più articolata di compensazioni tra settori economici all'interno delle dinamiche comunitarie.

1.5. Il dibattito sul ruolo negativo della PAC nelle dinamiche mediterranee

In un'indagine sulle relazioni diplomatiche comunitarie con i paesi mediterranei e quelli subsahariani, Elena Calandri ha osservato che sinora

«gli studi europei hanno adottato approcci geografici o tematici alle relazioni esterne della Comunità, poi Unione Europea, più che interrogarsi sull'esistenza di visioni, matrici e motivi comuni e sulle relazioni e le influenze reciproche fra diverse direttrici geografiche dell'azione comunitaria»[122].

Sul versante agricolo, la ricerca ha tentato uno sguardo complessivo, soffermandosi sugli effetti distorsivi che questa *policy* ha sortito sul mercato internazionale. In particolare, è stato osservato che il sistema di prezzi agricoli elevati della PAC ha permesso all'economia agricola europea di sottrarsi alle leggi del mercato globale, influenzando non solo le relazioni commerciali, ma anche quelle diplomatiche tra la Comunità europea e i paesi terzi[123].

Alcuni studi hanno ripercorso la tessitura di accordi bilaterali tra la CEE e i paesi terzi. Ad esempio, lo studioso statunitense Joseph McMahon ha analizzato le relazioni commerciali tra la Comunità economica europea e i paesi terzi fin dai primi anni Sessanta[124]. McMahon ha evidenziato come la scelta della Comunità di privilegiare un

[122] E. Calandri, *L'Europa, l'Africa e il Mediterraneo dall'«Eurafrica» alla fine della guerra fredda*, in Cruciani, Ridolfi, *L'Unione Europea e il Mediterraneo*, cit., pp. 149-176, p. 149.
[123] In questa sede non viene affrontata la letteratura relativa alle conseguenze della PAC sulle relazioni della CEE con gli USA e con organi internazionali come il GATT/WTO. Sul tema cfr. L. Coppolaro, *The six, agriculture, and GATT. An international history of the CAP negotiations, 1958-1967*, in *Fertile Ground for Europe? The History of European Integration and the Common Agricultural Policy since 1945*, K.K. Patel (ed), Baden-Baden, Nomos, 2009; L. Coppolaro, *The making of a world trading power: the European Economic Community (EEC) in the GATT Kennedy round negotiations (1963–67)*, London-New-York, Routledge, 2016; Id., *Globalizing GATT: The EC/EU and the Trade Regime in the 1980s-1990s*, in «Journal of European Integration History», XXIV, 2, March 2018, pp. 335-351.
[124] J. A. McMahon, *European Trade Policy in Agricultural Products*, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1988.

sistema di accordi bilaterali con gli Stati terzi, piuttosto che sviluppare una politica commerciale globale e integrata, sia stata la ragione di una limitata proiezione esterna della CEE[125]. Il Mediterraneo è stato un teatro emblematico di questa dinamica. La mancanza di una strategia condivisa e di respiro regionale ebbe la conseguenza di innescare meccanismi di competizione tra i paesi extra-comunitari per ottenere maggiori quote di mercato comunitario già dai primi anni Sessanta, oscurando così la possibilità di una cooperazione regionale nonché di diversificazione colturale.

Per lo studio di quest'area, la ricerca storiografica ha evidenziato l'origine convulsa e «schizofrenica»[126] delle relazioni tra la CEE e i paesi terzi mediterranei. Laschi ne ha ricostruito l'evoluzione, indicando che, soprattutto negli anni Sessanta, furono i paesi esclusi dal mercato comune a voler stipulare accordi commerciali preferenziali con la Comunità. La studiosa ha osservato che queste relazioni con la Comunità seguivano una gerarchia ben definita, in cui la Grecia e la Turchia, paesi strategici e fondamentali per gli equilibri bipolari, occupavano una posizione di vertice. Pur con un certo margine di semplificazione, non sarebbe affrettato desumere che la Guerra fredda ha rappresentato il prisma attraverso cui il blocco occidentale ha letto le dinamiche politiche intra-mediterranee sino agli anni Ottanta[127].

L'interrogativo che ha ispirato un filone della ricerca storiografica ha riguardato il peso dell'agricoltura nel raggiungimento – o nel suo fallimento – di una convergenza euromediterranea. Lo studio di Valérie Stiegler sui rapporti tra la CEE e i Paesi del Maghreb costituisce in tal senso un tentativo di sistematizzare le relazioni euromediterranee tra la fine degli anni Sessanta e l'inizio del decennio successivo[128]. I governi di Algeri, Tunisi e Rabat intendevano presentarsi come interlocutori unitari, allo scopo di strappare accordi commerciali più favorevoli proprio sui prodotti agricoli e di attrarre capitali europei per il resto dell'economia. Come Stiegler osserva, tuttavia, tale

[125] Ivi, pp. 136-160.
[126] G. Laschi, *La CEE e il Mediterraneo: l'avvio delle politiche verso i paesi terzi della sponda sud*, in *L'Unione Europea e il Mediterraneo*, cit., p. 98; Id., *Colonialismo e identità coloniali a confronto*, in V. Deplano, A. Pes (a cura di), *Quel che resta dell'impero*, Sesto San Giovanni (MI), Mimesis, 2014, p. 373. Laschi analizza il ruolo dell'Italia nei negoziati commerciali tra la CEE e i Paesi e territori d'oltremare. Cfr. anche Id., *L'Europa e gli altri*, cit., in particolare il cap. 4, *Il Mediterraneo nella costruzione europea*, pp. 225-304.
[127] A queste conclusioni è giunta anche Evanthis Hatzivassiliou nel suo *The Cold War as a Frontier: The Mediterranean Cleavages and the View from NATO, 1967-1982*, in «Journal of European Integration History», XXI, 1, 2015, pp. 13-32.
[128] V. Stiegler, *Envisager le Maghreb à la lumière du renouveau des relations Europe/monde arabe au début des années 1970*, in «Journal of European Integration History», XXIII, 1, January 2017, pp. 113-128.

progetto si scontrò con la chiusura del mercato agricolo comunitario e con l'assenza di una linea condivisa tra gli Stati membri della CEE. La studiosa imputa questa mancata convergenza alla logica protezionistica della PAC, che non era compatibile con le aspettative dei partner mediterranei. Di qui l'emergere di una contraddizione tra le retoriche di apertura euromediterranea e le pratiche di chiusura commerciale nel settore agricolo.

A questo punto l'interrogativo riguarda il contributo dell'Italia nel risolvere tale contraddizione, essendo stata la sua economia agricola quella maggiormente esposta alle pressioni competitive dell'agricoltura mediterranea. Finora, la ricerca si è concentrata prevalentemente sull'atteggiamento conservativo del paese nei confronti di ogni ipotesi di liberalizzazione commerciale per merci che avrebbero potuto concorrere con le loro produzioni tipiche. Questa lettura è stata ribadita sia nel solco della cosiddetta "politica globale mediterranea"[129] che nel quadro dei negoziati per il secondo allargamento comunitario[130]. È stato giustamente rilevato che il governo italiano fosse preoccupato che le ex colonie europee potessero diventare forti concorrenti, sia nel settore agricolo sia nel mercato del lavoro. In particolare, Roma temeva che una maggiore competizione nel settore primario aggravasse la condizione di povertà di molti lavoratori agricoli italiani, i quali erano spesso privi di alternative occupazionali in altri comparti economici. Al contrario dell'Italia, altri Stati membri – meno esposti alla concorrenza agricola proveniente dal Mediterraneo – avrebbero mostrato una maggiore disponibilità ad aprire i mercati comunitari verso i paesi terzi della regione. Se da un lato la convenienza economica derivante dall'acquisto di derrate a prezzi più contenuti rappresentava un argomento condiviso, meno indagato risulta essere il tentativo, da parte di alcune cancellerie europee, di utilizzare tali concessioni come strumento di proiezione esterna, finalizzato a rafforzare i legami con il Sud del Mediterraneo e ad arginare l'influenza sovietica.

---

[129] La questione delle tariffe commerciali è stata colta anche nel quadro della «politica globale mediterranea». Elaborata dalla Commissione, questa linea mirava a superare gli interessi specifici degli Stati membri e a promuovere una politica di vicinato comunitaria nel bacino. Tuttavia, com'è noto, l'iniziativa perse slancio già nel 1974. Tra le ragioni di questo esito negativo, vi fu proprio la mancata risoluzione del conflitto intra-mediterraneo tra i paesi CEE e quelli terzi sulle tariffe agricole. Cfr. S. Labbate, *Illusioni mediterranee. Il dialogo euro-arabo*, Firenze, Le Monnier, 2016. Labbate confuta l'idea che questa iniziativa prendesse piede all'indomani della crisi petrolifera. La lettura di Labbate è stata poi ripresa anche da Laschi in id., *La CEE e il Mediterraneo,* cit., p. 105.

[130] Un primo importante lavoro di ricognizione dell'argomento è A. Shlaim, G. N. Yannopoulos (eds.), *The EEC and the Mediterranean Countries*, Cambridge, Cambridge University Press, 1976.

Gli anni Settanta segnano, in questo quadro, una fase di transizione. Il crescente attivismo della Commissione europea – volto, da un lato, a ridimensionare il protezionismo agricolo e, dall'altro, a delineare una politica commerciale esterna più coesa per compensare il graduale ritrarsi della tutela statunitense – ha attirato l'attenzione degli studiosi sin dalla fine degli anni Settanta[131]. Tuttavia, la connessione fra queste scelte commerciali e il panorama internazionale coevo resta solo parzialmente esplorata. È plausibile che l'apertura commerciale verso il Mediterraneo non rispondesse esclusivamente a logiche economiche, ma riflettesse piuttosto un compromesso instabile tra esigenze interne di protezione e pressioni politico-diplomatiche sempre più esplicite. La ricerca sembra aver faticato a tematizzare in modo sistematico le divergenze tra gli Stati membri, limitandosi spesso a descrivere gli esiti negoziali senza ricostruire le fratture sottostanti. In particolare, risulta ancora poco approfondita la posizione italiana, alle prese con l'impossibilità di coniugare la liberalizzazione euromediterranea con una struttura agricola nazionale segnata, fin dal secondo dopoguerra, da bassa produttività, forte disomogeneità territoriale e limitata competitività internazionale[132].

Un tentativo di procedere in questa direzione è stato fatto da Antonio Bonatesta, il quale ha riflettuto sulla figura di Carlo Scarascia Mugnozza, esponente di rilievo della Democrazia cristiana e del gruppo moroteo oltre che un protagonista della politica comunitaria della prima metà degli anni Settanta. Bonatesta ha individuato nel percorso politico di Scarascia Mugnozza uno sforzo per conciliare la sfida dello sviluppo agricolo della Puglia e del Mezzogiorno con i temi dell'europeismo meridionale e dell'integrazione economica mediterranea. L'autore nega l'idea che il Mezzogiorno abbia svolto esclusivamente un'azione frenante nella convergenza euromediterranea per privilegiare i propri interessi agricoli. La proposta di Scarascia Mugnozza di armonizzare la produzione mediterranea era testimonianza, invece, dell'interesse per un disegno di

[131] La letteratura è estesa. Cfr. M. P. Belloni, *La Politica Mediterranea della CEE (Trattative, Accordi, Dissensi)*, in «Il Politico», XLIV, 3, September 1979, pp. 547-71; B. Khader, *L' Europe et la Méditerranée. Géopolitique de la proximité*, Paris, l'Harmattan, 1994; C Berdat, *L'avènement de la politique méditerranéenne globale de la CEE*, in «Relations internationales», CXXX, 2, Avril-Juin 2007, pp. 87-109.
[132] Sui limiti della politica euromediterranea cfr. L. Tsoukalis, *The EEC and the Mediterranean: Is 'Global' Policy a Misnomer?*, in «International Affairs», LIII, 3, July 1977, pp. 422-438. Cfr. anche l'importante volume di F. Bicchi, *European Policy Making toward the Mediterranean*, Basingstoke, Palgrave, 2007.

regolazione delle relazioni euromediterranee, incentrato su un modello di sviluppo paritario e sinergico[133].

La prospettiva biografica di Bonatesta non consente di ricostruire l'intero disegno politico italiano di costruzione del dialogo euromediterraneo e di rifunzionalizzazione del Mezzogiorno in questa dinamica. Molto resta ancora da indagare sulle tensioni interne che la questione mediterranea produsse nella CEE negli anni Settanta. Un'analisi più sistematica di queste fratture consentirebbe di problematizzare i limiti del protezionismo agricolo europeo, mettendo in evidenza le difficoltà – tanto per l'Italia quanto per gli altri Stati membri – di bilanciare le esigenze economiche interne con le ambizioni politico-strategiche legate al ruolo internazionale della Comunità. La coesistenza di interessi disomogenei – economici, sociali e diplomatici – poneva dilemmi di difficile composizione, che solo negli ultimi anni si è cercato di riconoscere come snodo interpretativo centrale nella comprensione della traiettoria assunta dall'integrazione agricola europea.

Medesime prospettive storiografiche si aprono anche per lo studio del secondo allargamento comunitario, avvenuto tra il 1981 e il 1986, con l'adesione di Grecia, Spagna e Portogallo[134]. Anche su questo tema, la questione macroeconomica è stata inizialmente prevalente. L'economista greco, Loukas Tsoukalis, ha infatti approfondito lo studio della Politica agricola comune dalla prospettiva degli Stati che vi avrebbero aderito negli anni Ottanta. Nel lavoro dal titolo *The European Community and its Mediterranean Enlargement*, pubblicato nel 1981, ha affrontato proprio l'impatto macroeconomico delle questioni agricole e industriali sui negoziati per l'allargamento della Comunità ai tre paesi mediterranei[135]. Tsoukalis ha offerto delle riflessioni importanti sui potenziali vantaggi di un mercato euromediterraneo integrato. Attraverso ampio materiale statistico, l'autore ha descritto i benefici derivanti da una maggiore

[133] A. Bonatesta, *Europa «potenza civile» e Mediterraneo. La politica comunitaria di Carlo Scarascia Mugnozza (1961-1977)*, Roma, Edizioni di Storia e Letteratura, 2019.

[134] I primi studi hanno prevalentemente assunto una prospettiva economica, considerando l'allargamento come un'opportunità per modernizzare il tessuto produttivo dei paesi mediterranei di recente ingresso. Tuttavia, l'attenzione dedicata a questa dinamica dal punto di vista del settore primario è stata relativamente limitata rispetto alla più vasta mole di ricerche incentrate sulle prospettive di sviluppo industriale. Tuttavia, vi sono alcune eccezioni tra cui D. C. Kostantinos, A. H. Sarris, *The Impact of Greek Agriculture from membership in the European Economic Community*, in «European Economic Review», XIV, 2, January 1980, pp. 159-188.

[135] L. Tsoukalis, *The European Community and its Mediterranean Enlargement*, London, Allen & Unwin, 1981.

interdipendenza economica tra i Nove e i nuovi paesi aderenti[136]. Tuttavia, queste considerazioni sono state accompagnate da previsioni più inquiete riguardo ai limiti della Politica agricola comune e alla possibilità che l'allargamento potesse approfondire i conflitti commerciali nel Mediterraneo[137].

Nonostante l'enfasi iniziale della letteratura sulle dinamiche macroeconomiche che hanno interessato il secondo allargamento comunitario, studi storiografici negli anni Dieci del XXI secolo hanno evidenziato le correlazioni tra l'allargamento e l'azione stabilizzatrice della CEE sulle strutture democratiche interne agli Stati nazionali. Eirini Karamouzi ha analizzato il caso greco, concentrandosi sulla volontà sia del governo di Atene sia delle istituzioni europee di favorire l'integrazione come mezzo per consolidare la nuova democrazia ellenica[138]. La domanda di tutela da parte dei produttori francesi spinse Valéry Giscard d'Estaing a chiedere di rinegoziare i prezzi comuni in chiave compensativa per l'allargamento mediterraneo. Karamouzi ci informa che l'adesione della Grecia venne salutata come un preludio all'allargamento comunitario ai paesi iberici. Per questo, l'ingresso di Atene non avrebbe minacciato di per sé gli interessi agricoli francesi, ma prefigurava le problematiche che sarebbero sorte con l'ingresso della Spagna e del Portogallo dopo la fine delle dittature di Franco e Caetano[139].

In generale, la ricerca ha considerato il Mediterraneo come un laboratorio per l'elaborazione di una forma embrionale di politica di vicinato comunitaria[140]. Tuttavia, la

---

[136] Ivi, pp. 223-224.

[137] «Enlargement will also present a serious problem for both sides in terms of agricultural policies and institutions. The CAP will have to accommodate the interests of three new members with large farming sectors which, moreover, have very different characteristics from those prevailing in the Community of Nine. An even wider divergence of structures and interests combined with the need for unanimous decisions may test the limits of well-established Community methods of decision-making such as the marathons and the package deals». Ivi, p. 231. Secondo Tsoukalis, l'adesione di Grecia, Spagna e Portogallo avrebbe accentuato questo effetto distorsivo: da un lato, i tre paesi mediterranei avrebbero ottenuto nuovi mercati continentali per le esportazioni. dall'altro, avrebbero intensificato la competizione interna sui prodotti tipici dell'agricoltura mediterranea, come grassi vegetali, vino e ortofrutta. Ivi, p. 226

[138] E. Karamouzi, *Greece, the EEC and the Cold War*, cit.

[139] Ivi, p. 38. Sui negoziati sui paesi iberici le principali ricostruzioni sono Cfr. L. Ruano, *Institutions, The Common Agricultural Policy, and the European Community's Enlargement To Spain, 1977-1986*, Dissertazione presso l'Università di Oxford, 2001; Id., *The Consolidation of Democracy vs. the Price of Olive Oil: The Story of Why the CAP Delayed Spain's Entry to the EC*, Documentos de Trabajo del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), n. 114, Lomas de Santa Fe – Mexico, Abril 2005. Sull'argomento si veda anche R. C. Hine, *Customs Union Enlargement and Adjustment: Spain's Accession to the European*, in «Community Journal of Common Market Studies», XXVIII, 1, September 1989, pp. 1-27;

[140] Cfr. anche B. Bagnato, *L'Europa e il Mediterraneo nella crisi degli anni Settanta*, in *L'Unione Europea e il Mediterraneo*, cit., pp. 111-129. In questo campo di indagine ci siano anche contributi di storia delle relazioni internazionali. Cfr. anche E. Barbé, *La política europea de España*, Barcelona, Ariel, 1999; id., *Balacing Europe's Eastern and Southern Dimension*, in . Zielonka (ed.), *Paradoxes of European Foreign*

Politica agricola comune avrebbe ostacolato le possibilità di una relazione paritaria tra la CEE e il Sud mediterraneo[141]. Meno approfondita dalla storiografia è, invece, l'ipotesi che la PAC abbia agito da fattore di attrazione per gli Stati europei mediterranei inizialmente esclusi dal mercato unico. Karamouzi ha orientato la sua riflessione in questa direzione, evidenziando come le *élite* moderate greche mirassero ad accelerare il processo di adesione per permettere al proprio settore primario di beneficiare dei programmi di sostegno e sviluppo economico della CEE. La PAC ha esercitato un forte potere di attrazione sui paesi della sponda settentrionale del Mediterraneo. Del resto, la Grecia godeva sin dai primi anni di un canale di dialogo privilegiato con la CEE. In sede comunitaria, questo rapporto, formalizzato con l'accordo di associazione del 1961, era considerato un primo passo verso una futura e inevitabile adesione, in ragione di una continuità geografica e di una presunta affinità culturale di Atene con l'Europa occidentale. Solo la svolta reazionaria del 1967 allontanò temporaneamente il paese ellenico da questa prospettiva, ritardandone l'ingresso nel MEC. Una dinamica simile interessò anche la penisola iberica, dove negli anni Sessanta non erano mancati tentativi di dialogo con la CEE. Le ricerche di Guirao sulla volontà di Franco di instaurare una relazione diplomatica e commerciale privilegiata con la CEE sono rappresentative di questo processo[142].

Policy, J L'Aia, Kluwer Law International, 1998, pp. 117-129. Per quanto concerne il dibattito italiano cfr. G. Levi, *L'ingresso della Spagna nella CEE e le politiche Mediterranee*, in *L'Unione Europea e il Mediterraneo*, cit., pp. 91-109.

[141] Cfr. S. Hamdouni, *Les tentatives d'intégration des pays du Maghreb face à l'élargissement de la communauté économique européenne*, in «Études internationales», XXIII, 2, Janvier 1992, pp. 319-348. «Dans les années 1980, le Maghreb a été appelé à subir encore des effets néfastes de la politique méditerranéenne. Celle-ci a connu des transformations substantielles en raison du second élargissement de la CEE à la Grèce, à l'Espagne et au Portugal. Les trois nouveaux arrivants appartiennent tous à l'Europe du Sud et le terroir méditerranéen porte un peu partout les mêmes récoltes. L'agriculture de ces pays est largement concurrente avec celle des pays du Maghreb: agrumes, primeurs, olives, vins et produits de pêche. Pis encore, elles sont souvent excédentaires par rapport aux besoins de la Communauté». La citazione è a p. 326.

[142] Guirao ha esaminato l'interesse della Spagna franchista a instaurare relazioni commerciali stabili con la CEE. «The diplomatic effort Madrid invested in this episode dwarfs that in the Schuman Plan. The Spanish administration deployed continuous effort to confront the impact of European co-operation on Spanish agricultural exports. Scholars have considered exports of foodstuffs as essential in explaining Madrid's attention to European integration, but only in the post-1957 period. Yet the percentage of agricultural produce in total Spanish exports to the Six was virtually identical in 1950 and 1960 (57%). In 1950, agricultural trade was too important for the Spanish government to remain inactive while the largest consumers of Spain's produce were discussing sectoral integration and multilateral preferential trade arrangements in agriculture. This was particularly the case when such initiatives embraced all OEEC countries, to which Spain exported 62% of its total agricultural exports in 1950. Dependence on the OEEC markets for agricultural exports forced Madrid to keep a watchful eye on the various proposals for a

Resta ancora da chiarire quali fattori abbiano determinato la configurazione assunta dal progetto euromediterraneo, soprattutto in relazione alla varietà di opzioni che si prospettavano tra la fine degli anni Sessanta e l'inizio degli anni Ottanta: dagli accordi bilaterali di associazione alla «politica globale mediterranea», fino all'allargamento circoscritto ai soli paesi europei. La storiografia non ha finora fornito una spiegazione del motivo per cui si affermò, tra queste alternative, una soluzione tutto sommato conservativa, né ha chiarito con precisione quale ruolo ebbe l'Italia nell'orientare o nel subire tale esito. A questa questione si affianca un ulteriore nodo storiografico legato al caso italiano, ovvero in che misura l'avvio del secondo allargamento abbia condizionato la ridefinizione della politica agricola nazionale. Si tratta di un ambito che la ricerca ha solo di rado tematizzato, spesso limitandosi a valutazioni generali[143].

Lo studio di Bonatesta su Scarascia Mugnozza gli ha permesso di evidenziare la rinnovata propensione di un segmento del meridionalismo agrario verso la ricerca di un modello di sviluppo agro-industriale del Mezzogiorno che fosse coerente con le istanze di stabilizzazione liberaldemocratica del Mediterraneo[144]. Bonatesta ne ricava un quadro complesso e articolato delle diverse posizioni politiche relative allo sviluppo agricolo meridionale e alla sua connessione con i potenziali sviluppi dell'integrazione agricola europea. Da un lato, l'Italia si dimostrò disposta a cedere quote di protezionismo per rafforzare l'integrazione euromediterranea in chiave anticomunista. Dall'altro, l'accettazione di politiche strutturali orientate alla modernizzazione capitalistica del settore sembrava delinearsi come la via d'uscita da un equilibrio rurale già allora percepito come precario e destinato a dissolversi nel breve-medio periodo, sotto la

common European agricultural policy». F. Guirao, *The European Rescue of Franco regime, 1950-1975,* Oxford, Oxford University Press, 2021, p. 53.

[143] Si pensi a P. Ludlow, F. Chatzistavrou, A. Viñas, S. Ramirez Perez, J. Elvert, *The Mediterranean challenge*, in *The European Commission 1973-86,* cit, pp. 329-444.

[144] «L'impostazione di Scarascia Mugnozza doveva necessariamente svilupparsi, invece, sul piano tecnocratico. Il suo memorandum del 1976 – che di fatto offriva una versione meridionalista alternativa a quella ministeriale – suggeriva di depotenziare la conflittualità tra istanze strategiche e motivazioni economiche proiettandola in avanti, chiamando in causa un principio di organizzazione della complementarità produttiva che, seppur reso ostico dall'unità naturale e climatica del bacino, doveva essere posto a carico della Comunità. L'immane sforzo di orientare le agricolture mediterranee verso una reciproca compenetrazione e interdipendenza richiamava fattori di ordine superiore attraverso implicazioni successive: investire saperi tecnico scientifici e risorse finanziarie; richiamare un principio di coordinamento e programmazione iscritto nel modello economico comunitario; individuare un'istanza politica in grado di governare i processi, ricentrando il baricentro comunitario ai suoi confini meridionali». Ivi, pp. 184-185.

pressione congiunta dello sviluppo industriale e del progressivo svuotamento delle campagne.

I dibattiti interni al dirigismo meridionale e italiano offrono una prospettiva originale per comprendere le scelte di intervento agrario italiane e il loro impatto sull'integrazione dell'agricoltura italiana nel mercato europeo. Queste considerazioni aprono interessanti spunti di riflessione, soprattutto se si osservano gli sviluppi diplomatici ed economici dell'Europa occidentale tra gli anni Settanta e Ottanta. In questo periodo, il rallentamento industriale e l'inflazione crescente si accompagnarono a una riconfigurazione della geografia comunitaria. L'allargamento della Comunità europea modificò inevitabilmente il mercato agricolo italiano, riducendo le opportunità di commercializzazione per settori chiave come ortofrutta, vino e olio[145].

1.6. Per un'analisi di settore

Come si è visto, Milward ha riportato al centro della scena gli interessi nazionali, leggendo la costruzione europea non come superamento degli Stati, ma come una forma specifica di rilegittimazione e riorganizzazione delle loro funzioni. In questa stessa prospettiva, le ricerche di Giuliana Laschi hanno aperto un terreno d'indagine ancora largamente inesplorato, mostrando in che modo la PAC abbia inciso sulla configurazione del quadro agricolo nazionale e, più in generale, come gli Stati membri abbiano rielaborato al proprio interno strumenti e vincoli della politica agricola comune, utilizzandoli selettivamente per ridefinire priorità, assetti e margini di autonomia delle rispettive politiche agricole.

Da queste considerazioni deriva un ulteriore nodo analitico, relativo al grado di "eccezionalità" delle misure agricole e alla difficoltà di studiarne l'evoluzione isolandole dal resto dell'azione pubblica comunitaria. La PAC nacque e si sviluppò come una politica apparentemente settoriale, ma le sue traiettorie risultano fin dall'origine intrecciate con altri ambiti centrali dell'interesse statale – in primo luogo quelli industriale ed energetico – che ne condizionarono sia l'architettura sia gli esiti.

[145] A. Diana, *L'agricoltura nella crisi attuale*, in «Rivista italiana di politica agraria», XXII, 3, settembre 1975, pp. 39-48.

Nell'esaminare le ragioni che spinsero l'Italia ad aderire al processo di integrazione europea, Federico Romero ha insistito soprattutto sulle categorie di «modernizzazione economica» e di «stabilizzazione politica»[146]. L'ingresso e la permanenza dell'Italia nel progetto comunitario sono stati letti dallo storico come un'occasione per accelerare uno sviluppo che lo Stato nazionale faticava a garantire e, insieme, come un dispositivo di ancoraggio esterno per un sistema politico fragile e polarizzato. La dimensione agricola di questo discorso è stata meno approfondita, ma si presta, con le cautele necessarie, a una lettura analoga. L'inserimento del settore primario nel quadro comunitario tendeva a configurarsi come una cornice regolata per la ristrutturazione produttiva e, al contempo, come una risposta a esigenze di stabilizzazione dell'equilibrio interno. Gli aiuti comunitari offrivano infatti strumenti di sostegno del reddito e di attenuazione del conflitto sociale nelle campagne, contribuendo a rendere politicamente gestibile un processo di trasformazione destinato, altrimenti, a produrre fratture assai più acute.

Diventa allora opportuno, a parere di chi scrive, allargare il campo di indagine e collegare le scelte compiute dall'Italia in sede comunitaria con i processi di modernizzazione interna e nel solco della ridefinizione postbellica degli spazi commerciali euro-mediterranei seguita allo sgretolamento degli imperi coloniali. La politica comune dei prezzi e i trasferimenti di reddito agricolo finanziati dalla sezione Garanzia del FEOGA furono degli ingranaggi tecnici del mercato unico, ma anche strumenti che agevolarono il tentativo politico delle classi dirigenti italiane di governare l'apertura dei mercati in un paese caratterizzato da profondi squilibri territoriali e da persistenti fragilità strutturali. Su un altro piano, la progressiva erosione dei regimi preferenziali legati all'impero francese e la conseguente liberazione di quote di domanda in alcuni segmenti agroalimentari invitano a considerare il Mezzogiorno non soltanto come area da proteggere, ma anche come potenziale beneficiario di nuove opportunità di inserimento nelle correnti di scambio del Mercato comune europeo. La ricerca è dunque chiamata a misurarsi con questa duplice dimensione, interna ed esterna, e a collocare le politiche agricole nel crocevia tra riconfigurazione della divisione internazionale del lavoro, trasformazioni dell'economia mediterranea e strategie di adattamento del settore primario nazionale al quadro comunitario.

[146] Romero, *L'Europa come strumento di nation-building,* cit., p. 21.

Questa tesi incrocia questioni analitiche e interpretative ancora aperte nel dibattito storiografico: la modernizzazione dell'Europa occidentale nelle sue declinazioni nazionali, l'inserimento del settore primario euroccidentale entro la PAC, la riconfigurazione degli spazi commerciali euromediterranei dopo la dissoluzione degli imperi coloniali. La natura composita del problema – al crocevia fra dimensioni economiche, politiche e istituzionali – resiste a riduzioni monocausali e rende inadeguata qualsiasi lettura lineare. Proprio questa complessità sollecita, tuttavia, un investimento concettuale più robusto. Un possibile punto di avvio può essere individuato nella messa a fuoco delle intersezioni tra politiche di integrazione europea, trasformazioni dello Stato sociale e dinamiche della divisione internazionale del lavoro agricolo, assumendo la PAC come uno dei luoghi in cui queste linee di sviluppo si sono incontrate, sovrapposte e talvolta sono entrate in tensione.

Del resto, l'integrazione europea ha costituito la cornice entro la quale è avvenuta la ristrutturazione capitalistica dell'Europa occidentale. Carlo Spagnolo ha tematizzato questo snodo in termini di «integrazione passiva», intendendo con questa espressione il processo di adattamento di economie capitalistiche nazionali molto differenti tra loro al mercato internazionale «without prompting direct political effects, thereby allowing continuities in domestic social hierarchies»[147]. La continuità degli assetti di potere interni è stata una prerogativa della convergenza europea anche per il settore agricolo. La politica tariffaria e il sistema dei prezzi alti garantiti hanno stimolato la modernizzazione dell'agricoltura europea, senza provocare significativi traumi dal punto di vista sociale e consentendo ai governi di consolidare i propri legami con il mondo delle campagne. L'innesco di processi trasformativi del paesaggio agricolo italiano si è accompagnato a politiche di sostegno agli agricoltori di cui la PAC ha rappresentato uno strumento essenziale. Questa prospettiva rinvia al ruolo dei governi nell'orientare la politica agricola comunitaria e governare politicamente la riconversione industriale, prima, e quella postfordista, dopo, del paese[148]. La sfida politica era interpretare la tensione verso la realizzazione di un mercato comune agricolo, malgrado le resistenze interne delle filiere più compromesse dall'integrazione. Il percorso di inserimento nel mercato agricolo

[147] C. Spagnolo, *The Maastricht Treaty in Hindsight (1949-2007): a Break with "Passive Integration"?*, in Id., S. Baroncelli, L.S. Talani (eds.), *Back to Maastricht: Obstacles to Constitutional Reform within the EU Treaty (1991-2007)*, Newcastle, Cambridge Scholars Publishing, 2008, pp. 1-34. La citazione è a p. 11.
[148] Cfr. L. Warlouzet, *Governing Europe in a globalizing world: Neoliberalism and its alternatives following the 1973 oil crisis*, London, Routledge, 2017.

europeo fu tutt'altro che lineare per l'Italia, così come per gli altri Stati membri. Se è vero che con l'integrazione le classi politiche nazionali poterono familiarizzare con i maggiori temi dell'agricoltura europea e maturare una concezione comunitaria del settore primario[149], i costi sociali derivanti dalla liberalizzazione nel MEC costrinsero i partiti di governo a mediare tra le domande di sostegno interne con le sfide derivanti da una nuova geografia economica.

Come si vedrà nella parte II di questa tesi, l'integrazione comunitaria agevolò la riallocazione dell'economia agricola meridionale verso le specializzazioni mediterranee a più alto valore aggiunto. L'unione doganale e le preferenze intracomunitarie offrirono un accesso stabile e garantito ai mercati della CEE, mentre la barriera esterna comune schermava la concorrenza extraeuropea. In questo contesto l'Italia, insieme al *Midi* francese, assunse il ruolo di primo fornitore europeo di prodotti come il vino, l'olio d'oliva e l'ortofrutta, e poté compensare parzialmente il fabbisogno di importazioni di cereali, mangimi e carni con saldi di esportazione più favorevoli proprio nei comparti mediterranei. L'integrazione non eliminò il disavanzo agricolo, ma ne rese più gestibile il finanziamento attraverso flussi di export più ampi e meno volatili, riducendo la vulnerabilità della bilancia agroalimentare. La stessa OCM del vino del 1970, orientata al governo dell'offerta e alla qualificazione produttiva, si inserì in questa logica, ordinando il mercato e sostenendo la capacità di collocamento estero delle produzioni meridionali.

Cionondimeno, l'individuazione di una convenienza per l'economia agricola italiana non deve indurre a leggere l'adesione alla PAC come l'esito di una scelta pienamente razionale e premeditata. Questo dato è suggerito da almeno tre ordini di considerazioni. In primo luogo, come ha mostrato Laschi, pesarono in modo non trascurabile fattori politici e ideologici, legati alla volontà di non rinunciare alla partecipazione italiana al disegno comunitario, al di là degli affari agricoli. In secondo luogo, gli studi sui primi negoziati del *Green Pool* e sulle iniziali discussioni in sede OECE hanno messo in luce l'assenza, tra gli esecutivi dell'Europa occidentale, di una

[149] «The mindsets of the key actors in the Agricultural Council of Ministers, the Special Committee on Agriculture as well as other EC bodies dealing with the CAP were increasingly 'Europeanized': as a result of the frequent and long-term participation in international negotiations, there emerged an 'epistemic community'; a network of agricultural politicians, bureaucrats and experts within the EEC/CAP structures that shared important interests and world views». P. Clavin, K. K. Patel, *The Role of International Organizations in Europeanization: The Case of the League of Nations and the European Economic Community*, in M. Conway, K. K. Patel (eds.), *Europeanization in the Twentieth Century: Historical Approaches*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2010, pp. 110-131.

teorizzazione coerente e condivisa circa le forme e gli obiettivi dell'integrazione agricola europea.

Fino alla metà degli anni Cinquanta prevalse un orientamento non rivolto alla liberalizzazione generalizzata dei mercati agricoli, bensì a un coordinamento fondato su logiche bilaterali e settoriali in continuità con le prassi diplomatico-commerciali del periodo interbellico. La proposta francese di estendere la cooperazione alle colonie africane, già implicita nella dichiarazione Schuman del maggio 1950, testimonia la fluidità delle opzioni istituzionali allora sul tavolo. Neppure il rapido aumento dell'interscambio intraeuropeo di inizio anni Cinquanta sembrò dissipare l'incertezza, dal momento che il Rapporto Spaak del 1956 e, soprattutto, gli articoli 38-47 del Trattato di Roma del 1957 erano piuttosto vaghi sull'argomento e rinviarono a decisioni successive la definizione degli strumenti da impiegare, lasciando margini a interpretazioni diverse tanto in chiave protezionistica quanto in chiave liberalista[150].

L'ipotesi che si intende avanzare è che la PAC, per come fu strutturata all'inizio degli anni Sessanta, abbia rappresentato una soluzione di ripiego, o meglio una configurazione alternativa, rispetto ai precedenti progetti di regolazione euro-africana degli approvvigionamenti e degli scambi agricoli. Ciò risulta particolarmente evidente se si considera che la decolonizzazione aggravò il problema, già aperto nel secondo dopoguerra, di compensare per gli Stati dell'Europa occidentale l'indisponibilità dei mercati alimentari est-europei, imponendo una complessiva ristrutturazione della divisione internazionale del lavoro. La forma peculiare di integrazione che prese corpo ebbe una marcata impronta "intra-europea" e si basò su un assetto fortemente protezionistico, il cui funzionamento concreto trasferiva una parte significativa dei costi di aggiustamento sui paesi terzi attraverso regimi preferenziali differenziati e strumenti di associazione.

Come abbiamo visto, i richiami alla cooperazione con il Sud globale, a partire dagli anni Settanta, rimasero in larga misura programmatici dal momento che dovevano convivere con gli strumenti di difesa dei prezzi interni e dei redditi agricoli. La PAC agì come volano dell'integrazione intraeuropea, ma all'esterno generò esiti distributivi controversi. Meccanismi di stabilizzazione, restituzioni all'esportazione e regimi preferenziali tendevano a deviare i flussi commerciali e a comprimere i prezzi mondiali.

[150] K. K. Patel, *Europäisierung,* cit., p. 88.

Il teatro mediterraneo restituisce in modo particolarmente nitido la tensione tra apertura e protezione commerciale e costituisce, al tempo stesso, un terreno privilegiato per approfondire il ruolo italiano in questa partita. Ciò in quanto la peculiare configurazione iniziale della CEE a sei Stati attribuiva di fatto una posizione di quasi monopolio commerciale alle filiere mediterranee del Mezzogiorno – le sole presenti nel Mercato comune insieme a quelle del *Midi* francese – escludendo le agricolture mediterranee dei Paesi extra-CEE dall'accesso privilegiato al mercato comunitario.

Un terzo ordine di problemi legato all'adesione italiana alla PAC riguarda il disavanzo strutturale della bilancia commerciale agricola, che per tutto il periodo della guerra fredda registrò importazioni sistematicamente superiori alle esportazioni (Tab. 1.1)[151].

Tab.1.1 Valore delle importazioni e delle esportazioni nella bilancia dei pagamenti agroalimentare italiana in valori correnti

Anno	Import *Milioni di lire*	Export *Milioni di lire*	Bilancia commerciale *Milioni di lire*	Valore *Exp/Imp x 100*	Deficit % *1950 = 100*	Saldo totale della bilancia dei pagamenti *Milioni di lire*
1950	240.505	111.992	-128.513	46,57	100.0	-1.734.721
1951	332.129	120.907	-211.222	36,4	164,36	-2.154.972
1952	310.395	111.308	-199.087	35,86	154,92	-2.706.512
1953	274.427	134.373	-140.054	48,96	108,98	-2.947.612
1954	230.217	158.378	-71.839	68,8	55,9	-2.157.282
1955	258.308	171.831	-86.477	66,52	67,29	-2.337.121
1956	291.274	185.436	-105.838	63,66	82,36	-3.115.428
1957	286.070	235.216	-50.854	82,22	39,57	-2.745.521
1958	252.492	205.450	-47.042	81,37	36,6	-1.882.117
1959	251.753	229.270	-22.483	91,07	17,49	-1.594.312
1960	371.225	235.122	-136.103	63,34	105,91	-2.785.176

[151] Per approfondimenti sulla bilancia dei pagamenti nazionale nel secondo dopoguerra, sebbene circoscritti ai primi i decenni, si rinvia alle pubblicazioni di Francesco Masera e in particolare a *Commercio estero e bilancia dei pagamenti*, Roma, Borgia, 1966. Per il quadro agroalimentare risulta decisiva la sintesi di Giuseppe Medici e Guido Fabiani, *La bilancia agroalimentare italiana*, Bologna, Il Mulino, 1987.

1961	453.732	255.982	-197.750	56,42	153,88	-2.549.811
1962	425.010	298.985	-126.025	70,35	98,06	-3.417.654
1963	497.716	274.897	-222.819	55,23	173,38	-4.972.287
1964	501.547	291.058	-210.489	58,03	163,79	-3.091.456
1965	639.739	356.703	-283.036	55,76	220,24	-1.114.765
1966	731.923	352.773	-379.150	48,2	295,03	-2.892.271
1967	646.026	345.942	-300.084	53,55	233,5	-3.217.629
1968	704.232	323.977	-380.255	46,0	295,89	-1.994.324
1969	723. 856	378.297	-345.559	52,26	268,89	-2.543.142
1970	746.647	387.612	-359.035	51,91	279,38	-3.982.975
1971	833.903	418.324	-415.579	50,16	323,38	-3.428.765
1972	848.912	468.156	-380.756	55,15	296,28	-2.318.792
1973	1.321.813	501.249	-820.564	37,92	638,51	-6.594.827
1974	1.856.074	662.671	-1.193.403	35,7	928,62	-9.254.728
1975	1.739.971	899.414	-840.557	51,69	654,06	-6.482.728
1976	2.379.163	1.069.848	-1.309.315	44,97	1.018,82	-9.982.731
1977	2.980.492	1.465.427	-1.515.065	49,17	1.178,92	-8.523.412
1978	3.179.300	1.429.596	-1.749.704	44,97	1.361,5	-6.923.127
1979	3.636.596	1.811.571	-1.825.025	49,82	1.420,11	-8.247.264
1980	3.854.764	1.800.316	-2.054.448	46,7	1.598,63	-11.723.892
1981	4.315.422	2.116.644	-2.198.778	49,05	1.710,94	-10.234.567
1982	4.911.420	2.488.847	-2.422.573	50,67	1.885,08	-8.987.341
1983	5.535.547	2.808.586	-2.726.961	50,74	2.121,93	-7.549.821
1984	6.856.372	2.946.276	-3.910.096	42,97	3.042,57	-8.457.612
1985	8,139,119	3,639.319	-4.499.800	44,71	3.501,44	-9.964.127
1986	6,989,188	3.341.279	-3.647.909	47,81	2.838,55	-12.376.534
1987	6.808.029	3.277.598	-3.530.431	48,14	2.747,14	-9.982.341
1988	7.233.704	3.502.533	-3.731.171	48,42	2.903,34	-9.876.213
1989	7.737.237	3.716.989	-4.020.248	48,04	3.128,28	-10.736.219

Rielaborazione dati dell'Annuario statistico italiano (diversi anni)

Sin dai primi anni Cinquanta lo squilibrio era marcato. Tra il 1954 e il 1959 il rapporto export/import si avvicinò a una parità relativa, segnalando una migliore capacità di collocare sui mercati esteri una parte dell'offerta nazionale. Dall'inizio degli anni Sessanta, tuttavia, il divario tornò ad ampliarsi in concomitanza con l'accelerazione dell'industrializzazione, che accrebbe in modo sensibile la domanda interna di proteine animali e di mangimi[152]. Gli aggiustamenti di fine decennio rimasero congiunturali e non intaccarono il carattere strutturale del saldo negativo.

La Tab. 1.2 mostra la portata dello squilibrio agroalimentare nel quadro complessivo dei conti con l'estero. Se nei primi anni Cinquanta il disavanzo agroalimentare pesò per una quota compresa tra il 7 e il 10% sul deficit totale della bilancia dei pagamenti, alla fine del decennio tale incidenza scese fino all'1,4% (1959), in corrispondenza del temporaneo miglioramento già rilevato. Negli anni Sessanta, però, l'andamento tornò a farsi più irregolare: in alcuni esercizi, come il 1965 e il 1968, la quota del disavanzo agroalimentare sul deficit complessivo superò o sfiorò il 20%, segnalando quanto la componente alimentare continuasse a gravare sui conti con l'estero in una fase in cui l'economia italiana era già avviata lungo la traiettoria industriale. Il salto di scala si registrò negli anni Settanta e Ottanta. In valori assoluti il saldo agroalimentare peggiorò rapidamente e, soprattutto, la sua incidenza sul deficit complessivo crebbe in modo significativo.

Nella seconda metà degli anni Settanta il disavanzo agricolo contribuì per quote comprese fra il 17 e oltre il 25% al deficit totale; nei primi anni Ottanta tale quota superò stabilmente il 20% e raggiunse il 36,1% nel 1983 e il 46,2% nel 1984. Anche quando la quota si ridimensionò leggermente nella seconda metà del decennio, essa rimase comunque elevata, oscillando intorno al 30-38%. Ciononostante, negli anni Settanta e Ottanta, a fronte di un disavanzo alimentare in forte ampliamento, l'indice del valore delle esportazioni mantenne una traiettoria relativamente stabile[153]. La combinazione, solo in apparenza paradossale, rifletteva l'espansione simultanea degli scambi. Le importazioni crescevano più delle esportazioni, ma queste ultime tenevano grazie ai comparti mediterranei a più alto valore aggiunto, in particolare vitivinicoltura, agrumicoltura e

[152] «Le sole importazioni di animali vivi e carni (34 miliardi nel 1958) sono passate da 102-105 miliardi nel 1958 e nel 1959 a 133 nel 1960». Banca d'Italia, Assemblea Generale ordinaria dei partecipanti tenuta in Roma il giorno 31 maggio 1961, *Anno 1960* (LXVII), Roma, Tipografia di Banca d'Italia, 1961, p. 82.
[153] Banca d'Italia, Assemblea Generale ordinaria dei partecipanti tenuta in Roma il giorno 31 maggio 1981, *Anno 1980* (LXVII), Roma, Tipografia di Banca d'Italia, 1981, p. 79.

olivicoltura, che esercitarono una funzione di parziale compensazione rispetto alle pressioni generate dall'aumento del consumo di carne e dalla trasformazione dei modelli alimentari (Tab. 1.3).

Tab. 1.2 – Saldo agroalimentare e saldo complessivo della bilancia dei pagamenti italiana (milioni di lire correnti) e incidenza percentuale

Anno	**Saldo bilancia commerciale agroalimentare (mln lire)**	**Saldo totale bilancia dei pagamenti (mln lire)**	**Quota del deficit agroalimentare sul deficit complessivo (%)**
1950	-128.513	-1.734.721	7,4
1951	-211.222	-2.154.972	9,8
1952	-199.087	-2.706.512	7,4
1953	-140.054	-2.947.612	4,8
1954	-71.839	-2.157.282	3,3
1955	-86.477	-2.337.121	3,7
1956	-105.838	-3.115.428	3,4
1957	-50.854	-2.745.521	1,9
1958	-47.042	-1.882.117	2,5
1959	-22.483	-1.594.312	1,4
1960	-136.103	-2.785.176	4,9
1961	-197.750	-2.549.811	7,8
1962	-126.025	-3.417.654	3,7
1963	-222.819	-4.972.287	4,5
1964	-210.489	-3.091.456	6,8
1965	-283.036	-1.114.765	25,4
1966	-379.150	-2.892.271	13,1
1967	-300.084	-3.217.629	9,3
1968	-380.255	-1.994.324	19,1
1969	-345.559	-2.543.142	13,6
1970	-359.035	-3.982.975	9,0

1971	-415.579	-3.428.765	12,1
1972	-380.756	-2.318.792	16,4
1973	-820.564	-6.594.827	12,4
1974	-1.193.403	-9.254.728	12,9
1975	-840.557	-6.482.728	13,0
1976	-1.309.315	-9.982.731	13,1
1977	-1.515.065	-8.523.412	17,8
1978	-1.749.704	-6.923.127	25,3
1979	-1.825.025	-8.247.264	22,1
1980	-2.054.448	-11.723.892	17,5
1981	-2.198.778	-10.234.567	21,5
1982	-2.422.573	-8.987.341	27,0
1983	-2.726.961	-7.549.821	36,1
1984	-3.910.096	-8.457.612	46,2
1985	-4.499.800	-9.964.127	45,2
1986	-3.647.909	-12.376.534	29,5
1987	-3.530.431	-9.982.341	35,4
1988	-3.731.171	-9.876.213	37,8
1989	-4.020.248	-10.736.219	37,4

Rielaborazione dati da serie storiche – ISTAT (diversi anni).

Tab. 1.3 – Disavanzo agroalimentare e dinamica delle esportazioni di agrumi, vini e vermut (anni campione; valori in milioni di lire correnti e quantità fisiche; indici 1950 = 100)

Anno	**Saldo commerciale agroalimentare (milioni di lire)**	**Indice disavanzo agroalimentare (1950 = 100)**	**Agrumi (migliaia di q)**	**Indice export agrumi (1950 = 100)**	**Vini e vermut (migliaia di hl)**	**Indice export vini e vermut (1950 = 100)**

1950	-128.513	100,0	3.691	100,0	1.072	100,0
1955	-86.477	67,29	3.538	95,8	1.185	110,5
1960	-136.103	105,91	4.025	109,0	2.156	201,1
1965	-283.036	220,24	5.619	152,2	2.636	245,9
1970	-359.035	279,38	5.085	137,8	5.555	518,2
1975	-840.557	654,06	4.115	111,5	14.148	1.319,8
1980	-2.054.448	1.598,63	3.304	89,5	16.182	1.509,5
1985	-4.499.800	3.501,44	3.735	101,2	17.989	1.678,1
1989	-4.020.248	3.128,28	2.287	62,0	14.710	1.372,2

Rielaborazione dati da serie storiche – ISTAT (diversi anni).

Almeno in linea teorica, un deficit strutturale della bilancia alimentare rendeva meno conveniente l'adesione alla PAC, perché implicava l'obbligo di approvvigionarsi di cereali e carni presso i partner comunitari a prezzi più elevati rispetto a quelli del mercato mondiale. È plausibile ritenere che questo onere sia stato accettato in vista dei benefici attesi dalla liberalizzazione dei mercati extra-agricoli, in primo luogo quelli manifatturieri. L'integrazione economica comunitaria assumeva così i tratti di una scelta politica orientata a sostenere lo sviluppo di specifici comparti produttivi, soprattutto industriali, e, sul versante agroalimentare, di alcune filiere meglio attrezzate a collocarsi nel Mercato comune europeo, come l'ortofrutta, il vino e l'olio. Mentre queste ultime contribuivano ad attenuare il disavanzo agroalimentare, l'insieme dei sussidi e dei prezzi amministrati continuava a sostenere i segmenti meno competitivi, rafforzando al contempo il radicamento elettorale del centrismo cattolico nelle campagne.

Si pone, dunque, la necessità di riconsiderare l'orizzonte di analisi della partecipazione italiana alla PAC. Un'indagine di taglio settoriale permette da un lato di seguire con maggiore precisione le modalità e il grado di inserimento dell'agricoltura italiana nel Mercato comune, lungo le traiettorie attraverso cui intere filiere hanno ottenuto forme di tutela e accesso a nuove opportunità di specializzazione e collocazione sui mercati comunitari. Dall'altro lato consente di superare una lettura puramente economica, cogliendo in prospettiva diacronica il ruolo degli interessi di settore nei processi decisionali di politica comunitaria e nazionale. In questa chiave la "partita" del Mercato comune europeo diventa uno snodo decisivo per comprendere le modalità di

saldatura tra gli interessi economici meridionali e il sostegno all'opzione europeista e alle forze di governo che la promossero.

Su questo sfondo la PAC può essere letta come uno dei principali strumenti attraverso cui si è progressivamente ridefinito il rapporto tra politica e settore primario in Italia e nell'Europa occidentale. Franco De Felice ha osservato come la programmazione economica dei governi italiani nel secondo dopoguerra abbia assunto una funzione «residuale» rispetto agli imperativi dell'integrazione economica internazionale, operando come meccanismo compensativo destinato ad attenuare gli effetti più critici della liberalizzazione senza rimetterne in discussione l'orientamento di fondo[154]. Sebbene riferita prevalentemente al settore industriale, questa chiave di lettura risulta applicabile anche all'ambito agricolo, sia pure con specificità proprie. La principale differenza risiede nella forma assunta dal processo di apertura. Nel caso della PAC le politiche dei prezzi furono utilizzate non soltanto come strumenti di regolazione del mercato, ma anche come dispositivi di tutela degli interessi economici europei, consentendo all'Italia di socializzare a livello comunitario una parte dei costi di adeguamento dell'agricoltura nazionale alle nuove gerarchie della divisione internazionale del lavoro.

Nel lungo periodo, tuttavia, l'assetto iper-protezionistico della PAC entrò in tensione con trasformazioni strutturali di grande portata, a cominciare dalla contrazione dell'occupazione agricola e dall'aumento dell'incidenza della spesa sul bilancio comunitario. L'emergere di questi vincoli contribuì a rendere necessario un progressivo spostamento della politica agricola comunitaria dal presidio generalizzato dei prezzi e dei redditi verso una funzione più marcatamente orientata alla ristrutturazione produttiva e territoriale.

In questa prospettiva, l'Organizzazione comune di mercato del vino del 1970, cui sarà dedicato ampio spazio nel capitolo II, costituisce un osservatorio precoce di questo fenomeno. A differenza del modello cerealicolo della prima fase della PAC, l'OCM vitivinicola non puntava principalmente al sostegno diffuso dei prezzi interni, ma all'ordinamento del mercato attraverso la gestione delle eccedenze – in particolare tramite la distillazione obbligatoria – e l'innalzamento degli standard produttivi. Nel comparto vitivinicolo, prima che altrove, la liberalizzazione controllata divenne il terreno

[154] F. De Felice, *Nazione e sviluppo: un nodo non sciolto*, in F. Barbagallo (ed.), *Storia dell'Italia repubblicana. La trasformazione dell'Italia: sviluppo e squilibri. Istituzioni, movimenti, culture*, Vol. II, Torino, Einaudi, 1995, pp. 783s.

privilegiato di intervento, rispondendo all'interesse degli operatori a regolarizzare i flussi e ad attenuare gli choc derivanti dalle eccedenze, in un contesto in cui la "temperatura politica" del dossier risultava sensibilmente più bassa rispetto a quella dei cereali nel decennio precedente e rendeva necessari strumenti di sostegno meno intensi ma più selettivi.

È in questo quadro che si colloca l'analisi che segue, volta a interrogare la PAC come luogo di mediazione tra i vincoli dell'integrazione internazionale, gli equilibri politici interni e la riconfigurazione del settore primario, con particolare attenzione al modo in cui tali tensioni si sono tradotte, nel caso italiano, in percorsi specifici di adattamento produttivo e territoriale. Un'analisi centrata su un singolo settore consente di cogliere la sovrapposizione dei diversi livelli su cui si è giocata la partecipazione italiana al moto comunitario. Da un lato, permette di seguire i processi di costruzione del consenso e di definizione dell'"interesse nazionale" così come emergono dal confronto tra governo, amministrazioni, organizzazioni professionali e forze politiche. Dall'altro, rende visibili le pratiche concrete di negoziazione, tanto all'interno degli apparati statali quanto in sede comunitaria, attraverso le quali tali interessi sono stati selezionati, gerarchizzati e infine tradotti in posizioni operative nei consessi europei.

Gli studi sull'allargamento della CEE alla Grecia, alla Spagna e al Portogallo tra anni Settanta e Ottanta hanno mostrato, in questa prospettiva, come in Italia e in Francia fosse diffuso il timore che l'ingresso dei nuovi Stati membri erodesse i vantaggi competitivi e localizzativi delle colture intensive nazionali garantiti dalla Tariffa doganale comune. L'ampliamento del Mercato comune rischiava di rafforzare la concorrenza proprio in quei comparti mediterranei sui quali, nel dopoguerra, si era costruita una parte significativa della compensazione commerciale nazionale.

Molto meno esplorato risulta invece il modo in cui la questione agricola si inserì in dinamiche più ampie di ordine politico e internazionale, nelle quali la stabilizzazione democratica del Mediterraneo veniva percepita come un obiettivo strategico condiviso e sostenuto da una parte rilevante delle *élites* di governo italiane. In controluce riaffiora qui la tensione tra due piani analitici distinti: da un lato, la questione – in senso milwardiano – di ricostruire l'intreccio degli interessi nazionali a partire dallo studio del processo di integrazione; dall'altro, il problema per i governi di definire e sostenere un possibile "interesse europeo" condiviso. Quest'ultimo nodo ermeneutico emerge con particolare

evidenza quando lo sguardo si sposta sui grandi teatri negoziali internazionali, a partire dalle conferenze del GATT e, in seguito, dal WTO.

Sul versante politico interno, la crisi di legittimazione del protezionismo agricolo comunitario si intrecciò con la crisi della Democrazia cristiana e con l'indebolimento del rapporto tra il partito cattolico e le organizzazioni di rappresentanza. Sino agli anni Ottanta, l'assistenzialismo comunitario aveva fornito risorse e sussidi che la mediazione politica convertiva in rendite elettorali. Quando il nesso tra erogazione diffusa e legittimazione partitica si affievolì, il rischio di cessione di quote di protezionismo comunitario e di una maggiore esposizione al mercato mise in evidenza quanto il consenso rurale dipendesse da quell'architettura distributiva ormai obsoleta. Resta da chiedersi se le crescenti difficoltà democristiane nel comporre il voto delle campagne siano da leggersi come l'esito di una trasformazione strutturale dei meccanismi attraverso i quali protezione, modernizzazione e rappresentanza rurale erano stati resi compatibili per oltre tre decenni.

Riemerge qui il problema della stabilizzazione politica interna, sollevato da Romero e Spagnolo, e della caduta dei presupposti che avevano contribuito a renderla possibile tra la fine degli anni Quaranta e i primi anni Settanta. La modernizzazione economica del Paese, sostenuta da una congiuntura di economia internazionale favorevole e da una crescita in larga misura garantita, finì per costituire il presupposto stesso dell'arretramento elettorale della DC. La questione non si esaurisce tuttavia sul piano elettorale, ma rinvia a processi di ordine culturale: uno slittamento dei riferimenti simbolici e valoriali prodotto dalla modernizzazione, che contribuì a ricollocare la società italiana al di fuori delle tradizionali coordinate culturali della DC. Anche lo svuotamento demografico e sociale delle campagne partecipò a questo processo, erodendo le basi storiche del radicamento cattolico nel mondo rurale. Il nodo, ancora tutto da sciogliere, è quindi se la DC abbia effettivamente governato la modernizzazione, oppure se, al contrario, l'abbia prevalentemente subita.

La presente ricerca non si propone di sciogliere in via definitiva questo interrogativo; l'analisi delle vicende politiche italiane legate alla PAC consente tuttavia di mantenerlo costantemente sullo sfondo, restituendolo come problema strutturale delle culture democratico-sociali europee di governo. In questa prospettiva, il caso italiano pone anche la questione dell'"eccezionalità" della DC, la cui crisi e dissoluzione alla fine

della guerra fredda segnano un esito peculiare rispetto ad altre forze affini dell'Europa occidentale.

PARTE II – L'agricoltura italiana e la CEE

CAPITOLO II – Il lungo inserimento dell'agricoltura italiana nel mercato comunitario (1950-1972)

2.1. Introduzione

Il capitolo ricostruisce il contributo della Democrazia cristiana alla definizione delle politiche agricole nel periodo compreso tra la ricostruzione postbellica e la conclusione del primo quinquennio di centrosinistra. In questo arco temporale la DC fu attraversata da una dialettica costante fra la tradizionale sensibilità ruralista, impegnata a difendere la piccola proprietà contadina e il consenso elettorale delle campagne, e l'impulso modernizzatore di matrice industrialista, che concepiva il settore primario come ingranaggio di un più ampio progetto di sviluppo e modernizzazione. Dal confronto fra queste due anime scaturì una linea di compromesso, secondo cui i costi di sostegno all'agricoltura dovevano essere accettati come condizione per sostenere la manifattura e consolidare l'ancoraggio dell'Italia all'area atlantica. L'adesione alla Comunità economica europea, sancita dai Trattati di Roma del 1957, infatti, offrì al governo strumenti comunitari inediti – come i sussidi e il sistema delle preferenze – che consentivano di tenere le campagne al riparo dalla competizione internazionale e agevolare le esportazioni ortofrutticole e vinicole nel MEC, senza provocare un esodo rurale socialmente destabilizzante. Le misure varate dai governi democristiani, più che come l'espressione di un disegno organico unitario, possono essere lette come l'esito di una serie di scelte coerenti sul piano degli effetti, orientate alla stabilizzazione del mondo rurale, alla graduale integrazione degli agricoltori nel quadro europeo e al mantenimento di margini di intervento pubblico a sostegno dello sviluppo industriale.

2.2. La Democrazia cristiana tra "ruralismo" e industrializzazione

Il confronto politico tra le principali forze partitiche della ricostruzione si articolò in materia agraria attorno alla ridefinizione dell'assetto fondiario attraverso il

frazionamento dei latifondi e alla revisione della contrattualistica agraria più obsoleta, come la mezzadria e la colonia parziaria. Il mancato superamento di tali assetti aveva contribuito a precludere a vaste fasce di lavoratori rurali un accesso stabile alla terra, rafforzando il carattere duale del settore primario e cristallizzando squilibri sociali e territoriali di lunga durata[155]. Il problema della ricostruzione agricola nell'Italia postbellica era cogente, se si considera che il settore assorbiva ancora oltre il 40% della forza lavoro nazionale e contribuiva soltanto al 28% della formazione del prodotto interno lordo. Alla scarsa produttività si sommavano i divari di reddito con gli altri settori economici. Il reddito medio agricolo, infatti, era inferiore di oltre la metà rispetto a quello dei comparti industriale e terziario[156].

Tab. 2.1. Percentuale della popolazione agricola rispetto alla popolazione totale e attiva nel settore agricolo

Paese	**Percentuale della popolazione agricola sulla popolazione totale**	**Percentuale della popolazione attiva nel settore agricolo (anno di riferimento)**
Germania (Ovest)	14	(1954) 20,2
Belgio	13	(1947) 12,5
Francia	25	(1954) 31,1
Italia	44	(1947) 42,7
Lussemburgo	17	(1947) 25,9
Paesi Bassi	14	(1947) 19,8

[155] T. Vittorio, *Il lungo attacco al latifondo*, Catania, CUECM, 1985.

[156] Laschi, *L'agricoltura italiana*, cit., p. 70. Inea, *La distribuzione della proprietà fondiaria in Italia. Relazione generale di Giuseppe Medici*, vol. II., Roma, 1948. Tema richiamato anche da G. Barone, *G. Barone, Stato e Mezzogiorno (1943-1960),* in F. Barbagallo (a cura di), *Storia dell'Italia repubblicana*, vol. 1, *La costruzione della democrazia: dalla caduta del fascismo agli anni Cinquanta*, Torino, Einaudi, 1994. Alla fine degli anni Quaranta, su un totale di 9,5 milioni di proprietari terrieri, 5 milioni risultavano in possesso di appezzamenti inferiori al mezzo ettaro, mentre ulteriori 3 milioni di proprietari disponevano di superfici non superiori ai due ettari. Di conseguenza, oltre il 90% dei piccoli proprietari agricoli deteneva complessivamente appena un quarto della superficie coltivabile del Paese. All'estremo opposto, i fondi superiori ai 100 ettari appartenevano a circa 21.400 proprietari, delineando così un'ampia frammentazione fondiaria, che la storiografia coeva e successiva ha spesso interpretato come sintomo di un più ampio ritardo strutturale dell'agricoltura italiana. E. Bernardi, *La riforma agraria in Italia e gli Stati Uniti: guerra fredda, Piano Marshall e interventi per il Mezzogiorno negli anni del centrismo degasperiano*, Bologna, Il Mulino, 2006, p. 72.

Paese	Percentuale della popolazione agricola sulla popolazione totale	Percentuale della popolazione attiva nel settore agricolo (anno di riferimento)
CEE	6	(1951) 5,0
Regno Unito	24	(1953) 5,6
Danimarca	13	(1953) 26,1
Norvegia	24	(1950) 30,5
Svezia	22	(1951) 32,6
Austria	16	(1950) 16,6
Svizzera	13	(1950) 12,5
Stati Uniti	20	(1957) 14,3
Canada	57	(1955) 45,0

Dati presi da: Conférence agricole des États Membres de la Communauté Économique Européenne, Statistiques agricoles de base, Bruxelles, Juin/Juillet 1958, p. 6. HAUE, CM2/1958-622.

Tab. 2.2. Quota dell'agricoltura sul prodotto nazionale lordo totale

Anno	1951	1955
Germania (Ovest)	8	10
Belgio	16	24
Francia	10	10
Italia	24	22
Lussemburgo	10	11
Paesi Bassi	5	5
Regno Unito	19	19
Danimarca	14	14
Norvegia	16	16

Anno	1951	1955
Svezia	6	6
Austria	10	10
Svizzera	22	23
Stati Uniti	10	10

Dati presi da Conférence agricole des États Membres de la Communauté Économique Européenne, Statistiques agricoles de base, Bruxelles, Juin/Juillet 1958, p. 6. HAUE, CM2/1958-622.

Tab. 2.3. Quota del reddito agricolo sul reddito pro capite

Paese	% sul reddito pro capite totale	% per persona Attiva
Germania (Ovest)	10	40
Belgio	56	61
Francia	55	49
Italia	57	49
Lussemburgo	33	32
Paesi Bassi	84	50
Regno Unito	83	100
Danimarca	73	75
Norvegia	69	71
Svezia	71	55
Austria	55	44
Svizzera	44	12
Stati Uniti	12	57

Dati presi da Conférence agricole des États Membres de la Communauté Économique Européenne, Statistiques agricoles de base, Bruxelles, Juin/Juillet 1958, p. 6. HAUE, CM2/1958-622.

I numerosi studi sulle tensioni che attraversarono le campagne italiane nell'immediato secondo dopoguerra hanno messo in luce le continuità tra queste mobilitazioni e le esperienze di partecipazione popolare maturate durante la lotta per la liberazione nazionale[157]. L'ondata di lotte contadine si sviluppò in reazione a una condizione socioeconomica che, secondo osservatori coevi come Emilio Sereni, presentava tratti di «cronica gravità»[158]. L'occupazione forzata delle terre divenne per ampi settori della manodopera bracciantile il principale strumento di pressione per ottenere una ridefinizione degli assetti fondiari[159]. Le rivendicazioni del movimento contadino si strutturarono attorno alla richiesta di una riorganizzazione dell'uso delle risorse agrarie, con l'obiettivo di incrementare l'occupazione rurale e migliorare le condizioni di vita nelle campagne. L'ampiezza, la durata e la radicalità delle mobilitazioni conferirono al conflitto sociale nelle aree rurali una portata senza precedenti, superiore persino a quella delle agitazioni registrate nel periodo prefascista[160].

Tale mobilitazione trovò ascolto prioritario tra le forze di sinistra che avevano preso parte al CLN. Le diverse tradizioni ideologiche interne a questo schieramento influenzarono sia la loro capacità di radicamento nelle campagne, sia la definizione di un programma coerente in materia agraria. Il PCI, inizialmente restio ad abbandonare una strategia centrata esclusivamente sulla difesa dei contadini poveri e dei braccianti, mostrò incertezza nel delineare un progetto più ampio di trasformazione fondiaria. Il PSIUP, pur

[157] Le visioni elaborate dai partiti antifascisti sulla questione agraria durante la Resistenza e nei primi anni della Liberazione sono state studiate da Gabriele De Rosa. Tra gli aspetti condivisi tra le maggiori forze politiche come la Dc e il Pci vi era la volontà di rafforzare la produzione al fine di affrontare l'emergenza alimentare in cui versava il paese nel secondo dopoguerra. G. De Rosa, *I programmi agrari dei partiti dalla resistenza alia vigilia della costituente*, in «Annali dell'Istituto Alcide Cervi», III, 1981, pp. 273-323.

[158] E. Sereni, *La lotta per la conquista della terra nel Mezzogiorno*, in «Cronache meridionali», 1-2, gennaio-febbraio 1956, pp. 4-22. Sui caratteri generali della partecipazione contadina alla Liberazione cfr. ad esempio N. Gallerano, L. Ganapini, M. Legnani, M. Salvati, *Crisi di regime e crisi sociale*, in *Operai e contadini nella crisi italiana del 1943-1944*, Feltrinelli, Milano, 1975, pp. 3-80; L. Arbizzani, *Azione operaia contadina di massa*, Bari, De Donato, 1976.

[159] Cfr. anche S. Tarrow, *Partito comunista e contadini nel Mezzogiorno*, Torino, Einaudi, 1972; N. Marrone, P. Villani, *Riforma Agraria e Questione Meridionale*, Bari, De Donato, 1981. Per un approccio microstorico alle specifiche e peculiari dinamiche che si susseguirono nelle aree rurali cfr. AA.VV., *Campagne e movimento contadino nel Mezzogiorno d'Italia dal dopoguerra ad oggi*, Bari, De Donato, 1980, voll. I e II.

[160] La partecipazione contadina alla Resistenza è generalmente considerata il primo momento in cui l'opposizione dei ceti agricoli alla politica agraria fascista assunse una forma politicamente cosciente, segnando anche il primo contatto significativo tra i partiti antifascisti e il mondo rurale. In particolare, l'estate del 1944 viene indicata come la fase in cui il movimento di resistenza si radicò nelle campagne, contribuendo a portare la questione della riforma agraria al centro del dibattito politico sulla ricostruzione postbellica. G. Bertolo, R. Curti, L. Guerrini, *Aspetti della questione agraria e delle lotte contadine nel secondo dopoguerra in Italia: 1944-1948*, in «Italia contemporanea», XXVI, 117, ottobre-dicembre 1974, p. 6; G. Fabiani, *L'agricoltura italiana tra sviluppo e crisi (1945-1985)*, Bologna, il Mulino, 1986, p. 112.

recuperando l'istanza storica della socializzazione della terra, ne offrì una lettura attenuata, privilegiando la promozione di cooperative agricole e il ruolo di uno Stato regolatore incaricato di sovrintendere alla riorganizzazione del settore[161]. Le scelte delle sinistre risentivano di una conoscenza limitata delle dinamiche macroeconomiche che avevano attraversato il settore primario nella prima metà del Novecento. A ciò si aggiungeva la strutturale eterogeneità del mondo agricolo, la cui complessità sociale ed economica sfuggiva in parte alle categorie analitiche della teoria marxista. Tale difficoltà interpretativa si tradusse in strategie talvolta inadeguate, incapaci di cogliere appieno le esigenze del mondo rurale e di formulare risposte coerenti con la diversificazione del tessuto produttivo.

Anche nel campo cattolico la questione agraria assunse progressivamente un rilievo crescente. In un primo momento, essa non costituì una priorità per la Democrazia cristiana; tuttavia, come ha evidenziato Silvana Casmirri, nella seconda metà degli anni Quaranta maturò nel mondo cattolico una più acuta consapevolezza del ruolo della riforma agraria nella ricostruzione democratica del Paese[162]. Tale evoluzione fu favorita dalla persistenza della tradizione ruralista popolare, che aveva formato parte significativa della classe dirigente democristiana, fornendo un quadro ideologico di riferimento per le politiche agrarie e territoriali del partito[163].

Nel primo dopoguerra, la concezione agraria della DC si articolava su un piano prevalentemente sociale, secondo una visione solidaristica dei rapporti di proprietà e lavoro che affondava le radici nel patrimonio ideologico del Partito popolare. Ma la questione agraria emerse come priorità soltanto quando la stabilizzazione delle campagne

[161] R. Zangheri, *I socialisti italiani e la questione agraria*, in «Studi Storici», XXXIII, 2/3, aprile-settembre 1992, p. 280.
[162] S. Casmirri, *Cattolici e questione agraria negli anni della ricostruzione 1943-1950*, Roma, Bulzoni, 1989, pp. 74-75.
[163] Ivi, pp. 65-68. La storiografia sulla visione agraria della DC nell'immeditato dopoguerra è ampia. Per ragioni di sintesi in questa sede si rimanda a G. De Rosa, *I programmi agrari dei partiti dalla Resistenza alla vigilia della Costituente*, cit.; A. Cova, *I cattolici italiani e la questione agraria (1874-1950)*, Roma, Studium, 1992; E. Aga Rossi, *Dal partito popolare alla democrazia cristiana*, Bologna, Cappelli, 1969; G. De Rosa, *Il Partito Popolare Italiano*, Bari, Laterza, 1966; id., *Dal Cattolicesimo Liberale alla Democrazia Cristiana*, Torino, Fondazione Giovanni Agnelli, 1979. Casmirri, *Cattolici e questione agraria*, cit., in particolare pp. 227-228 dove è riportato l'o.d.g. del Consiglio nazionale del 4 maggio 1948; G. Rivosecchi, *Riforma agraria e Cassa per il Mezzogiorno dal disegno politico all'attuazione parlamentare*, in U. De Siervo, S. Guerrieri, A. Varsori (a cura di), *La prima legislatura repubblicana: continuità e discontinuità nell'azione delle istituzioni*, vol. II, Roma, Carocci, 2004, pp. 139-150.

si rivelò funzionale alla ricostruzione democratica e alla marginalizzazione comunista[164]. Inoltre, il timore di una contrazione della produzione agricola e del rifiuto da parte dei contadini di conferire i cereali agli ammassi aumentava l'incertezza del governo, rafforzando la necessità di un intervento capace di contemperare istanze sociali e continuità produttiva[165].

Il primo Congresso nazionale della Democrazia cristiana, svoltosi nel 1946, confermò il principio della legittimità della proprietà privata, pur ridefinendone le funzioni alla luce degli obblighi sociali e dei vincoli derivanti dall'interesse collettivo. De Rosa ha interpretato questo parziale riposizionamento come l'inizio di un processo di progressiva «desacralizzazione» della proprietà, che apriva alla possibilità di una sua regolamentazione pubblica[166]. Su questa linea interpretativa si innesta anche l'analisi di Casmirri, secondo cui l'elaborazione agraria della DC rifletteva il tentativo di conciliare sentimenti di giustizia sociale, la necessità di incremento della produttività e il soddisfacimento della domanda alimentare interna, soprattutto cerealicola[167].

L'allontanamento delle sinistre dall'esecutivo e il passaggio del dicastero dell'Agricoltura da Gullo a Segni nel 1947 ridefinirono gli indirizzi di governo[168]. Le

---

[164] Come osserva De Rosa, tale impostazione mostrava una scarsa consapevolezza delle trasformazioni subite dal settore agricolo durante il fascismo. La prima elaborazione agraria della DC restava ancorata ai riferimenti culturali del *Codice di Malines* e dell'enciclica *Quadragesimo Anno* e offriva un modello di Stato orientato alla riduzione del latifondo. Si trattava di un impianto ideologico che, a una prima lettura, potrebbe apparire "prepolitico", ma che rispondeva anche all'esigenza di costruire una piattaforma di mediazione con le sinistre e con le componenti moderate del fronte antifascista. I decreti Gullo, del resto, si collocavano nel contesto di un governo di unità nazionale, in cui la DC svolse un ruolo di primo piano, come riconosciuto anche da una parte del mondo socialista. G. De Rosa, *Dal Cattolicesimo Liberale alla Democrazia Cristiana*, cit., pp. 27-28; F. Renda, *Il movimento contadino in Sicilia*, in *Campagne e movimento*, cit. pp. 590-595. Sul confronto tra l'operato di Gullo e quello del suo successore, Antonio Segni, cfr. S. Casmirri, *Fausto Gullo e Antonio Segni (1944-1950)*, in *Mezzogiorno e Stato nell'opera di Fausto Gullo*, Atti del convegno svoltosi a Macchia di Spezzano Piccolo (CS) nei giorni 16-18 dicembre 1994, G. Masi (a cura di), Istituto calabrese per la storia dell'antifascismo e dell'Italia contemporanea, Montalto Uffugo, Edizioni orizzontali meridionali, 1996.

[165] Casmirri, *Cattolici e questione agraria*, cit., p. 108. Inoltre, tali rischi avrebbero potuto estendere l'instabilità dal settore rurale ad altri comparti dell'economia nazionale, comportando potenziali ripercussioni sull'equilibrio complessivo del sistema produttivo e sociale del paese. Milward ha notato come in questi anni in tutti i paesi europei, anche a seguito dell'esperienza della guerra, l'agricoltura assurse a settore attenzionato dalla politica nonché elemento di interesse e sicurezza nazionale. Milward, *European rescue*, cit.

[166] G. De Rosa, *Per una ricerca storica sulla riforma agraria*, in «Rivista di economia agraria», XXXIV, 4, dicembre 1979, pp. 699-718. Il saggio è stato poi compreso nella raccolta P. Villani, N. Marrone (a cura di), *Riforma agraria e questione meridionale*, Bari, De Donato, 1981.

[167] Casmirri, *Cattolici e questione agraria,* cit., p. 109.

[168] Originario di una regione a forte vocazione agricola e pastorale e appartenente egli stesso alla classe proprietaria, fu tra coloro che avvertirono maggiormente l'esigenza di confrontarsi con le innovazioni introdotte dal fascismo, a cominciare dalle riforme nell'associazionismo contadino e nella gestione dell'ammasso del grano. A. Mattone, *Il ministro Antonio Segni «Agrarista». Politica e scienza giuridica*

elezioni dell'aprile 1948, inoltre, sancirono il radicamento della Democrazia cristiana non solo tra le tradizionali forze rurali cattoliche, ma anche tra le fila della borghesia imprenditoriale, in espansione attraverso gli aiuti americani e un sistema di agevolazioni creditizie[169]. La DC si trasformò così da movimento legato agli "esclusi" dello Stato liberale a forza capace di attrarre consensi trasversali, adattandosi alla nuova morfologia sociale del Paese e facendosi promotrice di uno sviluppo industriale accelerato[170]. Agli inizi della guerra fredda, «la DC si è trovata così a gestire, insieme con i partiti della democrazia laica e più tardi con il partito socialista, un Paese che stava rovesciando il vecchio rapporto agricoltura-industria»[171].

Questa nuova funzione governativa si tradusse in una crescente attenzione alla stabilità delle campagne, intesa come condizione per contenere l'influenza comunista e marginalizzare le forze monarchiche e reazionarie[172]. Ma vi furono anche motivazioni di ordine internazionale. La guerra fredda e la ricomposizione bipolare del sistema internazionale accelerarono il posizionamento atlantico della DC. Il graduale abbandono delle istanze "ruralistiche" tradizionali e la crescente attenzione verso una visione di modernizzazione industriale riflettono il progressivo inserimento della DC in un quadro economico orientato alla ricostruzione del paese secondo logiche capitalistiche. Come osservato da Rosalba Piazza, «l'evoluzione in senso capitalistico della Democrazia Cristiana è nella logica stessa dei fatti, in un contesto internazionale che offre già un'ipotesi capitalistica di ricostruzione»[173]. Si trattò di un processo tutt'altro che lineare, ma che condusse a una riconsiderazione trasversale del ruolo dell'agricoltura nel percorso di sviluppo economico complessivo nazionale.

---

nell'elaborazione della riforma fondiaria e della legge sui contratti agrari (1946-1950), «Studi Storici», LVII, 3, luglio-settembre 2016, pp. 523-575.

[169] P. Scoppola, *La proposta politica di De Gasperi*, Bologna, Il Mulino, 1977, p. 91. Si veda anche l'importante lavoro di Pietro Craveri, *De Gasperi*, Bologna, Il Mulino, 2006.

[170] G. De Rosa, *Dal Cattolicesimo Liberale alla Democrazia Cristiana*, cit., p. 32.

[171] Ivi, p. 34.

[172] Gino Massullo e, prima ancora, Guido Crainz hanno individuato proprio nel prolungamento della mobilitazione contadina contro la grande proprietà ancora nell'autunno 1949 la ragione del discostamento del partito dalla riforma generale. G. Massullo, *La riforma agraria,* in P. Bevilacqua (a cura di), *Storia dell'agricoltura italiana in età contemporanea,* vol. III*, Mercati e istituzioni,* Venezia, Marsilio, 1990, pp. pp. 509-542; G. Crainz, *La politica agraria della DC e i rapporti con la Coldiretti dalla Liberazione alla Comunità Economica Europea*, in «Quaderni della Fondazione Giangiacomo Feltrinelli», 21, 1982, pp. 67-90.

[173] R. Piazza, *Dibattito teorico e indirizzi di governo nella Democrazia Cristiana (1944-1951)*, in «Italia Contemporanea», XXVI, 117, dicembre 1974, p. 50.

Sin dall'estate del 1947, l'impostazione deflazionistica della linea Pella-Einaudi inaugurò una fase di stabilizzazione monetaria imperniata sulla compressione del costo del lavoro e sulla stringente disciplina di bilancio, assunte come leve di riposizionamento competitivo dell'apparato produttivo nazionale sui mercati internazionali[174]. Tale paradigma, successivamente definito «neo-mercantilista», faceva dell'espansione delle esportazioni il motore dell'industrializzazione e il correttivo alla dipendenza italiana dalle importazioni di materie prime[175]. Franco De Felice ha ripercorso questa fase attraverso la categoria di «modello militarizzato», nel quale il ruolo trainante delle esportazioni, il controllo salariale e l'esclusione delle istanze operaie concorsero a plasmare l'opera di ricostruzione postbellica democristiana[176]. La novità della strategia anticomunista della DC colta da De Felice era proprio la costruzione di un blocco sociale, nel quale facevano parte i ceti medi emergenti ma anche le fasce sociali più arretrate (agricoltori, artigiani, allevatori) tramite proprio l'ampliamento delle tutele previdenziali e dei sussidi[177]. Sempre De Felice ha descritto tale dinamica con l'espressione di «attendamento cosacco», a indicare una stabilizzazione del consenso attraverso l'integrazione differenziata di settori produttivi moderni e arretrati[178].

Alla luce di queste premesse sembra opportuno rileggere l'intervento pubblico in agricoltura verso la fine degli anni Quaranta e all'inizio del decennio successivo come l'espressione di una integrazione del consenso rurale in funzione della stabilizzazione sociale delle campagne e della ricostruzione anzitutto industriale del paese. Del resto, nel medesimo torno di anni, in ambito democristiano e nei ranghi tecnici dell'IRI maturò una visione «statalista» che faceva dell'intervento pubblico la leva decisiva per lo sviluppo e l'ammodernamento strutturale del paese. Pasquale Saraceno, direttore del Centro Studi IRI, ne fornì la sistemazione teorica in occasione della seduta inaugurale del Consiglio

[174] G. Carli, *Cinquant'anni di vita italiana*, Bari-Roma, Laterza, 1993, pp. 266-267. «[L']assunto di fondo della nostra politica [era] il rispetto del vincolo esterno della bilancia dei pagamenti, perseguito attraverso uno sviluppo privilegiato della domanda estera, soddisfatta con esportazioni alle quali era demandato il compito di trainare tutta l'economia. Era il 'modello di sviluppo'. che l'élite liberale alla quale appartenevo aveva scelto fin dalla fine degli anni Quaranta».
[175] F. Bonelli, *Il capitalismo italiano*, cit., pp. 1193-1255.
[176] F. De Felice, *L'Italia repubblicana: nazione e sviluppo, nazione e crisi*, L. Masella (a cura di), Torino, Einaudi, 2003, pp. 59-69.
[177] Cfr. anche F. Bonelli, *Appunti sul "Welfare State" in Italia*, in «Studi Storici», XXXIII, 2/3, aprile-settembre 1992, pp. 669-680.
[178] De Felice, *L'Italia repubblicana*, cit., pp. 62ss. De Felice mutua questa definizione da Gramsci ma la articola seguendo le riflessioni di Alessandro Pizzorno sulla strategia della DC di acquisizione del consenso dei ceti medi. Cfr. A. Pizzorno, *I ceti medi nei meccanismi del consenso, in Id., I soggetti del pluralismo. Classi, partiti, sindacati*, Bologna, Il Mulino, 1980.

economico nazionale (settembre 1947), indicando nella convertibilità valutaria e nella riorganizzazione dei flussi commerciali internazionali i prerequisiti macroeconomici per rilanciare i settori *capital intensive* – come la siderurgia, la meccanica pesante, l'elettricità e la petrolchimica – all'interno di una programmazione industriale a guida statale[179]. Le sollecitazioni, provenienti da alcuni settori dell'ECA, per un impiego delle risorse del Piano Marshall in senso keynesiano e produttivistico, contribuirono a rafforzare le posizioni di quanti, come Saraceno, sostenevano la necessità di un più incisivo intervento pubblico orientato alla trasformazione industriale del paese[180].

La diagnosi di Saraceno si fondava sulla rilevazione di un nesso fra la questione agraria e la questione meridionale. A fronte di un Nord già presumibilmente in grado di assorbire l'esodo rurale nei comparti industriali e terziari in espansione, il Mezzogiorno registrava un *surplus* di manodopera agricola senza sbocchi occupazionali equivalenti[181]. La bassa produttività del settore primario, la scarsa elasticità dei redditi e la limitata capacità di generare nuova occupazione rendevano improrogabile un intervento statale

[179] A. Giovagnoli, *La cultura democristiana: tra chiesa cattolica e identità italiana; 1918-1948*, Roma-Bari, Laterza, 1991, p. 234. «Il nuovo meridionalismo non assumeva come centrale la questione tradizionale dell'agricoltura e del latifondo». Nel dicembre 1948 Saraceno partecipò alla redazione del Piano a lungo termine italiano per l'*Organisation for European Economic Co-operation* (OECE), prodotto dalla «Commissione dei Nove» – organo insediato presso il Comitato Interministeriale per la Ricostruzione e presieduto da Roberto Tremelloni. Ne facevano parte, accanto a Saraceno e ai tecnici dell'IRI, esponenti della Banca d'Italia e funzionari ministeriali favorevoli a un rafforzamento dell'intervento pubblico. Il documento definiva le linee direttrici per l'utilizzo dei fondi ERP e, più in generale, gli orientamenti di politica economica nazionale in chiave di coordinamento europeo.

[180] C. Spagnolo, *La polemica sul "Country Study", il fondo lire e la dimensione internazionale del Piano Marshall*, in «Studi Storici», XXXVII, 1, gennaio-marzo 1996, pp. 93-143. Il biennio 1949-1950 segnò un parziale cambio di passo nell'azione dei governi centristi che Chiarella Esposito ha efficacemente sintetizzato asserendo che «il dissenso interno alla Dc rendeva impossibile una cieca continuazione della linea Pella. Fu infatti tra la fine del 1949 e l'inizio del 1950 che il nuovo peso politico delle sinistre Dc si fece sentire, portando ad una trasformazione della linea economica del governo. Sembrò che il governo fosse ormai pronto a passare alla progettata terza fase della rigenerazione dell'economia italiana, e cioè alla fase degli investimenti. Infatti, sulla carta un gran numero di investimenti fu introdotto nel bilancio del governo (anche se, a dispetto di tutti gli sforzi americani, questi investimenti continuarono ad essere il frutto di proposte disgiunte di singoli ministeri o singole imprese, con ben scarso coordinamento dall'alto)». C. Esposito, *L'inizio del 1950 appariva dunque essere un momento favorevole alla politica economica voluta dagli americani». Il Piano Marshall. Sconfitte e successi dell'amministrazione Truman in Italia*, in «Studi Storici», cit., pp. 69-91, la citazione è a p. 80.

[181] P. Saraceno, *Il Nuovo Meridionalismo*, Istituto Italiano per gli Studi Filosofici, Napoli, 2005, pp. 93-133. «L'occupazione agricola era pari al 37% della forza di lavoro totale nel Centro-nord e al 56% nel Mezzogiorno; lo scarto tra le due percentuali, pur grande, non esprime però compiutamente la differenza allora esistente tra le due aree. In tutto il Centro-nord era infatti in corso da tempo un esodo dall'agricoltura che era sollecitato da una rilevante domanda di lavoro da parte dei settori non agricoli operanti nell'area», p. 103.

che, favorendo l'industrializzazione meridionale, accompagnasse gradualmente la fuoriuscita dal lavoro agricolo[182].

Non va considerato contraddittorio, rispetto a tale impostazione, l'impegno del governo a varare un provvedimento, che rendesse obbligatorio l'imponibile di manodopera. Il D.L.C.P.S. n. 929 del 16 settembre 1947 rispondeva alle mobilitazioni agricole di quei mesi, ma mirava anche ad accrescere l'occupazione nell'immediato e a modificare nel lungo periodo gli equilibri proprietari nelle campagne. Come ha mostrato Annamaria Bozza, l'opposizione del padronato non derivava tanto dalla semplice incidenza del costo del lavoro, quanto dalla consapevolezza che un'applicazione generalizzata degli imponibili avrebbe investito l'intero ordinamento agrario, perché imponeva di destinare in chiave produttiva una quota dei profitti e spostava i rapporti di forza a vantaggio della manodopera, mettendo in discussione i meccanismi alla base della rendita fondiaria. Per tali ragioni il governo De Gasperi tentò una mediazione, restringendo e complicando l'ambito di applicazione della misura. La scelta di estendere l'imponibile anche ai coltivatori diretti, nonostante l'opposizione della Confederterra, ebbe l'effetto di avvicinare questi ultimi agli agrari in un fronte comune contrario alla politica del pieno impiego, attenuando la portata trasformativa dello strumento e preservando, almeno in parte, gli assetti tradizionali del potere agrario[183].

La riforma agraria rappresentò il vero banco di prova dell'azione agricola dei governi centristi; il confronto interno alla Democrazia cristiana che scaturì dalla sua elaborazione evidenziò una gestione contraddittoria e largamente contestata[184]. Alla fine,

---

[182] Cfr. Id., *Necessità e prospettive dello sviluppo industriale nelle regioni meridionali in relazione all'opera della Cassa per il Mezzogiorno,* in «Informazioni SVIMEZ», XLV, 11 novembre 1953, pp. 113-140.

[183] A. Bozza, *Le lotte nelle campagne bolognesi: 1946-1949*, in «Italia contemporanea», 117, ottobre-dicembre 1974, p. 85. Ulteriori lavori che ribadiscono il nesso tra la legge e le mobilitazioni coeve sono R. Zangheri, *Movimento contadino e storia d'Italia. Riflessioni sulla storiografia del dopoguerra*, in «Studi Storici», XVII, 4 ottobre-dicembre 1976, pp. 5-33; E. Bernardi, *L'ordine pubblico nel 1947*, in «Ventunesimo secolo», 12, febbraio 2007, pp. 105-130.

[184] Tra le resistenze interne vi fu il controprogetto avanzato dal senatore Carmine De Martino e sottoscritto da 117 deputati democristiani, AP, Camera dei deputati, Disegni di Legge e Relazioni, Camera Dei Deputati, n. 1003, il 20 dicembre 1949. Di impostazione marcatamente conservatrice, tale iniziativa escludeva il principio dell'esproprio e subordinava qualsiasi intervento redistributivo a una fase preliminare di trasformazione infrastrutturale del settore agricolo. La destra del partito puntava così a riorientare la riforma agraria promossa da Segni, indirizzandola verso un modello più funzionale agli interessi dei grandi proprietari terrieri e in contrasto con l'approccio maggiormente interventista sostenuto dal governo. Anche se la linea riformista di Segni sarebbe poi prevalsa, sancendo l'isolamento politico di De Martino, il suo progetto certificava alcune profonde divisioni nel partito cattolico attorno alla riforma fondiaria. R. Piazza, *op. cit.*, p. 53. Cfr. anche R. Zangrandi, *Il groviglio delle correnti nel partito Dc*, in «Rinascita», XI, 1, gennaio 1954, pp. 13-19.

sembrò prevalere una lettura strumentale della riforma, intesa quale dispositivo di integrazione del consenso rurale e di stabilizzazione sociale delle campagne[185]. Questa soluzione appariva funzionale tanto alla costruzione di un serbatoio elettorale fedele alla DC quanto alla gestione dei potenziali costi sociali derivanti da un esodo contadino di vaste proporzioni, soprattutto al Sud, che avrebbe potuto aggravare gli squilibri territoriali e occupazionali[186]. La riforma agraria trovò traduzione normativa tra la primavera e l'autunno del 1950 con il varo di tre provvedimenti. La legge Sila del 12 maggio, la legge «stralcio» del 21 ottobre e la legge siciliana, adottata dalla regione a statuto speciale il 27 dicembre[187], furono il frutto di un compromesso tra un orientamento produttivista, volto a ridurre la dipendenza dall'estero di cereali, e una visione orientata alla redistribuzione della terra e alla stabilizzazione delle aree rurali. Ne risultò un intervento ibrido che, pur cercando di superare l'impronta ruralista di marca popolare, ne conservava alcuni tratti assistenziali e paternalistici[188]. Così intesa, la riforma fondiaria non fu il centro propulsivo dello sviluppo economico nelle campagne, bensì il complemento politico-sociale di una strategia di crescita che doveva essere soprattutto a trazione urbana-industriale. L'agricoltura divenne un settore residuale deputato a garantire ordine sociale, parziale autosufficienza alimentare e coesione elettorale, mentre lo Stato indirizzava risorse e *know-how* verso la modernizzazione manifatturiera, allineando l'economia italiana ai dettami del Piano Marshall e alle dinamiche competitive del capitalismo atlantico.

---

[185] G. Galli, P. Facchi, *La sinistra democristiana: storia e ideologia*, Milano, Feltrinelli, 1962, p. 90. Per considerazioni generali cfr. anche G. Formigoni, *Dossetti vicesegretario della Dc (1950-51). Tra riforma del partito e nuova statualità*, in *La memoria pericolosa di Giuseppe Dossetti*, Trento, Il Margine, 1997.

[186] Alla Conferenza di Stresa del 1958, il ministro dell'Agricoltura Ferrari Aggradi, nel ripercorrere le scelte di politica agraria dei governi in fase centrista, ribadì che: «la ricostruzione e lo sviluppo dell'economia agricola dovevano salvaguardare e conciliare due esigenze: l'aumento della produttività e la massima occupazione. Si trattava, inoltre, di riconoscere alle maestranze operanti nell'agricoltura condizioni di lavoro e di vita più vicine a quelle di cui godevano le masse operaie dell'industria». Rapporti dei capi delle delegazioni, pp. 63-64. HAUE, Conseil des ministres de CEE et EURATOM – 1958, Conférence agricole des États membres de la CEE, Stresa, du 03 au 12.07.1958, CM2, 1958, n. 626.

[187] L'elaborazione e l'attuazione della riforma agraria si avvalsero del contributo di tecnici, come Manlio Rossi-Doria che fu attivo come consulente presso l'Opera per la Valorizzazione della Sila, e Giuseppe Medici e Mario Bandini. Cfr. S. Misiani, *Osso e polpa. Manlio Rossi-Doria e la Riforma Agraria*, in «Storia economica», XV, 1, *L'intervento pubblico nell'Italia repubblicana. Interpreti, culture politiche e scelte economiche*, F. Dandolo e F. Sbrana (a cura di), 2012, pp. 233-260.

[188] È la tesi di E. Bernardi, in *La riforma agraria in Italia*, cit. «Si può dunque affermare che la riforma fondiaria italiana fu un «ibrido» tra un modello di tipo orientale, basato sul limite e su principii quantitativi, e uno di tipo occidentale, orientato maggiormente verso criteri produttivistici e di mercato» (pp. 289-295; 349). La Legge stralcio nacque prendendo in ispirazione il modello tedesco, che Segni conosceva bene avendo visitato la Germania occidentale personalmente nel 1949. Cfr. anche G. Giorgi, *Aspetti della riforma fondiaria della Germania occidentale*, in «Rivista di Economia Agraria», II, aprile-giugno 1950, pp. 348-354.

La denuncia di Manlio Rossi-Doria, che già nel 1951 parlò di un tradimento delle aspirazioni contadine e di nuovo paternalismo assistenziale, evidenziava le riserve interne alla Democrazia cristiana circa un effettivo intervento nei rapporti di proprietà agraria. L'esproprio e la ripartizione fondiaria restarono infatti circoscritti a limitati comprensori e si trascinarono per oltre un decennio[189]. Più che un punto d'arrivo, la riforma agraria sembra sia stata piuttosto un dispositivo transitorio funzionale all'agenda industrialista della Dc, al fine di garantire ordine sociale e una parziale autosufficienza alimentare mentre le risorse pubbliche potevano essere dirottate verso la trasformazione manifatturiera[190].

Il passaggio del dicastero dell'Agricoltura da Segni a Fanfani nell'estate del 1951 inaugurò la ricomposizione delle fratture correntizie apertesi durante la riforma fondiaria e puntò a consolidare un blocco sociale imperniato sulla piccola e media proprietà coltivatrice[191]. Fanfani presidiò l'esecuzione della riforma, assegnando in meno di quattro anni circa 700.000 ha a 113.000 nuclei contadini. Per attenuare lo scontro con il latifondo, egli preservò le grandi «aziende modello» – escluse dall'esproprio in quanto ritenute efficienti sotto il profilo produttivo. Valendosi della strutturazione degli Enti di riforma, Fanfani ridefinì le rappresentanze rurali e costruì nuove reti di consenso, inquadrando la redistribuzione terriera in un disegno di consolidamento delle rese alimentari che prevedeva, ove necessario, anche la ricomposizione fondiaria in imprese di dimensioni

[189] Alcune considerazioni in tal senso sono espresse, in forma sparsa, anche in M. Rossi-Doria, *Dieci anni di politica agraria nel Mezzogiorno*, Bari, Laterza, 1958.

[190] La Riforma agraria si rivelò poco efficace soprattutto in quelle aree che Manlio Rossi-Doria definiva "zone estensive", spesso coincidenti con aree interne preappenniniche e appenniniche. Tali regioni, escluse da un'effettiva modernizzazione, furono investite da intensi flussi migratori verso le aree urbane e industriali. A giudizio di Rossi-Doria, l'intervento pubblico avrebbe dovuto superare la semplice redistribuzione fondiaria, orientandosi piuttosto verso un rafforzamento strutturale e infrastrutturale in grado di integrare la modernizzazione agricola nel più ampio processo di industrializzazione del Paese. Malgrado queste riflessioni critiche fossero ben presenti nel dibattito, prevalse un'impostazione che lo stesso Rossi-Doria definì "punitivo-fiscale", fondata su una visione sanzionatoria della grande proprietà e su una concezione redistributiva della riforma più attenta al consenso che alla produttività. In talune aree, la riforma assunse così tratti clientelari più che trasformativi. Tale indirizzo si accompagnò a una sostanziale carenza di progettualità politica, che – pur non essendo totale – impedì l'elaborazione di una strategia organica per il settore agricolo, se non nei limiti dell'intervento straordinario per il Mezzogiorno. Ibidem.

[191] E. Bernardi, L. Scoppola Iacopini*, Politica ed economia. Amintore Fanfani ministro dell'Agricoltura (1951-1953),* in «Eurostudium3w», luglio-dicembre 2023, p. 23. R. Piazza, *op. cit.*, afferma anche che «l'avvento di Fanfani non segna certo il prevalere della corrente di sinistra sulle forze del centro, ma segna il confluire di entrambe le tendenze in una linea di più decisa valorizzazione del partito come strumento di controllo e di direzione sulle masse» (p. 63) e poi ancora: « E l'attività del nuovo ministro si caratterizzò subito con l'abbandono del dibattito sulla redistribuzione della proprietà per sviluppare tutta una serie di temi ruotanti attorno alla questione di una razionale organizzazione dell'agricoltura, proprio ciò che da tempo Confagricoltura, bonomiana e tecnici agrari in generale sostenevano. Va da sé che «organizzazione razionale» era da essi intesa come difesa corporativa di alcuni privilegi» (p. 65).

maggiori e più competitive[192]. Come osserva Franco De Felice, questi enti e l'intero impianto della riforma tendevano

«a creare una situazione di normalizzazione nelle campagne, garantendone i rapporti sociali esistenti attraverso l'allargamento del quadro proprietario, valorizzando la proprietà terriera attraverso consistenti investimenti diretti alle trasformazioni fondiarie e agrarie. Il punto di forza di questa operazione di normalizzazione stava nella costituzione di enti pubblici, veri e propri organi di governo delle masse rurali e dell'economia agraria, inseriti però nel quadro di scelte di politica economica nazionale»[193].

Questo progetto trovò un terreno d'elezione nella meccanizzazione del settore. Con il *Piano Dodecennale* del 1952, Fanfani destinò una quota dei fondi ERP alla FIAT per la produzione di trattori e attrezzature da immettere nel mercato interno a condizioni agevolate[194]. L'asse Ministero-Federconsorzi-FIAT attivò un circuito integrato di credito, distribuzione e assistenza tecnica che facilitò l'accesso delle aziende contadine alla modernizzazione tecnologica, riducendo al contempo la dipendenza dall'importazione di mezzi meccanici. In ultima istanza, questa dinamica rafforzava il blocco di potere democristiano, saldando segmenti dell'industria nazionale con i settori agricoli più inclini all'innovazione. Dal punto di vista politico, l'operazione accrebbe la penetrazione della DC nelle campagne senza compromettere i rapporti con il notabilato meridionale, mentre sul piano economico attribuì al triangolo industriale del Nord un ruolo propulsivo nella trasformazione dell'agricoltura meridionale – circostanza stigmatizzata dalle sinistre, che vi lessero una nuova dipendenza del Mezzogiorno dal capitale settentrionale[195].

Nel disegno di Fanfani la leva industriale doveva contribuire al riequilibrio della bilancia dei pagamenti e, insieme, favorire la nascita di una filiera meccanica nazionale che potesse sostenere nel tempo la trasformazione dei sistemi colturali. Sul terreno

[192] S.n., *Fanfani si impegna con gli agrari ad accentuare la politica anticontadina*, in «l'Unità», 22 settembre 1951.
[193] F. De Felice, *Il movimento bracciantile in Puglia nel secondo dopoguerra (1947-1969)*, in *Campagne e movimento contadino nel Mezzogiorno*, cit., p. 328.
[194] Alcune riflessioni interessanti sul piano sono offerte anche in L. Macciardi, *I risultati economici della politica di sviluppo*, in *Cassa per il Mezzogiorno. Dodici anni: 1950-1962*, vol. I, Bari, Laterza, 1962, pp. 109-225.
[195] L'istituzione, nel 1951, del Centro Nazionale Meccanico Agricolo (CNMA) a Torino – inaugurato da Fanfani alla presenza dei vertici dell'industria torinese – fu il primo intervento nella formazione di tecnici specializzati nella gestione e nella manutenzione dei mezzi agricoli, prevedendo al contempo linee di credito agevolato per l'acquisto di macchinari, contributi per l'irrigazione e incentivi all'edilizia rurale.

politico, questo impianto segnava uno scarto rispetto alle pratiche democristiane di costruzione del consenso nel Mezzogiorno, soprattutto dopo l'arretramento registrato alle amministrative del 1951 in coincidenza con l'avvio della riforma agraria. Più del calcolo elettorale pesava tuttavia il problema di ricostituire un sistema che sostituisse in parte l'ordine latifondista e l'assetto cerealicolo-pastorale prebellico. La direzione degli enti di riforma e la costruzione di reti di mediazione locale furono strumenti per affermare la centralità della Democrazia cristiana quale forza promotrice di uno sviluppo nazionale fondato su nuovi indirizzi colturali nel Mezzogiorno. Questo indirizzo doveva accompagnarsi alla progressiva marginalizzazione delle destre monarchico-reazionarie legate al notabilato fondiario. Vale la pena ricordare che la dismissione dell'ordine latifondista implicava anche la scomposizione dei meccanismi di prezzi e costi che avevano consentito la sopravvivenza dell'estensivo. Si apriva, di conseguenza, un nodo politico di primo piano sul ripensamento dell'architettura delle filiere, nell'ambito del quale la meccanizzazione e l'integrazione con l'industria assunsero carattere dirimente.

L'opzione industriale elaborata da Pasquale Saraceno trovò sponde politiche tanto nel socialdemocratico Roberto Tremelloni – ministro dell'Industria e del Commercio tra il dicembre 1947 e il maggio 1948 – quanto nel democristiano Ezio Vanoni, titolare delle Finanze dal maggio 1948 al gennaio 1954 e, successivamente, ministro del Bilancio. Fu tuttavia Amintore Fanfani, in qualità di ministro dell'Agricoltura, a tradurre tale indirizzo, dalla prospettiva del settore primario, in una prassi volutamente graduale. Invece di avviare sin da subito gli investimenti industriali auspicati da Saraceno, egli si concentrò sulla creazione delle condizioni materiali e istituzionali ritenute preliminari a uno sviluppo equilibrato e duraturo. Come osserva Grabas, l'intervento statale nel Mezzogiorno – pur considerato imprescindibile – fu in questa fase confinato alla realizzazione di un'infrastrutturazione di base del territorio: bonifiche, reti stradali, elettrificazione rurale, opere idrauliche e viarie costituivano il prerequisito materiale per ogni futura industrializzazione[196]. A queste considerazioni si aggiungeva la consapevolezza, condivisa da Saraceno, della difficoltà di un'immediata assunzione industriale del surplus di manodopera agricola, priva di qualificazione e concentrata in

[196] C. Grabas, *Wiederaufbau, Wirtschaftsplanung und Sudforderung – Industriepolitik in Italien, 1943/45–1975*, Berlin-Boston, de Gruyter, 2020, p. 220. Cfr. anche A. Lepore, *Cassa per il Mezzogiorno e politiche per lo sviluppo*, in A. Leonardi (a cura di), *Istituzioni ed economia*, Bari, Cacucci, 2011, p. 139ss.

aree ancora del tutto marginali sul piano produttivo. La transizione occupazionale andava quindi governata, non subita, e ogni accelerazione industriale intempestiva avrebbe rischiato di acuire le fratture sociali e territoriali.

In quest'ottica, le misure di politica industriale furono rinviate a una fase successiva, lasciando spazio a una strategia che privilegiava il sostegno al settore agricolo e la realizzazione di opere pubbliche. Il rilancio dell'intervento statale si concretizzò attraverso l'istituzione della Cassa per il Mezzogiorno (1950) e il rafforzamento della Cassa Depositi e Prestiti con lo scopo di finanziare un articolato programma di trasformazione territoriale e infrastrutturale[197]. Questa linea di azione fu ulteriormente consolidata nel 1952, quando il VII governo De Gasperi varò una serie di provvedimenti mirati a rafforzare gli investimenti strutturali già avviati[198].

L'intervento pubblico continuò così a privilegiare l'agricoltura e le infrastrutture, piuttosto che una politica industriale in senso stretto[199]. Tale indirizzo scaturiva da stringenti vincoli macroeconomici – anzitutto l'insufficiente infrastrutturazione del Mezzogiorno, che imponeva un'azione preparatoria – e da condizionamenti di politica internazionale connessi alle modalità di impiego dei fondi ERP. Questa linea "attendista" si consolidò nel contesto del progressivo inserimento dell'Italia nell'economia europea, contribuendo a definire una geografia dello sviluppo fortemente asimmetrica. Mentre il Nord, già dotato di un tessuto industriale consolidato, veniva posto al centro delle politiche di apertura e integrazione produttiva, il Mezzogiorno riceveva principalmente interventi pubblici volti a sostenere l'agricoltura, a contenere la disoccupazione e a

[197] Le prime rilevazioni sulla struttura economica delle regioni e macro-regioni italiane furono avviate dall'ISTAT, in collaborazione con la SVIMEZ e la Cassa per il Mezzogiorno, solo all'inizio del 1954, a seguito dell'intesa raggiunta il 4 novembre 1953 in un incontro tra il presidente SVIMEZ Francesco Giordani, il direttore generale Alessandro Molinari e il ministro per lo Sviluppo del Mezzogiorno Pietro Campilli. Cfr. R. Galisi, *Ricostruzione e programmazione nell'intervento straordinario per il Mezzogiorno*, Milano, FrancoAngeli, 2014, p. 83.

[198] La legge 22 marzo destina risorse aggiuntive alla Cassa Depositi e Prestiti per il potenziamento infrastrutturale, integrandole con due prestiti BIRS (ottobre precedente) per complessivi 12,5 miliardi di lire; la legge 25 luglio rafforza invece il sostegno pubblico alle piccole e medie imprese. Una misura parallela autorizza la Cassa a incrementare del 5,9 % la quota di finanziamenti dedicata alle infrastrutture industriali, riducendo di conseguenza il credito disponibile per gli investimenti agricoli. Malgrado tali interventi normativi, la spesa statale rimane fortemente concentrata sul comparto agricolo e sulle opere infrastrutturali, in particolare la viabilità stradale.

[199] Emblematico è il fatto che, dal 1950, la Cassa Depositi e Prestiti aveva finanziato con fondi pubblici soltanto quattordici imprese industriali, stanziando in totale 1,24 miliardi di lire, una cifra pari allo 0,63% appena degli investimenti complessivi del Tesoro destinati al Mezzogiorno. S. Mangullo, *Dal fascio allo scudo crociato. Cassa per il Mezzogiorno, politica e lotte sociali nell'Agro Pontino (1944-1961)*, Milano, FrancoAngeli, 2015, p. 90.

predisporre condizioni infrastrutturali minime[200]. L'aspettativa era che la manodopera eccedentaria potesse poi essere assorbita, tramite l'emigrazione, dal "triangolo industriale" – una volta che quest'ultimo avesse ulteriormente rafforzato la propria capacità produttiva e la sua domanda di forza lavoro – oppure diretta verso i mercati del lavoro internazionali[201]. Si trattava non solo di una questione di indirizzo economico ma anche e soprattutto di escogitare una strategia di governo dell'industrializzazione che non rendesse traumatico il travaso dell'occupazione. Il deputato socialista Antonio Giolitti condenserà questo problema di lunga lena in un discorso alla Camera dei deputati ancora agli inizi del 1961:

«Noi siamo favorevoli ad un processo di industrializzazione, e quindi ad un processo di maggiore occupazione nell'industria anche della popolazione esuberante in agricoltura. Però bisogna predisporre tutte le misure necessarie a questo fine, e quindi bisogna preoccuparsi che l'esodo dalle campagne avvenga ad un certo ritmo e in un certo modo. Occorre, quindi, in primo luogo, poiché non sarà possibile occupare immediatamente nell'industria tutta la popolazione agricola esuberante, far sì che questa popolazione oggi sottoccupata trovi, un impiego produttivo nell'agricoltura»[202].

2.2. Verso un'area di mercato agricolo europeo

L'integrazione dell'agricoltura italiana nel mercato internazionale non seguì un percorso lineare. Sin dal 1946, quando i controlli alleati sul commercio estero iniziarono a ridursi, emerse un acceso dibattito sulle modalità di attuazione della liberalizzazione in campo agricolo. Il confronto ruotava intorno alla difficile conciliazione fra le pressioni esterne per una rapida apertura e le cautele interne legate alla salvaguardia del tessuto produttivo nazionale. Maria Luisa Cavalcanti ha chiarito i tratti della liberalizzazione promossa dagli Stati Uniti, evidenziando la ricerca di un sistema multilaterale nei pagamenti, la stabilizzazione dei tassi di cambio e l'abolizione delle restrizioni quantitative, dei monopoli e degli accordi di *clearing*, nonché la riduzione delle tariffe

[200] Cfr. G. Fiocca, *Aspetti economico-finanziari della politica agraria in Italia dal secondo dopoguerra al 1963*, in «Rivista di Storia dell'Agricoltura», VI, 2, giugno 1966, p. 40-60.
[201] Massullo, *La riforma agraria*, cit., p. 524.
[202] Supplemento di «Mondo Economico», 18 febbraio 1961, XVI, 7, p. VII, AEC, b. 36, f. 73.

doganali[203]. La stessa autrice ha rilevato che gli operatori economici italiani auspicavano soprattutto il ripristino di un quadro normativo certo, reputando la stabilità una condizione preliminare per qualunque apertura dei mercati[204].

Il flusso di derrate e materie prime gratuite garantito dall'ERP ridusse il fabbisogno di divise pregiate dell'Italia e creò le condizioni politiche per la svalutazione della lira nel novembre 1947. In tal modo il governo poté rilanciare le esportazioni senza temere un immediato rincaro delle importazioni essenziali. La moneta più debole agevolò i settori del tessile, l'alimentare e il meccanico leggero. Il Ministro del Commercio con l'Estero, Cesare Merzagora, sostenne la svalutazione per rilanciare le esportazioni e alleviare la crisi di liquidità del dopoguerra[205].

Tra l'agosto e l'ottobre del 1945, una Commissione economica presieduta da Giuseppe Demaria raccolse proposte da accademici e organizzazioni professionali in preparazione del dibattito costituente. La riunione vide la partecipazione di esperti di primo piano, tra i quali Manlio Rossi Doria e Mario Bandini, affiancati da rappresentanti delle categorie agricole come Paolo Bonomi in rappresentanza della Coldiretti. Il gruppo individuò come prerequisito della modernizzazione il ritorno alla libertà commerciale nel mercato alimentare: soltanto la rimozione dei vincoli autarchici, sostenevano, avrebbe consentito di razionalizzare la produzione e di assorbire il *surplus* di manodopera che, a guerra finita, gravava sulle campagne italiane[206]. Rossi Doria, tuttavia, insistette su un principio di gradualità. La piena apertura ai traffici internazionali avrebbe generato costi

[203] M. L. Cavalcanti, *La politica commerciale italiana 1945-1952: Uomini e fatti*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 1982, p. 28.

[204] Cavalcanti sottolineava che oggetto di preferenza era «che la politica commerciale italiana ritrovasse quelle caratteristiche di stabilità e di certezza che avevano un tempo». Ivi, p. 29. La consapevolezza dell'obsolescenza del modello autarchico fascista e l'aspirazione degli industriali a svincolarsi dall'intervento statale – reso pervasivo durante la guerra a causa della scarsità di risorse – alimentarono un crescente malcontento in questi ambienti verso gli indirizzi economici dei primi governi postbellici. Cfr. M. Salvati, *Stato e industria nella Ricostruzione. Alle origini del potere democristiano*, Milano, Feltrinelli, 1982.

[205] Nel secondo dopoguerra, la Confindustria, sotto la guida di Angelo Costa, promosse una visione "minimalista" dello sviluppo industriale italiano, orientata alla conservazione delle strutture produttive tradizionali. Costa rigettava l'idea che l'Italia potesse competere con il modello statunitense di produzione di massa e, di conseguenza, l'introduzione nel paese di sistemi produttivi fordisti e di politiche orientate all'aumento della produttività. Questi modelli, tipicamente associati a una crescita salariale e a un incremento dei consumi interni, avrebbero potuto, secondo Confindustria, alterare radicalmente l'assetto industriale italiano, con il rischio di aumentare, piuttosto che ridurre, i livelli di disoccupazione. F. Petrini, *Il liberismo a una dimensione: la Confindustria e l'integrazione europea, 1947-1957*, Milano, FrancoAngeli, 2005, pp. 40-41.

[206] *Rapporto della Commissione economica presentato all'Assemblea costituente*, Agricoltura, vol. 1, Relazione.

di adattamento insostenibili per le fragili aziende rurali. Invocò quindi l'affiancamento della FAO, della BIRS e del FMI per il supporto finanziario[207]. Solo un intervento coordinato di queste istituzioni, a suo giudizio, avrebbe evitato il rischio di un ritorno a «tentazioni di risoluzioni autarchiche» e garantito una riforma agricola conforme alle nuove regole del commercio mondiale[208].

Non mancarono neppure osservazioni di respiro maggiormente "modernizzatore" come quelle di Bandini, il quale riteneva che la ripresa dei traffici internazionali e il calo dei costi di trasporto offrissero la possibilità di ridurre gradualmente le colture a basso valore aggiunto e di riconvertire il settore verso produzioni di qualità più competitive sia sul mercato interno sia su quello estero. In particolare, Bandini individuava nell'orticoltura il comparto con il maggior potenziale di espansione, purché sostenuto da investimenti mirati in infrastrutture tecnologiche e logistiche, quali impianti di refrigerazione e sistemi moderni di confezionamento[209]. Sebbene alcuni osservatori abbiano individuato in questa linea una continuità con gli interessi agrari tradizionali[210], la sua visione era quella di un «ritorno pianificato al libero mercato»[211], in cui l'apertura commerciale sarebbe avvenuta in maniera progressiva e ponderata.

---

[207] A. Ferone, *La FAO: premesse, sua costituzione e suoi obiettivi*, in «Rivista di politica agraria», III, 1, marzo 1956, pp. 29-49; F. Zafarana, *La F.A.O. e la cooperazione internazionale in agricoltura*, in «Rivista di Storia dell'Agricoltura», VI, 3, settembre 1966, pp. 44-66.

[208] Come rilevato da Cavalcanti, il consenso generale sulla necessità di procedere verso la liberalizzazione del mercato agricolo nazionale spostò il focus del dibattito dalle premesse teoriche alle questioni operative legate a tempi e modalità. Il tema centrale non riguardava più la liberalizzazione in sé, ma piuttosto le strategie da adottare per garantire un equilibrio tra le esigenze di modernizzazione del settore agricolo e la salvaguardia degli interessi economici e sociali delle aree rurali, in un contesto economico di transizione complessa e sotto forti pressioni internazionali. In questa sede condividiamo l'osservazione della studiosa, che parla di un «liberismo rimandato *sine die*». Cavalcanti, *op. cit.*, pp. 32-33.

[209] Bandini individuava nelle aree irrigue dell'Adriatico, della Toscana, del Lazio, della Campania e della Sicilia il potenziale per un rapido potenziamento delle colture orticole, grazie a risorse idriche abbondanti e a un accesso facilitato ai mercati esteri. Avvertendo l'imminente ondata concorrenziale di Stati Uniti, Canada, Sud America e Australia, proponeva sia misure di credito agevolato a lungo termine per finanziare l'adeguamento tecnologico, sia tutele temporanee – sotto forma di dazi su grano, olio e barbabietola – per accompagnare la transizione verso il libero scambio senza compromettere la tenuta delle strutture più deboli. *Rapporto della Commissione economica*, cit., pp. 420-421.

[210] «In tal modo si ripropone di fatto una linea di politica agraria che anziché invertire un'antica tendenza, ripropone di fatto forme di protezionismo che hanno storicamente collegato determinati settori dell'industria a quelli del padronato agrario e ciò viene giustificato dall'autore come necessità di un adeguamento del protezionismo industriale ai bisogni dell'agricoltura di concimi, macchine, rame, petrolio». G. Bertolo, R. Curti, L. Guerrini, *Aspetti della questione agraria e delle lotte contadine nel secondo dopoguerra in Italia: 1944-1948*, in «Italia contemporanea», 117, dicembre 1974, pp. 39-41.

[211] Cfr. *Rapporto della Commissione economica*, cit., vol. I, Agricoltura, Appendice, M. Bandini, *Conseguenze e problemi della politica doganale per l'agricoltura italiana*, pp. 392-422, in particolare p. 413. Per una ricostruzione del pensiero economico di Bandini cfr. A. Marchini, *Mercati agricoli tra internazionalizzazione e globalizzazione. Teoria economica e storia: La scuola agraria italiana e il pensiero di Mario Bandini*, Bologna, Il Mulino, 2004, pp. 295-314. Mario Bandini fu una personalità di

In effetti, la linea commerciale assunta dai governi di unità nazionale e poi dai primi esecutivi De Gasperi in età centrista fu cauta. Il disavanzo agroalimentare italiano, aggravato da importazioni di grano statunitense e canadese passate da 3 a 25 milioni di quintali fra 1938 e 1948, suggeriva di posticipare la liberalizzazione per non sottrarre valuta pregiata destinata alle materie prime energetiche, come il carbone[212]. Quando, nel gennaio 1949, Washington sollecitò i partner OECE ad abbattere con maggiore speditezza le barriere tariffarie, Roma assunse una posizione di prudente attesa, motivandola con l'assenza di una tariffa doganale definitiva da utilizzare come base di negoziato paritario con gli altri Paesi[213].

Nel marzo 1949 il ministro dell'Agricoltura Segni ricordò al CIR che l'eliminazione integrale dei dazi avrebbe squilibrato il rapporto nel paese fra il settore primario e l'industria. Il sostegno doganale non veniva rivendicato come protezionismo incondizionato, ma quale garanzia di parità di trattamento: gli agricoltori dovevano poter acquistare fertilizzanti, macchinari e carburanti a prezzi internazionali senza subire svantaggi rispetto al comparto industriale. Segni riteneva indispensabile una protezione moderata per colture fragili come grano e barbabietola da zucchero, in ragione della volatilità dei prezzi mondiali e della concorrenza dello zucchero di canna. Per evitare che choc sui mercati internazionali vanificassero i dazi *ad valorem*, egli propose strumenti più flessibili, tra cui la gestione contingentata delle importazioni, un sistema di prezzi minimi garantiti sul modello statunitense e l'avvio di alcuni investimenti pubblici e privati in infrastrutture logistiche e tecniche produttive[214].

La pressione ad aprire il mercato agricolo italiano giunse soprattutto dall'esterno. Il primo snodo fu la Conferenza di Annecy (aprile-agosto 1949). Qui i Paesi firmatari del

primo piano nelle politiche agricole del secondo dopoguerra. Deputato all'Assemblea costituente, contribuì fin dal 1948 alla definizione delle strategie comunitarie sedendo sia nel Comitato Italiano della FAO sia in quello per i Piani e Programmi Agricoli dell'OECE, incarichi che mantenne fino al 1952. Nel 1954 portò la sua esperienza alla riforma fondiaria egiziana e, a partire dal 1958, venne designato consigliere economico della CEE, dove poté partecipare alla costituzione della PAC.

[212] Cfr. Istituto di Economia Internazionale, *Le recenti svalutazioni monetarie e il commercio con l'estero dell'Italia*, Genova, Camera di Commercio Industria e Agricoltura di Genova, 1949.

[213] R. Ventresca, *Prove tecniche d'integrazione. L'Italia e l'OECE negli anni della prima legislatura repubblicana (1947-1953),* Tesi di dottorato presso Dipartimento di Scienze Storiche, geografiche e dell'antichità, Università degli studi di Padova, p. 145.

[214] Corrispondenza di A. Segni, ministro dell'Agricoltura e delle Foreste, all'indirizzo del Comitato Interministeriale per la Ricostruzione (CIR), ACS, PCM, 1951-1954, f 9.3-30586.

GATT discussero l'eliminazione delle restrizioni qualitative e quantitative agli scambi[215]. Per Roma la partecipazione serviva a confermare l'allineamento alla politica statunitense e a evitare che nuove concessioni tariffarie discriminassero le esportazioni italiane[216]. La nuova tariffa doganale, varata il 15 luglio 1950 dopo un lungo confronto fra il governo e le parti sociali[217], nacque però con l'intento di tutelare il comparto agricolo e mantenne di fatto in vita i regimi protezionistici esistenti. In pratica, pur recependo le aliquote concordate ad Annecy, il testo introdusse una fitta rete di deroghe che rese il dispositivo «tanto elastico quanto caotico»[218]. Colture e prodotti come il frumento, la segale, il bestiame e i latticini furono esclusi dagli abbattimenti tariffari, mentre si concessero riduzioni all'ortofrutta e alle conserve[219]. Ne derivò una doppia tariffa: l'una convenzionale sulla carta, l'altra una tariffa d'uso effettiva, modellata dalle esenzioni, che rimase sostanzialmente invariata fino al Trattato di Roma del 1957. Né la tornata negoziale di Torquay (autunno 1950) né i successivi tentativi di coordinamento nell'OECE riuscirono ad allentare il livello di protezione agricola consolidatosi a metà secolo[220].

[215] È importante sottolineare che, prima di tale incontro, erano ancora in vigore le tariffe doganali stabilite nel 1921. Cfr. anche F. Pagani, *Gli accordi di Annecy esaminati nel loro aspetto agricolo*, in «Rassegna dell'Agricoltura italiana», IV, 11, novembre 1949.

[216] Cavalcanti, *op. cit.*, pp. 184-185

[217] Ivi, pp. 101-102. Nel corso dei negoziati commerciali del 1949 emersero tensioni profonde all'interno del governo centrista sul grado di liberalizzazione e sui rischi legati alla convertibilità valutaria. Il 31 ottobre, in Consiglio dei ministri, il ministro del Tesoro Pella avvertì che l'adozione di cambi convertibili avrebbe potuto innescare gravi turbolenze finanziarie senza un rigoroso controllo dei movimenti di capitale; sullo stesso fronte, il titolare degli Esteri Sforza e il neoministro del Commercio con l'Estero Bertone insistettero sulla necessità di rivedere preventivamente la tariffa doganale prima di assumere qualsiasi impegno vincolante. De Gasperi, pur sostenendo l'adesione a un ambizioso progetto di cooperazione economica europea, accolse queste riserve, ritenendo imprudente impegnarsi su dettagli operativi che potessero mettere a repentaglio la stabilità macrofinanziaria e la tenuta politica dell'esecutivo. Ne conseguì la decisione di dare priorità all'adozione di una nuova tariffa doganale e di rinviare l'apertura del mercato interno fino all'implementazione di strumenti protettivi adeguati, in netta controtendenza rispetto alla sollecitazione esterne, come nel caso del cancelliere britannico Stafford Cripps che premeva per una liberalizzazione celere del comparto agricolo.

[218] Ivi, p. 198.

[219] U. Calderoni, *I cento anni della politica doganale italiana*, Padova, CEDAM, 1961, p. 133.

[220] Ventresca, *op. cit.*, p. 146. Nell'estate del 1949 intervennero anche le sollecitazioni dell'OECE. Il Consiglio impose ai membri, entro il 1° ottobre, la compilazione di due elenchi: la "Lista A", con i prodotti da liberalizzare subito, e la "Lista B", con quelli da aprire soltanto in reciprocità. Molti governi europei adottarono una strategia difensiva, assegnando alle liste beni di scarso peso competitivo; la liberalizzazione iniziale risultò quindi contenuta e limitata. Sul versante agricolo, il lavoro di agenzie pubbliche in Francia, Germania Ovest e Gran Bretagna manteneva il controllo sui comparti sensibili di cereali, latticini e burro, mentre la clausola di salvaguardia consentiva agli Stati con disavanzi di bilancia dei pagamenti di rinviare l'attuazione delle misure di apertura.

In seno all'OECE, era emersa sin dal giugno 1950 una contrapposizione sull'integrazione commerciale del continente. Da una parte, gli Stati del «low-tariffs club» come i Paesi Bassi, la cui economia operava già con barriere doganali relativamente basse. Dall'altro, quei paesi, come l'Italia, che beneficiavano di un sistema di tariffe elevate. In una riunione OECE il ministro degli Esteri olandese Dirk Stikker presentò un ambizioso piano d'azione per l'integrazione economica europea fondato sull'abolizione rapida delle restrizioni quantitative, lo smantellamento progressivo dei dazi interni e l'istituzione di un fondo di compensazione destinato ad attenuare gli squilibri che sarebbero scaturiti da un mercato integrato[221]. L'obiettivo era superare in tempi brevi le protezioni settoriali preesistenti e affidare agli automatismi di mercato la selezione dei comparti realmente competitivi[222]. Le reazioni governative italiane furono ovviamente critiche. Umberto Grazzi, direttore degli Affari economici del Ministero degli Affari esteri, avvertì che il piano olandese avrebbe trasferito funzioni di pianificazione a livello sovranazionale e rischiato di sacrificare, sotto la pressione concorrenziale, i settori interni ancora deboli. Roma temeva in particolare che l'eliminazione simultanea delle tariffe privasse l'esecutivo degli strumenti di tutela indispensabili in una fase in cui l'industria pesante era ancora in ritardo tecnologico e l'apparato produttivo ruotava attorno a beni di consumo leggeri e all'export ortofrutticolo[223].

Per controbilanciare la proposta olandese, il ministro del Tesoro Giuseppe Pella mise sul tavolo, sempre nel 1950, la proposta di creare una zona doganale preferenziale all'interno dell'OECE, fondata su un abbattimento automatico ma decennale dei dazi, sull'abolizione graduale delle restrizioni quantitative e sulla liberalizzazione delle «transazioni invisibili» (noli marittimi, rimesse, turismo, movimento di manodopera). Questa scansione temporale doveva concedere all'Italia il tempo necessario per modernizzare la propria base industriale senza esporla a uno choc competitivo immediato[224]; al contempo, la clausola di riduzione automatica rendeva irreversibile il

[221] W. Diebold, *Trade and Payments*, cit., pp. 205-206. Cfr. inoltre W. Asbeek Brusse, *The Stikker Plan*, in *The Netherlands and the Integration of Europe, 1945-1957*, R. T. Griffiths (ed.), Amsterdam, Neha, 1990, pp. 69-92.
[222] F. Fauri, *La fine dell'autarchia: i negoziati commerciali dell'Italia dal 1947 al 1953*, in «Rivista di storia economica», XII. 3, dicembre 1995, p. 337.
[223] Cfr. Id., *Libre mais protegee? L'Italie et la liberalisation des echanges dans les annees 50*, in R. T. Griffiths, (ed.), *A la decouverte de l'OECE*, Paris, OCDE, 1997, pp. 147-157.
[224] Petrini, *Il liberismo a una dimensione*, cit., p. 161.

processo, anticipando il meccanismo che sarà ripreso dai Trattati di Roma nel 1957[225]. Il piano Stikker, considerato troppo radicale dai Paesi a protezione elevata, e il piano Pella, ritenuto eccessivamente cauto dalle economie già liberalizzate, non raccolsero il consenso necessario per la loro adozione integrale. Nondimeno, il confronto fra le due impostazioni evidenziò la linea di frattura tra Stati desiderosi di un'abolizione immediata delle barriere e Paesi, come l'Italia, che rivendicavano una transizione graduale[226].

Tra il 1951 e il 1952 si aprì una vera e propria linea di frattura anche fra l'Italia e la Francia, che avrebbe condizionato l'evoluzione dell'integrazione economica europea. Il detonatore fu la decisione unilaterale di Parigi del 4 febbraio 1952 di sospendere temporaneamente le concessioni previste dall'art. 3 (c) del Codice OECE del 1950. Il governo di Edgar Faure giustificò la misura con l'acuto deterioramento della propria bilancia commerciale, appesantita da un disavanzo di 29 milioni di unità di conto proprio verso l'Italia[227]. La mossa scardinava la "regola aurea" della cooperazione introdotta in sede OECE, per cui nessun paese avrebbe dovuto ricorrere a restrizioni unilaterali senza un preventivo esame collegiale. Non sorprende, quindi, l'immediata reazione degli altri partner – Roma in particolare – che denunciarono il pericoloso precedente e la lesione del clima fiduciario nello spazio euroccidentale[228].

Né si poteva dire che l'impegno italiano a liberalizzare il mercato agricolo fosse davvero convinto. Con la circolare del 31 ottobre 1951 il ministro del Commercio con l'Estero, Ugo La Malfa, aveva già ridotto in media del 10 per cento i dazi e abolito quasi tutti i contingenti quantitativi[229]. La liberalizzazione riguardava in misura rilevante i beni

---

[225] Fauri, *La fine dell'autarchia*, cit., p. 339. Fauri sottolinea in tal senso che il meccanismo di riduzione automatica proposto costituì un modello che venne ripreso nei trattati istitutivi del Mercato comune europeo nel 1957. Questa misura aveva il merito di sancire l'irreversibilità del percorso verso l'unione doganale e garantire che il processo di integrazione economica tra i Paesi europei proseguisse senza possibilità di rallentamento o di regressione.

[226] P. Guillen, *Les vicissitudes des rapports franco-italiens de la rencontre de Cannes (dec. 1948) a celle de Santa Margherita (fev. 1951)*, in J. B. Duroselle ed E. Serra (a cura di), *Italia e Francia. 1946-1954*, Milano, FrancoAngeli – ISPI, 1988, pp. 13-30.

[227] J. C. Martinez Oliva, M. L. Stefani, *Dal Piano Marshall all'Unone Europea dei Pagamenti*, in F. Cotula (a cura di), *Stabilità e sviluppo negli anni Cinquanta*, vol. 1, *L'Italia nel contesto internazionale*, Roma-Bari, Laterza, 2000, p. 294. Questa sospensione riguardava tutte le merci provenienti dai mercati internazionali, eccetto le materie prime e i prodotti agricoli, ma pochi giorni dopo, il 19 febbraio, la revoca delle misure fu estesa anche a questi beni.

[228] Ventresca, *op. cit.*, 194. Cfr. anche F. Petrini, *Preludio al grande mercato? Un bilancio storiografico dell'esperienza dell'OECE 1948-1960*, in «Memoria e Ricerca», 14, settembre-dicembre 2003.

[229] Martinez Oliva, Stefani, op. cit., p. 115. Per una trattazione più generale cfr. U. La Malfa, A. Ronchey, *Intervista sul non-governo*, Bari, Laterza, 1977; L. Mechi, *L'inizio dell'integrazione europea: Ugo La Malfa e la liberalizzazione degli scambi,* in «Annali dell'Istituto Ugo La Malfa», XIII, 1998, pp. 65-94; R. Rossi, *Ugo La Malfa e il riformismo difficile*, in «Storia economica», XV, 1, *L'intervento pubblico*

industriali; erano rimaste però intatte le barriere sul frumento, il vino e il latte[230], nonché su alcune filiere industriali, tra cui il settore automobilistico[231]. Così, mentre la Francia chiudeva ai prodotti ortofrutticoli italiani – lo sbocco estero a maggior valore aggiunto per il Mezzogiorno irrigato – l'Italia continuava a tutelare i grandi cereali di coltivazione padana e centro-meridionale.

La Malfa difese la manovra sostenendo che l'apertura industriale, unita alla protezione dei capitoli rurali più deboli, avrebbe ridotto l'esposizione creditizia verso l'Europa e consentito di «sprigionare energie compresse»[232] nel sistema economico nazionale. L'iniziativa incontrò forti resistenze nella Confindustria, ma anche all'interno del governo. Il ministro dell'Industria Campilli, ad esempio, giudicò il taglio dei dazi prematuro[233]. Tuttavia, la riduzione tariffaria si collocò in un ciclo internazionale favorevole, che rese l'Italia uno dei paesi più liberalizzati d'Europa sul versante manifatturiero[234]. L'andamento favorevole dell'economia fu innescato anzitutto dallo choc di domanda generato dalla guerra di Corea, che aveva spinto verso l'alto prezzi e volumi sui mercati internazionali; con il progressivo ritorno alla normalità produttiva e la ricostruzione dei danni bellici si superarono diversi colli di bottiglia settoriali, e il 'boom coreano' alimentò un breve ciclo inflattivo trainante per la produzione industriale. Tra il 1950 e il 1961 le esportazioni italiane crebbero dell'11,4 % medio annuo (contro l'8,1 % del commercio mondiale), ma il traino restò quasi esclusivamente industriale: il primario rimase protetto, con la sola eccezione dell'ortofrutticolo[235]. La sinergia fra Ministero dell'Agricoltura e Federconsorzi, come si è visto, consolidò il duopolio FIAT-Montecatini nella fornitura di trattori e fertilizzanti, rafforzando il controllo di queste imprese sulle

nell'Italia repubblicana. Interpreti, culture politiche e scelte economiche, F. Dandolo, F. Sbrana (a cura di), gennaio 2012, pp. 151-177.

[230] «Ho dovuto cedere qualche posizione in questa grande battaglia. Per esempio, non ho potuto liberare le automobili, la penicillina, il grano, il vino, il latte. Ma nel complesso l'economia italiana ha respirato meglio». U. La Malfa, *La politica degli scambi con l'estero e i monopoli,* in E. Scalfari (a cura di), *La lotta contro i monopoli*, Bari, Laterza, 1955, p. 193.

[231] Lettera del Ministero dell'agricoltura e delle foreste al Comitato interministeriale per la ricostruzione del 3 marzo 1949, ACS, PCM, 1951-1954, f. 9.3-30586.

[232] U. La Malfa, *Intervista sul non-governo*, cit., p. 40.

[233] Su questo punto ha insistito Mechi in id., *L'inizio dell'integrazione europea*, cit.

[234] Questa è la tesi di E. Grilli, J. A. Kregel, P. Savona, *Ragioni di scambio e crescita economica in Italia*, in «Moneta e credito», XXXV, 140, dicembre 1982, pp. 391-412.

[235] F. Cotula, *Introduzione. La riconquista della stabilità. Tra sviluppo e vincolo esterno (1946-1963)*, in *Stabilità e sviluppo negli anni Cinquanta*, cit., pp. 22-23.

campagne e confermando che la "liberalizzazione all'italiana" continuava a operare secondo logiche di protezione selettiva in campo alimentare[236].

Per tutta la prima metà degli anni Cinquanta l'obiettivo di costruire un mercato agricolo unico rimase più un auspicio che una prospettiva concreta. I governi europei preferirono imporre barriere doganali elevate e adottare misure di stabilizzazione dei prezzi per evitare il riproporsi degli squilibri che avevano attraversato la stagione tra le due guerre. Tuttavia, lo sviluppo economico e l'incremento degli scambi intraeuropei tra il 1951 e il 1959 – cresciuti in valore in media del 5,2% annuo grazie alla ripresa dei redditi pro capite – segnarono una svolta. Nel frattempo, la crescente disponibilità di eccedenze cerealicole in Francia rese più concreta la prospettiva di una liberalizzazione. Ciò valeva per l'Italia l'opportunità di inserirsi stabilmente nel mercato comunitario attraverso le filiere ad alto valore aggiunto dell'ortofrutta e del vino[237].

Il fallimento del progetto di un'unione doganale italo-francese non dissuase il governo francese guidato da René Pleven dal proporre, fra il 1950 e il 1954, un più ampio «pool verde» che coinvolgesse sedici Paesi dell'OECE, sulla falsariga del «pool nero» per il carbone. L'eterogeneità degli interessi in gioco paralizzò il negoziato e confermò che, a differenza dell'industria, l'agricoltura europea restava un terreno in cui le identità produttive nazionali, i regimi di sostegno interni e i timori sociali rendevano ancora prematuro il salto verso un vero mercato comune[238]. Con la scadenza degli aiuti ERP fissata per il 1952, René Pleven inquadrò la creazione di un mercato agricolo europeo non soltanto come un imperativo politico – necessario a contenere l'attrattiva del comunismo – ma anche come una risposta a bisogni economici immediati[239]. Con la divisione

[236] G. Galli, *Fanfani*, Feltrinelli, Milano 1975, p. 49.
[237] G. Barbero, *L'evoluzione dell'agricoltura meridionale nel decennio 1950-1960*, in *Cassa per il Mezzogiorno. Dodici anni: 1950-1962*, vol. 2, parte I, Bari, Laterza, 1962, p. 7.
[238] Scritto di Uri dal titolo *Du Pool noir a un pool vert. L'organisation europeenne de la ruine de l'agriculture francaise*, in HAUE, APU, n. 40. Stretto collaboratore di Jean Monnet, Pierre Uri ha contribuito alla formulazione del piano Schumann. L'economista è considerato uno dei padri del disegno comunitario nonché uno degli osservatori più attenti ai processi di integrazione economica europea. Le sue carte, custodite presso gli Archivi storici dell'Unione europea, sono quindi piuttosto utili nella ricostruzione degli interessi economici e delle esigenze tecniche dell'agricoltura francese. P. Uri, *Penser pour l'action. Un fondateur de l'Europe*, Paris, Odile Jacob, 1991.
[239] Note de Pierre Uri sur l'avancement des travaux, HAUE, APU, n. 40. Nel 1949, sull'agricoltura francese gravavano costi di produzione sensibilmente più elevati rispetto al comparto italiano. Più precisamente, gli oneri sociali per singolo lavoratore ammontavano in Francia a 12.700 franchi annui, mentre in Italia si attestavano a soli 3.700. Al contempo, il salario di un operaio agricolo italiano risultava pressoché dimezzato rispetto a quello di un lavoratore francese del medesimo settore.

dell'Europa e la perdita degli antichi granai della Germania orientale e dei Paesi dell'Est finiti sotto il controllo sovietico, gli Stati dell'Europa occidentale si trovarono privati delle loro forniture cerealicole proprio mentre l'aumento demografico del dopoguerra ne innalzava drasticamente la domanda; al centro delle preoccupazioni di Pleven vi era quindi la ricerca di soluzioni di coordinamento comunitario capaci di colmare questo doppio squilibrio. Diventava necessario, dunque, introdurre strumenti sovranazionali per aumentare la produzione e stabilizzare i prezzi. Ciò implicava il superamento definitivo del sistema di controllo dei prezzi alle frontiere, perdurante in gran parte d'Europa sin dal 1929. Tali controlli, adottati anzitutto per ragioni valutarie, miravano a preservare le riserve in valuta pregiata delle banche centrali, orientando la spesa in dollari e oro (in parte anche in sterline o franchi) verso materie prime, semilavorati e macchinari industriali ritenuti essenziali alla crescita[240].

Per la Francia, che dal 1945 investiva nell'irrigazione, nella meccanizzazione e in nuove tecniche colturali (si pensi alla trasformazione del basso Rodano e al progetto di replicarne il modello nella *Mitidja* algerina), la fine delle importazioni di cereali americani a basso costo apriva l'opportunità di diventare fulcro dell'approvvigionamento regionale[241]. Di qui l'incarico affidato al ministro dell'Agricoltura Pierre Pflimlin di

[240] Introdotte inizialmente dagli Stati Uniti all'indomani della crisi del 1929, tali misure – pur eterogenee nelle forme – convergevano nell'obiettivo di tutelare le riserve in valuta. Si veda sull'argomento J. Conybeare, *Trade Wars. The Theory and Practice of International Commercial Rivalry*, New York (NY), Columbia University Press, 1987; K. K. Patel, *Il New Deal. Una storia globale*, Torino, Einaudi, 2018. Nel secondo dopoguerra, la condizione di *dollar gap* delle economie europee rilanciò l'utilità di queste misure. Fu però la stabilizzazione capitalistica dell'Europa occidentale, insieme alla ricostituzione delle filiere agricole e industriali, a rendere necessario il loro definitivo superamento. Il problema del ripristino della convertibilità esterna è stato colto da Spagnolo nel quadro degli anni Cinquanta, in cui l'aumento dei prezzi dopo il conflitto coreano e la spinta all'accumulazione produttiva nei singoli Stati europei avevano preparato il terreno all'integrazione dei mercati tra i Sei. C. Spagnolo, *Gli Stati Uniti, l'Europa e il Mediterraneo. Gli aiuti allo sviluppo e la stabilizzazione capitalista dal piano Marshall al ritorno alla convertibilità*, in S. Cruciani, M. Ridolfi (a cura di), *L'Unione europea e il Mediterraneo*, cit., pp. 11-38. Resta un riferimento il volume di Andrew Shonfield, *Modern Capitalism. The Changing Balance of Public and Private Power*, New York-London, Oxford University Press, 1965, con cui l'autore individua nel secondo dopoguerra l'affermarsi di un "capitalismo gestito" (*managed capitalism*), fondato su un nuovo equilibrio tra il potere pubblico e l'impresa privata, nel quale gli Stati e gli attori economici coordinarono stabilmente gli investimenti, la domanda e l'innovazione mediante la programmazione economica non coercitiva, una serie di politiche fiscali e monetarie attive e la concertazione con le parti sociali. A tale trasformazione l'autore attribuisce il successo di aver superato l'impasse del capitalismo internazionale degli anni Trenta e di aver sostenuto, nel dopoguerra, la stagione di crescita prolungata nelle economie avanzate.

[241] Particolarmente significativo fu l'aumento della produzione di riso, che da una copertura pari al 5% del fabbisogno nazionale era passata a soddisfare il 50% della domanda interna. La maggiore redditività della risicoltura rispetto ad altre coltivazioni aveva portato numerosi agricoltori a sostituire vigneti poco profittevoli con risaie, Ivi. p. 2.

elaborare un programma organico, sostenuto nell'agosto 1950 da una raccomandazione dell'Assemblea consultiva del Consiglio d'Europa in vista proprio del Pool verde. Mentre anche l'olandese Mansholt elaborava proposte affini, Parigi formalizzò la propria piattaforma nel gennaio 1951 e, nel marzo 1952, invitò le principali nazioni europee a discuterne. Fu la prima manifestazione concreta di un disegno che mirava a coordinare prezzi, stoccaggi e investimenti agricoli su scala continentale, superando le politiche nazionali di emergenza e costruendo, per la prima volta, un mercato fondato sulla sicurezza alimentare collettiva[242].

Il vertice intergovernativo di Parigi (marzo 1952) riunì i delegati di quindici paesi europei e osservatori statunitensi[243]. L'incontro prese il titolo di *Pool européen des produits agricoles* e aveva l'obiettivo di regolare i mercati euroccidentali, ridurre gradualmente i dazi soprattutto su quattro filiere: cereali, lattiero-caseario, zucchero e vino. L'Italia lo sostenne come strumento per assorbire la forza lavoro in eccesso nelle campagne, mentre Washington lo salutò come estensione agricola del piano Schuman[244]. Dalle sessioni tecniche emersero però vari ostacoli. In primo luogo, la scarsa complementarità produttiva di Roma e Parigi ripropose gli stessi attriti che avevano fatto naufragare il progetto di unione doganale del 1949[245]. Nel caso del mercato vinicolo, nel 1951 il ministro Pierre Pflimlin incluse nei negoziati sulla liberalizzazione dei vini d'alta gamma tra le esportazioni per le quali auspicava l'istituzione di un mercato europeo disciplinato secondo gli stessi principi sovranazionali inaugurati dalla CECA. Per questa categoria di prodotti, la Francia tendeva a privilegiare l'asse commerciale con la Germania occidentale. I due Paesi condividevano infatti procedure analoghe di controllo sull'etichettatura e sulle denominazioni d'origine e, al tempo stesso, temevano la concorrenza di vini italiani meno costosi e assoggettati a requisiti qualitativi considerati meno stringenti[246]. Per arginare il rischio le autorità francesi avevano deciso di organizzare nel febbraio 1950 una conferenza sulla commercializzazione del vino

[242] Cfr. G. Nöel, *Du pool vert*, cit.
[243] Le delegazioni provenivano dagli Stati di Francia, Italia, Germania occidentale, Paesi Bassi, Svizzera, Svezia, Turchia, Gran Bretagna, Norvegia, Irlanda, Austria, Grecia, Lussemburgo, Danimarca e Belgio.
[244] Si trattava prevalentemente delle merci che la Francia aveva interesse a smaltire sui mercati internazionali.
[245] Uno studio preliminare del governo francese rileva proprio questo nodo, minimizzandone il potenziale impatto dal momento che Francia e Italia, pur essendo i principali produttori, sono anche i principali consumatori. Mémorandum relatif a la constitution d'un pool agricole, senza data, HAUE, APU, n. 40.
[246] Oltre al vino, erano inclusi prodotti come il grano, lo zucchero e i latticini.

riservata agli operatori franco-tedeschi, escludendo gli italiani, con l'intento di spingere i flussi verso la Germania e ridurre la presenza dei vini italiani sul mercato francese. Solo i produttori transalpini di vino da taglio guardarono con interesse a un eventuale cartello di esportazione con Roma per i mercati dell'Europa centrale[247].

Un secondo fattore di attrito riguardò i meccanismi decisionali. Francia, Paesi Bassi, Grecia, Turchia e Austria ritenevano indispensabile conferire a un organismo sovranazionale poteri davvero vincolanti; mentre Regno Unito, Svezia, Svizzera, Norvegia e Irlanda erano disposte soltanto a una blanda cooperazione intergovernativa. Il percorso di liberalizzazione agricola europea si arenò, quindi, su interessi nazionali inconciliabili[248]. Nel tentativo di superare l'impasse e porre fine ai reciproci vincoli all'importazione che ostacolavano il riequilibrio degli scambi intraeuropei, nel 1951 il ministro francese Pierre Pflimlin propose l'istituzione di un'Alta Autorità sovranazionale incaricata di assorbire l'eventuale produzione eccedentaria mediante acquisti a prezzo garantito e l'apertura di sbocchi commerciali protetti. Il ministro italiano Fanfani, invece, puntava a un mercato integrato che comprendesse anche la libera circolazione della manodopera e, soprattutto, coinvolgesse i paesi importatori netti di ortofrutta del nord-Europa e del Regno Unito[249]. Ma Londra, vincolata al sistema di preferenze imperiali[250], temeva che l'apertura all'agricoltura europea erodesse le quote del Commonwealth e si oppose al progetto, trascinando con sé altri importatori nordici[251].

---

[247] A. Milward, *The European rescue*, cit., pp. 257-258.

[248] Laschi, *L'Europa agricola*, cit., p. 222.

[249] Il ministro dell'agricoltura, Fanfani, faceva notare in un articolo del gennaio 1953 come fosse economicamente contraddittorio per l'Italia aderire a una comunità di paesi competitori, come la Francia, escludendo i paesi importatori, come il Regno Unito. A. Fanfani, *Italy and the Green Pool*, in «Review of economic condition in Italy», Banco di Roma, vol. VII, n. 1, gennaio 1953, pp. 3-6.

[250] Il rappresentante della delegazione britannica, Anthony Nutting, ricordò che un organismo dotato di competenze cogenti sarebbe stato incompatibile con gli obblighi di approvvigionamento all'interno del Commonwealth, da cui provenivano ancora l'84% dei cereali, il 60% delle carni e oltre la metà di latticini e zucchero consumati oltremanica. Note de Pierre Uri sur l'avancement des travaux, HAUE, APU, n. 40.

[251] V. Magno, *Proposta Inglese per Una Zona di Libero Scambio in Europa*, in «Rivista di Studi Politici Internazionali», XXIII, 4, ottobre-dicembre 1956, pp. 530-548. Il Regno Unito aveva, in realtà, liberalizzato il commercio di prodotti ortofrutticoli, con l'eccezione delle mele, che dal novembre 1951 furono assoggettate a un contingente globale. L'Italia mirava a un incremento progressivo di tale contingente, associato a una riduzione dei dazi sui prodotti già liberalizzati, per ampliare le proprie esportazioni verso il mercato britannico. Situazioni analoghe si riscontravano per le patate novelle, soggette a limitazioni doganali tra il 16 maggio e il 30 giugno, e per le ciliegie, il cui dazio del 10% avrebbe potuto essere vantaggiosamente esteso anche a giugno. Altre restrizioni colpivano le prugne, gravate di un dazio di 16 scellini e 9 pence per quintale nel periodo dal 1° luglio al 31 ottobre, ostacolo significativo per le esportazioni italiane. Ugualmente gravoso era il dazio di 8 scellini per quintale imposto sui cavolfiori tra il 1° marzo e il 30 giugno. Annexe I, Obstacles aux Exportations De Produits Agricoles Italiens, Rapport du Comité de Direction des Échanges, 24 septembre 1957, p. 11, HAUE, OEEC, n. 311.

L'impasse sul perimetro merceologico del Pool verde non impedì comunque al governo italiano di vedere nell'integrazione europea uno sbocco imprescindibile per le colture intensive nazionali[252]. De Gasperi valutava il Pool verde come passo politico propedeutico a un'integrazione più ampia; Fanfani, invece, ne temeva gli effetti economici. Questi credeva che una liberalizzazione frazionata e limitata a pochi prodotti fosse pensata soprattutto a tutelare i cereali franco-belgi senza garantire gli sbocchi ai prodotti intensivi italiani[253]. La posizione del governo delineava una differenziazione sostanziale negli interessi dell'agricoltura italiana: se le colture estensive andavano sostenute e protette, quelle intensive e specializzate, invece, necessitavano di nuovi sbocchi commerciali e di un accesso stabile ai mercati europei per potersi affermare come volano di sviluppo territoriale, specie nel Mezzogiorno. La tradizionale categorizzazione tra settori estensivi e intensivi smetteva di essere un mero parametro macroeconomico, per trasformarsi in un criterio di differenziazione politica tra gli operatori del settore.

Su queste premesse si spiegava la postura apparentemente contraddittoria di Roma. Il governo di De Gasperi era piuttosto cauto di fronte alla prospettiva di una liberalizzazione agricola regionale che non garantisse misure correttive per i segmenti vulnerabili italiani come i cereali e la zootecnia. Di converso, tentava di valorizzare, dapprima nelle sedi OECE e poi nei tavoli a Sei, la propria specializzazione mediterranea, promuovendo frutta fresca, prodotti enologici e conserve vegetali come beni complementari alle diete dei partner settentrionali[254]. L'obiettivo poteva essere proprio quello di inserirsi nel nascente mercato comune quale fornitore privilegiato di prodotti mediterranei, colmando il vuoto lasciato dalle colonie francesi dopo il tramonto del progetto eurafricano e garantendo così sbocchi stabili alle aree del Paese che più dipendevano da queste filiere ad alto valore aggiunto[255]. Si tratta tuttavia di una lettura

[252] E. Bernardi, L. Scoppola Iacopini, *op. cit.*, p. 31
[253] Ivi, p. 59.
[254] Nel 1954 Ezio Vanoni evidenziava il generale miglioramento della bilancia agricola italiana, sostenuto dall'aumento delle esportazioni di ortofrutta e prodotti alimentari trasformati, come vino e vermouth. È dunque ragionevole supporre che l'apertura del commercio agricolo intraeuropeo avrebbe potuto favorire ulteriormente la commercializzazione di questi prodotti. AP, Relazione generale sulla situazione economica del Paese, Presentata da Vanoni Ezio, Ministro Del Bilancio (I Governo Scelba), Gava Silvio, Ministro Del Tesoro (I Governo Scelba) alla Presidenza il 20 marzo 1954, p. 9.
[255] Questa strategia, volta a coniugare incremento produttivo, liberalizzazione mirata e graduale riduzione delle misure protezionistiche, era stata anticipata già negli anni precedenti da autorevoli ambienti economici italiani, per lo più di orientamento liberista. Ne è testimonianza Giuseppe Medici, democristiano e presidente dell'Ente per la riforma fondiaria della Maremma e del Fucino nel 1951, il quale già agli inizi degli anni Cinquanta sottolineava l'importanza di superare la rivalità agricola tra Italia e Francia, osservando che «le condizioni particolarmente difficili in cui vivono molte decine di milioni di lavoratori

che resta su un piano interpretativo e che richiederebbe un più sistematico approfondimento documentario per essere verificata sul piano delle intenzionalità politiche e delle scelte di governo.

Le misure di controllo quantitativo reintrodotte nel 1951 dal governo britannico, a fronte di un disavanzo di circa 500 milioni di sterline, e quelle analoghe adottate all'inizio del 1952 da Parigi provocarono un calo dell'8% delle esportazioni italiane verso l'area OECE nei primi otto mesi dell'anno, con un crollo del 58% solo verso il Regno Unito. La struttura merceologica dell'export italiano – fortemente sbilanciata sulla frutta fresca, le conserve e gli altri prodotti considerati deperibili – risultò particolarmente penalizzata: le vendite di frutta e ortaggi sul mercato britannico si dimezzarono, passando da 10,5 a 4,9 milioni di sterline; mele e frutta secca pagarono dazio[256], mentre le arance sfuggirono ai contingenti grazie all'assenza di produzioni imperiali sostitutive[257].

Da ministro del Tesoro e delegato all'OECE, Giuseppe Pella denunciò la svolta protezionistica franco-britannica[258]. Nel consiglio ministeriale del dicembre 1952 propose di vincolare gli Stati membri dell'UEP a un calendario obbligatorio di smantellamento delle restrizioni puramente difensive, affiancato da clausole di salvaguardia per accompagnare l'aggiustamento sociale. L'Italia intendeva così

---

nordici rendono estremamente urgente che la loro alimentazione si accresca di quei prodotti mediterranei che recano, soprattutto ai giovani, non solo il conforto di cibo». G. Medici, *Il «pool», verde*, in «La Stampa», 22 febbraio 1951. L'articolo è riportato e commentato anche da Bernardi, Scoppola Iacopini, op. cit., p. 33.

[256] *Comité de Direction des échanges règles*, 6 novembre 1952, Rapport du Groupe de Travail, p. 6, HAUE, OEEC, n. 484. Le stime italiane indicano che quasi il 75% delle esportazioni italiane verso il Regno Unito rientrava in tale sistema di contingenti. A titolo esemplificativo, le esportazioni di frutta e legumi crollarono dalle 10.480 migliaia di sterline del 1950 a 4.896 nel 1952.

[257] Ivi, p. 8. A subire i maggiori contraccolpi furono la frutta secca e le mele, mentre le arance furono escluse dai contingentamenti britannici. Le ragioni di questa deroga per le arance non sono esplicitate nella documentazione prodotta dall'OECE; tuttavia, è verosimile supporre che essa fosse motivata dalla scarsa produzione di agrumi nel resto dell'Impero inglese.

[258] Nel novembre 1953, l'Italia espresse severe critiche verso i meccanismi di sostegno alle esportazioni adottati da altri Stati europei, visti come strumenti paralleli ai contingentamenti sulle importazioni. Tali critiche si fondavano sulla constatazione che gli incentivi artificiali all'esportazione, applicati su larga scala da numerosi Paesi membri, alteravano la concorrenza e distorcevano i flussi commerciali, compromettendo i risultati della liberalizzazione. Queste pratiche risultavano dannosi per Paesi come l'Italia, che fino a quel momento aveva evitato di ricorrere a simili interventi. Tuttavia, l'Italia si adeguò poco dopo a tale sistema, adottando proprie misure di sostegno alle esportazioni. Nei mesi finali del 1953, fu approvata la prima legge italiana sul credito all'esportazione (n. 955), che istituiva un meccanismo di smobilizzo dei crediti, consentendo ai produttori esportatori di offrire ai compratori esteri dilazioni di pagamento fino a quattro anni con tassi di interesse agevolati. Tale operazione fu resa possibile grazie al sostegno di istituti finanziari come Efibanca, IMI, Mediobanca e Mediocredito. Cfr. F. Sbrana, *Integrazione economica europea e sviluppo del commercio estero: l'ideale alleanza fra Guido Carli e Ugo La Malfa*, in «Annali della Fondazione Ugo La Malfa», 21, 2007, p. 49; id., *L'industria italiana nello scenario internazionale degli anni Cinquanta: circuiti di scambio ed intervento pubblico*, in «Storia economica», XI, 2-3, luglio-dicembre 2008, pp. 299-312

preservare la coerenza multilaterale del processo di liberalizzazione e riaprire gli sbocchi esteri vitali per la propria agricoltura intensiva, senza rinunciare alla tutela graduale dei comparti cerealicolo-zootecnici ancora protetti[259].

Per l'intero biennio 1952-53 l'OECE rilevò che l'agricoltura europea restava zavorrata da due problemi strettamente intrecciati. Il primo era l'insufficiente salto di produttività[260]. Ancora nel 1950 le importazioni alimentari dall'area del dollaro coprivano un quarto del fabbisogno complessivo dell'Europa occidentale, contribuendo a una dipendenza valutaria che sottraeva risorse alla spesa per materie prime industriali[261]. Il secondo nodo era il ritorno a restrizioni quantitative. In un severo memorandum del giugno 1953, il Segretario generale del Comitato esecutivo dell'OECE esortò nuovamente gli Stati membri, in particolare proprio la Francia e il Regno Unito, cui si riconosceva la funzione chiave di principali mercati di assorbimento nell'economia europea, di rimuovere le restrizioni quantitative all'importazione. L'unico strumento commerciale ammesso in coerenza con il GATT restava la tariffa, purché su livelli «moderati»[262]. Nello stesso documento riconosceva la specificità del settore primario, dove l'elasticità della domanda era bassa e l'impatto sui redditi rurali elevato[263]; si propose un percorso graduale, per cui dal 1954 in poi ciascun paese avrebbe dovuto aumentare anno dopo anno i contingenti d'importazione per animali vivi, carni, burro, uova, pesce e frutta, partendo dai consumi interni del biennio 1951-52 e aggiungendo un incremento minimo del 6%[264].

Durante la prima metà degli anni Cinquanta il dibattito sull'unificazione agricola oscillò fra l'ipotesi di farne un capitolo dell'OECE e quella di replicare per il primario la formula ristretta a sei Paesi adottata per la CECA. L'Italia giudicava gli esiti raggiunti in sede OECE complessivamente insoddisfacenti, perché le cautele di molti partner

[259] Déclaration du Ministre Pella à la 200ème Séance du Conseil Des Ministres du samedi 13 décembre 1952, HAUE, OEEC, n. 311.
[260] Laschi, *L'Europa agricola*, cit., p. 203
[261] OECE, *Perspectives de l'économie européenne. Expansion économique – Balance dollar*, Paris, O.E.C.E., 1952, p. 238.
[262] «Organisation doit concentrer ses efforts en vue d'atteindre le plus rapidement possible l'ensemble de ses objectifs, c'est-à-dire, l'abolition de toutes les restrictions quantitatives et de tous les obstacles, autres que des tarifs douaniers modérés». Comite Executif, 17 juin 1953, Avenir de la libération des échanges, Mémorandum du Secrétaire général, p. 2, HAEU, OEEC, n. 484.
[263] Ivi, p. 4.
[264] Ivi, pp. 7-10. L'obbligo si sarebbe adeguato se la domanda domestica fosse scesa, basandosi – quando tecnicamente possibile – sul consumo effettivo dell'anno precedente. L'obiettivo era doppio: liberare capacità valutaria destinata all'industria e avviare il settore agricolo a una concorrenza estera più ampia senza provocare choc destabilizzanti nei redditi di campagna.

apparivano dettate più dal desiderio di preservare rendite interne che da una valutazione obiettiva delle esigenze produttive europee. Di fronte allo stallo istituzionale Roma cercò compromessi settoriali che le permettessero di liberalizzare in modo mirato frutta, ortaggi, vino e conserve, così da compensare il disavanzo creato dall'aumento delle importazioni di materie prime industriali[265]. Il desiderio italiano di includere anche il mercato britannico nel disegno europeo collideva però con la proposta avanzata da Londra, successiva al vertice di Messina del 1955, di limitare l'integrazione ai soli scambi industriali. Un ultimo tentativo dell'Italia risale al dicembre 1956, quando la delegazione italiana presentò all'OECE un memorandum in cui chiedeva l'abolizione o almeno l'allentamento dei contingenti alle proprie esportazioni agricole. Il Comitato di Direzione avviò un'inchiesta, ma la maggior parte degli Stati membri respinse l'ipotesi[266].

La decisione italiana di aderire a una forma d'integrazione agricola circoscritta ai soli Sei non fu l'obiettivo primario di Roma, bensì l'esito di una ponderazione costi-benefici in cui la liberalizzazione del primario diventava accettabile soltanto se bilanciata da vantaggi tangibili nel campo industriale, finanziario e occupazionale. Già il telegramma inviato dal politico liberale Giovanni Malagodi a De Gasperi e Pella il 25 giugno 1952 – in cui si insisteva sull'accesso agevolato a materie prime energetiche, capitali esteri e forza-lavoro qualificata all'interno di un'area economica più ampia dotata di adeguati ammortizzatori sociali – dimostra che tale impostazione era pienamente matura nelle sedi decisionali italiane[267]. L'adesione italiana al progetto comunitario fu giudicata conveniente anche sul versante agricolo perché il MEC offriva un meccanismo

[265] Obstacles aux Exportations de Produits Agricoles Italiens, Rapport du Comité de Direction des Échanges, 24 septembre 1957, Annexe I, HAUE, OEEC, n. 311 La Delegazione italiana riteneva che i prodotti soggetti a restrizioni quantitative all'importazione potessero essere liberalizzati, dato che la produzione locale risultava carente o inadeguata a coprire la domanda interna. Ciò riguardava, in particolare, alcuni frutti e ortaggi delle regioni meridionali d'Europa, come albicocche, pesche, pere estive, pomodori precoci, nonché vini e conserve di pomodoro. La liberalizzazione di tali prodotti non avrebbe, pertanto, esercitato effetti negativi significativi sulle economie dei Paesi importatori.

[266] Obstacles aux Exportations De Produits Agricoles Italiens, Rapport du Comité de Direction des Échanges, 9 juillet 1957, HAUE, OEEC, n. 311.

[267] Corrispondenza del ministro Malagodi al Ministro degli Esteri, De Gasperi, Parigi, 28 luglio 1951, I Documenti Diplomatici Italiani, Undicesima Serie, 1948-1953, Volume VI, 26 luglio 1951 – 30 giugno 1952, p. 22. «L'Italia soffre di uno squilibrio fondamentale fra mano d'opera, materie prime e attrezzatura produttiva. Per uscire dal circolo vizioso in cui oggi si trova, deve o entrare in una sfera di vita più larga o conservare una certa libertà di manovra economica. Entrando in una sfera di vita più larga esporrebbe la propria industria e la propria agricoltura alla concorrenza di produttori molto più fortunati e agguerriti. Ma al tempo stesso guadagnerebbe delle possibilità nuove: accesso alle materie prime, disponibilità di capitali, libertà di movimento per la mano d'opera. Con gli opportuni ammortizzatori e con una opportuna graduazione nel tempo, l'operazione potrebbe saldarsi in definitiva in beneficio».

di compensazione che bilanciava le perdite dei comparti estensivi con gli extra-profitti attesi dall'industria manifatturiera e dalle colture intensive orientate all'export[268]. In questo equilibrio intersettoriale, tra il 1956 e il 1957, il ministro dell'Agricoltura Colombo sostenne nei negoziati che portarono ai Trattati di Roma l'inclusione dell'agricoltura nel mercato comune quale parte imprescindibile di una liberalizzazione economica a spettro integrale[269].

L'orientamento a favore di un'apertura regolata si faceva intanto strada anche negli ambienti industriali, spinti dall'espansione del commercio intracomunitario. In quest'ottica un rifiuto della liberalizzazione, volto a proteggere le colture estensive arretrate a scapito dei comparti competitivi, risultava difficilmente accettabile[270]. Una regolazione stabile dei mercati agricoli, infine, avrebbe contribuito a prevenire aumenti eccessivi dei prezzi alimentari, i quali, traducendosi in pressioni salariali, rischiavano di erodere i margini di competitività dell'industria nazionale nel commercio intraeuropeo[271].

2.3. L'integrazione agricola europea e il varo della PAC

Il 10 maggio 1955 il ministro belga Paul-Henri Spaak presentò agli omologhi membri della CECA il cosiddetto memorandum Benelux, con cui si proponeva di ampliare l'integrazione economica istituendo un mercato comune fra la Francia, la Germania ovest, l'Italia e i tre Paesi del Benelux e di affiancarvi una cooperazione nel settore atomico. Poche settimane più tardi, alla Conferenza di Messina (1-3 giugno 1955), i sei governi approvarono una risoluzione che li impegnava a istituire un'organizzazione per l'energia nucleare civile, a costruire gradualmente un mercato comune, a garantire la

[268] «Il livello produttivo raggiunto nel 1955 conferma la linea tendenziale di sviluppo della agricoltura italiana, chiaramente manifestatasi non appena superata la fase della ricostruzione e normalizzazione post-bellica. La lieve flessione registratasi tra il 1953 e il 1954 fu unicamente dovuta, infatti, all'andamento stagionale – in quell'annata meno favorevole – e i cui effetti, volta a volta positivi o negativi, determinano quelle oscillazioni produttive del tutto connaturate all'attività agricola». AP, *Relazione generale sulla situazione economica del paese*, presentata da Zoli Adone, Ministro Del Bilancio (I Governo Segni), Medici Giuseppe, Ministro del Tesoro (I Governo Segni) presentata alla Presidenza il 14 marzo 1956, pp. 8-9.
[269] S.n., Appunto per l'onorevole Ministro, Bozza di articolo per il giornale «L'Economista» su «Politica e realizzazione nel settore agricolo», s.d., p. 11, AEC, b. 30, f. 64.
[270] Cfr. R. Fanfani, *Lo sviluppo della politica agricola comunitaria*, Roma, Carocci, 1996.
[271] Cfr. G. Barbero, *L'agricoltura nella politica economico-sociale della Comunità Economica Europea*, Relazione al Convegno di studio della SIDEA, Bari, 1974, in «Rivista di Economia Agraria», XXIX, 2, giugno 1974, ripubblicato in Id., *Non tutto è da buttare via. Territorio, riforme, politica*, vol. 1, Univeristà Politecnica delle Marche, Agriregionieuropa, 2015.

libera circolazione dei lavoratori, l'accesso alle materie prime, il coordinamento monetario e la creazione di un fondo europeo per gli investimenti[272].

Questi ultimi tre punti interessavano in particolare all'Italia, perché avrebbero consolidato i flussi migratori verso i mercati del lavoro euroccidentali e potenziato le linee di credito destinate alle sue aree depresse[273]. Il ciclo negoziale avviato a Messina confluì nel Rapporto Spaak che, presentato nella primavera del 1956 e approvato alla Conferenza di Venezia, fornì l'ossatura giuridica dei Trattati di Roma siglati il 25 marzo 1957. Il documento riproponeva l'agricoltura come parte integrante dell'integrazione economica, ma la sezione agricola del Trattato (artt. 38-47) rimase volutamente elastica, rinviando tempi e modalità di attuazione a decisioni future[274]. In altre parole, si può ipotizzare che il governo italiano avesse accettato una clausola agricola flessibile, nella prospettiva di negoziare successivamente condizioni più favorevoli, confidando nei vantaggi immediati garantiti sul piano industriale, creditizio e occupazionale.

Non sorprende, dunque, che i primi risultati sarebbero stati raggiunti soltanto negli anni Sessanta. La collocazione subalterna del dossier agricolo nelle priorità economiche nazionali emerge anche dall'architettura interna della delega negoziale. Mentre la guida formale spettava al Ministero degli Esteri, la gestione operativa fu demandata al titolare dell'Industria, Colombo, al quale era stata attribuita la delega per gli Affari Comunitari. Esponente di *Iniziativa democratica* sino al 1959, quando, insieme a Moro e Rumor, approdò nell'area dorotea, Colombo concepiva l'integrazione soprattutto come leva per la modernizzazione dei comparti manifatturieri più dinamici, anche a costo di sacrificare le istanze del primario[275]. A tutela delle specificità nazionali, inoltre, l'esecutivo pretese,

---

[272] Sull'argomento resta un riferimento l'opera collettanea curata da E. Serra (dir.), *La relance européenne et les traités de Rome*, Bruxelles, Bruylant, 1989.

[273] Martino, in un'intervista alla «Gazzetta del Popolo» del 26 giugno 1955, disse: «A Messina sono stati espressi non solo dei voti e manifestate delle preferenze, ma sono state adottate precise decisioni in ordine allo sviluppo delle istituzioni comuni, alla fusione progressiva delle economie nazionali, alla creazione di un mercato comune e all'armonizzazione graduale delle rispettive politiche sociali. [...] Non occorre spiegare le ragioni dell'importanza che avrebbe per il nostro paese la formazione di un mercato comune, sia pure limitato alle sei nazioni che fanno parte della CECA. Voglio solo ricordare che fra le iniziative intese a costituirlo, sono state previste a Messina anche la libera circolazione della mano d'opera e l'istituzione di un fondo di investimenti europei. Per un'economia come quella italiana, in cui vi sono zone di accentuata depressione e una generale eccedenza di energie di lavoro, queste iniziative sono particolarmente incoraggianti. Ora si tratta solo di non nascondersi le difficoltà, e insieme di non sopravalutarle fino al punto da perdere la fiducia in noi stessi e nei nostri ideali. Dobbiamo andare avanti nella via dell'unificazione dell'Europa, con pazienza, con coraggio e con fede». G. Martino, *Per la libertà e la pace - Discorsi e scritti di politica estera.* Firenze, Le Monnier, 1957, pp. 159-160.

[274] Patel, *Europäisierung wider Willen*, cit., p. 88.

[275] Laschi, *L'Europa agricola*, cit., 60.

e ottenne, come allegato al Trattato di Roma un *Protocollo concernente l'Italia*, con cui gli altri Stati membri riconoscevano la necessità di interventi solidali per il suo sviluppo[276]. Tale impostazione rifletteva una strategia organica volta a ricollocare l'eccedenza di manodopera agricola del Mezzogiorno attraverso l'emigrazione e il trasferimento verso l'industria[277]; di conseguenza, fu proprio il settore manifatturiero – percepito come motore della trasformazione meridionale – a detenere la priorità, mentre il primario veniva ricollocato in posizione residuale del disegno comunitario[278]. D'altro canto, il riconoscimento della libera circolazione dei lavoratori in sede CEE fornì il quadro giuridico entro cui la Corte costituzionale, con la sentenza n. 78 del 1958, dichiarò l'illegittimità del sistema dell'imponibile di manodopera in agricoltura, ritenendolo incompatibile con la libertà di iniziativa economica privata. Come ha osservato Vincenzo Persichella, l'intreccio tra le due decisioni produsse un mutamento di paradigma, per cui alla chiusura della stagione dell'imponibile seguì il ripensamento del problema della disoccupazione rurale in chiave sovranazionale[279]. Era uno dei primi effetti tangibili dell'integrazione europea sulla traiettoria dell'agricoltura italiana.

In conformità con le disposizioni del Trattato di Roma, che all'articolo 43 impegnava la Commissione a presentare entro due anni una proposta di politica agricola comune, nel luglio 1958 si tenne a Stresa un primo tavolo di confronto[280]. L'Italia vi

---

[276] *Protocole concernant l'Italie, annexé au traité de Rome, 1957*, in A. Tizzano, D. Vignes (sous la direction de), *Code de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 190; L. Pacifici, *L'Italie et la question de l'association des PTOM au cours des négociations pour la création de la CEE*, in M.-T. Bitsch et G. Bossuat (sous la direction de), *L'Europe unie et l'Afrique: de l'idée d'Eurafrique à la convention de Lomé I*, Bruxelles, Bruylant, 2005, pp. 253-267.

[277] Id., *L'Europa agricola*, cit., p. 63.

[278] In parallelo al varo dei Trattati di Roma, il governo aveva rifinanziato l'intervento straordinario per il Mezzogiorno con la legge n. 634, portando gli stanziamenti complessivi da mille a oltre duemila miliardi di lire entro il 1965; ulteriori fondi furono aggiunti nel 1959 con la legge n. 622. L. Tracanna, *La struttura giuridica della Cassa per il Mezzogiorno*, in *Cassa per il Mezzogiorno. Dodici anni: 1950-1962*, vol. I, cit., 1962, p. 35. L'impostazione della normativa, ispirata ai poli di sviluppo di François Perroux, puntava sulla creazione di consorzi industriali lungo il territorio nazionale, ma fu modificata da una clausola che obbligava le imprese pubbliche a destinare una quota fissa degli investimenti alle regioni meridionali. Cfr. S. Adorno, S. Romeo, *L'industrializzazione squilibrata. La Legge n. 634/57: origini, contraddizioni, conseguenze*, in «Rivista giuridica del Mezzogiorno», XXXVI, 2, giugno 2022, pp. 313-337. Da una prospettiva urbana cfr. anche S. Adorno, *Città industriali del Mezzogiorno (1950-1980)*, in «Italia contemporanea», CCLXXXV, 3, dicembre 2017, pp. 9-20.

[279] V. Persichella, *Le trasformazioni della società dal secondo dopoguerra agli anni Novanta*, in A. Massafra, B. Salvemini (a cura di), *Storia della Puglia*, vol. II, *Dal Seicento a oggi*, Roma-Bari, Laterza, 2005, pp. 194-218. Questa tesi è sostenuta anche da M. Colucci, *Il collocamento come questione politica: la sentenza 78/1958 sull'imponibile di manodopera*, 307, aprile 2025, pp. 15-36.

[280] Il riferimento di Knudsen alla Conferenza di Stresa mette in luce un nodo storiografico tuttora dibattuto: da un lato chi ne valorizza il carattere pionieristico, sottolineandone il merito di aver posto per la prima volta la politica agricola al centro di un summit comunitario; dall'altro chi ne minimizza la portata,

giunse dopo le elezioni politiche che avevano portato Fanfani alla guida del governo e affidato il dicastero dell'Agricoltura all'economista di orientamento cattolico Mario Ferrari Aggradi. Il nuovo esecutivo, durato pochi mesi, non facilitò la continuità negoziale; ciò non impedì al nuovo ministro di elaborare un'analisi severa delle strozzature strutturali dell'agricoltura italiana, soprattutto nel Mezzogiorno, dove la penuria di terre irrigue e capitale si contrapponeva a una sovrabbondanza di manodopera poco specializzata[281]. Ferrari Aggradi indicò come condizione preliminare alla piena integrazione la realizzazione di un vasto programma infrastrutturale che comprendesse bonifiche, reti idriche e potenziamento dei trasporti insieme con meccanizzazione, credito agevolato e allineamento delle politiche europee a sostegno della zootecnia e delle colture destinate all'industria di trasformazione[282].

Il confronto di Stresa si concentrò sul nodo di raccordare gli interventi di riconversione aziendale con gli strumenti di gestione del mercato. I delegati convennero che l'aumento dell'efficienza produttiva avrebbe dovuto provenire, in primo luogo, da misure strutturali interne alle aziende, mentre la regolazione dei volumi di produzione sarebbe dipesa, in ultima analisi, dal livello dei prezzi di sostegno[283]. Sicco Mansholt, che presiedeva i lavori in qualità di Commissario all'agricoltura, insistette sul fatto che una politica agricola comunitaria autenticamente integrata richiedeva un sistema di prezzi unificato a scala comunitaria. Il ministro francese dell'Agricoltura, invece, giudicava

---

rimarcando l'assenza di deliberazioni operative. Knudsen invita a superare questa contrapposizione: pur priva di decisioni immediatamente vincolanti, la riunione del 1958 svolse una funzione propedeutica, offrendo alle delegazioni nazionali un'occasione di confronto diretto sugli interessi agricoli specifici e contribuendo così a delineare i contorni – ancora embrionali, ma già riconoscibili – della futura politica agricola comune. Knudsen, *Farmers*, cit, p. 123. Patel, di contro, si limita a sottolineare la dimensione interlocutoria entro cui avvennero i lavori: «Tatsächlich beließ man es auch in Stresa im Wesentlichen bei einer Bestandsaufnahme – die divergierenden Positionen wurden kommuniziert, aber nicht im Sinne einer Kompromissfindung konfrontiert». Patel, *Europäisierung wider Willen*, cit., p. 104.

[281] «Poca terra, scarsi capitali, abbondanza di braccia caratterizzano l'agricoltura italiana. Alla data dell'ultimo censimento, eseguito nel 1951, gli addetti all'agricoltura erano 8.179.000: il 41% della popolazione attiva, 30 unità di lavoro ogni 100 ettari di superficie agraria e forestale, 51 unità ogni 100 ettari di superficie lavorata. Emerge chiaramente da tali dati la grave sproporzione esistente tra forze di lavoro e terra coltivabile». Raccolta dei documenti della Conferenza agricola degli Stati membri della Comunità economica europea a Stresa dal 3 al 12 luglio 1958, Rapporti dei capi delle delegazioni, pp. 63-64. HAUE, Conférence agricole des États membres de la CEE, Stresa, du 03 au 12.07.1958, CM2, 1958, n. 626. Si vedano anche le considerazioni di D. Scardaccione, *Irrigazione e sviluppo dell'agricoltura meridionale*, in «Genio rurale», XXIII 6, giugno 1960, pp. 515-520.

[282] Raccolta dei documenti della Conferenza agricola degli Stati membri della Comunità economica europea a Stresa dal 3 al 12 luglio 1958, Rapporti dei capi delle delegazioni, pp. 63-64. HAUE, Conférence agricole des États membres de la CEE, Stresa, du 03 au 12.07.1958, CM2, 1958, n. 626, p. 67.

[283] Patel, *Europäisierung wider Willen*, cit., p. 105; Laschi, *L'Europa agricola*, cit., p. 83.

sufficiente introdurre un meccanismo di preferenze reciproche negli scambi intracomunitari, senza spingersi verso l'unificazione piena dei prezzi[284].

In sede di negoziato l'Italia adottò nuovamente una linea prudente e interlocutoria. Ferrari Aggradi argomentò che qualunque concessione tariffaria superiore ai minimi concordati dovesse restare revocabile, così da preservare la flessibilità necessaria alla stabilità dei mercati interni. Legò poi la questione della liberalizzazione commerciale all'introduzione di prezzi minimi di difesa; dal suo punto di vista, solo un livello-soglia comune poteva prevenire pratiche di dumping in assenza di contingenti alle importazioni[285]. Denunciò inoltre l'eterogeneità dei sussidi nazionali, destinata a distorcere la concorrenza e a propagarsi lungo la filiera fino all'industria di trasformazione. Poiché estendere a tutti i comparti manifatturieri un regime di aiuti era impraticabile, la delegazione italiana propose di agire a monte, sui meccanismi di formazione dei prezzi delle materie prime, così da ristabilire condizioni di parità[286]. Il programma di Stresa recepì parzialmente le istanze italiane: introdusse misure transitorie – dazi variabili e restituzioni alla frontiera – a protezione dei comparti agricoli più vulnerabili e, al tempo stesso, facilitò l'esportazione di ortofrutta, vino e oli vegetali verso gli altri Stati membri, con l'intento di riequilibrare la bilancia alimentare italiana e assicurare un afflusso stabile di valuta pregiata.

La definizione di una politica agricola comunitaria impegnò la Commissione fino alla fine del 1959, quando una prima proposta formale venne ufficialmente sottoposta al Consiglio dei ministri della CEE[287]. Il documento, noto come Piano Mansholt, dal nome del suo principale autore, propendeva per un modello di armonizzazione graduale dei prezzi agricoli, basato sull'introduzione temporanea di prelievi variabili alle frontiere nazionali e sull'erogazione di sovvenzioni alle esportazioni per i paesi con livelli di prezzo più elevati. Questa strategia presentava il duplice vantaggio di non alterare immediatamente gli assetti esistenti e, al tempo stesso, di sancire il principio che la futura PAC dovesse fondarsi su politiche e prezzi comuni[288]. Le vie operative indicate erano il

[284] Milward, *The European Rescue*, cit., p. 277.
[285] Ivi, p. 70. Secondo la posizione italiana, questi dovevano poter essere applicati ogniqualvolta le condizioni di mercato lo rendessero necessario, senza essere subordinati all'esistenza di contingenti sulle importazioni.
[286] Ibidem.
[287] Mansholt avviò continue interlocuzioni con i governi, le associazioni produttive e l'Assemblea parlamentare.
[288] Laschi, *L'agricoltura italiana e l'integrazione europea*, cit., p. 296.

coordinamento delle politiche nazionali sotto la vigilanza della Commissione e la creazione di un fondo per il miglioramento delle strutture agricole.

Alla riunione del Consiglio dei ministri della CEE di luglio 1960 la delegazione italiana fu scettica[289]. Non era in discussione l'utilità degli investimenti strutturali, ma la rapidità del calendario di attuazione. Il governo italiano temeva che l'entrata in vigore accelerata dei meccanismi di mercato amplificasse i costi d'importazione dei cereali francesi. Era una preoccupazione che l'Italia condivideva con un altro paese importatore di cereali: la Germania federale. A ciò si aggiungeva l'assenza di indicazioni puntuali sui prezzi di sostegno e sui dispositivi di salvaguardia per i comparti strutturalmente fragili – zucchero, latte, carne e grano – nonché l'incertezza generata dal negoziato in corso con la Grecia e la Turchia, che rischiava di sconvolgere gli equilibri della futura PAC aprendo nuovi varchi commerciali.

Il giudizio di Laschi, secondo cui nel Consiglio della CEE prevalse «una visione conservatrice dell'agricoltura»[290], coglie il carattere difensivo del compromesso, ma trascura la posta politica implicata nella tempistica dell'apertura. Per l'Italia non si trattava soltanto di proteggere assetti produttivi obsoleti a fini elettorali e in funzione anticomunista. In effetti, lo svuotamento delle campagne avrebbe richiesto una capacità di governo che, in mancanza di adeguati strumenti di assorbimento industriale, avrebbe altrimenti determinato un riversamento sulle aree urbane di un surplus di manodopera che l'industria non era ancora in grado di assorbire. Per questo il governo di Roma chiese un calendario più dilatato, un fondo strutturale di entità adeguata e un sistema di integrazione dei redditi, così da accompagnare la riconversione senza innescare squilibri economici né tensioni sociali.

Fin dall'autunno del 1959 la Commissione impostò la futura politica dei prezzi su un principio di transitorietà. I prelievi avrebbero progressivamente sostituito i dazi, per poi estinguersi con l'avvento del mercato unico fissato al 31 dicembre 1969. Le Organizzazioni comuni di mercato garantirono, sin dall'inizio, acquisti di intervento e barriere contro le importazioni a basso prezzo per cereali, riso, latte, carni bovine e zucchero, mentre agli ortofrutticoli fu riservata la sola protezione tariffaria. L'asimmetria rispecchiava la geografia produttiva della Comunità: le colture mediterranee, limitate alla

[289] Ivi, p. 302.
[290] Laschi, *L'Europa agricola*, cit., p. 129.

Francia meridionale e all'Italia, erano quantitativamente scarse rispetto a una domanda in crescita, cosicché a Roma prese forma l'idea di un quasi monopolio nei prodotti mediterranei[291]. Ne derivò un diffuso ottimismo, testimoniato dall'entusiasmo con cui gli imprenditori pugliesi legati alla Fiera del Levante accolsero la prospettiva di allargare gli sbocchi comunitari per ortaggi e frutta, pur nella consapevolezza di non disporre di un ombrello protettivo paragonabile a quello accordato alle derrate continentali[292].

Il 14 gennaio 1962 il Consiglio dei ministri varò il primo pacchetto della Politica agricola comune, operativo dal 30 luglio dello stesso anno per cereali e altri comparti sensibili, introducendo dazi variabili sulle importazioni inferiori al prezzo comunitario e restituzioni all'esportazione. Il meccanismo richiedeva un sostegno finanziario dedicato e portò all'istituzione del Fondo europeo di orientamento e garanzia agricola (FEOGA),

[291] Galli e Torcasio rilevano come l'Italia non abbia esercitato una pressione significativa per ottenere maggiori tutele a favore delle produzioni mediterranee. La loro analisi, tuttavia, risulta poco approfondita nel chiarire le ragioni di tale mancata insistenza. L'interpretazione che i due autori sembrano suggerire – in linea con quanto osservato anche da Laschi – è che le delegazioni italiane non abbiano manifestato una determinazione sufficiente nel sostenere le proprie rivendicazioni. Questa lettura può certamente contribuire a spiegare alcune inadempienze tecniche che, in più occasioni, hanno caratterizzato l'azione italiana rispetto alla definizione di una linea comunitaria condivisa. Tuttavia, tale approccio non tiene pienamente conto delle logiche negoziali e dei vantaggi compensativi che potrebbero aver orientato, in modo più strutturato, l'atteggiamento del governo italiano nei tavoli comunitari. Al tempo stesso, reitera un modello interpretativo che considera l'agricoltura italiana come un'anomalia rispetto a un mercato comune concepito per economie già avanzate. R. Galli, S. Torcasio, *La partecipazione italiana alla politica agricola comunitaria*, Roma, Istituto affari internazionali, 1977.

[292] «Uno sguardo panoramico ad alcuni territori delle varie province meridionali, che, partendo dalla zona di Pescara attraverso il Basso Molise, raggiunga Foggia, si spinga in quello che fu il regno del latifondo, in buona parte del Tavoliere di Puglia, verso Tressanti, Trinitapoli, Margherita di Savoia, percorra la zona litoranea barese, penetri nelle zone collinari di Rutigliano, Noicattaro, Martina Franca, scenda a Taranto e, lungo la litoranea ionica, giunga alla piana di Sibari e alle altre zone litoranee calabresi sino a Reggio Calabria, consente di rilevare che l'agricoltura di quelle zone manifesta notevoli segni di trasformazione, in misura tale da poter affermare – senza timore di essere smentiti – che in quelle contrade si sta verificando un rapido processo di evoluzione che non ha riscontro in nessun'altra regione d'Italia, se non nelle zone frutticole del Veneto e della Romagna. Analoghi segni di progresso si notano lungo altri itinerari, che vanno dalle ridenti pianure campane alle ampie valli delle nostre isole. Ovunque è possibile constatare – sparsi su larghe superfici – rigogliosi vigneti per uva da tavola, pescheti, carciofeti, ortaggi di ogni tipo, agrumeti, oliveti per olive da mensa, barbabietole, ecc., le cui crescenti produzioni alimentano i mercati del Nord d'Italia e dei Paesi del Mercato Comune. Aggiungo che nell'agricoltura di tali contrade si vanno chiaramente manifestando linee di sviluppo produttivo che rispondono alla tendenza della domanda interna e coincidono con le linee di sviluppo dei consumi dei Paesi del MEC». Replica del ministro Colombo, In Mercato economico, Supplemento di «Mondo Economico», XVI, 7 dal titolo *Un dibattito alla Camera sulla politica per il Mezzogiorno*, 18 febbraio 1961, p. XVI. Cfr. anche A. Bonatesta, *L'ente Fiera del Levante tra Europa, Mezzogiorno e Mediterraneo dal secondo dopoguerra agli anni '60*, in «Officina della Storia», 11, 2014, disponibile in open acces, URL: https://www.officinadellastoria.eu/it/2014/09/29/lente-fiera-del-levante-tra-europa-mezzogiorno-e-mediterraneo-dal-secondo-dopoguerra-agli-anni-60/ (ultimo accesso il 5 novembre 2025). Si veda anche O. Bianchi, *Strategie simboliche di sviluppo mercantile ed economico. La Fiera del Levante nella seconda metà del Novecento*, in R. De Leo, A. Lovecchio (a cura di), *Bari, la Puglia, l'Oriente. "L'invenzione" di un ruolo internazionale*, Nardò, BESA, 2013, pp. 277-310.

articolato in due sezioni. La Garanzia finanziava le restituzioni e gli acquisti di intervento, assicurando prezzi stabili e redditi costanti. L'Orientamento, pensato per ammodernare le strutture produttive e colmare i divari regionali, fu invece sottodimensionato nonostante un regolamento specifico adottato il 4 dicembre 1962 che ne fissava le modalità di coordinamento[293]. In sostanza, venne privilegiato un sistema di finanziamenti diffusi, erogati «a pioggia», che doveva sostenere i ceti rurali in modo prevalentemente assistenzialistico e artificiale. Questo approccio risultò particolarmente evidente in Italia, dove numerosi comparti non avrebbero retto la concorrenza interna alla Comunità e dove la Democrazia cristiana continuava a capitalizzare il proprio radicamento elettorale nelle campagne in chiave anticomunista.

In Italia il dispositivo comunitario di sostegno ai prezzi prese corpo, quattro anni più tardi, nell'Azienda per gli interventi sul mercato agricolo, istituita con la legge del 13 maggio 1966 n. 303, su impulso del ministro Ferrari Aggradi. L'ente, collocato sotto il Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste, sostituì i consorzi agrari nella gestione degli ammassi, nelle operazioni d'acquisto e nelle scorte pubbliche, distribuendo i sussidi finanziati dai regolamenti comunitari[294].

Rimase invece irrisolta la questione delle politiche strutturali. Nei consessi comunitari si riconosceva l'esigenza di intervenire sulle dotazioni di capitale fisso, ma prevalse l'idea – condivisa da più governi – che la ristrutturazione aziendale dovesse restare sotto la competenza nazionale. Tra il 1958 e il 1963, il panorama politico europeo conobbe un importante avvicendamento. L'ascesa di De Gaulle in Francia e l'arrivo di Erhard alla cancelleria tedesca portarono alla presenza di leader meno propensi a sostenere l'espansione della spesa strutturale a carico del bilancio comunitario[295]. Quanto

[293] Il Trattato di Roma previde che il fondo unico che avrebbe dovuto occuparsi di agricoltura dovesse essere unico. Per un approfondimento sul FEOGA cfr. G. P. Casadio, *Una politica agricola per l'Europa. I problemi del finanziamento*, Bologna, Il Mulino, 1967, in particolare la nota n. 7 di pp. 10-11.

[294] Azienda autonoma per i prodotti agricoli, in Correrie della sera, 11 aprile 1964. Una sintesi analitica dell'AIMA dal punto di vista della sua evoluzione storica, normativa e organizzativa cfr. A. Bartola, F. Sotte, G. Buoncompagni, *L'Aima*, Università degli Studi di Ancona, Dipartimento di Economia, Quaderni di Ricerca, n. 30, 1992.

[295] Erhard era notoriamente critico verso la veste protezionistica della PAC. Anche per questo, preferiva la definizione di un'area di libero scambio. Questa posizione venne espressa quando era ministro dell'Economia sotto il governo di Adenauer. La divergente visione tra i due portò ad uno scontro con il Cancelliere. Cfr, H. Wünsche, *Wirtschaftliche Interessen und Prioritäten: Die Europavorstellungen von Ludwig Erhard*, in R. Hrbek, V. Schward (eds.), *40 Jahre Römische Verträge: der deutsche Beitrag. Dokumentation der Konferenz anlässlich des 90. Geburtstages von Hans von der Groeben*, Baden-Baden, Nomos Verlag, 1989, pp. 50-64; B. Löffler, *Soziale Marktwirtschaft und administrative Praxis: das Bundeswirtschaftsministerium unter Ludwig Erhard*, Stuttgart, Franz Steiner, 2002, p. 563.

tale mutamento politico abbia contribuito a ridimensionare l'ambizione originaria di una politica strutturale comunitaria rimane un tema aperto e meritevole di ulteriori indagini.

2.4. L'Italia nelle mediazioni intergovernative comunitarie sul vino

La PAC, come detto, influì in modo differenziato sulle agricolture nazionali, perché i regimi protezionistici previsti variavano a seconda dei settori. In questa sede, si esamina la fase di negoziati che, per l'intero decennio degli anni Sessanta, impegnò i ministri dell'Agricoltura europei nella definizione di un'Organizzazione Comune di Mercato (OCM) per il vino.

A vent'anni dalla fine del conflitto, la vitivinicoltura italiana era in forte espansione, trainata dal rapido ripristino dei traffici prebellici e dall'ingresso italiano nel MEC[296]. All'inizio degli anni Sessanta il vigneto italiano presentava ancora una netta prevalenza di colture promiscue, ma la superficie di impianti specializzati destinati alla vinificazione mostrava già un incremento costante rispetto al dopoguerra. Già fra la fine degli anni Quaranta e l'inizio degli anni Sessanta la superficie specializzata aveva registrato un'espansione notevole per mezzo di una domanda in crescita di vini più standardizzati e dell'adozione di tecniche agronomiche avanzate. Parallelamente, le colture promiscue – in progressivo ridimensionamento sin dagli anni Trenta – continuarono a perdere terreno[297].

---

[296] Arturo Marescalchi, enologo influente ed ex deputato del Regno d'Italia, nonché direttore di «Italia Vinicola ed Agraria», scriveva nel 1957 che «il basso volume dell'interscambio fra Paesi prevalentemente produttori e Paesi prevalentemente consumatori, rappresentato, come abbiamo detto, da soli 1.907.000 hl. di esportazione netta, su un complesso produttivo del primo gruppo di 135 milioni di hl. (14% della produzione totale). Questo fenomeno, dovuto a varie cause (abitudini alimentari dei Paesi consumatori, alti prezzi del vino che lo fanno considerare prodotto voluttuario o di lusso, determinati dalle alte tariffe doganali e dai gravi pesi fiscali interni), richiama, in tema di M.C., la maggior attenzione, in quanto dalla liberalizzazione degli scambi vinicoli prendono rilievo le maggiori prospettive di incremento dell'esportazione-dei Paesi produttori verso quelli consumatori in quella misura che costituisce oggi la maggiore e, nello stesso tempo, più affascinante incognita del nuovo problema che si apre sull'orizzonte vitivinicolo». A. Marescalchi, *Primo contributo allo studio del mercato comune europeo nei riflessi dell'economia vitivinicola italiana*, Relazione alla IIa Tornata dell'Accademia della Vite e del Vino, Foggia, 20 maggio 1957, Roma, Dapco, 1957, p. 10

[297] La coltura promiscua calò dai 3.450.000 ha. del 1930 ai 2.900.000 ha. del 1946, fino ai 2.216.000 ha. del 1964. Gli ettari di vigneti specializzati passarono, invece, da circa 890.000 ha nel 1930 a 1.075.423 ha. A. Niederbacher, *Dimensioni ed evoluzione della vitivinicoltura italiana dal 1955 al 1965*, Articoli estratti dal «Corriere Vinicolo», 36-37 di settembre 1965, Milano, SAME, 1965, p. 2.

Dal lato dell'offerta la produzione vinicola comunitaria crebbe per tutti gli anni Cinquanta e Sessanta, trainata dall'aumento delle rese per ettaro[298]. Tale espansione non bastò tuttavia a soddisfare la domanda interna: il volume complessivo di vino consumato crebbe al passo con la popolazione. Ne derivò un disavanzo lordo di circa sette milioni di ettolitri, colmato attraverso importazioni provenienti in buona parte dal Nord Africa. Col passare degli anni, tuttavia, le spedizioni nordafricane verso la Francia si ridussero poiché Parigi contava su un'espansione della propria offerta interna; al contrario, le vendite verso gli altri Stati membri – tranne che in Italia – aumentarono[299]. La crescita produttiva, la dinamica demografica e la riallocazione dei flussi di importazione si intrecciano spiegando perché, a fronte di volumi in aumento, la CEE continuasse a registrare un fabbisogno netto e tensioni distributive fra Paesi produttori e Paesi ancora deficitari.

La scarsa complementarità fra le produzioni vitivinicole mediterranee di Italia e Francia rese fin dagli esordi ardua l'unificazione dei due mercati, alimentando tensioni concorrenziali che emersero con evidenza nel 1959, quando il governo italiano invocò, sulla base dell'art. 115 del Trattato, un intervento della Commissione per verificare presunte pratiche di *dumping* attuate dai concorrenti francesi sul mercato tedesco[300]. Un'indagine della Commissione mise a fuoco l'assetto regolatorio di Parigi, improntato a divieti di nuove piantagioni, limiti alle rese e obblighi di distillazione delle eccedenze. Il dispositivo prevedeva di fatto due circuiti distinti. Il primo, riservato al fabbisogno nazionale, era protetto da prezzi regolamentati e da un rilascio scaglionato delle scorte; il secondo riguardava le partite eccedenti la quota interna, i cosiddetti vini "fuori quantum", esclusi da qualsiasi sostegno di prezzo e destinati alla produzione di succhi d'uva oppure all'esportazione. Proprio l'esistenza di tale canale, fuori dal perimetro di controllo dei prezzi, consentiva alla Francia di collocare all'estero quantitativi venduti a valori sensibilmente inferiori, configurando la distorsione concorrenziale denunciata da Roma

[298] Nella seconda metà degli anni Sessanta «La produzione vinicola della Comunità economica europea ha raggiunto e superato […] 135 milioni di ettolitri, circa il 50% della produzione mondiale. Rispetto al periodo 1960-1962 si è avuto un aumento della produzione media di 11 milioni di ettolitri, attribuibile in buona parte all'Italia». S.n., *L'Italia ha prodotto l'anno scorso 75 milioni di ettolitri di vino*, in «La Stampa», 10 luglio 1968.

[299] Queste tendenze sono ben delineate nel documento *Annex au proces-verbal sommaire de la 1ère réunion du groupe de travail «vin» de la section spécialisée pour l'agriculture*, Bruxelles, 12 septembre 1967, exposé de M. Bertin, chef de division à la Commission des Communautés européennes, pp. 4-5, Comitat économique et social, Bruxelles, 18 Août 1967, Group de travail «Vins», HAEU, CES, 1967, n. 2089.

[300] *Dumping du vin pratiqué par la France sur le marché allemand*, Question écrite, 10 novembre 1959, HAEU, PE0, n. 7962.

e complicando ulteriormente il percorso verso un'organizzazione comune di mercato per il settore[301].

La vicenda indusse la Commissione a formulare considerazioni di portata generale. Pur constatando che i principi ispiratori della politica vitivinicola francese risultavano compatibili con il Trattato, l'esecutivo comunitario segnalò le distorsioni che tale assetto produceva negli altri Stati membri, i quali, privi di un sistema di regolazione equivalente, subivano pressioni al ribasso tanto sui mercati interni quanto sugli sbocchi comunitari condivisi. La Commissione concluse che l'adozione di una disciplina vitivinicola comune avrebbe rappresentato la via più efficace per attenuare queste asimmetrie; invitò nel frattempo i governi interessati a ricorrere, laddove necessario, agli strumenti correttivi previsti dallo stesso Trattato e annunciò l'intenzione di valutare possibili interventi propri a sostegno di una soluzione condivisa[302].

L'avvio del mercato unico del vino imponeva, quindi, di armonizzare due sistemi vitivinicoli profondamente diversi. L'integrazione del settore richiedeva, dunque, un ripensamento complessivo delle politiche vinicole nazionali, che fino a quel momento avevano operato in un regime di sostanziale protezione reciproca. La politica di Parigi, incentrata su rigorosi strumenti pubblici, mirava a calibrare l'offerta allo scopo di stabilizzare i prezzi e salvaguardare i redditi viticoli. Per raggiungere tale obiettivo lo Stato redigeva un catasto viticolo aggiornato, vietava nuovi impianti, imponeva documenti di accompagnamento per la tracciabilità[303], obbligava i produttori a dichiarare annualmente volumi e giacenze e, infine, modulava l'immissione sul mercato attraverso scorte regolamentate. A coronamento del sistema, un'articolata classificazione – dalle *Appellations d'Origine Contrôlée* (AOC) ai *Vins Délimités de Qualité Supérieure* (VDQS), fino ai *Vins de Pays e Vins de Consommation Courante* – definiva gerarchie di qualità e corrispondenti livelli di tutela[304].

[301] Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee, 31 dicembre 1959, Risposta della Commissione della Comunità economica europea del 21 dicembre 1959.
[302] *Ibidem*.
[303] Anche in Germania il *Weinwirtschaftsgesetz* del 1961 vietava nuovi impianti nelle zone dove i vini non avrebbero raggiunto una qualità minima. Inoltre, in caso di eccedenze, lo Stato poteva finanziare campagne promozionali, favorire la formazione di scorte e sostenere contratti di acquisto, così da regolare il mercato senza interventi più rigidi.
[304] P. Caviglia, *Manuale di diritto vitivinicolo*, edizione 2017, Completo di legge 238/2016 e Testo Unico del Vino, Milano, UIV, 2017, pp. 55-56.

In Italia il quadro regolatorio del vino differiva nettamente da quello francese, perché si ispirava a un'impostazione più libera e meno dirigista. L'assenza di vincoli agli impianti consentiva ai produttori di ampliare le superfici vitate, talvolta con il sostegno di incentivi statali, senza dover fronteggiare ostacoli amministrativi analoghi ai divieti di piantagione vigenti oltralpe. A questa libertà corrispondeva un catasto fondiario non aggiornato con regolarità e privo, fino a quel momento, di una sezione specifica dedicata alla viticoltura, impedendo di stimare con precisione l'effettiva capacità produttiva nazionale[305]. Anche sotto il profilo qualitativo la disciplina appariva meno strutturata. La prima legge sulle denominazioni di origine arrivò soltanto nel 1963[306] e fino ad allora il controllo sulla circolazione del vino restò affidato alle amministrazioni comunali, con competenze circoscritte al territorio di pertinenza e, di conseguenza, con un monitoraggio su scala nazionale poco efficace[307]. Il varo di una legge nel 1965 per la repressione delle frodi segna l'avvio di un tentativo di riallineamento agli standard comunitari. Esso introdusse requisiti più severi per la produzione e la commercializzazione, corredati da sanzioni proporzionate alle violazioni, nel tentativo di tutelare la reputazione del prodotto italiano sui mercati. In parallelo si diffuse il modello cooperativo, con la crescita di cantine sociali ed enopoli che però, pur in espansione, continuavano ad assorbire appena un quinto della produzione complessiva. Ne risultava un settore nel quale la libertà di impianto e la frammentazione produttiva convivevano con una serie di sforzi ancora iniziali di controllo qualitativo, delineando un assetto meno regolato e più disomogeneo rispetto al modello francese, ma destinato a confrontarsi con le regole comuni che l'integrazione europea avrebbe imposto[308].

[305] Nel 1963 venne infatti promulgato il *Code du Vin*. La legge prescriveva una severa regolamentazione dell'impianto di vigneti, sia in relazione ai terreni, sia in relazione al tipo dei vitigni, nonché norme precise per la vinificazione.
[306] Cfr. P. Castelletti, F. E. Benatti, *Dai vini tipici al Testo Unico. Profilo storico della normativa di protezione delle denominazioni di origine del vino in Italia (1904-2021)*, Milano, Unione Italiana vini, 2022.
[307] Annex au proces-verbal sommaire de la 1ère réunion du groupe de travail «Vin» de la section spécialisée pour l'agriculture, tenue à Bruxelles, le 12 septembre 1967, Expose de M. Bertin Chef de Division è la Commission des Communautés européenne, pp. 4-5, Comité économique social, Bruxelles, 18 Août 1967, HAEU, CES, 1967, n. 2089.
[308] Proposta di regolamento presentata dalla Commissione al Consiglio, relativo a disposizioni complementari in materia di organizzazione comune del mercato vitivinicolo, Bruxelles, 23 giugno 1967, p. 2, HAEU, Secrétariat général, COM, 1967, n. 289, p. 9.

La costruzione di un mercato vinicolo realmente comune mosse i primi passi con il regolamento 24 del 4 aprile 1962: un atto deliberatamente embrionale, pensato più per predisporre un campo d'azione che per imporre vincoli immediati paragonabili a quelli già operativi in altri settori agricoli[309].

Il regolamento obbligava allora Germania Ovest, Francia e Italia ad aprire contingenti d'importazione riservati ai vini a denominazione d'origine (o a essi equiparati), escludendo i vini da tavola[310]; Berlino ottenne, in deroga, la possibilità di includere nel contingente anche vini da pasto e basi spumante, misura che preservava l'integrità della propria filiera spumantistica. L'incremento di tali contingenti proseguì nel 1963 e nel 1964, ma si arrestò nel 1965 quando emerse un consenso di principio – soprattutto francese e tedesco – secondo cui ulteriori aperture commerciali dovevano procedere solo di pari passo con la definizione di un'Organizzazione comune di mercato vitivinicola. Senza un quadro omogeneo su requisiti d'impianto, standard di qualità, etichettatura e sostegni finanziari, un libero afflusso di prodotto avrebbe potuto alterare l'equilibrio concorrenziale e deprimere i prezzi interni[311].

La definizione di quell'OCM, però, si rivelò complessa. I negoziati faticarono a superare nodi tecnici – come la creazione dei catasti, le classificazioni qualitative, la disciplina dei nuovi impianti – che si intrecciavano con la preoccupazione franco-tedesca per la concorrenza dei vini da taglio italiani, ormai in forte crescita sul mercato comunitario. Come ha ricostruito Maria Chen, il lavoro ricevette nuovo impulso solo quando, in seno al Consiglio, fu istituito il *Groupe de travail "vins"*, emanazione ristretta

[309] Furono, infatti, successivamente adottate alcune disposizioni per l'istituzione del catasto viticolo con il regolamento n. 143 dello stesso anno, poi dettagliate con il regolamento n. 26 del 1964. Le norme relative alla dichiarazione di raccolta e delle giacenze vennero definite attraverso il regolamento n. 134 del 1962. Quest'ultimo provvedimento introdusse per la prima volta una definizione comunitaria di "produttore", attribuendo tale qualifica a chiunque trasformi l'uva in mosto o in vino, indipendentemente dal fatto che le uve siano di propria produzione o acquistate da altri viticoltori. Venne inoltre delineata la figura del "rivenditore" al minuto, identificandolo in colui che esercita professionalmente un'attività commerciale finalizzata alla vendita diretta di vino al consumatore in piccole quantità. Furono tuttavia esclusi da questa categoria coloro che dispongono di cantine attrezzate per il deposito o il condizionamento di vino in volumi significativi. Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, 6 novembre 1962, Regolamento n. 134 della Commissione relativo alle dichiarazioni di raccolta e delle giacenze di vino. Cfr. anche Caviglia, *Manuale di diritto viticolo*, cit.

[310] Il Benelux al momento dei negoziati non presentava alcun contingentamento quantitativo sulle importazioni di vino.

[311] Bruxelles, 23 giugno 1967, Proposta di Regolamento del Consiglio relativo a disposizioni complementari in materia di organizzazione comune del mercato vitivinicolo, presentata dalla Commissione al Consiglio, Relazione, p. 2, HAEU, Secrétariat général, COM, 1967, n. 289.

del *Comité spécial Agriculture* (CSA)[312]. Fu questo tavolo di esperti, più agile del Consiglio, a intrecciare i dossier normativi con la fotografia, allora in rapida evoluzione, del mercato vinicolo comune[313].

Questa dinamica propriamente settoriale deve però essere letta alla luce delle tensioni istituzionali che attraversarono la Comunità nella seconda metà del decennio. La crisi della "sedia vuota" innescata da de Gaulle (1965-1966) si risolse nel compromesso di Lussemburgo, che vincolava la Commissione a negoziare informalmente con i governi qualunque proposta politicamente sensibile, rallentando l'intera agenda comunitaria[314]; l'OCM del vino, ancora priva degli accordi chiave su prezzi di intervento e regole d'etichettatura, non fece eccezione. Soltanto l'uscita di scena di de Gaulle nella primavera del 1969 e, soprattutto, il vertice dell'Aja del dicembre dello stesso anno – con il quale furono riattivati sia i negoziati di allargamento sia l'ipotesi di un'unione monetaria – restituirono slancio alla politica economica comune, permettendo di chiudere, alla fine del decennio, il lungo cantiere normativo dell'Organizzazione comune di mercato vitivinicola.

Nel dicembre 1968 il commissario Sicco Mansholt aveva depositato un secondo progetto di riforma della PAC, allo scopo di ridimensionare l'impianto assistenzialistico ereditato, di razionalizzare le eccedenze e alleggerire la pressione della spesa agricola sul bilancio comunitario[315]. A differenza delle OCM precedenti, quello sul vino sarebbe creato in una stagione in cui l'assetto assistenzialistico e protezionistico della PAC cominciava già a essere abbondantemente messo in discussione dalla Commissione. Inoltre, la creazione di un mercato vinicolo doveva misurarsi con alcuni ritardi programmatici. L'istituzione del catasto viticolo fu problematica, al punto da rendere necessaria una proroga della scadenza inizialmente fissata al 30 luglio 1963, posticipandola al 31 dicembre 1964. La Germania occidentale e il Lussemburgo completarono il rilievo in tempo, mentre la Francia, dove un catasto viticolo era già

[312] M. X. Chen, *op. cit.*, p. 64.
[313] Il primo incontro si tenne il 12 settembre 1967. HAEU, CES, 1967, n. 2089, Comité économique et social, Bruxelles, 18 agosto 1967, Sezioni specializzata per l'agricoltura, Gruppo di lavoro "Vino".
[314] Sulle ricadute del compromesso di Lussemburgo sulla PAC si veda A. Swinbank, *The Common Agricultural Policy and the Politics of European Decision Making*, in «Journal of Common Market Studies» XXVll, 4, June 1989, pp. 303-322;
[315] Il secondo piano Mansholt sarà discusso nel paragrafo 3.2.

operativo dal 1962, avviò un aggiornamento da concludere parallelamente a quello italiano entro il 31 dicembre 1968[316].

Quando, nel giugno del 1967, la Commissione presieduta da Walter Hallstein riprese l'esame delle normative del 1962, era convinzione comune che il mercato comune generale non fosse possibile senza l'integrazione del settore vitivinicolo. Al contempo, la Commissione constatava la persistenza di differenze tra le politiche nazionali, per ragioni storiche e geografiche, oltre che il mantenimento di regimi protezionisti[317]. Il riesame mise in luce l'eterogeneità delle politiche nazionali – frutto di tradizioni, condizioni pedoclimatiche e residuali protezionismi – e fissò tre obiettivi: riequilibrare l'offerta rispetto al fabbisogno, innalzare la qualità e uniformare le legislazioni. Questi traguardi coincidevano con gli indirizzi delle amministrazioni nazionali, interessate sia a far crescere la fascia a maggior valore aggiunto dei vini di qualità sia a razionalizzare gli scambi intra-CEE. L'integrazione vinicola appariva dunque funzionale a colmare il deficit di domanda complessiva e, insieme, a consolidare le opportunità di sbocco per le produzioni italiana e francese in Germania e nel Benelux[318]. Il negoziato, però, si inceppò di nuovo quando, nel dicembre 1968, la Commissione propose di ampliare i contingenti d'importazione per Italia, Francia e Germania Ovest. Bonn, che aveva già esteso i propri contingenti più degli altri, si oppose; Roma e Parigi reagirono coordinandosi a sostegno della proposta comunitaria e chiedendo addirittura che l'aumento comprendesse non solo i vini DOC ma anche i vini da tavola destinati al taglio[319]. L'Italia puntava infatti a dirottare l'esportazione massiccia di vini comuni verso i partner CEE, confidando nelle clausole di liberalizzazione del Trattato di Roma[320].

Nonostante il sostegno trasversale per l'ampliamento dei contingenti, nelle classi di governo italiane ci si continuava a muovere senza un inquadramento tecnico condiviso

[316] Proposta di Regolamento del Consiglio relativo a disposizioni complementari in materia di organizzazione comune del mercato vitivinicolo, presentata dalla Commissione al Consiglio, Relazione, Bruxelles, 23 giugno 1967, p. 2, HAEU, Secrétariat général, COM, 1967, n. 289. In realtà, questa seconda scadenza fu nuovamente disattesa dall'Italia. Cfr. S.n., *Il Mec denuncia l'Italia per il catasto dei vini*, in «La Stampa», 27 giugno 1969.

[317] Proposition d'un reglement du conseil portant dispositions complémentaire en matière d'organisation commune du marché viti-vinicole, le 23 juin 1967, HAEU, Secrétariat général, COM, 1967, n. 289.

[318] S. Doglio, *Il mercato comune del vino farà salire le esportazioni*, in «La Stampa», 23 aprile 1970. «Le maggiori possibilità sono in Germania, dove finora le importazioni erano contingentate e monopolizzate da pochi operatori»

[319] HAUE, Conseil des Communautés européenne, 1968, n. 415, 172ème réunion, 16 et 17 décembre 1968, Réunion restreinte du Comité spécial Agriculture, 17 décembre 1968.

[320] P. Coscia, *Perché il nostro vino è snobbato all'estero*, in «La Stampa», 23 marzo 1969.

su nodi cruciali quali il regime dei nuovi impianti e la stessa definizione giuridica di vino. Solo in novembre 1968, con notevole ritardo rispetto al calendario negoziale, il ministro dell'Agricoltura Giacomo Sedati riunì le organizzazioni di categoria e le amministrazioni competenti per chiarire la linea da difendere ai tavoli comunitari. La priorità era ottenere un orientamento chiaro dalle delegazioni nazionali sulla regolamentazione dei vini di qualità prodotti in regioni determinate e sulle disposizioni complementari per l'organizzazione comune del mercato vitivinicolo[321]. Ancora nell'ottobre dell'anno successivo, però, il deputato democristiano Armando Sabatini riferiva ad Andreotti, in quel momento presidente del Gruppo parlamentare della DC alla Camera dei deputati, che le strategie negoziali dell'Italia sembravano ambigue indicando che «per quanto riguarda la politica vitivinicola, io sono d'avviso che il governo deve precisarla prima a sé stesso»[322].

La nascita di un'OCM per il vino non implicava soltanto l'abolizione dei contingenti, ma investiva l'intero assetto produttivo – dalla definizione giuridica del prodotto alle pratiche di cantina e alle regole sul reimpianto dei vigneti. Nelle sessioni negoziali del CSA di Digione (6-7 novembre) e Bruxelles (18-19 novembre) i governi di Italia e Francia concordarono in linea di massima di ancorare la nozione di vino a un tenore alcolico minimo; l'accordo, però, saltò attorno alla questione della formulazione del parametro. Il nuovo governo Leone pretendeva che la soglia fosse calcolata sul grado alcolico naturale, in ragione della maggiore concentrazione zuccherina delle uve meridionali; Parigi propugnava invece un criterio più elastico, coerente con le esigenze dei vigneti settentrionali, dove la maturazione è meno spinta[323]. Per l'Italia la posta in gioco era salvaguardare la classificazione dei vini meridionali come prodotti di qualità e, simultaneamente, assicurare materia prima per il tradizionale "taglio" con i vini

[321] Appunto per Sedati del 21 novembre 1968 sulla Politica vinicola della CEE, AGS, b. 7 f. 25.

[322] Corrispondenza di Andreotti con Armando Sabatini, 1° ottobre 1969, AGA, Europa, Comunità economica europea e Mercato comune europeo, b. 415, f. 1. Sabatini fu un deputato democristiano nonché uno degli esponenti di riferimento del partito cattolico nella circoscrizione Alessandria-Asti-Cuneo. Fu molto attivo sul fronte vinicolo probabilmente in ragione dei profondi interessi che legano l'area del Piemonte sudorientale a questo prodotto.

[323] Projet de résolution du Conseil concernant l'organisation commune du marché dans le secteur du vin, Relazione del Gruppo di lavoro "vino" al Comitato speciale, 14 gennaio 1970, p. 2, HAUE, Conseil des Communautés européenne, 1970 n. 688. Il contenzioso più delicato tra Parigi e Roma si concentrò sulla categoria del «vino da pasto». In via preliminare i Sei avevano concordato che a essa appartenessero i vini con titolo alcolometrico acquisito compreso fra 8,5° e 14° e acidità totale non inferiore a 4,5 g/l (acido tartarico). L'Italia, però, sollecitò l'inclusione dei vini con gradazione naturale superiore a 14° quando provenienti da zone comunitarie storicamente specializzate e destinati all'assemblaggio.

nordici[324]. In prospettiva commerciale, vi è possibilità di credere che il governo di Roma puntasse a sostituire nei *blend* francesi i vini maghrebini, sfruttando i vantaggi della tariffa doganale comune. Le regioni vitivinicole settentrionali francesi, infatti, facevano ampio ricorso all'importazione di vini maghrebini, la cui struttura alcolica risultava simile a quella dei vini meridionali italiani. Si tratta di conseguenze altamente prevedibili, che è difficile immaginare non abbiano influenzato le valutazioni dei governi italiani; tuttavia, si tratta di un'ipotesi interpretativa ancora da suffragare attraverso evidenze documentarie dirette.

Su diversi capitoli tecnici l'accordo era ancora lontano. Il governo italiano insisteva perché la distillazione potesse assorbire le eccedenze potenziali, ma incontrò l'opposizione categorica del governo francese – che temeva che la pratica incoraggiasse vini di bassa qualità – e la diffidenza di Bonn, che preferiva un semplice inventario degli strumenti nazionali senza nuovi vincoli comunitari. A ciò si aggiungevano divergenze irrisolte sulle pratiche enologiche ammesse, sulle rese massime per ettaro, sull'eventuale deroga transitoria alle gradazioni minime e sull'ipotesi di un prezzo-soglia alle frontiere: finché questi nodi non fossero sciolti, l'Organizzazione comune di mercato per il vino restava un progetto solo sulla carta[325].

Il nodo più spinoso, però, rimase lo zuccheraggio. Nei quadri regolatori francese e tedesco, lo zuccheraggio era riconosciuto come una pratica enologica lecita e consolidata, il cui scopo era compensare l'insufficiente maturazione delle uve in annate sfavorevoli attraverso l'aumento del tenore zuccherino del mosto. In Italia, invece, tale

[324] Appunto per Sedati del 21 novembre 1968 sulla Politica vinicola della CEE, AGS, b. 7 f. 25. Il negoziato si concentrò sulla regolazione della produzione, un tema su cui la Francia assunse una posizione particolarmente rigida. La delegazione italiana sottolineò inoltre l'importanza di prevedere sbocchi alternativi per la produzione eccedentaria, come la destinazione all'acetificazione, e di introdurre misure volte a regolamentare l'uso dell'alcol da vino e dell'acquavite di vino nella preparazione dei vini speciali. Nel corso delle discussioni emerse anche la questione della commercializzazione dei vini ottenuti da ibridi produttori, una tipologia ampiamente diffusa in Francia e Germania, che alcuni Paesi avrebbero voluto limitare più rigidamente.

[325] I negoziati ruotarono attorno a queste voci: tipo di vitigni e gradazione alcolica, arricchimento comprendente in particolare la fissazione dei limiti e la determinazione dei metodi che possono essere differenziati secondo le varie zone vinicole della Comunità, acidificazione e disacidificazione, taglio dei vini comunitari tra di loro ed eventualmente dei vini della Comunità con vini dei paesi terzi, denominazione, specie per quanto riguarda l'origine geografica, designazione dei vini che sono stati oggetto di taglio, etichettatura, controllo della lavorazione e della circolazione dei prodotti, specie a mezzo di documenti amministrativi o controllati dall'Armministrazione, regime dei v.q.p.r.d. desclassati, tenuto conto in particolare delle condizioni in cui sono stati lavorati, distillazione obbligatoria dei sottoprodotti della vinificazione. Dossier concernant la résolution du Conseil du 06.02.1970 concernant l'organisation commune du marché dans le secteur du vin, p. 2, HAUE, Conseil des Communautés européenne, 1970 n. 688.

pratica era vietata per legge, poiché ritenuta lesiva degli interessi dei produttori meridionali. Questi ultimi, infatti, traevano vantaggio dalla domanda di vini da taglio destinati all'arricchimento delle *cuvée* settentrionali e vedevano nello zuccheraggio una forma di concorrenza diretta alla loro produzione. L'Italia si adoperò per salvaguardare le proprie filiere vitivinicole, opponendosi all'estensione generalizzata della pratica zuccherina all'interno del mercato comune. Al contempo, l'eliminazione *tout court* dello zuccheraggio dal quadro normativo comunitario non rappresentava un'opzione realmente praticabile, in quanto avrebbe messo a rischio la sostenibilità di alcune filiere vinicole tedesche e francesi[326].

Il tema dello zuccheraggio entrò nel vivo nel dibattito italiano durante un convegno di Asti dell'ottobre 1969, cui presero parte accademici, esponenti di governo e rappresentanti della filiera vitivinicola per discutere l'impatto dell'armonizzazione amministrativa tra i Sei. In quell'occasione l'agronomo Sergio Vinciguerra dell'Università di Torino spiegò che legalizzare il saccarosio avrebbe eroso la competitività dei vini meridionali[327]. Il deputato democristiano Sabatini, allineandosi a questa tesi, ricordò che la Francia, potendo zuccherare, godeva di un vantaggio comparato e che, nonostante una produzione comunitaria di circa 140 milioni di ettolitri (67 italiani), la CEE continuava a importarne 7-8 milioni l'anno. Invitò quindi il governo a respingere sia la liberalizzazione dello zuccheraggio sia eventuali limiti alle nuove superfici vitate[328].

La controversia sullo zuccheraggio, già divisiva in sede comunitaria, ebbe riflessi immediati anche sul fronte interno. I viticoltori settentrionali, concentrati su vini a denominazione d'origine, vedevano nello zuccheraggio un margine di flessibilità utile a stabilizzare la qualità in annate sfavorevoli, mentre gli operatori meridionali temevano di perdere lo sbocco dei propri vini da taglio[329]. Di qui il timore che una regolamentazione europea, anziché attenuare le disparità, finisse per cristallizzare il divario territoriale,

[326] C. Dominione, *Porte chiuse in Germania ai migliori vini italiani*, in «Corriere della sera», 2 novembre 1969.
[327] L. Burato, *Difficile intesa sui vini per la Comunità europea*, in «La Stampa», 18 ottobre 1968. Il convegno ha visto la partecipazione di figure di spicco del panorama istituzionale e giuridico europeo, tra cui il presidente della Corte Europea di Giustizia, Robert Lecourt, l'avvocato Ernesto Eula, presidente dell'Istituto internazionale per l'unificazione del diritto privato, e il ministro plenipotenziario presso la CEE, Angelo Macchia.
[328] Questa disparità di trattamento penalizzava l'Italia, poiché il costo dello zucchero risultava inferiore rispetto a quello dei vini da taglio, consentendo ai produttori francesi di abbattere significativamente i costi di produzione.
[329] Ibidem.

rafforzando le aree centro-settentrionali a detrimento delle regioni meridionali e gettando un'ombra sulla competitività di lungo periodo dell'intero comparto.

Su questo sfondo, nella primavera 1970 la delegazione italiana precisò che avrebbe accettato la definizione comunitaria di «vino da pasto» solo all'interno di un pacchetto che fissasse limiti stringenti all'arricchimento del mosto e disciplinasse in modo puntuale lo zuccheraggio. Ne derivava che la classificazione merceologica, le pratiche enologiche e la protezione alle frontiere costituivano, dal punto di vista di Sedati, un triangolo inscindibile[330]. Parigi sosteneva che il trattamento tariffario verso i Paesi terzi doveva seguire lo stesso rigore imposto alla produzione comunitaria: le importazioni, autorizzate solo per colmare fabbisogni reali, andavano regolate attraverso un meccanismo flessibile fondato sulla complementarità quantitativa e qualitativa, in modo da prevenire afflussi eccedentari e il ricorso a interventi pubblici di mercato[331]. Al contempo, le autorità francesi richiesero un'integrazione alla normativa sulle importazioni dai paesi associati, proponendo di specificare la distinzione tra questi ultimi e l'Algeria, evidenziando così la particolare posizione dell'ex colonia francese nel commercio vinicolo nazionale. Di fronte a tali posizioni, la delegazione italiana ribadì la necessità di condurre negoziati con i Paesi interessati prima di definire il regime delle importazioni, sottolineando al contempo l'importanza di garantire la preferenza comunitaria e tutelare primariamente i produttori comunitari[332].

La discussione sull'applicazione del principio di complementarità quantitativa alle importazioni extracomunitarie aprì subito un fronte critico. I delegati tedeschi e belgi osservarono che tale meccanismo equivaleva in pratica al ripristino di contingenti, in aperta contraddizione con gli impegni di liberalizzazione assunti dagli Stati membri in sede GATT e OECE. La contrarietà, però, non va letta come una difesa di principio del libero scambio. La Germania occidentale, per esempio, non esitava a sostenere barriere in altri comparti e lasciò intendere che avrebbe potuto riconsiderare la propria opposizione qualora fosse stato introdotto un controllo rigoroso sugli impianti

[330] Nota Concernente Progetto di risoluzione del Consiglio relativa all'organizzazione comune del mercato nel settore del vino del 16 gennaio 1970, HAUE, Conseil des Communautés européenne, 1970 n. 688, p. 7.
[331] Ivi, p. 6.
[332] Ibidem.

vitivinicoli[333]. La posizione di Bonn appare più comprensibile se letta alla luce della sua condizione di paese prevalentemente importatore di vini[334].

Nonostante le divergenze sul regime di produzione e sulle importazioni extracomunitarie, i negoziati non si interruppero. Nel febbraio 1970, la Commissione presentò una nuova proposta di regolamento del mercato vinicolo. Per ogni campagna la Commissione si impegnava a fissare un prezzo di orientamento, calcolato sulla media dei corsi comunitari, accoppiato a un prezzo-soglia leggermente inferiore. Se le quotazioni fossero scese sotto tale soglia, si sarebbe attivato l'ammasso privato finanziato dal FEOGA; qualora ciò non bastasse, sarebbe stata autorizzata la distillazione obbligatoria, evitando al contempo squilibri nel settore dell'alcol etilico. Questo dispositivo poggiava su un bilancio previsionale, redatto all'inizio di ogni vendemmia, che stimava offerta e domanda e consentiva interventi preventivi in presenza di surplus annunciati[335].

Per garantire che, a partire dal 1° luglio 1970, i vini potessero circolare senza ostacoli fra gli Stati membri, il Consiglio si impegnò ad approvare entro aprile il pacchetto normativo presentato dalla Commissione. Tale pacchetto prevedeva l'abolizione delle residue restrizioni quantitative e di qualunque tributo di effetto equivalente, l'estensione

[333] Nota concernente Progetto di risoluzione del Consiglio relativa all'organizzazione del mercato nel settore del vino, 30 gennaio 1970, pp. 3-4. HAUE, Conseil des Communautés européenne, 1970 n. 688.
[334] Nota Concernente Progetto di risoluzione del Consiglio relativa all'organizzazione comune del mercato nel settore del vino del 16 gennaio 1970, pp. 13-14, HAUE, Conseil des Communautés européenne, 1970 n. 688. Nel compromesso raggiunto fra gli Stati membri si stabilì anzitutto che non sarebbero più stati erogati aiuti per nuovi impianti o rinnovi destinati ad accrescere la produzione oltre quanto richiesto dalla razionalizzazione del settore, a meno che l'intervento non garantisse un miglioramento qualitativo effettivo. Questa clausola mirava a prevenire sovrapproduzioni e a salvaguardare l'equilibrio del mercato comunitario; tuttavia, fu riconosciuto che, in zone dove la viticoltura costituiva la principale fonte di reddito agricolo, i governi avrebbero potuto chiedere deroghe, da esaminare caso per caso in sede comunitaria. Per contenere ogni incentivo alla crescita incontrollata si convenne inoltre che, a partire dal primo settembre 1971, tutti i nuovi impianti e i rinnovi dovessero utilizzare esclusivamente vitigni inseriti in una lista di riferimento comune. La proposta tecnica formalizzata dalla Commissione nel febbraio 1970 prese atto delle cautele espresse dai governi e le integrò in un quadro più definito. In primo luogo, fissò il termine del primo giugno 1970 per la pubblicazione di una classificazione dei vitigni suddivisa per unità amministrativa in raccomandati, autorizzati e temporaneamente autorizzati. Confermò il principio del divieto di aiuti a impianti e rinnovi che aumentassero la capacità produttiva senza razionalizzare il comparto e ribadì la data del primo settembre 1971 quale spartiacque per l'obbligo di impiegare esclusivamente varietà incluse nella classificazione, con l'intenzione di promuovere quelle raccomandate attraverso incentivi mirati. Ogni Stato membro fu tenuto a presentare un piano annuale di previsione contenente le superfici interessate, la resa prevista e il potenziale produttivo risultante; sulla base di tali piani la Commissione avrebbe redatto una relazione al Consiglio per valutare l'andamento del rapporto fra produzione e utilizzazione. Nel caso in cui emergesse il rischio di eccedenze strutturali, il Consiglio, su proposta della Commissione, avrebbe potuto decidere misure restrittive per prevenire squilibri di mercato. Dossier concernant la résolution du Conseil du 06 février 1970 concernant l'organisation commune du marché dans le secteur du vin, pp. 3-4, HAUE, Conseil des Communautés européenne, 1970 n. 688.
[335] Ivi, pp. 4-5.

al settore vitivinicolo delle norme sugli aiuti di Stato contenute negli articoli 92-94 del Trattato di Roma e un inquadramento uniforme dei vini di qualità, compresi spumanti e liquorosi, con tutela delle denominazioni di origine[336]. Nello stesso arco di tempo la Commissione avrebbe delineato una disciplina specifica per le importazioni provenienti dai Paesi associati, così da allineare il trattamento delle merci extra-CEE al nuovo regime interno.

La partita vinicola era tuttavia parte di un equilibrio politico più ampio. Dopo il vertice dell'Aia del dicembre 1969, l'integrazione europea procedeva sotto la pressione francese per una chiusura rapida della PAC, ma anche fra le diffidenze che Parigi nutriva verso l'ingresso del Regno Unito[337]. In una lettera indirizzata ad Andreotti, il deputato democristiano Sabatini ricordò che la Repubblica francese avrebbe con ogni probabilità subordinato l'avanzamento dell'allargamento e di altre riforme istituzionali alla definizione del dossier agricolo; un atteggiamento ostruzionistico da parte italiana – osservava – avrebbe potuto far deragliare l'intero disegno comunitario[338]. Per Sabatini, l'agricoltura aveva dunque cessato di essere una questione di semplice equilibrio di prezzi per divenire una leva di scambio con cui ottenere, in cambio di alcuni compromessi, misure correttive sui segmenti dove l'Italia rimaneva in deficit, come il lattiero-caseario o l'allevamento bovino, e per aprire la porta a riforme di lungo periodo – dal controllo parlamentare sul FEOGA alla futura elezione diretta del Parlamento europeo[339].

Nella fase finale dei colloqui il tavolo rischiò di saltare. Alla fine di marzo 1970 la Repubblica Federale Tedesca chiese di rinviare la decisione sull'autorizzazione allo zuccheraggio, mentre fra Roma e Parigi permaneva il contrasto sull'estensione delle superfici vitate: la Francia proponeva un tetto per contenere il rischio di eccedenze strutturali, l'Italia replicava che, con un saldo comunitario ancora passivo, qualunque

[336] S. Parrilla, *Rottura nel MEC per il vino italiano*, in «Giornale d'Italia», 25 marzo 1970.
[337] S. Doglio, *Il problema del vino ritarderà l'ammissione inglese nel Mec?*, in «La Stampa», 21 aprile 1970.
[338] Corrispondenza di Sabatini ad Andreotti, 1° ottobre 1969, AGA, Europa, Comunità economica europea e Mercato comune europeo, b. 415, f. 1, «E' una richiesta alla quale non è possibile opporre un rifiuto senza rimettere in discussione tutta la politica europeistica. D'altra parte, non sarà facile chiedere in contropartita che venga accettata la domanda di adesione dell'Inghilterra. Ci verrà infatti risposto: completiamo i nostri reciproci impegni previsti dal Trattato poi si vedrà. Il massimo che la Francia sarà disposta a concedere è di accettare di iniziare le trattative senza pregiudiziali. Una vera e propria adesione all'entrata dell'Inghilterra non la darà fino a quando non si avrà un comune indirizzo tra i sei sulla politica estera ed una sicurezza che l'Inghilterra entra per un comune intento costruttivo e non per frenare l'integrazione politica. A questo punto se crediamo che l'Europa dobbiamo crearla» pragmatisticamente cercando di risolvere i problemi risolvibili».
[339] Ibidem.

contingentamento sarebbe stato prematuro. L'impasse si superò soltanto quando il ministro Sedati annunciò che, in assenza di un compromesso, il governo italiano avrebbe bloccato con il veto l'intero pacchetto agricolo, incluso il regolamento sul finanziamento del FEOGA[340]. Di fronte a una simile prospettiva di paralisi finanziaria, gli altri Stati membri accettarono la mediazione proposta dalla Commissione, e il 28 aprile 1970 il Consiglio varò il regolamento n. 816, chiudendo così la fase di elaborazione dell'OCM per il vino[341].

Il regolamento approvato fu l'approdo di una serie di compromessi e mediazioni. Con esso vennero stabiliti parametri chimico-fisici comuni per le principali categorie (vini da tavola, frizzanti, spumanti e liquorosi), mentre le esportazioni furono assistite da restituzioni che compensavano il differenziale con i prezzi mondiali. Il controllo interno poggiava su un apparato statistico armonizzato; esso imponeva la dichiarazione obbligatoria del raccolto e delle giacenze, un documento unico di accompagnamento, metodi analitici standard e regole comuni di etichettatura[342]. Il regolamento, da un lato, ammetteva il taglio fra vini provenienti da Stati membri, purché nelle denominazioni di origine almeno l'85% del volume risultasse ottenuto da vitigni autoctoni; dall'altro lato legalizzò l'arricchimento con saccarosio esclusivamente nelle aree che lo praticavano da lungo tempo, garantendo così alla Germania Ovest la continuità di una tecnica indispensabile ai suoi climi freddi[343]. In Italia, l'introduzione di limiti quantitativi all'uso del vino da taglio ne sancì la piena legittimazione nel mercato comune, assicurando uno sbocco stabile alle produzioni meridionali ad alta gradazione. A coronamento del

[340] L. Burato, S. Vinciguerra, *Zucchero nel vino*, in «La Stampa», 25 marzo 1970.

[341] Il prezzo di acquisto del vino destinato alla distillazione sarebbe stato contestualmente fissato, assicurando un meccanismo di riequilibrio in grado di mitigare eventuali crisi di sovrapproduzione e garantire la sostenibilità economica del settore nel lungo periodo. Il regolamento fissava, per ciascuna campagna, un prezzo d'orientamento calcolato sulle quotazioni medie registrate in un intervallo di riferimento su piazze-test comunitarie. A questo veniva agganciato un prezzo d'intervento, tarato ex ante su una soglia percentuale del prezzo d'orientamento: al suo raggiungimento scattavano gli strumenti correttivi di mercato. In prima battuta si attivava l'ammasso privato agevolato; qualora tale misura non fosse sufficiente a stabilizzare i listini, la Commissione, previa deliberazione del Consiglio, poteva autorizzare la distillazione obbligatoria delle eccedenze, con corrispettivo minimo garantito ai produttori. Nota destinata al Comitato Speciale Agricoltura Concernente: Progetto di risoluzione del Consiglio relativa all'organizzazione comune del mercato nel settore del vino, Andamento dei lavori al termine della 97° sessione del Consiglio, 8 gennaio 1970, p. 6, HAUE, Conseil des Communautés européenne, 1970 n. 688.

[342] Sul piano produttivo istituì una classificazione ampelografica tripartita (vitigni raccomandati, autorizzati, temporaneamente autorizzati) e stabilì l'obbligo di distillare i vini ottenuti da varietà non registrate. La zonizzazione della Comunità in aree A, B, CI, CII e CIII introdusse soglie progressive di gradazione naturale minima e di arricchimento alcolometrico, adeguate ai diversi contesti pedoclimatici.

[343] In compenso, furono vietate le pratiche di utilizzo di materiale vinicolo di scarto, come la torchiatura della feccia.

compromesso, il testo confermò la libertà d'impianto per i nuovi vigneti ma contemplò la facoltà di sospenderla qualora si profilassero eccedenze, e impose all'Italia – unico Stato ancora privo – di completare il catasto viticolo entro il 31 dicembre 1971[344].

La mancata introduzione di un tetto agli impianti fu salutata in Italia come occasione di crescita produttiva e, per riflesso, di potenziamento dell'export verso il mercato comune; nondimeno ripropose immediatamente il problema del governo territoriale. Già oltre un decennio, in assenza di vincoli normativi, la nuova superficie vitata si addensava nelle pianure, dove la meccanizzazione riduceva i costi e aumentava la redditività, mentre i versanti collinari – che costituivano un argine allo spopolamento rurale – perdevano attrattiva[345]. Antonio Niederbacher, direttore dell'Unione Italiana Vini, aveva rilevato che gli strumenti nazionali di intervento non bastavano a invertire questa tendenza, con il rischio di accelerare l'esodo dalle aree interne[346]. La liberalizzazione intracomunitaria accentuò il fenomeno; l'OCM-vino, infatti, scelse di non adottare un sistema di prezzi amministrati sul modello cerealicolo e privilegiò meccanismi di stabilizzazione residuali, avvicinando il settore a una logica concorrenziale entro il MEC. Questa opzione, centrata sull'efficienza, rinviò a data indefinita il bilanciamento tra la competitività e la coesione territoriale. La tensione fra la massimizzazione della produttività e la salvaguardia dei paesaggi agrari marginali rimase, nel caso italiano, irrisolta, con esiti potenzialmente rilevanti in termini di concentrazione produttiva, dismissione dei versanti meno accessibili, perdita di diversità colturale e di capitale paesaggistico, nonché aumento delle vulnerabilità ambientali e idrogeologiche. Il tema è ampio e non rientra pienamente negli obiettivi di questo capitolo e dell'intero lavoro di tesi; qui ci si limita a rinviare al dibattito sul nesso tra politiche dei prezzi, ristrutturazione produttiva e trasformazioni dei paesaggi rurali[347]. Vi si tornerà nella

[344] la mancata redazione del catasto avrebbe potuto comportare sanzioni commerciali per le esportazioni nazionali. S. Doglio, *Come funzionerà il Mec del vino*, in «La Stampa», 26 aprile 1970.

[345] «Possiamo recitare il *requiem* per la viticoltura collinare italiana – dice il dott. Ezio Barbero, esperto del settore – E' stato un accordo da stipulare ad ogni costo, per la necessità di raggiungere un compromesso del. quale ne faranno le spese zone fino ad oggi chiamate con' orgoglio e giustificata sicurezza "a vocazione viticola". La mancata disciplina degli impianti non consentirà di perseguire una politica della qualità. Le scelte fatte dal Mec – continua il dott. Barbero – provocheranno l'abbandono di molti vigneti collinari impossibilitati a competere, per i più alti costi di produzione con i nuovi impianti di pianura, contraddistinti da più elevate rese unitarie e dalla possibilità di una più accentuata meccanizzazione». S.n., *Insoddisfatti gli astigiani*, in «La Stampa», 26 aprile 1970.

[346] Cfr. A. Niederbacher, *Viticoltura di colle e di piano*, in «Il Corriere vinicolo», 26 febbraio 1960.

[347] Per ragioni di sintesi si menzionano gli studi di carattere generale e di taglio comparato che hanno affrontato le trasformazioni recenti del paesaggio agrario indotte dalla PAC e dalla progressiva meccanizzazione e liberalizzazione del comparto. Si tratta per lo più di analisi comparative e di lavori

sezione dedicata al punto di vista dei produttori, in relazione ai limiti delle politiche di governo dello spopolamento rurale e della tenuta delle aree interne, e in questo caso collinari.

2.5. I Piani verdi e la modernizzazione agricola mancata

Negli anni Cinquanta, come rilevato da Guido Fabiani sulla scorta della diagnosi di Manlio Rossi-Doria[348], l'intervento pubblico in agricoltura rivelò insieme l'assenza di una strategia organica di modernizzazione e la modesta attenzione riservata al settore dai governi repubblicani[349]. Mentre in Francia prendevano forma strumenti stabili di sostegno dei prezzi e programmi di razionalizzazione fondiaria[350], l'Italia continuò a far ricorso a misure d'emergenza evitando di affrontare le radici strutturali del sottosviluppo rurale. Bandini, ad esempio, sosteneva che la convergenza agli standard europei richiedeva la riduzione del surplus di manodopera e la liberalizzazione del mercato in modo da lasciare alla redditività relativa il compito di selezionare colture e tecniche produttive. In assenza di un simile orientamento, la politica agricola nazionale restò intrappolata in un compromesso tra sostegno settoriale a breve termine e rinvio cronico delle riforme di struttura[351].

---

quantitativi volti a misurare gli effetti immediati delle politiche comunitarie settore per settore o all'interno dei singoli contesti nazionali. Cfr. T. Marsden, P. Lowe, S. Whatmore (eds.), *Rural Restructuring: Global Processes and Their Responses*, New York-London, Wiley and D. Fulton Publishers, 1995; F. Brouwer, P. Lowe (eds.), *CAP Regimes and the European Countryside: Prospects for Integration Between Agricultural, Regional and Environmental Policies*, New York, CABI Publishing, 2000; in particolare, si veda il cap. 9 di J. Rosell, L. Viladomiu, *The Wine Regime*, pp. 137-154. Restano invece meno indagati i costi sociali della marginalizzazione delle aree interne, collinari e montane; una storia sociale dello spopolamento rurale in Italia è, per larga parte, ancora da scrivere.

[348] M. Rossi-Doria, *Agricolture and Europe*, in «Daedalus», XCIII, 1, Winter 1964, pp. 335- 357.

[349] Fabiani, *L'agricoltura italiana tra sviluppo e crisi*, cit., p. 174.

[350] Nei principali Stati membri della CEE il reddito agricolo medio familiare, misurato per unità di lavoro, riuscì a mantenersi in linea con quello degli altri settori fino alla fine degli anni Settanta, come mostra B. E. Hill, in *The Common Agricultural Policy: Past, Present and Future*, Londra, Routledge, 1984, p. 107. Questo dato aggregato è però soltanto parzialmente indicativo, perché maschera andamenti molto diversi all'interno dei singoli paesi. Milward, analizzando la distribuzione dei redditi agricoli in Europa occidentale, sottolinea che la dinamica positiva fu trainata soprattutto dalle regioni caratterizzate da aziende di grande estensione e alta produttività, capaci di beneficiare in misura piena dei meccanismi di sostegno della PAC. Dove invece prevalevano aziende di piccola scala, la crescita dei redditi risultò più contenuta e in ritardo rispetto all'industria e ai servizi. Nella Repubblica Federale Tedesca, ad esempio, il reddito pro capite degli agricoltori arrivò appena alla metà di quello registrato negli altri comparti produttivi, segnando un divario che la politica agricola comunitaria non riuscì a colmare. Milward, *L'Europa in formazione*, cit., p. 181.

[351] M. Bandini, *Politica agraria oggi*, in «Rivista di politica agraria», V, 3, settembre 1958, pp. 6-7; 11-12.

La rappresentazione di uno sviluppo disordinato e caotico dell'agricoltura italiana – e in particolare di quella meridionale[352] – va ricondotta a una prospettiva di lungo periodo. Le campagne e le aree interne del paese seguirono infatti un percorso di crescita più lento rispetto ai modelli di crescita delle città; tale scarto denota non solo le differenti intensità del *boom* economico nazionale, ma anche il ritmo dilatato con cui la crescita si manifestò nelle zone rurali. Sin dai primi anni Quaranta negli ambienti cattolici e tra i quadri tecnici emerse l'idea di fare dell'emigrazione uno dei principali dispositivi di riequilibrio socioeconomico[353]. Il problema politico centrale, però, consisteva nel governare l'esodo rurale, sincronizzandone la velocità con l'industrializzazione delle regioni urbane e manifatturiere: bisognava calibrare il deflusso di manodopera eccedente sul fabbisogno del complesso produttivo, onde evitare choc occupazionali e, al contempo, assicurare all'industria un serbatoio di forza lavoro flessibile.

Attorno al nodo migratorio e alle prospettive di inserimento nel mercato comunitario maturò quella lettura duale che Rossi-Doria elesse a griglia categoriale di riferimento per leggere lo sviluppo agrario italiano, distinguendo la «polpa», l'agricoltura di punta orientata all'export, dall'«osso», un tessuto di aziende marginali dipendenti dai trasferimenti. Questo dualismo non fu un residuo accidentale, ma il prezzo di una strategia che, per governare il deflusso di manodopera e contenere lo spopolamento rurale, accettò il rischio di accrescere la dipendenza alimentare del Paese[354]. A fine anni Cinquanta solo alcuni distretti vitivinicoli e ortofrutticoli mostrarono incrementi significativi di produttività. I costi di produzione interni, invece, continuavano a superare la media comunitaria, mentre la copertura del fabbisogno cerealicolo e lattiero-caseario restava

[352] È la tesi Fabiani in *L'agricoltura italiana tra sviluppo e crisi*, cit.

[353] T. Ricciardi, *L'emigrazione e lo spopolamento*, in L. Fiorentino, (a cura di), *Idee per lo sviluppo dell'Irpinia*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016, pp. 33-70. Rossi-Doria avrebbe successivamente scritto: «Personalmente debbo dichiarare che non avrei mai creduto di poter vivere tanto a lungo da vedere la fine della miseria contadina di queste zone e invece l'ho vista. Oggi la miseria contadina – la miseria di gente che non aveva scarpe, che viveva nelle capanne o in una sola stanza, che non aveva da mangiare a sufficienza – perché secondo il vecchio detto mangiava pane ed erba cotta – non esiste più nelle zone interne e questo sostanziale progresso è dovuto all'emigrazione». M. Rossi-Doria, *Scritti sul Mezzogiorno*, Napoli, L'Ancora del Mediterraneo, 2003, (1a ed. Torino, Einaudi, 1982). Sul tema cfr. anche Cfr. V. Lutz, *Una revisione critica della dinamica di sviluppo del Mezzogiorno*, in «Mondo economico», 44, ottobre 1960.

[354] Rispetto a questo punto, Camillo Daneo, al contrario, ha rimarcato la capacità dell'agricoltura italiana di avviare un percorso, seppur contraddittorio e chiaroscurale, di rinnovamento negli anni Cinquanta. L'autore esprime un giudizio complessivamente positivo sulle politiche di intervento pubblico in agricoltura, individuandovi un percorso di sviluppo delle strutture capitalistiche in agricoltura. C. Daneo, *Agricoltura e sviluppo capitalistico in Italia*, Torino, Einaudi, 1969, p. 112ss.

affidata alle importazioni. Il disavanzo alimentare crebbe, raggiungendo i 236 miliardi di lire nel 1960 contro i 70 auspicati nel cosiddetto piano Vanoni[355].

Il fallimento della proposta del banchiere di orientamento cattolico, Giordano Dell'Amore, di creare un ente nazionale di credito agrario sul modello del *Crédit Agricole* francese, al fine di mobilitare capitali a medio-lungo termine per le aziende agricole, va colto in questa prospettiva. Benché sostenuta da Fanfani e Medici e recepita nei piani Verdi, la proposta si arenò per l'assenza di un consenso interistituzionale ad accelerare la modernizzazione, che avrebbe complicato la regolazione emigratoria, e a ridefinire il perimetro delle competenze fra credito speciale e credito ordinario[356].

Alle elezioni politiche del maggio 1958 la Democrazia cristiana superò il 42% dei consensi, confermandosi nuovamente come partito di maggioranza relativa dell'arco parlamentare italiano. Tuttavia, il risultato avvenne in un quadro politico diverso da quello dell'immediato dopoguerra. La distensione seguita alla morte di Stalin e alla "destalinizzazione" del 1956 attenuò l'imperativo anticomunista che fino a metà decennio aveva sorretto il fronte centrista, proprio mentre la frattura fra PCI e PSI dopo la crisi ungherese sbarrò la strada a un'alleanza unitaria a sinistra.

nel luglio 1958 si costituì il secondo governo Fanfani, sorretto dall'appoggio dei socialdemocratici. L'esecutivo nacque tuttavia privo di un ancoraggio politico realmente solido. Da un lato incontrò la diffidenza, quando non l'aperta ostilità, delle correnti di destra della Dc, preoccupate che si imprimessero accelerazioni eccessive al processo di apertura verso sinistra; dall'altro non riuscì a ottenere il sostegno del PSI. La

[355] L. Macciardi, *I risultati economici della politica di sviluppo*, cit., pp. 126-127. P. Albertario, *Superati dall'agricoltura gli obiettivi del piano Vanoni*, «Il Corriere della Sera», 9 luglio 1961. Nel 1960 il parco trattori superava le 250.000 unità (contro le 225 000 previste per il 1964); l'impiego di concimi azoto-fosfatici toccava 3,5 milioni di quintali (su un target di 3,8), mentre i potassici arrivavano a 1 milione (stimati 0,8). Anche il consumo interno di frutta e fertilizzanti crebbe oltre le stime. Ciò non bastò, però, a riequilibrare la bilancia agroalimentare. Il passivo, che Vanoni mirava a contenere in 70 miliardi, toccò invece i 236 miliardi di lire. Analoghi segnali di crescita si registravano anche sul fronte produttivo e dei consumi: la produzione vinicola, ad esempio, si attestava già a 63 milioni di ettolitri, superando di gran lunga i 51 milioni previsti per il 1964; il consumo pro capite di frutta e di fertilizzanti risultava anch'esso superiore rispetto agli obiettivi di medio termine.

[356] Dell'Amore era figura di primo piano nel panorama economico e politico italiano del dopoguerra, rivestì incarichi di grande rilievo: fu presidente della Cassa di Risparmio delle Provincie Lombarde (Cariplo), deputato della Democrazia Cristiana e presidente del Meliorconsorzio. A partire dal 1952 e fino al 1967 fu anche presidente dell'Associazione Nazionale per il Credito Agrario (ANICA), portando l'ente a esercitare una forte influenza sulla politica agricola nazionale. Nel 1954 fu Ministro del Commercio con l'Estero del Governo Fanfani I. Cfr. G. Dell'Amore, *Il credito agrario a una svolta***,** Milano, Giuffrè, 1959; A. Mauri, *Giordano Dell'Amore, studioso e banchiere*, in «Rivista internazionale di scienze economiche e commerciali», XXVIII, 1-2, gennaio 1981, pp. 177-185; A. Ferrari, *Giordano Dell'Amore. L'uomo e il banchiere*, Milano, Rusconi, 1989.

combinazione di queste resistenze interne e di tali mancate convergenze esterne rese il governo strutturalmente fragile fin dall'avvio e condusse, alla fine di gennaio 1959, alle dimissioni di Fanfani sia dalla presidenza del Consiglio sia dalla segreteria della Democrazia cristiana. Gli succedette un esecutivo monocolore guidato da Antonio Segni.

Anche sotto la spinta dei principali organi del cattolicesimo politico, che continuavano a manifestare una netta chiusura nei confronti del PSI di Nenni[357], a metà marzo 1959 prese forma la corrente dei «dorotei», così denominata dal convento delle suore di Santa Dorotea in cui si riunirono gli esponenti di «Iniziativa democratica». Destinata a divenire la componente maggioritaria del partito, essa aggregava, tra gli altri, lo stesso Segni ma anche Aldo Moro, Mariano Rumor (peraltro in quel momento ministro dell'agricoltura sotto il governo Segni II), Emilio Colombo e Giacomo Sedati. Fu proprio quest'area a promuovere l'ascesa di Moro – esponente pugliese di profilo più moderato rispetto a Fanfani – alla segreteria della Dc; con l'appoggio, fra gli altri, di Mario Scelba e Giulio Andreotti, Moro venne poi confermato nella carica al congresso di Firenze dell'ottobre successivo. Dal canto suo, Fanfani ricompose intorno a sé, nella nuova corrente di sinistra «Nuove cronache», esponenti più riformisti quali Franco Maria Malfatti, Arnaldo Forlani e Giovanni Goria.

Nel febbraio 1960 i liberali, prendendo atto del rafforzarsi, all'interno della Dc, delle correnti favorevoli a una graduale apertura ai socialisti, ritirarono il proprio appoggio al governo Segni, determinando l'apertura di una nuova crisi. Il mondo cattolico risultava attraversato da forti incertezze, e il dissenso fra le diverse correnti democristiane si manifestava in maniera sempre più esplicita. Fallito il tentativo di Segni di dar vita a un nuovo esecutivo, il Presidente della Repubblica Giovanni Gronchi conferì infine l'incarico di formare il governo a Fernando Tambroni.

Intanto l'industrializzazione stava ridisegnando la composizione sociale del Paese. Fra il 1951 e il 1961 circa tre milioni di italiani lasciarono le campagne, meno della metà diretti oltreoceano, la maggior parte verso Francia, Svizzera e Germania occidentale, ma il movimento più cospicuo fu quello interno[358]. Come osserva Cafiero, una corrente di popolazione si trasferì dalle zone rurali alle città, alimentando un'urbanizzazione

[357] G. Tamburrano, *Storia e cronaca del Centro-sinistra*, Milano, Rizzoli, 1990, p. 41;
[358] G. Galasso, *Migrazioni ed insediamenti nell'Italia meridionale*, in A. Mozzillo (a cura di), *Problemi demografici e questione meridionale*, Napoli, ESI, 1959, p. 162.

spesso caotica, mentre un'altra, di più ampia portata, spostò forza lavoro dal Nord-Est, dal Centro e dal Mezzogiorno verso il Nord-Ovest industriale[359].

Questa ricomposizione demografica produsse due effetti concatenati. Da un lato innescò processi di urbanizzazione caotica che imposero nuove politiche di edilizia, servizi e *welfare* urbano; dall'altro alimentò tensioni salariali nei distretti industriali a più rapida crescita, dove l'offerta abbondante di lavoro non impedì l'emergere di rivendicazioni operaie. La Democrazia cristiana, ancora partito di governo ma priva del collante emergenziale degli anni della ricostruzione, dovette così tenere insieme il tradizionale sostegno agli interessi agricoli – che costituiva uno dei suoi bacini di riferimento – con l'elaborazione di misure di integrazione per la nuova classe operaia urbana. Ne derivò una ridefinizione del blocco sociale di consenso che mirava a contenere gli squilibri territoriali senza compromettere la base elettorale contadina[360]. L'Italia affrontava quindi, con qualche ritardo rispetto alle altre economie dell'Europa occidentale, il passaggio da società agraria a società industriale, con tutte le contraddizioni che l'ingresso nel mercato comune e la modernizzazione accelerata avrebbero messo in luce[361].

Le dimissioni del governo Tambroni nell'estate 1960, seguite ai moti di piazza contro l'apertura al MSI, segnalarono l'impossibilità di qualunque intesa stabile fra i partiti di centro e la destra neofascista. Il monocolore Fanfani III, varato con l'astensione socialista, inaugurò così il percorso che avrebbe condotto, nel dicembre 1963, all'ingresso del PSI nel primo esecutivo Moro. L'allargamento a sinistra nasceva dalla consapevolezza che lo sviluppo accelerato della seconda metà degli anni Cinquanta non poteva più essere governato dall'originaria formula centrista. Occorreva incorporare la nuova classe operaia urbana, i ceti medi emergenti e le campagne in trasformazione dentro strumenti di programmazione economica e di *welfare* comparabili a quelli già

[359] S. Cafiero, *Le migrazioni interne*, Svimez, Roma, 1964, p. 19.
[360] Nel suo discorso d'insediamento, Giovanni Gronchi delineò come compito prioritario della Repubblica l'avvio di un nuovo ciclo riformatore capace di governare le trasformazioni sociali generate dall'industrializzazione. Il Presidente sostenne che la democrazia doveva «aprire le porte dello Stato» alle masse lavoratrici e ai ceti medi, i quali, pur avendo ottenuto l'accesso formale attraverso il suffragio universale, non partecipavano ancora in modo sostanziale alla direzione politica. Egli reputava interesse fondamentale dell'ordinamento democratico realizzare pacificamente tale inclusione, poiché solo l'allargamento effettivo del consenso avrebbe potuto rafforzare la solidità delle istituzioni repubblicane. G. Gronchi, *Discorsi parlamentari*, Senato della Repubblica, Roma 1986, pp. 484-85.
[361] P. Craveri, *La repubblica dal 1958 al 1992*, in G. Galasso (a cura di), *Storia d'Italia*, Torino, UTET, 1995, p. 95.

sperimentati nelle economie dell'Europa occidentale di prima e seconda industrializzazione. Le sfide della modernizzazione imponevano risposte non più eludibili, chiamando in causa un nuovo protagonismo riformista capace di governare la transizione economica e sociale dell'Italia del *boom* e del suo ingresso nella CEE. Il 22 maggio 1962 il neoministro del Bilancio Ugo La Malfa presentò al Parlamento la Relazione generale sull'economia 1961 corredata dal documento *Problemi e prospettive dello sviluppo economico italiano* – poi ridenominata *Nota aggiuntiva* – e pose esplicitamente la questione della programmazione dello sviluppo al centro dell'agenda nazionale. Il documento forniva la piattaforma tecnico-strategica su cui si stava costituendo il primo esecutivo di centrosinistra[362].

L'adesione al Mercato comune europeo rese improcrastinabile per l'Italia una politica agraria capace di confrontarsi con l'apertura concorrenziale dei mercati. La questione non riguardava soltanto la capacità della politica agraria di reagire al nuovo corso liberista promosso dal MEC, ma anche la precisa scelta di indirizzo governativo volta a gestire l'inserimento dell'agricoltura italiana in un mercato sempre più esposto alla concorrenza internazionale. La posta in gioco non riguardava soltanto la tenuta del settore primario, bensì l'equilibrio complessivo del modello di crescita nazionale in un contesto di interdipendenze europee sempre più fitte. Dinanzi a tali sfide, Fabiani ha delineato due possibili percorsi per il settore primario italiano. Il primo, fondato sull'elevazione dell'agricoltura a pilastro dello sviluppo, avrebbe puntato a potenziarne la capacità produttiva e ad accrescere l'autosufficienza alimentare; il secondo percorso, che i governi di centrosinistra finirono per imboccare, subordinava l'agricoltura al primato industriale. Tale linea prevedeva di ridurre progressivamente l'occupazione rurale trasferendo la manodopera eccedente ai comparti manifatturieri per sostenerne l'espansione, mentre la stabilità delle aree depresse sarebbe stata assicurata attraverso un sistema di trasferimenti e politiche redistributive[363].

---

[362] Cfr. AP, *Nota aggiuntiva*, *Relazione generale sulla situazione economica del Paese* presentata da La Malfa Ugo, Ministro del bilancio (IV Governo Fanfani), Tremelloni Roberto, Ministro del tesoro (IV Governo Fanfani) presentata alla Presidenza il 31 marzo 1962, p. 40. Nel documento La Malfa sottolinea che «L'individuazione di alcuni squilibri caratteristici del nostro sistema economico e sociale, mostra chiaramente come i fini che oggi si pongono alla politica economica hanno carattere qualitativo, e non solo quantitativo. […] Il grande esodo che si è verificato e si sta correntemente verificando nelle campagne, e al quale corrispondono considerevoli capacità di assorbimento da parte dei settori secondario e terziario, rende ormai possibile una soluzione dei problemi nella quale le considerazioni di profittabilità e di efficienza abbiano il sopravvento su quelle di natura meramente sociale».

[363] Ivi, pp. 195-198.

Confermata la priorità dell'industria, il governo Fanfani III dovette comunque varare una politica agraria capace di adattare il settore primario ai vincoli e alle opportunità del Mercato comune, puntando a ingrandire le aziende medio-piccole, migliorare l'assistenza tecnica e orientare le scelte colturali, senza intaccare la piccola proprietà, che rivestiva ancora un ruolo cruciale sul piano elettorale[364]. Questi principi confluirono nel *Piano quinquennale per lo sviluppo dell'agricoltura*, varato nel giugno 1960 e finanziato con 550 miliardi in obbligazioni quinquennali[365]. Il Piano costituì il tentativo organico del primo esecutivo democristiano monocolore, dopo la stagione del centrismo, di sostenere lo sviluppo ordinato del settore agricolo, adeguandolo alle esigenze poste dall'imminente adesione alla CEE[366]. Il doroteo Rumor, in qualità di ministro dell'agricoltura, intendeva avviare una politica di erogazione di contributi in conto capitale destinati a finanziare opere di trasformazione fondiaria e di ammodernamento aziendale; inoltre, desiderava garantire facilitazioni creditizie per ridurre il costo degli investimenti. Secondo le stime del ministero dell'Agricoltura, il Piano avrebbe dovuto mobilitare circa 1.500 miliardi di lire in nuovi capitali nel quinquennio[367].

Dall'opposizione, le forze comuniste denunciarono l'assenza di misure incisive sulla frammentazione fondiaria e il depennamento degli obblighi occupazionali, ottenendo solo una clausola che vincolava il 40% dei fondi al Mezzogiorno; la struttura, incentrata su prestiti agevolati, lasciò invece ampia agibilità ai grandi gruppi pubblici e

[364] Il censimento ISTAT del 1961 dedicato alla descrizione del tessuto agricolo nazionale aveva denunciato la dispersione aziendale del settore primario italiano. Anche il Rapporto finale della conferenza nazionale del mondo rurale, tenutasi lo stesso anno, aveva indicato nella polverizzazione aziendale uno dei fattori di ostacolo alla razionalizzazione produttiva e d'impresa. Il dibattito sul censimento e sulla Conferenza è ben articolato in Daneo, *Agricoltura e sviluppo capitalistico in Italia*, cit., p. 135ss.

[365] Legge 454/1961.

[366] Nel 1961 Ministero dell'Agricoltura e le principali associazioni di categoria (Confagricoltura, Coldiretti e Alleanza dei contadini) si riunirono per delineare una linea d'azione in vista dell'avvio del Mercato comune (MEC). La conferenza, tuttavia, fu caratterizzata più da divisioni che da proposte condivise: Confagricoltura segnalò l'inadeguatezza delle politiche nazionali rispetto alle richieste del Trattato di Roma, mentre Coldiretti, in una prospettiva protezionista, auspicava un rafforzamento dell'imprenditoria agricola tramite massicci aiuti statali. Solo l'Alleanza dei contadini sottolineò esplicitamente le difficoltà che il settore, strutturalmente fragile, avrebbe incontrato con l'integrazione europea. In generale, emerse un atteggiamento perlopiù retrospettivo e poco orientato a comprendere le reali implicazioni del MEC.

[367] G. Medici, *II «piano verde»*, in «La Stampa», 24 marzo 1961. Tra le misure principali si prefiguravano 90 miliardi per l'ammodernamento delle aziende agricole, 30 per la costruzione di case rurali, 15 per la realizzazione di opere di fertilizzazione, 124 per la bonifica e l'irrigazione, e 60 per la realizzazione di impianti collettivi destinati alla raccolta, alla conservazione e alla commercializzazione dei prodotti agricoli.

privati che, riuniti nell'IFAGRARIA[368], si candidarono a governare l'intera filiera degli interventi, confermando come la modernizzazione programmata dell'agricoltura fosse funzionale all'assetto di potere industriale e finanziario delineato dalla strategia di sviluppo nazionale[369]. Le medesime critiche furono riproposte durante il dibattito sul secondo Piano, con cui si prorogavano gli investimenti per un secondo quinquennio[370]. Il PCI reiterava le sue critiche all'azione del governo per la scelta di subordinare gli obiettivi sociali agli interessi dei monopoli[371]. Nel corso della riunione della sezione agraria del Comitato centrale del PCI del 21 giugno 1965, Gerardo Chiaromonte osservò che gli squilibri fondiari e le distorsioni di mercato non erano anomalie marginali, ma facevano parte del meccanismo nazionale di accumulazione e, finché restavano intatti, avrebbero frenato ogni reale progresso tecnico nelle campagne[372].

Nello stesso anno il PCI presentò una relazione parlamentare di minoranza che delineava un progetto di «programmazione democratica», basato su riforme di struttura e su una maggiore democratizzazione del settore[373]. L'alternativa comunista puntava al superamento degli squilibri territoriali e sociali, al pieno impiego, alla modernizzazione

---

[368] Il gruppo di IFAGRARIA comprendeva la partecipazione di imprese pubbliche (ENI, Finmeccanica, Finelettrica) e di importanti gruppi privati (Montecatini, Federconsorzi, Confagricoltura).

[369] È il giudizio critico rivolto dal PCI al disegno di legge approvato in sede di Consiglio dei ministri. S.n., *II governo approva il "piano verde", ma esclude ogni riforma strutturale*, in «l'Unità», 30 gennaio 1960. Anche in sede parlamentare le critiche non si attenuarono. Il comunista Michele Magno, che denunciò la logica selettiva del provvedimento, accusandolo di favorire lo spopolamento delle campagne e l'abbandono dell'agricoltura cerealicola a vantaggio della pastorizia nelle aree più marginali. A suo avviso, infatti, «il 'Piano Verde' è stato studiato e voluto per accentuare il processo di concentrazione ad isole degli investimenti statali e privati, per incoraggiare il passaggio alla pastorizia delle zone più povere del nostro Paese, ove finora si è coltivato grano, per accelerare la fuga dalle campagne, la cacciata di altre centinaia di migliaia di contadini e di lavoratori della terra». AP, Camera dei deputati, III Legislatura, Discussioni, Seduta del 16 febbraio 1961, p. 19448.

[370] Cfr. Sulle difficoltà registrate nell'attuazione del programma di centrosinistra cfr. Craveri, *La repubblica dal 1958 al 1992*, cit., pp. 212-213; N. Kogan, *Storia politica dell'Italia repubblicana*, Roma-Bari, Laterza, 1990, p. 207- 235; E. Cavalieri, *I Piani di liquidazione del centro-sinistra*, in «Passato e presente», 79, gennaio-aprile 2010, pp. 70-112.

[371] In questo contesto, il PCI sollecitava un rafforzamento del coordinamento operativo tra le principali organizzazioni di massa del mondo agricolo (Federbraccianti, Federmezzadri, Alleanza Nazionale dei Contadini, Associazione delle cooperative agricole), al fine di contrastare con maggiore efficacia l'azione dei gruppi agrari e dei monopoli. Verbale della riunione della sezione agraria del PCI, 7 aprile 1965, APCI, 1965, doc non classificata, f. 1.

[372] È importante segnalare che nella medesima relazione, Chiaromonte lamentasse una insufficiente conoscenza nel partito delle trasformazioni indotte dall'integrazione europea sul mercato agricolo e le prospettive di sviluppo per questo settore. *Relazione di Gerardo Chiaromonte alla riunione della sezione agraria del cc del pci del 21 giugno 65*, APCI, 1965, doc non classificata, f. 1.

[373] AP, Camera dei deputati, Relazione della V commissione permanente, Bilancio e Partecipazioni statali, relatori Barca, Leonardi e Raffaelli (di minoranza), sul ddl "Approvazione delle finalità e delle linee direttive generali del programma di sviluppo economico per il quinquennio 1965-1969", presentata alla Presidenza il 29 settembre 1966.

dei servizi sociali e a un inserimento più equilibrato dell'Italia nei processi di integrazione economica internazionale. Nel mirino vi era un modello di intervento pubblico giudicato inefficiente, opaco e permeabile a logiche clientelari, in larga misura condizionato dal peso delle corporazioni agricole – come la Coldiretti e la Confagricoltura – e da organismi parastatali come la Federconsorzi, che concentravano risorse e funzioni amministrative.

La storiografia ha mostrato che i due Piani Verdi oscillarono fra un intento produttivistico e un sostegno di tipo assistenziale, senza una strategia organica capace di incidere sulla struttura del settore[374]. Lo stesso vertice politico ne riconosceva i limiti. Rumor, da ministro dell'Agricoltura, ammise fin dall'inizio che lo strumento legislativo non poteva sciogliere i problemi radicati del settore, la polverizzazione fondiaria, la collocazione impropria delle colture, la debolezza della domanda interna[375]. Alla fine del decennio Sedati sottolineò che l'inadeguatezza di vaste aree agrarie e l'inerzia dei circuiti mercantili erano questioni che restavano fuori dal raggio d'azione della riforma[376]. Il Piano Verde riuscì a frenare un ulteriore deterioramento economico, ma, confidando nelle dinamiche di mercato per allineare l'agricoltura ai vincoli comunitari, non rimosse tali criticità: da un lato conservò il sostegno alla piccola proprietà attraverso mutui agevolati fino al 75% per acquisti fondiari e miglioramenti, dall'altro lasciò margini d'azione ai grandi gruppi di interesse, alimentando canali clientelari che la ricerca non ha mancato di segnalare[377].

Quando, a metà degli anni Ottanta, il CNEL ripercorse l'attuazione di quei programmi, rilevò che, sebbene fossero nati per rafforzare la competitività delle imprese dopo l'ingresso nel MEC – mantenendo al centro l'impresa familiare da rendere competitiva a livello sovranazionale – avevano finito per produrre erogazioni a pioggia,

[374] G. Amato, *Economia, politica e istituzioni in Italia*, Bologna, il Mulino, 1976, pp. 40-55, C. Daneo, *Breve storia dell'agricoltura italiana 1860-1970*, Milano, Mondadori, 1980, pp. 206 sgg., Fabiani, *L'agricoltura italiana tra sviluppo e crisi*, cit., pp 201 sgg., F. De Filippis, L. Salvatici, *L'Italia e la politica agricola del Mercato comune europeo*, cit., pp. 564-565.
[375] Daneo, *Agricoltura e sviluppo*, cit., p. 205.
[376] Appunto per s.e. l'on. Ministro da parte del direttore generale della Direzione generale della Bonifica e della Colonizzazione del 20 sett. 1968, AGS, b. 8 f, 27.
[377] A titolo di esempio si vedano le considerazioni espresse da Fabiani in *L'agricoltura italiana*, cit., pp. 216-225. Cfr. anche id, R. Fanfani, T*endenze di fondo e congiunturali in agricoltura: con particolare riferimento al periodo 1968-1974*, in «Rivista Internazionale di Scienze Sociali», LXXXIII, 46, 5/6, *L'economia italiana nel 1974*, settembre-dicembre 1975, pp. 459-489.

complicate dalla debole articolazione periferica del Ministero incaricato della programmazione territoriale[378].

In sintesi, i piani quinquennali per l'agricoltura varati negli anni Sessanta, più che rappresentare un intervento modernizzatore, finirono per operare essenzialmente come canale di afflusso straordinario di risorse finanziarie verso un settore strutturalmente sottocapitalizzato. L'approvazione del primo Piano, intervenuta poche settimane prima della conclusione dell'esperienza di governo di Tambroni, può essere assunta come indicatore eloquente della visione – o, più propriamente, della mancanza di una visione organica – che il blocco di maggioranza doroteo intendeva applicare all'agricoltura. Le ambivalenze che attraversano il primo Piano verde rivelano, nella politica agricola di Rumor e dell'intero schieramento doroteo, un'immagine dell'agricoltura contraddittoria e orientata a una gestione di tipo difensivo. Questa impostazione appare per molti versi coerente con quanto rilevato da Laschi circa la limitata consapevolezza, da parte dei gruppi dirigenti democristiani, della natura strutturale dei problemi agricoli nelle sedi negoziali comunitarie sulla PAC[379].

L'indirizzo di politica agricola impresso da Rumor e dall'area dorotea sembra porsi in netta continuità con l'atteggiamento prevalentemente conservativo, se non apertamente immobilista, che la DC aveva manifestato per l'intero decennio precedente. Fu soprattutto il confronto con i processi di integrazione europea e con l'esigenza di ridisegnare la geografia economica e commerciale del settore primario italiano a costringere, tuttavia, all'adozione di interventi di carattere compensativo. Il fatto che, nella fase del centrosinistra, venga elaborato un secondo piano costruito su coordinate sostanzialmente analoghe permette di interpretare la politica agricola democristiana degli anni Sessanta come un terreno di parziale attenuazione delle consuete divisioni correntizie e, insieme, di evidenziare la mancanza, all'interno della DC, di un disegno coerente e condiviso in tema di intervento agrario. A conferma di questa continuità vi fu la pressoché ininterrotta presenza di esponenti dorotei alla guida del dicastero agricolo per l'intero decennio, presenza che si interruppe solo nel marzo 1970, quando, in seguito

[378] CNEL, *Osservazioni e proposte in tema di programmazione e finanziamenti all'agricoltura alla luce dell'esperienza del Piano Agricolo Nazionale*, assemblea 21 novembre 1984, AGA, b. 416, f. 11. Nel documento si dice che «i finanziamenti erogati, in ultima analisi, hanno seguito la via più facile da percorrersi, quella, cioè, del soddisfacimento delle richieste provenienti dalla imprenditorialità maggiormente dinamica ed avvertita, nonché dai settori tradizionalmente assistiti» (p. 15).
[379] Laschi, *L'agricoltura italiana e l'integrazione europea*, cit.

al generale arretramento del doroteismo[380], la formazione del terzo governo Rumor portò alla sostituzione del doroteo Sedati con il fanfaniano Lorenzo Natali al Ministero dell'Agricoltura[381].

Durante gli anni Sessanta, l'agricoltura italiana attraversò comunque, nel suo complesso, una fase di trasformazione capitalistica che ne modificò profondamente il profilo economico e produttivo[382]. Trainato dallo sviluppo economico complessivo, tale processo interessò soprattutto quei comparti che avrebbero potuto trarre beneficio dalla liberalizzazione, come gli ortofrutticoli e la produzione vinicola. Altri, come la cerealicoltura e la zootecnia, più vulnerabili alla concorrenza internazionale, potevano contare sul regime dei prezzi garantiti dalla PAC.

Numerosi studiosi hanno criticato la condotta delle delegazioni italiane in sede comunitaria, accusandole di una certa disattenzione nei confronti della tempestiva definizione delle OCM per i prodotti mediterranei, specialmente se confrontata con la solerzia dimostrata per i prodotti continentali[383]. Questa lettura ha contribuito a rafforzare la rappresentazione di una frattura tra un'Europa del Nord continentale e un Sud mediterraneo penalizzato, in particolare nel caso del Mezzogiorno[384]. Eppure, una lettura più approfondita della struttura agricola nazionale suggerisce motivazioni interne dietro questa scelta: la rapida istituzione delle OCM cerealicole era funzionale anche alla tutela sociale ed economica di ampie fasce della popolazione agricola italiana, confermando

[380] Va ricordato che l'anno precedente si era prodotta una rilevante frattura interna alla corrente dorotea. Il 20 ottobre 1969 Piccoli e Rumor annunciarono lo scioglimento del gruppo dei dorotei, allo scopo ufficiale di superare il sistema delle correnti. In realtà, la decisione mirò soprattutto a separare il loro gruppo da quanti, all'interno della stessa corrente, si erano raccolti intorno a Colombo e Andreotti. Da quel momento il doroteismo risultò articolato in due poli: da un lato *Iniziativa Popolare*, componente maggioritaria facente capo a Piccoli, Rumor e Bisaglia; dall'altro la stessa *Impegno Democratico*, divenuta il riferimento dei sostenitori di Colombo e Andreotti.

[381] Rumor fu ministro dell'Agricoltura dal 1959 al giugno 1963, seguito per pochi mesi da Bernardo Mattarella, anch'egli doroteo. Anche sotto il primo governo di centrosinistra la carica passò a un altro doroteo, come Ferrari Aggradi, che occupò il dicastero dal dicembre 1963 al febbraio 1966. Gli succedette Franco Restivo, esponente della corrente di destra di Scelba, fino al giugno 1968. Seguirono i brevi mandati di Sedati fino al dicembre 1968, di Athos Valsecchi della prima metà del 1969 e nuovamente di Sedati tra l'agosto 1969 e il marzo 1970.

[382] Oltre al già citato Daneo, la medesima tesi è ribadita anche da Fabiani, *L'agricoltura italiana tra sviluppo e crisi*, cit., p. 203.

[383] Coda Nunziante, *Contraddizioni Nord-Sud*, cit., pp. 107-129; Laschi, *Le radici di un paradosso*, cit.

[384] In termini macroeconomici e sulla base dei dati aggregati la distinzione Nord-Sud valeva eccome. Adrien Zeller osserva infatti che, mentre la Comunità investiva annualmente 700 dollari per ciascun agricoltore olandese, l'importo destinato a ogni lavoratore impiegato nell'agricoltura italiana non superava i 70 dollari. Inoltre, le erogazioni per gli agricoltori francese, belga e tedesco ammontavano rispettivamente a 330, 360 e 220 dollari. Cfr. A. Zeller, *L'imbroglio agricolo del mercato comune: una ricerca del gruppo Agenor*, Milano, Mondadori, 1971.

una politica agraria che oscillava tra istanze assistenziali e l'interesse a favorire una liberalizzazione continentale che valorizzasse certe filiere.

L'approccio agrario italiano risultò quindi intrinsecamente duale: accanto a misure protezionistiche e assistenziali rivolte ai settori arretrati[385], che puntavano a governare gradualmente il deflusso di manodopera, nell'attesa che il settore industriale o l'emigrazione ne assorbissero l'eccedenza[386], convivevano politiche apertamente orientate alla liberalizzazione e alla promozione competitiva dei comparti mediterranei sui mercati europei, utilizzando come leva la preferenza comunitaria[387]. In effetti, una degli architravi di questo disegno fu proprio la protezione tariffaria garantita, che poneva le produzioni mediterranee del Mezzogiorno al riparo dalla concorrenza mediterranea e conferiva loro una posizione commerciale quasi monopolistica nel MEC[388]. Come evidenziato dall'economista Giovanni Coda Nunziante, il settore ortofrutticolo e le produzioni trasformate in Italia soffrivano di un'elevata frammentazione aziendale e di un sistema cooperativo debole, soprattutto nel confronto con la Spagna o il Marocco, dove un'organizzazione più centralizzata delle esportazioni e reti cooperative più solide garantivano una competitività potenzialmente superiore sui mercati internazionali[389]. In definitiva, la liberalizzazione europea agevolò l'agricoltura italiana, offrendo al settore garanzie di esportazione e strumenti di integrazione ai redditi. L'equilibrio su cui si delineava questo dispositivo restava comunque delicato e incerto che, come si vedrà, sarebbe durato all'incirca una generazione di contadini.

---

[385] Cfr. ad esempio le Norme per la costruzione di abitazioni per i lavoratori agricoli. Pubblicata nella Gazz. Uff. 16 gennaio 1961, n. 13. Alcune indicazioni sul tema sono offerte anche in Appunto per l'onorevole ministero sul tema: Piano decennale par la costruzione di abitazioni par i lavoratori agricoli dipendenti, 16 febbraio 1965, AEC, b. 42, f. 91.

[386] A metà anni Sessanta fu varato a tal proposito anche il Primo programma di politica economica a medio termine 1966-1970, che tra i vari obiettivi prevedeva una riduzione dell'occupazione agricola di circa 600.000 mila unità nel quinquennio in questione e il parallelo incremento di quella extra-agricola di 1.400.000 mila unità. Cfr. A. Campolongo, *L'occupazione e il programma economico nazionale*, in «Mercato e credito», XXI, 81, marzo 1968, pp. 83-86.

[387] A considerazioni simili giunge anche Bonatesta, il quale sottolinea che «gran parte dell'agricoltura pugliese stava cioè costruendo, in modo spontaneo, non governato e in funzione subalterna alla città, specifiche forme di compatibilità con l'integrazione dei mercati agricoli europei, facendo leva sulla componente sussidiata della Pac». Cfr. A. Bonatesta, *Mezzogiorno e Integrazione europea*, cit., p. 78.

[388] Sulla collocazione del Mezzogiorno agricolo tra i vincoli comunitari e l'identità mediterranea cfr. S. C. Misseri, *Il Mezzogiorno d'Italia tra Europa e Mediterraneo*, in «Rivista di politica agraria», XXIII, 3, dicembre 1975, pp. 15-22.

[389] G. Coda Nunziante, *Contraddizioni Nord-Sud nella*, cit., p. 126.

CAPITOLO III – La ristrutturazione degli anni Settanta e Ottanta (1973-1993)

3.1. Introduzione

Il presente capitolo esamina il ruolo italiano nel dibattito comunitario sulla riforma della PAC avviata sin dalla fine degli anni Sessanta. Con l'avanzare dell'industrializzazione, infatti, la graduale contrazione dell'agricoltura rese manifeste le disfunzioni originarie della PAC, in particolare nella politica dei prezzi. Tale politica aveva infatti prodotto fenomeni di sovrapproduzione sistemica e un significativo incremento della spesa agraria a carico del bilancio comunitario. In risposta a tale onere finanziario, alcune figure emergenti della DC – da Marcora a Pandolfi e Goria – sostennero la necessità di un ripensamento del modello di *governance* agricola europea comunitaria che restituisse centralità alle regioni nella spesa dei fondi europei. L'attuazione di questa "riforma regionale" non fu tuttavia esente da tensioni e conflitti, soprattutto tra gli enti di programmazione centrali e le autorità locali nella spartizione dei compiti e delle competenze.

Le disfunzioni generate dalla PAC e le tensioni commerciali legate alla sovrapproduzione vengono qui analizzate attraverso la lente del vitivinicolo. Poiché l'eccesso di offerta comprometteva gli equilibri di mercato, Roma e Parigi entrarono in conflitto sul regime delle esportazioni di vino, mettendo in discussione l'unità del mercato CEE. L'allargamento mediterraneo della Comunità impose poi una pressione concorrenziale del tutto nuova sull'agricoltura italiana e spinse i produttori nazionali a ripensare la propria strategia di posizionamento sui mercati euroccidentali e internazionali. Il capitolo ricostruisce i principali snodi di questa fase di liberalizzazione, mettendo in luce come l'impulso verso la specializzazione qualitativa abbia convissuto con il riaffiorare di pratiche fraudolente.

3.2. Il secondo Piano Mansholt in Italia

Come abbiamo visto, benché il FEOGA fosse articolato in due sezioni – Garanzia e Orientamento – le scelte finanziarie del Consiglio adottate tra il 1965 e il 1967

concentrarono quasi tutte le risorse e l'attenzione politica sulla prima. Tale sbilanciamento, sostenuto anche dalle delegazioni italiane, contribuì al mantenimento di aziende poco produttive e rafforzò un assetto di intervento comunitario protezionistico e conservativo.

Sebbene l'Italia potesse beneficiare di un maggior afflusso di fondi strutturali verso l'agricoltura meridionale, i governi Moro II e Moro III, in carica dal 1964-1968, non sembrarono perseguire tale obiettivo con sufficiente determinazione. La riunione del Consiglio dei ministri del 4-5 maggio 1966, convocata per definire il regolamento finanziario in vigore dal 1° luglio 1967, ne fu la prova. I ministri stabilirono che il 90% dei prelievi agroalimentari sarebbe confluito nella sezione Garanzia del FEOGA. La delegazione italiana chiese di anticipare l'entrata in vigore al 1° gennaio 1967 e di innalzare da 285 a 325 milioni di unità di conto il tetto per l'Orientamento; tuttavia, dopo alcuni contatti informali accettò, nella notte fra il 10 e l'11 maggio, un compromesso al ribasso. Secondo Galli e Torcasio, le delegazioni nazionali accettarono l'accordo perché probabilmente «si apprestavano a presentare richieste in altri settori»[390].

L'ampia disponibilità di risorse a disposizione della sezione Garanzia produsse una dinamica distorsiva che sarebbe stata ben presto riconosciuta anche dalle stesse istituzioni comunitarie. Il sostegno ai prezzi, infatti, stimolò un aumento della produzione di gran lunga superiore alla crescita della domanda interna; ne derivarono eccedenze strutturali che gravarono sul bilancio comunitario e misero in luce la fragilità di un modello fondato quasi esclusivamente sulla tutela dei redditi agricoli. Nel 1967 il commissario all'agricoltura Sicco Mansholt sollecitò il Consiglio e il COPA a rivedere la ripartizione delle spese a favore delle strutture, ritenendole indispensabili per modernizzare l'agricoltura e ridurre i prezzi. L'opposizione dei governi, sostenuta dalle principali organizzazioni professionali, bloccò la proposta[391].

Il fallimento spinse Mansholt a rafforzare l'iniziativa della Commissione, che nel dicembre 1968 pubblicò un *Memorandum* sulla riforma dell'agricoltura nella CEE, presto noto come secondo Piano Mansholt. La sezione «Agricoltura 80» del documento vi delineava una ristrutturazione organica dell'intervento comunitario, denunciando i limiti di un sistema in cui la produzione era drogata da incentivi ai prezzi e sottolineando

[390] R. Galli, S. Torcasio, *op. cit.*, p. 113.
[391] Ibidem; Laschi, *L'Europa agricola*, cit., p. 152-153; R. T. Griffiths, *Thank you M. Monnet. Essay on the History of European Integration*, Leiden, Leiden University Press, 2014, p. 191.

l'urgenza di affrontare le eccedenze, in particolare nel comparto lattiero-caseario. Mansholt avvertiva che la sostenibilità del mercato agricolo europeo, e con essa l'intera impalcatura dell'integrazione economica, rischiava di essere compromessa in assenza di un riequilibrio fra sostegno ai redditi e modernizzazione strutturale[392].

La Commissione osservò che, pur in presenza di progressi produttivi[393], le garanzie di prezzo introdotte dalle OCM avevano generato eccedenze sempre più onerose. Nel 1960 i sei Stati membri spendevano circa 500 milioni di unità di conto per sostenere i propri mercati agricoli; nel 1967 gli esborsi del FEOGA superarono 1,5 miliardi e per il biennio 1968-1969 la sola sezione Garanzia richiedeva quasi 2 miliardi[394]. Malgrado tali esborsi, la struttura produttiva restava fragile: la dimensione media delle aziende non aumentava e il capitale fisso rimaneva insufficiente. La grande maggioranza delle aziende agricole non era ancora in grado di garantire al conduttore un reddito paragonabile a quello percepito da un lavoratore industriale, anche a causa dell'elevato assorbimento di capitale fisso e della necessità di impiego intensivo della forza lavoro familiare. In molte di esse – in particolare nelle aziende zootecniche – il coltivatore risultava costretto a un regime di lavoro continuo, privo di giorni di riposo e senza possibilità di sostituzione in caso di malattia, con conseguenti rischi per la stessa sopravvivenza dell'azienda. La Commissione rilevava infine che questa condizione comprometteva gravemente la qualità della vita delle donne, poiché esse erano spesso costrette ad assumere mansioni e orari equiparabili a quelli di un lavoratore a tempo pieno, mentre in ambito urbano e industriale si erano già adottate misure per sollevarle dai compiti più gravosi.

---

[392] Commissione delle Comunità europee, Bruxelles, 18 dicembre 1968, Memorandum sulla riforma dell'Agricoltura nella Comunità economica europea, HAEU, CEUE-COM, 1968, n. 694.

[393] Tra il 1957 e il 1965 l'agricoltura della CEE conobbe una fase di intensa espansione grazie a un aumento medio annuo della produzione del 3,3%. La forza lavoro agricola, inoltre, si ridusse del 28% rispetto al 1955, mentre la produttività per addetto crebbe in media del 7% annuo. Tuttavia, l'incremento dell'offerta si scontrò con i limiti della domanda interna, il cui coefficiente di elasticità rispetto alla spesa alimentare globale era stimato intorno allo 0,7. Questo elemento determinava un progressivo disallineamento tra produzione e capacità di assorbimento del mercato e traducendosi in un surplus produttivo in costante crescita. Ivi, p. 3.

[394] Il tasso di autoapprovvigionamento alimentare della Comunità aveva superato stabilmente il 90%, toccando livelli di saturazione nei comparti del bestiame suino, della produzione avicola e delle uova; tuttavia, permaneva la necessità di importare materie prime fondamentali come grassi vegetali e cereali destinati ai mangimi zootecnici. Le proiezioni indicavano inoltre il rischio di nuove eccedenze strutturali nel settore ortofrutticolo, con particolare riferimento a mele, pesche e pomodori. Malgrado l'introduzione del sistema comunitario di restituzioni all'esportazione, le possibilità di collocamento sui mercati mondiali risultarono limitate soprattutto per grano tenero, burro e zucchero, imponendo così il ricorso a misure straordinarie – spesso onerose per le finanze comunitarie – finalizzate ad aumentare l'assorbimento interno dei surplus, come la denaturazione di cereali e zucchero per uso zootecnico e la concessione di sovvenzioni per incentivare il consumo di burro all'interno della Comunità. Ivi, p. 4.

Il *Memorandum* propose di concentrare il sostegno comunitario sulle "Unità di produzione" e sulle "Imprese agricole moderne", aziende di dimensioni maggiori e dotate di una gestione efficiente capaci di assicurare redditi adeguati a costi ridotti. Per raggiungere questo traguardo la Commissione intrecciò tre misure potenziali di intervento: la riduzione progressiva dei prezzi agricoli per riallineare la domanda e l'offerta nel MEC; la fissazione di un tetto massimo alla spesa della sezione Garanzia entro il 1980 per frenare l'effetto moltiplicatore delle garanzie sui surplus; e la riduzione di circa 5 milioni di ettari di superficie coltivata nel decennio 1970-1980 così da eliminare le eccedenze di cereali e lattiero-caseari[395].

L'applicabilità del Piano Mansholt in Italia costituiva un nodo politico delicato. Il Paese stava già assorbendo un esodo rurale che fra 1950 e 1965 aveva ridotto la quota di occupati agricoli dal 41,02 al 24,69%; una contrazione ulteriore, priva di adeguate valvole di assorbimento industriale e abitativo, avrebbe potuto produrre gravi tensioni sociali[396]. Inoltre, il tessuto aziendale italiano risultava prevalentemente frammentato e quindi rischiava di apparire incompatibile con le istanze di accorpamento fondiario di Mansholt. Anche per queste ragioni, Moro, da ministro degli Esteri, avvertì i partner che il nuovo regolamento finanziario del FEOGA doveva essere «obiettivo e realistico», altrimenti l'Italia ne avrebbe bloccato l'adozione. Dal punto di vista negoziale, la posizione italiana risultava ulteriormente complessa per la compresenza di obiettivi concorrenti: da un lato il governo di Roma puntava a favorire l'ingresso del Regno Unito nella Comunità come utile contrappeso all'influenza francese; dall'altro ambiva al consolidamento della cooperazione difensiva tra Comunità europea e NATO[397].

Su queste premesse l'Italia si dimostrò disponibile a riconsiderare la spesa del FEOGA, secondo le indicazioni delineate dalla Commissione, condividendo l'indirizzo di fondo di non destinare la maggior parte delle risorse alla politica dei prezzi. La delegazione italiana al COREPER fece propria la linea illustrata dal presidente del

[395] Per una trattazione più analitica cfr. K. Seidel, *Taking farmers off welfare. The EEC Commission's Memorandum "Agriculture 1980" of 1968*, in «Journal of European Integration History», XVI, 2, March 2011, pp. 83-103. Ulteriori riflessioni sono contenute in K.K. Patel, *Europäisierung wider Willen*, cit., pp.427-445; E. Nevillerolfe, *The Politics of Agriculture in the European Community*, London, Policy Studies Institute, 1984, pp. 298-317; G. Thiemeyer, *The Mansholt Plan, the definite financing of the common agricultural policy and the enlargement of the Community, 1969-1973*, in J. van Der Harst (ed.), *Beyond the customs union: the European Community's quest for deepening, widening and completion, 1969-1975*, Nomos, Baden-Baden, 2007, pp.197-222.
[396] Laschi, *L'Europa agricola*, cit., p. 155.
[397] Bullettin d'information, 27 novembre 1969, p. 2, HAUE, GR, n. 91.

Consiglio, Colombo, alla Fiera dell'Agricoltura di Verona il 14 marzo 1971. Il politico democristiano reclamò una decisione globale che tenesse insieme prezzi e strutture, quindi Garanzia e Orientamento, superando la prassi, ormai diffusa in vari Stati membri, di risolvere soltanto la questione dei prezzi rinviando *sine die* gli interventi sulle strutture[398]. Dal suo punto di vista, una politica basata esclusivamente sul sostegno ai prezzi non avrebbe garantito redditi stabili né avrebbe risolto il problema delle eccedenze; l'integrazione delle due leve era quindi essenziale sia per modernizzare le aziende competitive sia per sostenere le aree rurali marginali, come il Mezzogiorno. In questo modo, Colombo riuscì a saldare le esigenze interne e la strategia di ristrutturazione delineata dalla Commissione[399].

Il centrosinistra temeva che, dopo la scadenza del secondo Piano Verde nel 1970, si aprisse un vuoto negli incentivi all'agricoltura. Da qui l'interesse per la riforma della PAC, vista come occasione per assicurare continuità finanziaria alle politiche nazionali[400]. Su queste basi il ministro dell'Agricoltura, Lorenzo Natali, al Consiglio agricolo di marzo 1971, subordinò ogni decisione sui prezzi a un'intesa preliminare sulle politiche strutturali e su un impegno di spesa dedicato. Per superare questa *impasse*, il Consiglio decise di esaminare prioritariamente la componente strutturale, approfondendo le ipotesi di intervento per la formazione professionale degli agricoltori, la modernizzazione dei canali di commercializzazione e la regolamentazione dell'uso delle superfici agricole, inclusa la possibilità di cessazione dell'attività[401]. Sebbene il sostegno alla formazione godesse di un consenso pressoché unanime, le proposte relative all'estensione delle aree coltivate suscitarono riserve, soprattutto da parte della Germania

[398] Bruxelles, 592ème réunion du Comité des Représentants permanentes, Incidences financières du projet de résolution relatif à la nouvelle orientation de la politique agricole commune et des propositions de prix pour 1971/72, 19 mars 1971, HAEU, CEUE, Secrétariat général, SEC, 1971, n. 1001.
[399] Discorso pronunciato dal Presidente del Consiglio dei ministri, On. Colombo, alla inaugurazione della Fiera Internazionale dell'Agricoltura a Verona. 14 marzo 1971, pp. 1-4, AEC, Serie Presidenza del Consiglio 1971-1972, b. 132, f. 296. Si veda D. Verrastro, E. Vigilante (a cura di), *Emilio Colombo. L'ultimo dei costituenti*, Roma-Bari, Laterza, 2016, che ricostruisce la figura di Emilio Colombo lungo l'intero arco della sua carriera politica. Pur concentrandosi prevalentemente sugli incarichi nazionali, il volume aiuta a contestualizzare il coinvolgimento diretto di Colombo nei negoziati europei, inclusi quelli sulla politica agricola comune.
[400] Discorso pronunciato dal Presidente del Consiglio dei ministri, On. Colombo, alla inaugurazione della Fiera Internazionale dell'Agricoltura a Verona. 14 marzo 1971, pp. 7-11, AEC, Serie Presidenza del Consiglio 1971-1972, b. 132, f. 296.
[401] Bruxelles, le 23 mars 1971 Note a l'attention de mm. Les membres de la Commission, Compte rendu succinct de la première journée de la 146a session du Conseil «Agriculture», 22 mars 1971, HAEU, CEUE, Secrétariat général, SEC, 1971, n. 1136.

ovest[402]. Nonostante tali divergenze, fu tuttavia raggiunto un accordo di massima che, nell'anno seguente, portò all'approvazione di tre direttive socio-strutturali.

Le tre direttive del 1972 puntavano a modernizzare le aziende[403], favorire la cessazione dell'attività agricola[404] e sostenere la qualificazione professionale degli agricoltori[405]. Come osserva Laschi, gli interventi rimasero fra loro disgiunti e la Commissione parve rinunciare a un progetto organico di ristrutturazione sociale delle campagne europee. In particolare, la direttiva sull'ammodernamento subordinò l'obiettivo all'intensificazione produttiva, riaffermando l'equazione reddito=aumento della produzione e trascurando una trasformazione capitalistica del settore[406]. Un'unica innovazione si coglieva nella riserva dei contributi alle aziende dotate di un piano poliennale di trasformazione finalizzato a garantire, a fine periodo, un reddito per i lavoratori agricoli allineato a quello dei comparti extra-agricoli[407]. Tuttavia, proprio questo meccanismo parve scontrarsi con il nodo italiano dell'accentuata frammentazione fondiaria, specie nel Mezzogiorno, che impediva la costituzione di imprese di dimensioni e coesione tali da impostare e realizzare progetti di ristrutturazione su base pluriennale. Di conseguenza, il recepimento delle direttive si protrasse per anni, ostacolando l'efficacia delle misure strutturali.

Nuovi problemi derivarono da questo nodo e si legarono alla ristrutturazione della *governance* agricola italiana e all'istituzione degli enti regionali. Bonatesta ha evidenziato le tensioni crescenti tra il Ministero dell'Agricoltura e le Regioni neocostituite sul livello di governo cui spettasse il compito di recepire e implementare le direttive comunitarie. La questione non si limitava alla sola fase esecutiva, ma affondava le radici nell'esclusione originaria delle Regioni meridionali dai processi di elaborazione dei provvedimenti comunitari. Questi ultimi si configuravano, infatti, come strumenti eterodiretti e scarsamente aderenti alle peculiarità sociali, economiche e amministrative dei territori del Mezzogiorno. Secondo Bonatesta, questa dinamica prefigurava il modesto

[402] Note a l'attention de mm. Les membres de la Commission, Compte rendu succinct de la 146ème session du Conseil «Agriculture» 22-25 mars 1971, Bruxelles, le 26 mars 1971, HAEU, CEUE, Secrétariat général SEC, 1971, n. 1136.
[403] Direttiva 72/159.
[404] Direttiva 72/160.
[405] Direttiva 72/161.
[406] Laschi, *L'Europa agricola*, cit., pp. 164-165.
[407] G. Coda Nunziante, *L'Italia ha bisogno dei finanziamenti CEE ma il Parlamento li rende impossibili*, in «Corriere della sera», 25 settembre 1974.

impiego dei fondi comunitari e il conseguente dibattito sulla presunta "inefficienza" dell'apparato statale e delle amministrazioni regionali meridionali[408], contribuendo al tempo stesso a spiegare le difficoltà italiane nell'attuazione delle direttive socio-strutturali, nonostante i richiami dalla Commissione[409].

Nel giugno 1972 un gruppo di deputati socialisti presentò una proposta di legge mirata unicamente al recepimento della direttiva 160, ritenendo indispensabile evitare un'attuazione astratta, svincolata dalle specificità socioeconomiche italiane e dal neonato assetto regionale. Tale iniziativa si fondava sulla convinzione che la riduzione della manodopera agricola dovesse essere accompagnata da un'espansione occupazionale nei settori extra-agricoli[410]. La proposta di legge evidenziava altresì la tensione tra l'impostazione globale di Bruxelles e la necessità di riadattare tali misure su scala locale, individuando proprio nella Regione l'ente più idoneo a recepire concretamente la direttiva comunitaria nel quadro di una programmazione integrata.

Emanuele Macaluso, responsabile della sezione agraria del PCI, riconosceva la validità di alcuni obiettivi indicati da Mansholt – aumento della produttività, redditi rurali più elevati, condizioni ambientali capaci di frenare l'esodo dalle campagne – ma contestava l'impostazione, giudicata troppo centrata su aziende "ottimali" di tipo industriale. A suo parere, quell'impostazione avrebbe accelerato la desertificazione agricola nelle aree interne e montane italiane, senza toccare il nodo problematico del rapporto fra piccoli coltivatori e grande industria agroalimentare[411]. Da queste considerazioni derivava una posizione critica verso la PAC per cui l'assistenzialismo a favore delle microaziende, insieme all'aumento dei prezzi agricoli, gravava sui consumatori urbani e finiva per legittimare la marginalizzazione del primario in favore di un'economia mista dominata dal capitale industriale. L'euroscetticismo del PCI si traduceva in ambito agricolo nella richiesta di una riforma che, prima di ridurre la

[408] Bonatesta, *Mezzogiorno e integrazione europea*, cit., p. 211.
[409] Coda Nunziante, *L'Italia ha bisogno dei finanziamenti CEE*, cit.; Intervista al Commissario CEE Lardinois, «Se l'agricoltura in Italia va male è colpa del governo», in «Corriere della sera», 21 febbraio 1975.
[410] AP, VI legislatura, Documenti, Disegni di legge e relazioni, Camera dei deputati n. 617, proposta di legge d'iniziativa dei deputati salvatore, tocco, Achilli, Di Vagno, Strazzi, presentata il 31 luglio 1972, su "norme di attuazione delle disposizioni comunitarie sulla indennità di cessazione dell'attività agricola e la destinazione dei terreni a fini di miglioramento delle strutture".
[411] Rapporto al Comitato centrale del PCI del 17 dicembre 1973 di Emanuele Macaluso, APCI, 1973, doc, non classificata, f. 1.

presenza contadina, introducesse strumenti di integrazione territoriale e di riequilibrio della filiera agroindustriale.

Pur mantenendo la propria linea "eurocritica", le forze comuniste non riuscirono a bloccare il cammino italiano di recepimento delle direttive comunitarie. Nel giugno 1973 la proposta socialista, originata dall'iniziativa dell'anno prima, fu rilanciata dal ministro Natali in un disegno di legge volto ad integrare nel diritto nazionale le tre direttive del 1972[412]. Tuttavia, il Parlamento approvò il recepimento solo nel febbraio 1975[413], vincolando l'impegno a una revisione complessiva della normativa comunitaria di concerto con gli altri Stati membri, sulla base della constatazione condivisa che le norme non rispecchiavano appieno la realtà agricola ed economica italiana[414]. Contemporaneamente, fin dal vertice di Parigi dell'ottobre 1972 i Capi di Stato e di governo avevano deciso di istituire, entro dicembre 1973, un fondo dedicato alle regioni in ritardo di sviluppo o con forte dipendenza agricola. Questa decisione divenne il presupposto per i colloqui che, nella primavera 1975, sfociarono nella creazione del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR). In questo modo il lento recepimento delle direttive socio-strutturali e l'istituzione del nuovo strumento di coesione sembrarono svilupparsi in concomitanza, testimoniando l'interdipendenza – richiesta soprattutto dall'Italia – tra lo sviluppo capitalistico delle campagne e l'introduzione di fondi di coesione per il Mezzogiorno[415].

---

[412] L. 9 maggio 1975, n. 153.

[413] G. Selvaggi, *Approvate dalla Camera le norme agricole CEE*, in «Il Messaggero», 6 febbraio 1975.

[414] Cfr. Note sintetiche di integrazione ed aggiornamento del documento: "La Politica agricola comunitaria bilancio e prospettive", Roma, 24 ottobre 1975, AGA, Europa, b. 415 f. 3.2.3. «Si rileva che la relativa debolezza dei redditi agricoli italiani nel sistema dei prezzi comuni è determinata dall'elevato livello dei nostri costi, dovuto alle carenze storiche e tuttora persistenti delle nostre strutture produttive e commerciali, nonché dal non soddisfacente collegamento tra produzione agricola e trasformazione industriale. Ciò comporta un'importanza primaria, per il nostro Paese, del potenziamento delle iniziative comunitarie in materia di politica strutturale e, soprattutto, del miglioramento delle nostre capacità nazionali di utilizzo delle provvidenze comunitarie. In tale contesto, si ritiene opportuno sottolineare la necessità di un aumento delle quote di partecipazione comunitaria agli interventi sulle strutture, unitamente alla costituzione di fondi nel bilancio dello Stato che permettano la pronta disponibilità di risorse finanziarie a livello nazionale, al fine di garantire l'immediata utilizzazione dei contributi FEOGA. Appare inoltre urgente procedere a una revisione di alcuni contenuti delle tre Direttive del 1972, al fine di adeguarle al criterio sostanziale della preferenza comunitaria, soprattutto quando sono coinvolte produzioni caratteristiche di regioni economicamente più deboli. Il commercio intracomunitario deve rispondere a questo principio, perfezionando i meccanismi di mercato e promuovendo azioni adeguate che favoriscano il migliore inserimento delle nostre produzioni meridionali nel mercato europeo».

[415] L. Mechi, A. Varsori, *At the Origins of the European Structural Policy: the Community's Social and Regional Policies from the late 1960s to the mid-1970s,* in *Beyond the Customs Union*, cit.

La principale divergenza sulla gestione futura del Fondo riguardò, infatti, le tipologie di interventi finanziabili. Le delegazioni del Belgio e della Germania occidentale si opposero al finanziamento di infrastrutture, ritenendo prioritario concentrare gli aiuti del FESR sulla creazione di nuovi posti di lavoro. Tale posizione contrastava con l'interesse del governo italiano di ottenere ulteriori risorse da destinare ai progetti rivolti allo sviluppo infrastrutturale del Mezzogiorno. Al momento dell'approvazione del regolamento FESR, nel marzo 1975, il Consiglio dei ministri della CEE adottò una dichiarazione che raccomandava di sostenere esclusivamente le cosiddette «infrastrutture produttive», intese come opere a supporto di attività industriali, artigianali e di servizio, o comunque collegate a specifici progetti di investimento[416].

In conclusione, il ritardo italiano nel recepimento delle direttive socio-strutturali non può essere ricondotto unicamente a inefficienze amministrative – per quanto effettivamente presenti e accentuate dall'istituzione delle Regioni a statuto ordinario – ma va piuttosto interpretato anche come il portato di nodi politici profondi. Le autorità italiane privilegiarono infatti strumenti ritenuti maggiormente coerenti con le specifiche esigenze territoriali del Paese. Prevalse, in particolare, l'opzione di considerare il neonato FESR come uno strumento di intervento più congruo e il canale attraverso cui rilanciare, in sede comunitaria, una riformulazione della strategia meridionalistica italiana, integrandovi obiettivi di sviluppo agricolo e infrastrutturale. Questa impostazione aiuta anche a comprendere perché la direttiva del 28 aprile 1975 sull'agricoltura di montagna fu recepita con maggiore tempestività[417]. Diversamente dalle direttive del 1972, essa rispondeva in modo più diretto agli interessi italiani perché prevedeva un'integrazione del reddito per gli agricoltori delle aree montane, riconoscendo alle imprese rurali un ruolo di tutela del territorio e dell'ambiente.

La capacità di spesa dei fondi comunitari da parte dell'Italia rappresentò un nodo critico ricorrente nei rapporti tra il governo italiano, la Commissione europea e gli altri Stati membri. Durante il mandato di Pierre Lardinois (1973-1977) alla guida del portafoglio agricolo della Commissione, le critiche rivolte all'Italia per la persistente inadempienza nell'attuazione delle direttive comunitarie furono particolarmente

[416] HAEU, CEUE, Politique régionale, urbaine et cohésion, n. 12, Création d'un Comité de Politique Régionale (CPR): examen par le Conseil des Communautés Européennes, 14 mars 1975; Bonatesta, *Mezzogiorno e integrazione europea*, cit., pp. 139-141.
[417] Direttiva 75/268. La direttiva venne recepita con la legge n. 352 del 10 maggio 1976.

severe[418]. Il ministro Marcora, insieme alle autorità competenti, replicava frequentemente sottolineando la profonda discrepanza tra i modelli di credito e incentivo previsti a livello comunitario e le reali esigenze del sistema agricolo-produttivo italiano. Come si vedrà, tra gli obiettivi di Marcora vi sarebbe stato proprio quello di riorientare l'impiego degli strumenti finanziari europei in modo più aderente alle priorità nazionali, intervenendo sia su base territoriale, attraverso misure rivolte al Mezzogiorno, sia su base settoriale, affrontando dossier complessi come la cosiddetta «guerra del vino»[419].

3.3. Dalla scarsità alla sovrapproduzione agroalimentare. La guerra del vino di metà anni Settanta

Con l'istituzione del mercato comune vinicolo la produzione italiana iniziò a godere di un accesso privilegiato ai canali di smercio francesi. La nuova liberalizzazione, tuttavia, non fu priva di contraccolpi economici e sociali. L'ingresso sui mercati d'oltralpe di partite enologiche italiane – prodotte a costi di produzione e prezzi più competitivi rispetto ai corrispettivi francesi e per questo spesso di qualità modesta e comunque bisognosi di apporti migliorativi – innescò un progressivo irrigidirsi dei rapporti fra i due bacini produttivi.

L'afflusso, nei primi anni Settanta, di quantitativi consistenti di vino italiano – circa sette milioni di ettolitri nella campagna del 1971, quattro dei quali destinati solo alla Francia – spinse nel maggio 1972 il Ministero delle Finanze francese a istituire nuovi

[418] A. Guatelli, Intervista a P. Lardinois, *«Se l'agricoltura va male in Italia è colpa del governo»*, in «Corriere della sera», 21 febbraio 1975.

[419] Secondo le stime fornite dalla Ragioneria Generale dello Stato, le risorse assegnate all'Italia e non ancora impiegate ammontavano, all'epoca, a circa mille miliardi di lire. Si trattava non solo di fondi provenienti dalla Politica agricola comune, ma anche di risorse riconducibili ad altri strumenti finanziari dell'architettura comunitaria. In previsione di eventuali rilievi da parte degli altri Stati membri, la posizione italiana intendeva sottolineare che, pur riconoscendo alcune inefficienze amministrative interne – sulle quali si intendeva intervenire con misure correttive – la scarsa capacità di spesa era anche riconducibile a una limitata adeguatezza delle regolamentazioni comunitarie rispetto alle reali priorità dell'agricoltura italiana, in particolare nel Mezzogiorno. Quando invece gli strumenti comunitari risultavano coerenti con le specificità dell'economia nazionale – come nel caso del Fondo europeo di sviluppo regionale – l'Italia era in grado di impiegare le risorse in modo efficace, raggiungendo talvolta risultati superiori a quelli di altri Paesi, inclusa la Repubblica Federale Tedesca. Appunto per il ministro degli esteri, Arnaldo Forlani, avente per oggetto i1 Colloquio dell'Onorevole Presidente del Consiglio con il Cancelliere Schmidt, Annotazioni dello On.le Presidente del Consiglio sulla politica agricola comune, 24 giugno 1978, AGA, Europa, b. 415, f. 5.

controlli doganali[420]. Ufficialmente la misura perseguiva l'obiettivo di garantire la qualità delle importazioni; in pratica, mirava a frenare l'accesso al mercato interno e ad aumentare i costi di trasporto delle esportazioni italiane[421]. A rafforzare tale indirizzo restrittivo concorse poi la richiesta formale, avanzata da Parigi alla Commissione, di bloccare l'ingresso di vino estero in Francia, adducendo come motivazione la sovrapproduzione registrata nel *Midi*. Con un apposito *memorandum*, le autorità francesi proposero di avviare a distillazione il surplus vinicolo presente nel Mercato comune, così da limitare ulteriormente la capacità di esportazione italiana[422]. Il ministro italiano dell'Agricoltura, Lorenzo Natali, accolse la proposta francese con manifesta perplessità. Pur riconoscendo la gravità dell'eccesso produttivo nel *Midi*, la considerava una questione primaria della sola Francia, da affrontare attraverso strumenti condivisi a livello comunitario. Non era dunque giustificabile, a suo giudizio, introdurre limitazioni commerciali generalizzate a danno dell'intera produzione economica comunitaria per risolvere una crisi circoscritta a un'area specifica[423].

In un'intervista al *Corriere della Sera* il ministro dell'Agricoltura Natali ribadì, anzitutto, che il rispetto della libera circolazione dei prodotti agricoli costituiva un pilastro dell'integrazione comunitaria. A riprova della coerenza italiana, osservò che Roma avrebbe potuto lamentare, con argomenti simili, l'ingresso massiccio di latte e formaggi francesi, ma aveva scelto di non farlo proprio per non compromettere quel principio. Richiamando poi il precedente vincolo assunto in sede comunitaria, Natali ricordò come l'Italia avesse accettato di sorvegliare le proprie spedizioni di vino verso la Francia al fine di scongiurare l'attivazione delle «clausole di salvaguardia» previste in caso di gravi perturbazioni di mercato. Tale precauzione cessò di essere necessaria il 31 dicembre 1971, quando l'istituzione del catasto vitivinicolo italiano liberò il governo dall'impegno

[420] I grossisti francesi, attratti dai prezzi più competitivi del vino italiano, lo acquistavano nella speranza di ottenere margini di profitto più elevati, sfruttandolo principalmente per i *blend*. In passato, questo stesso ruolo era stato ricoperto dal vino algerino, al punto che, negli anni Cinquanta, nel Languedoc erano diffusi cartelli che denunciavano l'afflusso massiccio di vino proveniente dall'Algeria con slogan come «Fermate l'inondazione di vino algerino». cfr. L. A. Loubère, *The Wine Revolution in France*. *The twentieth century*, Princeton, Princeton University Press, 1990, p. 134. La notizia è riferita anche da Chen, *Wine in their veins*, p. 108.

[421] G. F. Ballardin, *La «guerra del vino» fra Francia e Italia*, in «Corriere della Sera», 29 maggio 1972.

[422] Id., *Parigi chiede il blocco dei vini*, in «Corriere della Sera», 30 maggio 1972. Considerando anche il biennio precedente, si rileva che, nel 1970, il valore dell'export vinicolo italiano si attestava a 18 miliardi e 856 milioni di lire, mentre, nel 1971, raggiungeva i 43 miliardi e 536 milioni. Le importazioni di vino, nello stesso arco di tempo, non superavano la soglia di 10 milioni di lire per il 1970 e di 16 milioni per il 1971.

[423] Ibidem.

assunto a Bruxelles; di conseguenza, a partire dal nuovo anno le esportazioni italiane di vino poterono riprendere senza ulteriori limitazioni[424].

L'ipotesi di un accordo informale fra Natali e il suo omologo francese, Jacques Cointat, fu ventilata da alcune testate giornalistiche. Secondo questa informazione, l'Italia si sarebbe impegnata a limitare volontariamente le esportazioni di vino, mentre la Francia avrebbe dovuto normalizzare l'accesso delle merci alle frontiere[425]. Un simile *gentleman's agreement* rifletteva il fragile equilibrio tra l'obiettivo comunitario di liberalizzare gli scambi e le spinte protezionistiche degli interessi organizzati, spingendo le parti a preferire soluzioni pragmatiche e non formalizzate per disinnescare tensioni e prevenire reazioni ostili dei produttori. Il progetto francese di bloccare il vino italiano venne infine ritirato: Cointat temeva una ritorsione speculare di Roma sulle importazioni transalpine di latticini e formaggi e, allo stesso tempo, poteva contare sulla proposta immediata della Commissione di abbassare i dazi sulle carni provenienti da Paesi terzi, soprattutto dall'America Latina[426].

La complessa dialettica negoziale descritta rientrava nella fisiologia della PAC, in cui era prassi consueta il continuo aggiustamento degli scambi con interventi correttivi per far fronte a ogni inceppamento nel percorso di liberalizzazione. Infatti, le tensioni tra i due Paesi riesplosero nel 1974, quando un'abbondante vendemmia nella stagione precedente generò in Francia notevoli giacenze invendute, inducendo il governo di Parigi a irrigidire nuovamente i controlli doganali[427]. Il concretizzarsi di una sovrapproduzione vinicola in quell'anno spinse le istituzioni europee a rivalutare le proprie strategie di intervento. In particolare, appariva improrogabile il ricorso alla distillazione obbligatoria per smaltire le eccedenze e tonificare il mercato[428]. Si consideri che la Commissione, rappresentata dal commissario all'agricoltura Lardinois, fu chiamata a una revisione complessiva del regolamento comunitario sul vino. Il nuovo indirizzo cercava di

[424] S.n., *Francia e Italia nel «mercato comune»*, in «Il Corriere vinicolo», XLIV, 22, 3 giugno 1972.
[425] S.n., *Guerra al vino italiano*, in «Il Corriere della Sera» 21 maggio 1972.
[426] V. Zucconi, *Parigi ritira il suo piano a difesa del vino francese*, «La Stampa», 31 maggio 1972.
[427] La produzione francese passò da 82,9 milioni di ettolitri nel 1973 a 75,1 nel 1974; quella italiana rimase stabile su 76,7 e 76,8 milioni di ettolitri. Le giacenze comunitarie, scese da 80,2 milioni di ettolitri nel 1971 a 59 nel 1973, risalirono a 87 all'inizio della campagna 1974.
[428] Il Consiglio adottò un primo provvedimento (Reg. n. 267/75 del 31 gennaio 1975) per avviare alla distillazione, nel periodo compreso fra il 30 marzo e il 6 giugno 1975, di 4.600.000 ettolitri di vino da pasto. In seguito, nell'aprile dello stesso anno, fu emanato il Regolamento n. 1036/75, che prevedeva ulteriori operazioni di distillazione da effettuare fra il 7 giugno e il 31 luglio 1975, con la possibilità di anticipare la data di avvio (7 giugno), purché si anticipasse in pari misura anche la data di conclusione (31 luglio).

accelerare il percorso iniziato nel 1970, attraverso la disposizione di misure che regolassero più efficacemente l'equilibrio tra domanda e offerta, puntando sulla produzione di qualità e inasprendo la "prestazione vinica", ovvero l'obbligo ai produttori di consegnare i sottoprodotti della vinificazione, come le vinacce e le fecce, per ridurre le frodi e scoraggiare la produzione eccessiva[429].

Dal punto di vista italiano le eccedenze vinicole erano considerate l'esito contingente di due vendemmie particolarmente generose più che un fenomeno strutturale; a conferma, Roma sottolineò come i disordini valutari del 1971 e lo choc petrolifero del 1973 avessero innescato una fase di recessione e stagflazione, riducendo il potere d'acquisto dei consumatori europei e incidendo immediatamente sulla domanda di vino, più elastica rispetto a quella dei beni essenziali. Per questo motivo il governo insisté sulla necessità di non trarre conclusioni permanenti dagli squilibri di mercato e rivendicò il diritto a preservare la propria capacità esportatrice. Pur dichiarandosi disponibile a valutare correttivi alla normativa comunitaria, la delegazione italiana contestò la proposta della Commissione, reputandola eccessivamente generalista, e chiese esplicitamente di evitare misure che avrebbero penalizzato indiscriminatamente anche le produzioni di alta qualità[430]. L'Italia continuò a puntare sull'incremento delle esportazioni di vini di pregio e, nel negoziato del 1975, accettò di bloccare per due anni i nuovi impianti viticoli esclusivamente a condizione di escludere le superfici destinate alle denominazioni di origine controllata e i progetti di ammodernamento previsti dalla direttiva 159/72[431].

Chen ha esaminato la riforma dell'OCM vino rapportandola alle diverse tradizioni vitivinicole dell'Italia e della Francia. A suo avviso, la posizione italiana rifletteva una tradizione regolatoria più «liberale», per cui occorreva preservare un sistema che incentivava la circolazione dei prodotti italiani. Parigi, forte di un'impostazione storicamente «interventista», sosteneva invece un quadro più restrittivo, fondato su limiti alle nuove piantagioni e incentivi allo sradicamento delle viti di bassa qualità. Per attenuare le resistenze interne, il governo francese avrebbe cercato quindi di trasferire a livello comunitario la responsabilità della regolamentazione, sostenendo la necessità di

[429] Un resoconto dettagliato delle valutazioni della Commissione è presente in Ministero del Bilancio e della Programmazione economica Appunto per l'on. Ministro su: Politica agricola Comune: la situazione delle organizzazioni comunitarie di mercato dei vari settori produttivi, AGA, Europa, b. 415, f. 4.
[430] Ivi, p. 26.
[431] Tra le proposte vi era anche la riduzione delle accise sul consumo di vino e la promozione dell'uso del vino per la produzione di aceto.

distinguere tra produzioni competitive e quelle non conformi alle esigenze del mercato[432]. Queste divergenze potrebbero essere, però, lette anche come il riflesso di due strategie commerciali differenti per affrontare la prospettiva di integrazione euromediterranea, che negli stessi anni stava prendendo corpo, e di cui si parlerà più approfonditamente nei prossimi capitoli. L'Italia, la cui produzione comprendeva una quota rilevante di vini di qualità inferiore destinati al *blend*, temeva che l'apertura ai mercati extra-CEE avrebbe marginalizzato i suoi produttori meno competitivi, sostituiti da importazioni a basso costo provenienti dal Mediterraneo. Di conseguenza, la sua priorità fu preservare il modello esistente e proteggere i viticoltori più esposti alla concorrenza internazionale. La Francia, invece, disponendo di un sistema produttivo più orientato alla qualità e già proiettato verso il mercato internazionale, puntava a eliminare le produzioni meno redditizie per consolidare un comparto vinicolo ad alto valore aggiunto. Sebbene l'Italia aspirasse anch'essa a crescere nella fascia qualitativa, non poteva tenere il passo della produzione francese, poiché in molte aree del Mezzogiorno la vitivinicoltura aveva principalmente funzione di sussistenza per piccole aziende familiari. Ancora nel 1991 Niederbacher scriveva che

«nel Mezzogiorno la vitivinicoltura è una risorsa insostituibile per assicurare la valorizzazione del territorio e la sopravvivenza di molti agglomerati urbani e rurali, mentre nel Centro-Nord […] esiste una prospera e diffusa viticoltura che si trova in zone economicamente molto sviluppate, in terreni fertili suscettibili di adeguata valorizzazione anche con altre colture, e che non è quindi tanto essenziale per la società, e per la stessa agricoltura, quanto quella del Sud»[433].

Le tensioni commerciali riesplosero a metà decennio. Nella seduta consiliare del 9 settembre 1975, mentre si profilava un'intesa di massima, il ministro francese dell'Agricoltura Jacques Bonnet annunciò l'applicazione, fino al 31 dicembre, di un prelievo doganale del 12% sul vino proveniente dall'Italia. Parigi giustificò la misura con la svalutazione della lira rispetto al franco, ritenuta causa di un vantaggio competitivo

[432] Chen, *Wine in their veins*, cit., p. 106.
[433] A. Niederbacher, *Eccedenze*, in «Mondo agricolo», 24 novembre 1991, presente anche in Id., *Argomenti di economia e politica vitivinicola*, Milano, Unione Italiana Vini Editrice, 2003, pp. 61-63.

indebito per le esportazioni italiane[434]. Era una nuova violazione dei principi fondanti del MEC. La Commissione lo definì «inaccettabile», ne chiese l'immediata revoca e varò nuovi interventi. Decise così di ampliare l'elenco dei paesi terzi destinatari del vino comunitario e di aumentare le restituzioni all'esportazione per alleggerire le scorte[435]. Anche la delegazione italiana reagì, sospendendo la partecipazione ai negoziati sulla revisione dell'OCM finché non fosse ripristinata la piena libertà di circolazione dei vini, ma evitò comunque contro-misure sulle importazioni agricole francesi, mantenendo un atteggiamento cooperativo per non inasprire ulteriormente la crisi[436].

La tassa del 12% imposta da Parigi costituisce l'epilogo di una fase di crescente tensione interna in Francia. Il deterioramento era culminato nella primavera 1975, quando le manifestazioni di Sète e Montpellier avevano di fatto bloccato l'ingresso del vino italiano[437]. In risposta, Roma aveva informato la Commissione della violazione, chiedendo una formale condanna di Parigi e sollecitando la convocazione straordinaria del Consiglio dei ministri dell'Agricoltura, riunitosi a Lussemburgo il 15 aprile. Davanti ai partner comunitari la delegazione francese attribuì la sospensione delle importazioni alle pressioni dei viticoltori del Midi e ai conseguenti problemi di ordine pubblico. Ottenute rassicurazioni sull'imminente riapertura delle frontiere, il Consiglio varò due misure di sostegno: autorizzò una seconda distillazione comunitaria e consentì a Parigi di erogare aiuti nazionali per lo stoccaggio di 1,5 milioni di ettolitri di vino da pasto italiano già acquistati dagli operatori transalpini[438].

---

[434] Télex de M. l'Ambassadeur, Représentant Permanent de la France auprès des Communautés européennes à M. le Président de la Commission des Communautés européennes, Institution d'une taxe sur certains vins importés, 12 septembre 1975. HAEU, CM2, 1975, n. 01147/001.

[435] Sino ad allora, era previsto che i paesi del MEC potessero esportare vino a un regime favorevole solo ai paesi scandinavi.

[436] Ministero del Bilancio e della Programmazione economica Appunto per l'on. Ministro su: Politica agricola Comune: la situazione delle organizzazioni comunitarie di mercato dei vari settori produttivi, p. 32, AGA, Europa, b. 415, f. 4.

[437] S.n., *Un nouveau round dans la guerre du vin*, in «La Cité», 13 giugno 1975; A. Guatelli, *Guerra del vino: l'Italia chiede una riunione urgente della CEE*, in «Corriere della Sera», 30 marzo 1975.

[438] Europe Agence Internationale D'information Pour La Presse, 17 avril 1974, in HAEU, CEUE, *Presse, information, communication et porte-parole*, n. 2159. «La proposta della Commissione europea che ha permesso al Consiglio di risolvere questa situazione, comprende l'impegno ad adottare una serie di misure destinate ad equilibrare il mercato del settore vitivinicolo anteriormente al primo agosto del 1975. In sintesi, si tratta di autorizzare senza limiti quantitativi la distillazione delle eccedenze di vino mediante il versamento di un premio a carico del Feoga (1,56 unità di conto per grado ettolitro contro 1,58 unità di conto usate finora per varie operazioni)». M. Maglio, *Parigi costretta a revocare l'«embargo» ai vini italiani*, in «Il Tempo», 16 aprile 1975.

La gestione delle eccedenze vitivinicole rimase a lungo una priorità dell'agenda agroalimentare europea. Per l'Italia, che traeva indiscussi vantaggi competitivi dalla liberalizzazione comunitaria, non vi era interesse a porre limiti severi alla propria produzione. Il settore, specie nelle regioni meridionali, continuava a presentarsi come uno sbocco redditizio nonostante i piani di diversificazione colturale varati per evitare un'espansione eccessiva della coltura della vite[439]. Di fatto, le misure correttive disposte dalla Commissione avevano una natura essenzialmente temporanea, per ragioni di pragmatismo, ma anche avvalorando implicitamente la tesi italiana dell'origine congiunturale delle distorsioni; tuttavia, nuovi surplus francesi nel 1977 resero necessario ripristinare provvedimenti di contenimento a tutela del mercato interno transalpino, innescando un nuovo ciclo di tensioni all'interno della CEE. Roma richiamò i precedenti blocchi alle proprie esportazioni per denunciare la logica selettiva degli interventi e segnalare l'assenza di misure analoghe per il comparto cerealicolo. Tuttavia, se l'accumulo di scorte smentiva l'attesa di poter contare esclusivamente sull'espansione dei consumi comunitari per assorbire le eccedenze, restava il fatto che anche altri prodotti soffrivano delle medesime contraddizioni tra offerta e domanda[440].

Marcora, pur scettico verso limitazioni troppo stringenti, evitò di esasperare lo scontro con la Francia, consapevole che un confronto frontale avrebbe minato la stessa stabilità negoziale. Proprio perché la "guerra del vino" coinvolgeva filiere non complementari, Roma riconobbe che la soluzione delle eccedenze – nel rispetto della libera circolazione – richiedeva un'intesa con il principale produttore continentale. Ne scaturì dunque la scelta di non incrinare il coordinamento con Parigi, indispensabile per tutelare, all'interno della Comunità, gli interessi mediterranei e garantire adeguati meccanismi di salvaguardia in vista delle future aperture verso il Maghreb.

Intervistato nella primavera 1975, Marcora avvertì che la crescente liberalizzazione euromediterranea poneva rischi specifici all'agricoltura italiana. Ribadì che Roma non avrebbe potuto avallare nuove concessioni commerciali senza garanzie

[439] Intervistato dal Corriere della sera il neoministro Marcora disse che «ad esempio, e gliel'ho detto ai signori comunitari, il sostegno alla produzione italiana di grano duro non è una invenzione assistenziale perché, nel Meridione, i terreni adatti al grano duro sono anche adatti alla vite e senza un adeguato sostegno al grano duro la vite è più remunerativa: ed ecco la sovrapproduzione di vino». D. De Stefano, *Marcora spiega come intende difendere l'Italia nella «guerra» del vino con la Francia*, 14 aprile 1975.

[440] Di queste pressioni sembrò più accorta la stampa francese che raccontava le violente proteste degli agricoltori francesi. Cfr. ad esempio S.n., *Viticulteurs en colère ä Paris: «Nous demandons que notre revenu soit garanti»*, in «Le Figaro», 19 mai 1977.

puntuali: i Paesi mediterranei esportavano infatti nella CEE prodotti direttamente concorrenti con le colture del Mezzogiorno – vino, agrumi, fiori, ortofrutticoli freschi quali patate primaticce, cavolfiori e carciofi – e l'ipotesi di ridurre i dazi comunitari sino all'80% avrebbe distribuito i benefici dell'apertura tra tutti gli Stati membri, mentre i costi si sarebbero concentrati quasi esclusivamente sull'Italia, e solo in parte sulla Francia[441]. La vicenda del vino, con la ricorrente sovrapproduzione e le tensioni doganali franco-italiane, forniva a Marcora la prova della vulnerabilità strutturale dell'agricoltura meridionale e imponeva di affiancare alla liberalizzazione nuovi strumenti compensativi che ammortizzassero i costi della liberalizzazione euromediterranea. Roma, pur accettando in linea di principio l'integrazione regionale, operò quindi – in stretto coordinamento con Parigi – perché la CEE sancisse il principio di risarcimento ai produttori comunitari nel caso di perturbazioni di mercato derivanti dalle importazioni maghrebine. Il risultato fu l'adozione di una distillazione speciale destinata ad assorbire le eccedenze vinicole e a mantenere un livello minimo di remunerazione, attenuando l'impatto di un'apertura commerciale considerata altrimenti squilibrata[442].

La formalizzazione giuridica di tale meccanismo si rivelò più complessa del previsto. L'Italia vincolò la prosecuzione dei negoziati con i Paesi del Maghreb alla garanzia di una tutela per la produzione interna. In questo modo riuscì a ottenere, con l'adozione del Regolamento 1932/75 del 22 luglio 1975, l'avvio automatico della distillazione speciale ogni volta che le disponibilità vinicole comunitarie – derivanti dalla somma della produzione interna e delle importazioni dal Maghreb – avessero superato la soglia critica fissata annualmente dal Consiglio su proposta della Commissione[443]. Per

[441] D. De Stefano, *Marcora spiega come intende difendere l'Italia nella «guerra» del vino con la Francia*, Corriere della sera, 14 aprile 1975.

[442] Ministero del Bilancio e della Programmazione economica Appunto per l'on. Ministro su: Politica agricola Comune: la situazione delle organizzazioni comunitarie di mercato dei vari settori produttivi, p. 34, AGA, b. 415, f. 4.

[443] Le modalità di attuazione furono ulteriormente precisate dal Regolamento 1933/75, che individuò nella variazione del prezzo del vino da pasto il principale indicatore di instabilità del mercato. In particolare, si stabilì che una perturbazione si sarebbe verificata nel caso in cui il prezzo medio del vino con gradazione minima di 11° fosse rimasto, per almeno due settimane consecutive, inferiore alla media dei prezzi limite per l'intervento comunitario. La verifica della situazione del mercato sarebbe avvenuta con cadenza semestrale (15 dicembre e 15 aprile), con la possibilità di un terzo accertamento straordinario a settembre in caso di importazioni anormalmente elevate. Il quantitativo di vino da avviare alla distillazione sarebbe stato pari al volume delle importazioni registrate nei mesi in cui la perturbazione era stata constatata, con beneficiari esclusivamente le associazioni di produttori di vino rosso con gradazione minima di 11°. Il prezzo minimo di acquisto del vino da distillare venne fissato al livello del prezzo limite per l'intervento, mentre il premio di distillazione fu vincolato alla differenza tra tale valore e il prezzo dell'alcol vinico.

evitare che le preferenze tariffarie alterassero il mercato e attivassero troppo facilmente il dispositivo delle distillazioni, un secondo regolamento, il 2506/75 del 29 settembre 1975, rafforzò i controlli alle frontiere: ogni partita di vino offerta a un prezzo inferiore al riferimento veniva assoggettata al dazio pieno e segnalata immediatamente alla Commissione. Qualora tali infrazioni fossero risultate sistematiche, la Comunità si riservava di revocare le agevolazioni a tutte le importazioni dal Paese inadempiente.

L'impegno dell'Italia nella definizione di queste clausole di tutela va colto nel tentativo di assorbire la questione vinicola in una rinnovata intesa con la Francia nel quadro CEE. I due Paesi, entrambi produttori ed esportatori di vino, si opposero a una liberalizzazione euromediterranea priva di salvaguardie, per il timore che l'ingresso di produzioni a minor costo dai paesi terzi erodesse le loro quote di mercato comunitario. La distillazione speciale e il potenziamento dei meccanismi di salvaguardia commerciale divennero per l'Italia le leve negoziali utili a preservare la propria produzione e a consolidare la propria posizione nel MEC[444]. L'integrazione dei mercati europei, lungi dal procedere in linea retta, si sviluppò fra contraddizioni e conflitti. Sul piano giuridico l'espansione del commercio vinicolo rese necessario un susseguirsi di regolamenti volti a perfezionare la normativa di base e a disciplinare ogni aspetto tecnico. Sul piano commerciale, invece, le tensioni si manifestarono non senza reazioni violente, producendo ripercussioni diplomatico-economiche di rilievo: le frizioni con la Francia per il vino italiano mostrano come il processo di convergenza amministrativa fosse soggetto a continui contraccolpi e a sostanziali rinegoziazioni delle regole precedenti. Il persistente squilibrio fra domanda e offerta di vino nella CEE va interpretato come una conseguenza diretta del drastico ridimensionamento dei consumi seguito alla crisi petrolifera. La perdita di potere d'acquisto indotta dall'aumento dei prezzi energetici ebbe infatti l'effetto di indebolire sensibilmente il mercato dei beni non essenziali, fra cui il vino, aggravando così le eccedenze produttive e sconquassando gli equilibri di mercato intracomunitari[445].

Poiché l'Italia registrava una bilancia commerciale agroalimentare strutturalmente deficitaria, il contenimento del disavanzo doveva fondarsi sull'espansione dei comparti a

[444] Caviglia, *Manuale di diritto*, cit.
[445] «Si mangia ora meno carne e si beve meno vino, ma si consumano più pane e più patate». S. Sebastianelli, *Per la «guerra del vino» ora si parla di un armistizio, ma su quali basi?*, in «l'Unità», 6 aprile 1975.

elevata vocazione esportatrice. La liberalizzazione dei mercati interni alla CEE, incrementando i volumi di spesa per derrate a domanda anelastica, rese inevitabile rafforzare l'incentivazione delle esportazioni nazionali. All'inizio degli anni Settanta la Commissione, sollecitata dal pressing dei paesi terzi mediterranei e dall'aumento dell'onere finanziario della PAC, ipotizzò l'apertura dei mercati comunitari alle forniture mediterranee. Tale prospettiva comprometteva la strategia export-led italiana e confermava i margini di manovra ridotti di Roma nel riequilibrio della bilancia agraria[446] e nella tutela della sostenibilità delle filiere meridionali[447]. È questa contrazione degli spazi decisionali che orientò la scelta di una linea protezionistica nel dialogo euromediterraneo, finalizzata a salvaguardare i comparti più strategici per l'economia nazionale.

3.4. Contrazione agricola, nuovi modelli di consumo e tentativi di ristrutturazione della PAC

Alle frizioni di natura commerciale si sovrappose, quasi simultaneamente, l'erosione dell'ordine monetario internazionale eretto a Bretton Woods; la sospensione, nell'agosto 1971, della convertibilità del dollaro in oro e la conseguente fine dei cambi fissi inaugurarono ciò che Robert Gilpin avrebbe definito un «non-sistema di tassi di cambio flessibili»[448]. La volatilità valutaria che ne derivò complicò la programmazione degli interventi di prezzo e di cofinanziamento comunitario in agricoltura.

Fino al 1971 i prezzi agricoli comunitari venivano fissati annualmente in Unità di Conto e tradotti nelle valute nazionali al tasso di cambio fisso[449]. Con la fine di Bretton

[446] Il riferimento è anzitutto alla Politica globale mediterranea di cui si parlerà nel capitolo 6.
[447] S.n., *Dal vino alla politica per i paesi mediterranei*, in «Il Sole 24 Ore», 19 aprile 1975.
[448] «The term "*nonsystem*" refers to the fact that international monetary affairs are not governed by any rules or understandings regarding such things as exchange rate adjustment or liquidity creation. The "system" may, at best, be characterized as a "reference range" system, so named because the central banks of the three dominant monetary powers – the United States, Germany, and Japan – have cooperated (and sometimes have not cooperated) to keep their exchange rates aligned or to change them in an orderly fashion». R. Gilpin, *The challenge of global capitalism: The world economy in the 21st century*, Princeton, Princeton University press, 2000, p. 124. Corsivo originale.
[449] Introdotta nel 1962, l'U.C. corrispondeva a 1 dollaro statunitense ed era convertita nelle singole valute nazionali in base a tassi di cambio ufficiali e fissi, come ad esempio 625 lire italiane, 4,93 franchi francesi, 4 marchi tedeschi. In questo modo, un prezzo agricolo fissato a 100 U.C. garantiva un'equivalenza automatica di 62.500 lire in Italia o 400 marchi in Germania, assicurando coerenza tra i diversi mercati nazionali e uniformità dei livelli di prezzo all'interno della Comunità.

Woods quel meccanismo divenne insostenibile: rivalutazioni e svalutazioni avrebbero fatto oscillare di continuo i listini interni, minacciando la coerenza della PAC. Per evitare un riallineamento incessante dei prezzi, il Consiglio introdusse i tassi verdi, cioè cambi agricoli convenzionali (la "lira verde", il "marco verde") sganciati dai corsi ufficiali[450]. Il loro scopo era contenere l'impatto delle fluttuazioni monetarie sui prezzi interni, mantenendo stabile il reddito degli agricoltori e prevenendo spinte inflazionistiche[451]. In pratica, rispetto ai Paesi facenti parte del "serpente monetario", i tassi verdi si adeguavano solo in misura inferiore a quanto sarebbe avvenuto se avessero seguito il cambio reale. Tuttavia, nei Paesi con monete forti il tasso verde restava sopravvalutato, quindi il prezzo calcolato in valuta locale risultava più basso e penalizzava l'export; al contrario, nei Paesi con monete deboli il prezzo era gonfiato e incentivava le vendite all'estero[452]. Per neutralizzare queste distorsioni la CEE istituì gli Importi Compensativi Monetari (ICM), sovvenzioni o prelievi che annullavano la differenza fra il prezzo derivante dal tasso verde e quello che sarebbe scaturito dal cambio di mercato[453]. Ogni volta che un tasso verde veniva riallineato alla sua valuta (ad esempio la lira o il marco), gli ICM si riducevano di pari passo: ciò faceva salire i prezzi interni nei Paesi svalutati e li faceva scendere in quelli rivalutati, ristabilendo l'equilibrio concorrenziale intracomunitario[454].

Gli ICM furono applicati solo ad alcuni comparti – cereali, carni bovine e suine, lattiero-caseari, zucchero, vino da tavola e pochi trasformati – ma divennero un correttivo

[450] ASPCM, DPC – Dipartimento politiche comunitarie, b. 59, Politiche agricole 1982, f. Agrimonetario, Ministero degli Esteri, Appunto di documentazione per la riunione del CIPES, 13 gennaio 1979.
[451] ASPCM, DPC – Dipartimento politiche comunitarie, b. 59, Politiche agricole 1982, f. Agrimonetario, Appunto per l'on. Ministro, Oggetto: Gli importi compensativi monetari (I.C.M.), datato 9 novembre 1982.
[452] Un esempio concreto è la "lira verde": se fosse stata svalutata in misura corrispondente all'attuale tasso di cambio rispetto alle valute dei Paesi del "serpente monetario", un'Unità di Conto (U.C.) varrebbe circa 1.300 lire; invece, il suo valore attuale è di sole 1.258 lire (circa il 3,2% in meno). Al contrario, il "marco verde" non è stato rivalutato al livello del marco reale, che porterebbe il valore di una U.C. a 2,4 marchi, mentre resta fissato a 2,65 DM (equivalenti a 1.417 lire). Di conseguenza, per uno stesso prodotto e la medesima quantità, l'agricoltore italiano riceve 1.258 lire mentre quello tedesco ne ottiene 2,65 marchi, ossia 1.417 lire. Questa distorsione incide sia sulla produzione agricola, alterando la competitività e i redditi dei produttori, sia sugli scambi commerciali all'interno della Comunità. Ivi, p. 3.
[453] I tassi verdi erano stabiliti dal Consiglio europeo e, quando necessario, corretti su proposta della Commissione, che ne monitorava il funzionamento. Le verifiche si svolgevano nel ciclo ordinario dei negoziati annuali sui prezzi e, in via straordinaria, in riunioni *ad hoc* dedicate. Sul finire del decennio la Commissione arrivò a proporre un meccanismo di aggiustamento 'semi-automatico', con scatti periodici dei tassi rappresentativi ogni sei mesi per le valute deboli e ogni anno per le valute forti, al superamento di determinate soglie di scostamento rispetto al cambio di mercato. La proposta, però, si arenò: i governi membri erano riluttanti a trasferire a una procedura tecnica della Commissione un potere che incideva direttamente sui prezzi agricoli interni e dunque sugli equilibri sociali e redistributivi, preferendo mantenere un controllo politico caso per caso.
[454] Cfr. R. Strauss, *Economic Effects of Monetary Compensatory Amounts*, in «Journal of Common Market Studies», XXI, 3, March 1983, pp. 261-281.

indispensabile per salvaguardare la coerenza del sistema dei prezzi comuni e, insieme, la libertà di circolazione dei prodotti agricoli[455]. Nei Paesi a moneta debole, il prezzo agricolo interno veniva calcolato usando un tasso verde sopravvalutato rispetto al cambio effettivo; di conseguenza risultava più basso in termini di valuta nazionale e non copriva pienamente i costi, che continuavano invece a riflettere il cambio reale. Ciò scoraggiava gli agricoltori locali, mentre al consumo il prezzo appariva contenuto. Allo stesso tempo le importazioni, tassate in frontiera con un ICM negativo (sovvenzione all'export del Paese forte), arrivavano sul mercato interno senza subire l'intero effetto della svalutazione, quindi diventavano più concorrenziali. Questo doppio effetto – prezzi al dettaglio più bassi e maggior presenza di merce estera – attenuava le spinte inflazionistiche tipiche di una valuta in deprezzamento e limitava l'erosione dei saldi valutari nazionali, perché parte dell'onere finanziario veniva riversata sul bilancio comunitario. Per Stati come l'Italia gli ICM agirono, di fatto, da ammortizzatore macroeconomico, alleggerendo la pressione sui conti esterni e fornendo un sostegno indiretto all'intero sistema economico, non solo al settore agricolo[456].

Per far fronte alle distorsioni introdotte dagli ICM e coerentemente con il loro carattere transitorio, la Commissione europea sottopose al Consiglio una proposta di regolamento volta a introdurre nuovi tassi rappresentativi in ambito agricolo. L'obiettivo era quello di avviare una progressiva riduzione – e, in prospettiva, un definitivo superamento – degli I.C.M., ristabilendo così la coerenza tra i prezzi agricoli comuni, i tassi di cambio effettivi e la stabilità del mercato interno. La proposta prevedeva tre principali linee d'azione. In primo luogo, si intendeva fissare un limite alla variazione degli I.C.M., imponendo la revisione del tasso verde ogniqualvolta fosse superata una soglia prestabilita. In secondo luogo, veniva introdotto un meccanismo di adeguamento automatico del tasso verde in funzione dell'andamento dei cambi effettivi su un periodo di riferimento (18 mesi su 24), con cadenze differenziate in base alle specificità delle monete. Infine, per contenere le oscillazioni dei prezzi agricoli nazionali, si prevedeva un tetto massimo alla variazione del tasso verde, da attuarsi mediante un aggiustamento proporzionale degli ICM ai tassi di mercato.

---

[455] Cfr. D. Hassan, C. Viau, *Le comportement des prix agricoles dans l'inflation en cours des anneées '70. Comparison entre les pays de la CEE*, in «Économie rurale», 139, avril 1980, pp. 11-22.

[456] ASPCM, DPC – Dipartimento politiche comunitarie, b. 59, Politiche agricole 1982, f. Agrimonetario, Ministero del Bilancio e della programmazione economica, Direzione generale per l'attuazione della programmazione economica, Nota informativa per il CIPE, 3 giugno 1977, p. 3.

La portata della proposta suscitò un acceso dibattito in Italia. Dalle frequenti riunioni interministeriali presso il Ministero del Bilancio – cui partecipavano rappresentanti dei dicasteri del Tesoro, dell'Agricoltura e Foreste, del Commercio Estero e degli Affari Esteri – emersero posizioni contrastanti sulla sua opportunità. Le divergenze riflettevano la difficoltà di contemperare gli effetti della riforma sul comparto agricolo con le esigenze più ampie della stabilità macroeconomica nazionale[457]. Le questioni furono affrontate nel Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE). Istituito con la legge 27 febbraio 1967, n. 48, il CIPE era l'organo governativo preposto a delineare gli indirizzi e le priorità di intervento in ambito economico, finanziario e infrastrutturale. Per quanto riguarda il comparto agricolo, il CIPE era competente nell'approvazione di programmi e progetti di intervento, definendo i criteri di finanziamento e promuovendo politiche volte a consolidare la competitività e lo sviluppo rurale. In sostanza, rappresentava la sede in cui venivano armonizzate le istanze di diversi ministeri (Agricoltura, Tesoro, Bilancio, ecc.), offrendo una visione integrata per le iniziative pubbliche a livello nazionale[458]. Data la natura multisettoriale di questo tavolo, il ministro del Tesoro, Gaetano Stammati, aveva insistito nel 1977 sulla necessità di affidare l'esame delle monete verdi a un organo collegiale proprio al CIPE, onde evitare che decisioni settoriali potessero compromettere l'equilibrio macroeconomico generale[459].

Si profilava una tensione tra la priorità di contenere l'inflazione, cruciale per la stabilità macroeconomica, e l'esigenza di erogare un sostegno diretto a specifici segmenti agricoli che, grazie a prezzi amministrati più elevati, beneficiavano di una redditività in parte "artificiale". In quest'ultimo scenario, sarebbe stato necessario conservare il sistema degli ICM, seppure con la possibilità, in via autonoma, di procedere a una loro riduzione progressiva, in funzione dell'andamento complessivo dell'economia nazionale[460].

---

[457] Ibidem.

[458] Cfr. Luca Einaudi, *Il Cipe e gli investimenti infrastrutturali*, in «Rivista giuridica del Mezzogiorno», XXIX, 4, dicembre 2015, pp. 697-706; P. Ciriello, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, Napoli, Jovene, 1981; G. Mobilio, *CIPE e Costituzione. Governare attraverso i Comitati interministeriali*. Napoli, Editoriale scientifica, 2018.

[459] ASPCM, DPC – Dipartimento politiche comunitarie, b. 59, Politiche agricole 1982, fasc. Agrimonetario, Ministero del Bilancio e della programmazione economica, Direzione generale per l'attuazione della programmazione economica, Appunto per l'on ministro, oggetto: Importi compensativi monetari, 15 settembre 1977.

[460] Ivi, allegato I.

Il dibattito sugli ICM rifletteva anche l'ambigua collocazione dell'agricoltura italiana all'interno degli equilibri settoriali del Paese e delle priorità della politica economica nazionale. Il processo di modernizzazione del settore primario, avviato negli anni Cinquanta e proseguito nei due decenni successivi, era stato sostenuto dalla congiuntura favorevole dell'economia internazionale, con ritmi di crescita particolarmente accentuati nel Mezzogiorno[461]. Fino alla metà degli anni Settanta, infatti, l'agricoltura meridionale aveva conosciuto una fase di espansione relativamente dinamica, interrotta solo nella seconda parte del decennio, senza tuttavia interrompere la traiettoria complessiva di trasformazione del settore[462].

Le turbolenze monetarie e gli squilibri macroeconomici esplosi nel 1971 condizionarono il processo di liberalizzazione del comparto agricolo, aggiungendosi a fenomeni di più lunga durata, come la riduzione dell'eccedenza di manodopera e l'orientamento della domanda verso produzioni sempre più standardizzate. Nonostante queste criticità, le politiche comunitarie di stabilizzazione dei prezzi e i programmi di sostegno al reddito assicurarono un margine di continuità. Anche le aree rurali più marginali riuscirono, infatti, ad adottare innovazioni tecniche[463]. Malgrado l'agricoltura italiana partecipasse attivamente ai processi di trasformazione del mondo rurale europeo, Fabiani illustra come essa non fosse riuscita a ritagliarsi un ruolo di primo piano nei mercati nazionali e internazionali, poiché il suo inserimento nella filiera agroalimentare comunitaria avvenne più come un adattamento imposto dalle regole comunitarie che come il frutto di una strategia consapevole e propositiva[464].

Fino ad allora, la partecipazione italiana alla CEE non aveva comportato trasferimenti di risorse sufficienti a modificare la sua posizione comparativa nel Mercato agricolo comune né a riequilibrare le disparità socioeconomiche interne[465]. Anche oltre

---

[461] Il tasso di crescita della produzione agricola nel trentennio 1945-75 è più alto nel Mezzogiorno (2,7%) che nel resto del paese (2,6%). M. Gorgoni, *Produzioni e mercati agroalimentari dal dopoguerra a oggi*, in «Meridiana», I, settembre 1987, pp. 113-132, p. 115.

[462] Cfr. G. Anania e R. Fanfani, *Trasformazione dell'agricoltura e intervento pubblico nel Mezzogiorno. Il caso della Calabria*, Cosenza, Marra editore, 1983.

[463] G. Fabiani, F. Favia, *Vitalismo produttivo e precarietà strutturale nell'agricoltura campana contemporanea*, in P. Magry, P. Villani (a cura di), *Storia d'Italia dall'Unità a oggi. Le Regioni. La Campania*, Torino, Einaudi, 1990, pp. 1089-1140.

[464] G. Fabiani, *L'evoluzione dei sistemi agricoli contemporanei*, in A. De Bernardi, P. P. D'Attorre (a cura di), *Studi sull'agricoltura italiana. Società rurale e modernizzazione,* in «Annali della Fondazione Feltrinelli», XXIX, 1994, pp. 545-588, p. 583.

[465] Cfr. Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, Rapporto Europa, Assemblea del Cnel, 8-9 marzo 1979, Roma, Cnel, 1979.

vent'anni dopo i Trattati di Roma, il divario tra l'Italia e gli altri Stati membri, soprattutto in termini di sviluppo regionale, si manteneva marcato[466]. Queste criticità erano particolarmente evidenti nel settore agricolo, dove persistenti differenze di produttività e competitività rispetto alle agricolture più avanzate della Comunità ostacolavano il pieno inserimento del comparto primario italiano nel sistema comunitario. Tale quadro rendeva ancora più problematico il nodo della contribuzione netta dell'Italia al bilancio comunitario: tra il 1964 e il 1974, il Paese figurava tra i maggiori contributori, senza ottenere in cambio benefici finanziari proporzionati.

Tab. 3.1. Valori percentuali sulla partecipazione al bilancio della CEE (1964-1974)[467]

Stato membro	Versamenti al bilancio comunitario (%)	Pagamenti ricevuti dalla Comunità (%)
Germania	35,3	13,3
Francia	21,5	46,7
Italia	23,2	20,6
Paesi Bassi	8,6	13,0
Belgio	9,0	2,8
Lussemburgo	0,3	0,4
Regno Unito*	1,7	1,4
Irlanda*	0,1	0,5
Danimarca*	0,3	1,3
Totale	100,0	100,0

* Paesi entrati nella CEE nel 1973

I problemi finanziari dell'Italia si manifestarono anche nella sua limitata capacità di assorbire e utilizzare efficacemente i fondi comunitari, come evidenziarono i ritardi nell'attuazione delle direttive socio-strutturali del 1972. A queste debolezze amministrative si aggiunse, dopo lo choc petrolifero del 1973, un brusco rallentamento dello sviluppo industriale che erose le risorse pubbliche disponibili, indebolì la domanda

[466] ASPCM, DPC – Dipartimento politiche comunitarie, b. 59, Politiche agricole 1982, f. Studio del bilancio comunitario 1982, Bilancio comunitario come strumento di politica economica, p. 16.
[467] Ivi, p. 15.

di lavoro fuori dall'agricoltura e compromise la capacità statale di sostenere la modernizzazione rurale. Contemporaneamente, il processo di regionalizzazione introdusse ulteriori ritardi procedurali. Come hanno osservato De Filippis e Salvatici, i tempi tecnici del decentramento frammentarono l'azione pubblica nel settore primario[468].

Le conseguenze dello choc petrolifero si fecero sentire anche sul piano produttivo: l'aumento dei costi energetici e dei fertilizzanti ridusse drasticamente la redditività dei seminativi meno efficienti, tanto che nella prima metà del decennio il valore aggiunto agricolo crebbe di appena l'1% annuo, mentre il disavanzo alimentare si attestò tra il 2,2 e il 2,4% del PIL (contro l'1,4-1,8% degli anni Sessanta). Con i prezzi interni in rialzo, le derrate estere divennero relativamente più competitive, portando la loro quota nelle importazioni dal 10% a oltre il 16-18%. A fronte di una domanda in espansione e di una superficie coltivata in contrazione, molti terreni vennero abbandonati, dando origine a un paradosso in cui la crescente necessità di approvvigionamento si scontrava con un'offerta interna in calo[469].

A partire dal 1975 le esportazioni agro-alimentari italiane tornarono a crescere più delle importazioni[470]. Questo progresso non dipese da un'espansione aggressiva sui mercati esteri, bensì da una sostituzione parziale delle importazioni: in settori tradizionalmente deficitari, come la zootecnia (mangimi, carni suine e avicole), la produzione interna coprì quote crescenti del fabbisogno. Nei comparti strutturalmente in attivo (vino, ortofrutta), l'avanzo restò stabile; nei comparti in disavanzo, il deficit si ridusse. È da questo riequilibrio difensivo, più che da un vero slancio competitivo dell'export, che derivò la resilienza complessiva del settore[471]. Il dato assume rilievo perché, nello stesso periodo, il commercio estero italiano nel suo complesso restava fortemente passivo. La bilancia agroalimentare, pur partendo da valori negativi, evidenziò quindi una dinamica relativamente più favorevole: la quota del settore sul totale degli

[468] De Filippis, Salvatici, *L'Italia e la politica del MEC*, cit., p. 575. Cfr. anche G. Amadei, *La terra non può aspettare. L'avventura agricola dell'Italia 1945/1980,* Milano, Edagricole, 1980.
[469] Censimento generale dell'agricoltura, Roma, Istat, Statistiche 1971-1976; Rapporto Cnel su bilancia agricolo-alimentare e politica agraria (Cnel, 1984). Cfr. anche V. Saccomandi, *Vincoli e prospettive per un nuovo Piano agricolo nazionale***,** in «La Questione Agraria», 14, settembre 1984, pp. 83-92. Il problema è ripreso dallo stesso Andreotti. *Documenti e testi*, cit., 1976, p. 76. Dichiarazioni programmatiche al Parlamento del Presidente del Consiglio on. Giulio Andreotti, 4 agosto 1976.
[470] Il saldo normalizzato passò da -0,49 nel biennio 1970-71 a -0,42 nel 1982.
[471] M. De Benedictis, F. De Filippis, *Commercio agricolo-alimentare e mercato interno: un'analisi in chiave di politica agraria*, in «La Questione Agraria», 14, settembre 1984, pp. 166-167

scambi con l'estero diminuì sul lato delle importazioni, ma non crebbe su quello delle esportazioni.

Su queste premesse si sviluppò in Italia un rinnovato dibattito sulla stabilizzazione della bilancia dei pagamenti. Lo choc petrolifero e il rialzo dei prezzi delle materie prime avevano mostrato le debolezze di un Paese privo di materie prime e, per analogia con la programmazione energetica, si prospettò l'elaborazione di un piano agricolo-alimentare volto a ridurre la dipendenza dall'estero nei settori di base[472]. Già nel 1977 questa linea trovò una sintesi nelle *Indicazioni per un piano agricolo-alimentare*, con cui si tentò un rilancio del comparto[473]. Il documento poneva al centro il disavanzo della bilancia agroalimentare e proponeva di affrontarlo con un riorientamento produttivo fondato sulla sostituzione delle importazioni e sul rafforzamento della capacità nazionale di approvvigionamento[474].

La proposta maturò durante il lungo mandato di Giovanni Marcora (1974-1980)[475]. Esponente della «Base» e convinto assertore della programmazione di matrice centrosinistra, Marcora intese superare l'approccio "eccezionalistico" che aveva sin lì sorretto le politiche agricole[476]. Come ha osservato Mottura, il ministro adottò una prospettiva modernizzatrice che segnò una netta discontinuità rispetto all'immobilismo dei primi anni Settanta[477]. Nei suoi primi anni di ministero – durante i governi Moro – promosse un riordino dell'amministrazione agricola e rimise in discussione il ruolo stesso del dicastero, dinanzi alla riforma regionale. L'introduzione delle Regioni, infatti,

---

[472] Alcune considerazioni utili sono presenti in A. Guariglia, *Orientamenti della politica agroalimentare ed esigenze dello sviluppo dell'agricoltura*, in «Rivista di politica agraria», XXVI, 1, marzo 1979, pp. 59-69.
[473] R. Bonifacci, *Marcora presenta le «indicazioni per un piano agricolo-alimentare»*, in «l'Unità», 6 agosto 1977.
[474] C. Desideri, *L'amministrazione dell'agricoltura*, cit., p. 241.
[475] Su Marcora cfr. G. Borsa, G. Mainini, *Giovanni Marcora: un'esperienza che continua*, Milano, In Dialogo, 2008; E. Bernardi (a cura di), *Giovanni Marcora: Milano, l'Italia e l'Europa*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2010; Id., *Giovanni Marcora visto da Washington. Il ministro dell'Agricoltura nelle carte americane (1974-1979)*, Roma, Studium, 2018; E. Bernardi, F. Nunnari, *Costruire l'Europa. Giovanni Marcora ministro dell'agricoltura a Bruxelles (1974-1980)*, Bologna, il Mulino, 2023.
[476] Il tema della riforma dell'agricoltura fu al centro di numerosi interventi pubblici di Marcora. Emblematico, in tal senso, è l'articolo dal titolo *Rifondare l'agricoltura*, apparso sul «Sole 24 Ore» il 12 marzo 1977, in cui il ministro delineava le direttrici fondamentali di un nuovo indirizzo strategico per il settore. Come rileva Bernardi, tale impostazione contribuì ad aprire un canale di dialogo costruttivo con la Confindustria, che si sarebbe rivelato determinante nel rafforzare la posizione politica di Marcora e nel favorirne, all'inizio degli anni Ottanta, l'ingresso al Ministero dell'Industria nel quadro del processo di rinnovamento interno alla Democrazia Cristiana promosso da Ciriaco De Mita. E. Bernardi, *Marcora ministro dell'Agricoltura*, cit., pp. 173-174.
[477] G. Mottura, *Il conflitto senza avventure. Quarant'anni di strategia ruralista nelle campagne italiane (1944-1987)*, in P. P. D'Attorre, A. De Bernardi (a cura di), *Studi sull'agricoltura italiana. Società rurale e modernizzazione*, Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, XXIX, Milano, Feltrinelli, pp. 521-527.

sollevava questioni complesse, non solo sul piano amministrativo, ma anche sul piano finanziario e produttivo. Restava infatti irrisolta – e lo sarebbe stata per diversi decenni – la questione della gestione e del coordinamento dei fondi nazionali e comunitari destinati all'agricoltura, una volta attivate le competenze regionali[478].

Al centro della strategia di Marcora vi era la necessità di scongiurare il rischio che il processo di decentramento amministrativo si traducesse in un rafforzamento degli assetti corporativi esistenti, sostenuti da attori storicamente radicati come la Coldiretti e la Confagricoltura. In questa prospettiva si inserisce il suo impegno per un rafforzamento del coordinamento centrale e per la definizione di un indirizzo politico-amministrativo più coerente e unitario in ambito agricolo. Il problema non risiedeva tanto nella regionalizzazione in sé, quanto negli effetti che l'istituzione di nuovi livelli intermedi di governo avrebbe potuto produrre in un contesto in cui, sin dal secondo dopoguerra, il mondo agricolo era stato ricomposto attorno all'egemonia della Democrazia cristiana, al ruolo regolativo esercitato da Coldiretti e dalla funzione di intermediazione economico-assistenziale svolta dalla Federconsorzi[479]. In questa chiave, la postura neo-accentratrice attribuita a Marcora da parte della letteratura non va intesa come una mera reazione alla dispersione decisionale indotta dalla devoluzione regionale, quanto piuttosto come un tentativo di ricomporre – su basi aggiornate e modernizzanti – il nesso tra politica di governo e l'insieme delle domande dei produttori agricoli. Le direzioni regionali dell'amministrazione agricola, in questa prospettiva, avrebbero dovuto costituire non semplici articolazioni periferiche, ma strumenti decisivi per una nuova *governance* del settore.

La questione regionale, quindi, non poteva che allacciarsi al nodo della riforma delle strutture di rappresentanza, che Marcora elaborò e trasformò in proposta di legge al fine di incentivare forme di cooperazione agraria e a promuovere la costituzione di reti associative verticali. Tali dispositivi erano concepiti come strumenti funzionali ad

[478] C. De Fabritiis, *Problemi di formazione e di gestione di una politica agraria regionale a livello nazionale*, in «Rivista di economia agraria», XXXVII, 1, marzo 1982, pp. 73-89.

[479] In occasione del consueto discorso alla Fiera di Verona, il 12 marzo 1975 Marcora chiese alle regioni «di collaborare per evitare una frammentazione ed anche un contrasto di iniziative. È un problema di fondo, inteso ad evitare squilibri e disarmonie. Si tratta quindi di realizzare modi nuovi di collaborare, in maniera che, nel rispetto della loro autonomia, sia possibile l'attuazione di una attività di indirizzo e di coordinamento in cui si sintetizzando le istanze stesse dell'agricoltura dele diverse regioni anche in vista di una reale capacità di rappresentanza a livello comunitario». Discorso di G. Marcora presso la Fiera di Verona del 12 marzo 1975, AGM, b. 238 f. 1227.

accrescere la capacità contrattuale dei produttori lungo l'intera filiera, a ridurre la dipendenza da meccanismi redistributivi di natura assistenziale e a stimolare processi virtuosi di innovazione, razionalizzazione e aggregazione dell'offerta. Il disegno di Marcora è piuttosto chiaro se si osserva che in una prima bozza di legge questa tipologia di associazionismo agricolo avrebbe potuto svolgere il ruolo di interlocutore diretto del ministero[480]. Parallelamente, tale assetto incentivava i produttori agricoli ad ampliare il perimetro delle proprie attività, includendo funzioni fino ad allora marginali o esterne alla gestione aziendale, quali la trasformazione, la commercializzazione e il *marketing*[481].

Accanto alla ristrutturazione amministrativa interna impostata in senso *top-down*, Marcora avvertiva la necessità di ridefinire anche gli strumenti comunitari. A suo giudizio, l'integrazione agricola era stata condotta favorendo le regioni del Nord Europa e penalizzando le produzioni mediterranee; tuttavia, tale squilibrio era l'esito dell'assenza, in Italia, di una pianificazione organica e credibile[482]. Ne derivava la convinzione che le regole della PAC rispecchiassero più la capacità propositiva degli Stati membri che un'imposizione dall'alto e che l'Italia dovesse perciò lanciare un'iniziativa riformatrice capace di incidere sugli equilibri europei[483].

Bernardi e Nunnari hanno ricostruito i negoziati con cui Marcora cercò di ricalibrare i sostegni a favore delle filiere mediterranee e delle colture meridionali[484]. Resta però da chiarire il disegno complessivo di ristrutturazione del primario che il ministro prefigurava in un momento in cui l'imminente allargamento mediterraneo e la contrazione della base agricola incrinavano i già fragili equilibri su cui si era fondata l'adesione italiana alla PAC. L'assetto comunitario penalizzava l'Italia su due fronti. Da esportatore netto di ortofrutta non poteva contare su strumenti di sostegno paragonabili a

[480] Mottura, *op. cit.,* pp. 523-524.
[481] Nel dicembre 1975 l'agenzia privata McCann-Erikson S.p.A. presentò al Ministero dell'Agricoltura il *Progetto per una sensibilizzazione dei consumatori del MEC sul vino italiano*, nato da una ricognizione sul posizionamento del prodotto nei mercati comunitari. Il piano proponeva un intervento integrato di comunicazione volto a valorizzare simultaneamente il vino italiano sul mercato nazionale, a rafforzarne penetrazione e prestigio negli Stati membri della CEE e a promuovere contestualmente gli spumanti italiani, mediante attività mirate in Italia e all'estero. Questo approccio organico intendeva garantire coerenza fra le iniziative interne e quelle rivolte al contesto euromediterraneo, massimizzando l'efficacia dell'investimento promozionale. McCann-Erikckson s.p.a., Progetto per una sensibilizzazione dei consumatori del MEC sul vino italiano, all'indirizzo del ministro dell'Agricoltura Marcora, dicembre 1975, AGM, b. 228, f. 1141.
[482] Mottura, *op. cit.*, pp. 523-524.
[483] Si vedano le riflessioni espresse in Ministero dell'agricoltura e delle foreste: Consiglio superiore, *Un dossier per il domani: l'agricoltura nel processo di crescita dell'economia italiana*, Roma, Palombi, 1977.
[484] E. Bernardi, *«Pacchetto mediterraneo», maratone agricole e Sistema monetario europeo: le ultime battaglie di Giovanni Marcora in Europa (1977-1980)*, in *Costruire l'Europa*, cit., pp. 161-162.

quelli garantiti ad altri comparti, mentre da importatore doveva acquistare beni agricoli protetti da dazi europei a costi particolarmente elevati. Poiché l'approvvigionamento extracomunitario risultava impraticabile, Roma perdeva margini di scambio utili a sostenere le proprie esportazioni industriali. Secondo Marcora, l'interruzione di un interscambio valutato in circa 2 miliardi di unità di conto nel comparto delle carni comportò la perdita di commesse italiane nei settori automobilistico, della chimica pesante e della meccanica strumentale, in particolare per imprese come la FIAT. Le forniture agricole, infatti, fungevano da leva per l'accesso ai mercati industriali dell'Est. Pertanto, la rigidità del regime comunitario sulle importazioni agricole non solo limitava la capacità di calmierare il mercato interno, ma incideva sulla capacità di esportazione dell'industria italiana[485]. A queste esternalità si sommarono le tensioni commerciali interne alla CEE, come la «guerra del vino» con la Francia, che richiese un intenso impegno diplomatico.

Sul piano delle priorità settoriali, Marcora attribuiva particolare rilievo alla zootecnia, alla forestazione e all'irrigazione, cui si affiancavano interventi mirati a sostegno del comparto ortofrutticolo, con l'obiettivo di incrementare le esportazioni e ridurre il disavanzo agroalimentare nazionale. Tuttavia, l'ambizione di tali misure si confrontava con le gravi criticità della finanza pubblica italiana nella metà degli anni Settanta. La questione della copertura fiscale degli interventi programmati divenne uno dei principali fattori di frizione all'interno dell'esecutivo, generando, nell'autunno del 1976, un acceso confronto sulla sostenibilità economica e sulla dimensione degli stanziamenti richiesti[486].

---

[485] «Noi avevamo un interscambio di 2 miliardi di unità di conto nel settore della carne; per 2 miliardi di unità di conto avevamo dei rapporti commerciali per esempio coi paesi dell'Est; noi abbiamo perso contratti della FIAT, abbiamo perso contratti della chimica pesante, abbiamo perso contratti nel settore delle macchine utensili, coi paesi dell'Est, perché non comperiamo più carne e siccome per questi paesi una delle monete di scambio era la carne, essendo una moneta non convertibile, noi abbiamo perso e quindi abbiamo avuto un onere economico notevolissimo». 510a sessione, Consiglio europeo, bobina n. 7294, il documento è riportato in *ivi*, p. 190.

[486] Il principale terreno di scontro riguardava l'entità e la copertura finanziaria delle risorse richieste dal Ministero dell'Agricoltura: Marcora proponeva uno stanziamento pari a circa 700 miliardi di lire annui per un arco decennale, mentre la disponibilità effettiva dichiarata dal governo non superava i 300-320 miliardi l'anno. Il divario tra le due posizioni, giustificato dall'esecutivo con la mancanza di adeguate coperture di bilancio, aveva già determinato il rinvio dell'approvazione dei disegni di legge predisposti dal ministero. A inasprire ulteriormente il confronto fu l'intervento del ministro del Bilancio, Pietro Morlino, che rivendicò la competenza esclusiva del proprio dicastero su una materia di tale rilevanza finanziaria, ridimensionando così l'autonomia d'iniziativa del Ministero dell'Agricoltura. La tensione raggiunse livelli tali che Marcora minacciò apertamente le dimissioni, qualora non si fosse pervenuti a una soluzione che rispondesse, almeno in parte, alle esigenze da lui formulate.

Marcora orientò il proprio impegno verso un nuovo modello di intervento agricolo in grado di coniugare un'autonomia decisionale regionale con un saldo coordinamento nazionale, affinché l'Italia disponesse di una piattaforma unitaria per negoziare in sede comunitaria la riforma delle prassi distorsive della PAC[487]. Questo approccio perseguiva due obiettivi interdipendenti: da un lato, garantire all'agricoltura un inserimento più pieno nel quadro dello sviluppo economico nazionale; dall'altro, creare le condizioni per una revisione sostanziale della cornice comunitaria in termini di risorse, assicurando margini finanziari adeguati a garantire investimenti strutturali di matrice comunitaria[488]. I negoziati avviati dal ministro su un pacchetto di interventi destinato alle regioni meridionali della CEE (il cosiddetto «pacchetto Mediterraneo») costituivano il *trait-d'union* fra la sua idea di sviluppo endogeno e la necessità di rafforzare la competitività mediterranea, trasformando quelle filiere in un perno duraturo della strategia *export-led* dell'Italia all'interno della PAC[489].

La legge 984 del 1977, la cosiddetta «Quadrifoglio», tradusse sul piano normativo l'idea di rilanciare la produzione agricola interna[490]. Con questa legge si istituì un modello di programmazione pluriennale per comparti e su base territoriale, affidando al neonato Comitato interministeriale per la programmazione agricola e alimentare (CIPAA) il compito di fissare obiettivi quantitativi e di coordinare la ripartizione delle risorse fra Stato e Regioni. La norma mirava non solo ad aumentare l'offerta agricola interna, ma a ridefinire gli assetti dell'intero sistema agroalimentare. Queste ambizioni portarono, nel

[487] Note sintetiche di integrazione ed aggiornamento del documento "La Politica Agricola Comunitaria. Bilancio e prospettive", Roma, Lì 24 ottobre 1975, AGA, Europa, b. 415, f. 3.

[488] Marcora ha voluto ancora ricordare che Germania ed Italia sono, forse, gli unici paesi all'interno della CEE che hanno attuato la preferenza comunitaria per i prodotti agricoli. «Infatti, ha precisato, specie per gli ortofrutticoli, quasi il 70 per cento di quanto esportiamo nella Comunità, viene assorbito dalla Germania federale». Marcora ha concluso auspicando che, in un momento in cui si stanno addensando sull'Europa nubi per l'avvenire libero dei suoi popoli, la Germania federale continui ad essere il cardine attorno, al quale possa sorreggersi il sistema della libera comunità europea. *Documenti e testi*, cit., 1976, p. 293.

[489] Interessanti sono le considerazioni di Fabrizio Nunnari sul ministro Marcora presenti in id., *Marcora in Europa: gli esordi, la presidenza del Consiglio dei ministri agricoli e l'emergenza del 1976*, in Bernardi, Nunnari, *op. cit.*, pp. 21-102. «La sua concezione e l'uso di categorie come quelle di *riformismo* e *rinnovamento*, a partire dallo specifico ambito delle politiche agricole, sono da leggere come cardine della sua intera parabola istituzionale e asse attorno al quale svolgere l'attività politica e diplomatica» (p. 37). Corsivo non mio.

[490] La denominazione «Quadrifoglio» derivava originariamente dai quattro settori considerati prioritari per l'intervento pubblico: zootecnia, ortofrutticoltura, forestazione e irrigazione. In una fase successiva, tuttavia, furono aggiunti ulteriori ambiti di intervento – le colture industriali, i prodotti mediterranei e le misure per la rivitalizzazione delle aree interne – che, pur ampliando la portata complessiva dell'iniziativa, ne attenuarono l'efficacia. Questo è il giudizio che ne danno F. De Filippis, L. Salvatici, *L'Italia e la politica agricola nel Mec*, cit. p. 579.

dicembre 1978, alla stesura degli *Indirizzi politico-amministrativi per uno schema di piano agricolo-alimentare*, documento che articolava interventi su consumi, commercio estero, credito, servizi e rapporti istituzionali; lo schema, tuttavia, non fu mai presentato in via formale.

Fabiani osserva che le premesse favorevoli della 984 non trovarono un seguito operativo adeguato[491]. Il Piano agricolo nazionale (PAN) redatto da Marcora avrebbe dovuto affrontare il disavanzo agroalimentare con la stessa urgenza attribuita al deficit energetico, ma, quando il CIPAA lo approvò il 13 dicembre 1979, risultò confinato ai sette comparti indicati dalla legge e privo di una visione complessiva del settore. Ne seguì il congelamento di misure complementari – riforma del credito agrario, potenziamento della ricerca applicata, ridefinizione della Federconsorzi – che richiedevano dotazioni aggiuntive in sede di bilancio[492]. Durante una Conferenza autunnale del 1979 tra Ministero dell'Agricoltura e Regioni emerse un clima di forte tensione, alimentato dalle accuse di inadempienza rivolte al governo e dal crescente scetticismo sulla concreta realizzabilità degli obiettivi del programma «Quadrifoglio»[493]. Erano soprattutto le Regioni settentrionali che rimproveravano al governo centrale di non aver approntato per tempo l'apparato tecnico-amministrativo necessario a far partire i piani aziendali settoriali, necessari a sostenere l'accesso efficace ai finanziamenti. Gli stessi crediti comunitari destinati alle aree mediterranee e montane – in seguito ricompresi nell'ambito applicativo della «Quadrifoglio» – rimasero quindi scarsamente utilizzati. Da queste disfunzioni derivò, negli anni Ottanta e Novanta, un inedito conflitto di competenze tra amministrazione centrale e autonomie regionali, che lasciò un'impronta duratura sulla *governance* delle politiche agricole[494].

Il bilancio dell'azione di Marcora si è concentrato principalmente su nodi settoriali, a cominciare dalle difficoltà nell'attuazione della «Quadrifoglio» e del primo

---

[491] Fabiani, *L'agricoltura italiana tra sviluppo e crisi*, cit., pp. 392-393.
[492] Ibidem. Cfr. anche A. Marinelli, *Politica agricola nazionale, comunitaria e globale*, in *Storia dell'agricoltura italiana*, vol. 3 *L'età contemporanea*, 2° parte, *Sviluppo recente e prospettive*, F. Scaramuzzi, P. Nanni (a *cura di),* Firenze, Polistampa, 2002, p. 207.
[493] S.n., *Per la legge Quadrifoglio. Scambio di accuse Marcora e Regioni*, in «La Stampa», 30 settembre 1979.
[494] C. Desideri, *Il Ministero dell'agricoltura dopo la regionalizzazione. Prospettive di riforma*, Roma, Cespe, 1979; E. Bonifazi, E. D'Aniello, C. Desideri, *La trasformazione del sistema di intervento pubblico in agricoltura: organi di governo e strutture di gestione*, in *La politica agraria in Italia*, Roma, Editori Riuniti, 1979; A. Picchi, *Problemi di formazione e di gestione di una politica agraria regionale a livello regionale*, in «Rivista di economia agraria», XXXVII, 1, marzo 1982.

Piano agricolo nazionale a seguito del trasferimento di competenze alle Regioni. La ripartizione dei fondi è rimasta ancorata a criteri statistici generali, non correlati a piani zonali o programmi regionali operativi, vanificando così il principio di pianificazione integrata. Inoltre, i parametri di assegnazione adottati dal CIPAA hanno trattato le misure in modo indifferenziato, impedendo il coordinamento tra leve diverse di intervento – dalle infrastrutture rurali agli incentivi per l'ammodernamento aziendale – e con le politiche di sviluppo territoriale[495]. Ne è derivata una legge 984 ridotta a contenitore di misure settoriali disarticolate, priva di coerenza strategica e scollegata dal piano agricolo-alimentare nazionale che Marcora aveva inizialmente prospettato ma non realizzato[496]. A queste criticità si è aggiunta la sovrapposizione di competenze tra organismi interministeriali (soprattutto CIPE e CIPAA) e tra Stato e Regioni, con il Ministero dell'Agricoltura protagonista nell'attuazione. Sul fronte finanziario, i ritardi cronici nell'erogazione dei fondi e il progressivo ridimensionamento delle risorse – aggravati dall'inflazione e dalla rigida ripartizione settoriale prevista dalla legge – rallentarono ulteriormente l'esecuzione delle misure. In risposta a questi vincoli, alcune Regioni adottarono soluzioni contabili informali e l'amministrazione centrale varò deroghe ad hoc per garantire una maggiore flessibilità operativa[497].

Non si deve eludere il contesto economico e istituzionale che, tra il 1974 e il 1979, ridisegnò le priorità della politica economica italiana. In quella fase la recessione, l'aumento della disoccupazione e l'impennata dell'inflazione indebolirono il potere contrattuale del lavoro e rafforzarono, sul versante opposto, le ragioni della stabilizzazione macroeconomica e della disciplina fiscale. All'inizio del 1974 il ministro del Tesoro, La Malfa, d'intesa con il governatore della Banca d'Italia, Guido Carli, negoziò con il Fondo monetario internazionale un prestito di oltre un miliardo di dollari senza informare preventivamente il ministro del Bilancio, Antonio Giolitti. L'accesso a quel finanziamento era subordinato alla firma di una "lettera di intenti" che impegnava il

[495] Ci si riferisce alle leggi 153/1975 e 352/1976.
[496] CNEL, Osservazioni e proposte in tema di programmazione e finanziamenti all'agricoltura alla luce dell'esperienza del Piano Agricolo Nazionale, relazione di Selvino Bigi, assemblea 21 novembre 1984, AGA, Europa, b. 416, f. 11.
[497] A livello giuridico-istituzionale, il quadro si complicò ulteriormente in seguito alla sentenza n. 150/1982 della Corte costituzionale, che riaffermò i limiti delle "norme in bianco" rispetto all'autonomia regionale. In prospettiva, anche l'attuazione del Piano agricolo nazionale avrebbe potuto entrare in conflitto con i principi costituzionali di autonomia, qualora le funzioni esercitate dal CIPAA – o dal MAF per sua delega – fossero risultate eccessivamente invasive.

governo a una manovra deflazionistica di restrizione del credito, compressione della domanda interna e controllo della dinamica salariale. Per i sostenitori di questa scelta, essa introduceva un "vincolo esterno" necessario a frenare l'inflazione e a riequilibrare la bilancia dei pagamenti; per i critici, equivaleva a far entrare dall'esterno una politica di austerità che non sarebbe stata politicamente praticabile sul piano interno.

Attorno a questa opzione si aprì una frattura politica netta, dalla quale prevalse la linea rigorista[498]. Nel maggio 1976, nel punto più acuto della crisi valutaria, il governo tornò al negoziato con il Fondo monetario internazionale e ottenne una nuova linea di credito di 900 milioni di dollari in cambio di un programma di austerità fondato sul blocco della spesa pubblica e sulla compressione del costo del lavoro[499]. Benché la svalutazione della lira dell'anno successivo avesse temporaneamente migliorato la bilancia dei pagamenti[500], La Malfa continuò a denunciare la fragilità di fondo dell'economia e il persistente rischio inflazionistico del paese[501]. Le dichiarazioni allarmistiche del rappresentante del Fondo, Alan Whittome, confermarono questa tesi. A esse fecero seguito le pressioni della Commissione europea, che, per voce del commissario François-

[498] Da un lato, La Malfa e Carli ritenevano che l'Italia non avesse più margini di credibilità sui mercati senza un segnale di disciplina imposto dall'esterno e cercavano, di fatto, di utilizzare la condizionalità del Fondo per rendere politicamente inaggirabili misure restrittive. Dall'altro lato, Giolitti e l'area socialista sostenevano che esistevano alternative meno recessive: un controllo più selettivo degli investimenti, una riqualificazione della spesa pubblica, un ancoraggio della politica economica a obiettivi di crescita e occupazione piuttosto che a un disegno puramente antinflazionistico.

[499] N. Gilio, *FMI: durissime condizioni per il prestito all'Italia*, in «La Stampa», 18 marzo 1978. Le condizioni imposte suscitarono l'opposizione dei sindacati e delle forze di sinistra, costringendo il governo Andreotti, sorretto da una fragile formula parlamentare di "non sfiducia", a evitare un confronto diretto con le parti sociali. S. Devecchi, *Non si può uccidere sindacato e industria,* in «La Stampa», 19 marzo 1978, p. 14, che riporta le dichiarazioni del segretario della Federazione lavoratori metalmeccanici, Vincenzo Mattina. Con la sottoscrizione della lettera di intenti da parte del ministro del Tesoro Gaetano Stammati, il governo italiano formalizzò nel 1977 la richiesta di accesso a una linea di credito del Fondo Monetario Internazionale per un ammontare di 535 milioni di dollari, a patto di una parziale revisione della linea rigorista del FMI.

[500] In parallelo, anche la Comunità Economica Europea approvò la concessione di un prestito a medio termine dell'ammontare di 500 milioni di dollari, a sostegno della stabilizzazione macroeconomica del Paese. Nel corso dei primi cinque-sei mesi del 1976, il cambio reale della lira registrò un marcato deprezzamento, invertendo la tendenza precedente e determinando un sensibile miglioramento della competitività di prezzo delle esportazioni italiane. Tale dinamica si tradusse in un'espansione significativa del commercio estero: le esportazioni, in volume, registrarono un incremento superiore al 10% rispetto all'anno precedente. Sostenuta da tale impulso, la crescita del prodotto interno lordo nel 1976 raggiunse il 6,6%, attestandosi come uno dei tassi più elevati mai registrati nella storia economica repubblicana. A. Verde, *La crisi della lira del 1976: cause, conseguenze e possibili schemi interpretativi*, in «Studi e Note di Economia», 2, maggio-agosto 2003, pp. 145-183.

[501] Lettera al direttore di G. La Malfa, *Il rischio è ancora l'inflazione*, in «La Stampa», 5 aprile 1977.

Xavier Ortoli, paventava l'ipotesi di un disallineamento dell'Italia dal serpente monetario della CEE[502].

La proposta di rinsaldare l'integrazione monetaria, lanciata nel 1978 ai vertici di Copenaghen e Brema, trovò inizialmente resistenze in Italia dopo il fallimento del "Serpente". Tuttavia, un "fronte deflazionista" si ricompattò presto nel paese di fronte all'ipotesi di partecipare allo SME, per la duplice opportunità di evitare l'isolamento all'interno della CEE e di rafforzare la disciplina di bilancio mediante l'introduzione di un "vincolo esterno". Le continue svalutazioni della lira erano, dopotutto, vissute dai partner europei come strumenti di concorrenza sleale, e in certi ambienti economici nazionali come un modo per eludere la competizione di mercato[503]. La disponibilità a una linea di moderazione salariale attecchì anche nella DC. Ad esempio, il vicepresidente del gruppo parlamentare alla Camera Gerardo Bianco, a metà luglio 1978, si espresse in favore di un indirizzo più austero, per evitare una marginalizzazione dell'Italia rispetto al blocco occidentale[504]. Questa impostazione si tradusse operativamente nella definizione del Piano triennale di stabilizzazione promosso dal ministro del Tesoro Filippo Maria Pandolfi, che aveva l'obiettivo di superare la gestione emergenziale della crisi economica, offrendo un piano di controllo dell'inflazione e di stabilità monetaria[505].

L'adesione dell'Italia allo SME finì per subordinare il settore agricolo alle priorità di stabilità valutaria, mettendo in secondo piano le esigenze di sviluppo rurale. Franco De Felice ha interrogato la natura degli interessi nazionali effettivamente alla base della decisione di entrare nel sistema, chiedendosi quale configurazione di interesse abbia prevalso nel bilancio finale delle scelte governative[506]. L'impossibilità di svalutare la lira verde privava infatti l'esecutivo del principale strumento di riequilibrio competitivo, proprio mentre il passaggio all'ECU e la revisione degli importi compensativi lasciavano presagire minori flussi a vantaggio dell'Italia[507]. La stabilità valutaria e la moderazione

[502] N. Gilio, *Se non sconfigge l'inflazione l'Italia va fuori dall'Europa*, in «La Stampa», 22 maggio 1978.
[503] Come dichiarò Guido Carli, in qualità di presidente di Confindustria, le decisioni del vertice di Brema costituivano un passaggio obbligato verso una maggiore coerenza con le "regole dell'economia di mercato".
[504] *Per il rilancio dell'economia meno rinvii, più coerenza e rigore*, in «Il Sole 24 Ore», 28 luglio 1978,
[505] G. Piluso, *Una scelta per l'Europa, una scelta per lo sviluppo? La Banca d'Italia, il Piano Pandolfi e lo SME, 1977-1979*, in «Italia contemporanea», 298, aprile 2022, pp. 300-331.
[506] De Felice, *Nazione e sviluppo, nazione e crisi*, cit., p. 222
[507] Lo SME, fondato su margini di oscillazione concordati tra le monete dei Paesi membri, contribuì a stabilizzare i cambi e a ridurre progressivamente l'incidenza distorsiva degli ICM. Una semplificazione ulteriore del sistema agrimonetario fu introdotta con il regolamento n. 854 del 1984, che sancì l'adozione del meccanismo noto come switch-over. Tale dispositivo prevedeva l'ancoraggio del valore agricolo dell'ECU alla valuta nazionale più forte. Una soluzione definitiva ai problemi agrimonetari si sarebbe

salariale ebbero così la precedenza sulla tutela dell'agricoltura. Del resto, Marcora, pur condividendo la necessità del riassetto monetario[508], richiese che le misure di rigore finanziario fossero applicate in tempi più flessibili e dilazionati; lo spazio negoziale, però, si rivelò ristretto e l'ambizione di rendere l'agricoltura un comparto trainante dell'economia rimase in larga parte frustrata[509].

3.5. La politica agraria italiana tra gli anni Ottanta e Novanta

Alla fine degli anni Settanta emerse un crescente deficit di legittimazione della PAC, che andava oltre il piano strettamente economico. L'incentivo a massimizzare le rese favorì pratiche intensive ad alto impatto – tramite l'uso di fertilizzanti chimici, pesticidi, ormoni – e la rimozione di siepi, filari e margini boschivi semplificò il paesaggio rurale, causando un progressivo degrado ecologico. Quando nell'area comunitaria emersero le cosiddette "montagne di burro" e i "laghi di vino", i movimenti ambientalisti misero in luce come la PAC avesse concentrato risorse sul sostegno passivo delle produzioni, trascurando la sostenibilità e aggravando le disuguaglianze redistributive[510].

L'insediamento del francese Jacques Delors alla presidenza della Commissione europea nel gennaio 1985 dette inizio a una stagione di riconfigurazione della CEE che

---

tuttavia avuta solo vent'anni più tardi, con l'introduzione dell'euro nel 1999, che eliminò il dualismo tra moneta contabile agricola e moneta reale. Sotte, *La politica agricola europea*, cit., p. 49.

[508] «Se il nostro sistema economico e sociale non riesce a controllare l'inflazione portandola a livelli compatibili con quelli degli altri paesi della Comunità, l'Italia non può rimanere nello SME e non può rimanere nell'Europa democratica e libera». Bozza di un discorso sull'entrata dell'Italia nel Sistema Monetario Europeo tenuto da Giovanni Marcora durante la campagna elettorale per le elezioni politiche italiane del 3 giu. 1979, AGM, b. 238, f. 1229. Cfr. anche le considerazioni che Marcora fa al neo-presidente del Consiglio Cossiga in una lettera pubblicata in G. Marcora, *Preoccupazioni ed allarmi di un ministro, 1979-1982*, G. M. Capuani (a cura di), Novara, Europìa, s.d., p. 38, e riportata da Bernardi in *«Pacchetto mediterraneo»*, cit., pp. 160-161. Egli rilevava, nella lettera, il potenziale dell'adesione allo SME come vincolo esterno capace di contenere le tradizionali pratiche clientelari e corporative che condizionavano la politica agricola italiana.

[509] R. Proni, *Marcora: riduzione graduale delle sovvenzioni agricole*, in «La Stampa», 18 gennaio 1979.

[510] L'uso di queste espressioni è ormai talmente consolidato nel linguaggio comune e specialistico da rendere difficile una ricostruzione precisa della loro origine e della frequenza di impiego nel tempo. A titolo esemplificativo, si veda *Alles in Butter*, in «Der Spiegel», n. 37, settembre 1979. URL: https://www.spiegel.de/wirtschaft/alles-in-butter-a-01743ebf-0002-0001-0000-000039909457?context=issue (ultimo accesso il 5 novembre 2025). Il dibattito coinvolse, del resto, anche ambienti tecnici e industriali. Si veda, ad esempio, CEUE, JENK, n. 969, *Towards enlargement of the European Communities: an olive oil lake to join the butter mountain?* Discorso tenuto dal dott. A.S. Friedeberg, Senior Economist di Unilever N.V., in occasione del 23° Congresso annuale dell'International Federation of Margarine Associations (IFMA), Estoril, 3 giugno 1980. Per un riferimento al caso del vino si veda invece: M. Vincent-Wayne, M. Greatorex, *Consumer risk perception in the UK wine market*, in «European Journal of Marketing», XXII, 9, September 1988, pp. 5-15.

trovò il suo punto di svolta nel varo dell'Atto Unico europeo nel 1987. Con esso si introduceva l'obiettivo del completamento del mercato interno, segnando il passaggio a una logica di concorrenza e di stabilità macroeconomica[511]. Il nuovo paradigma interessò anche il mondo agricolo[512]: il noto *Libro verde sulle prospettive della politica agricola comune*, pubblicato il 13 luglio 1985, aprì il dibattito sulle ripercussioni sociali e ambientali del protezionismo comunitario[513]. Delors e il Commissario all'Agricoltura, l'olandese Frans Andriessen, puntavano al ripristino del ruolo regolatore dei prezzi di mercato quale strumento di riequilibrio tra la domanda e l'offerta[514]. A seguito delle critiche da parte di ampie componenti del mondo agricolo, nel dicembre successivo la Commissione redasse un secondo documento, *Un futuro per l'agricoltura europea*[515], in cui cercava di ricalibrare la proposta riformatrice iniziale, attenuandone gli elementi più conflittuali senza tuttavia recedere dagli obiettivi della riforma. La Commissione ribadiva l'urgenza di garantire una maggiore trasparenza nella determinazione dei prezzi agricoli, a tutela dei consumatori penalizzati da un sistema di sostegno ancora scollegato dalle dinamiche del mercato[516]. I negoziati si protrassero per qualche anno, al punto che solo nel 1988 il Consiglio europeo accettò l'introduzione dei cosiddetti "stabilizzatori automatici": un insieme di meccanismi vincolanti che prevedevano, al superamento di determinate soglie quantitative, una riduzione automatica dei prezzi garantiti e l'obbligo

[511] Sull'argomento la letteratura è sterminata; restano invece meno indagate le conseguenze dell'Atto Unico sulla dinamica agricola e, in particolare, sulle modalità di riconfigurazione della PAC nel nuovo quadro di liberalizzazione e disciplina concorrenziale. Per un quadro generale si rinvia a J. Lodge, *The Single European Act: Towards a New Euro-Dynamism*, in «Journal of Common Market Studies», XXIV, 3, March 1986, pp. 203-223; A. Moravcsik, *Negotiating the Single European Act: national interests and conventional statecraft in the European Community*, in «International organization», XLV, 1, Winter 1991, pp. 19-56; D. Dinan, *The Single European Act: Revitalising European Integration*, in F. Laursen (ed.), *Designing the European Union*, London, Palgrave Macmillan UK, 2012, pp.124-146; P. Liargovas, C. Papageorgiou, *From the Single Market Goal to the Treaty on European Union (1986-1993)*, in id., *The European Integration*, Cham, Springer, 2023, pp. 143-203.

[512] Elton, *Paradigm Change within the CAP*, cit.

[513] Commissione europea, Prospettive per la Politica agraria comune (Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento, HAUE, CEUE, Secrétariat général, COM, 1985, n. 333. «Un'agricoltura sul modello americano, con vaste superfici e pochi agricoltori, non è né possibile né desiderabile in Europa, dove l'unità di base rimane l'azienda a conduzione familiare», p. II.

[514] Sotte, *La politica agricola europea,* cit., p. 59.

[515] *Un futuro per l'agricoltura europea*, Commissione europea, HAUE, CEUE, Secrétariat général, COM, 1985, n. 750.

[516] Una politica che privilegi la qualità a scapito della quantità, la considerazione più attenta e sistematica delle esigenze del consumatore, le misure volte a contenere gli effetti negativi di un'agricoltura abusivamente intensiva nei confronti dell'ambiente costituiscono, infine, mezzi d'azione complementari estremamente utili per realizzare un miglior equilibrio del mercato. Essi contribuiscono a evitare che la produzione assuma uno sviluppo sconsiderato e creano le condizioni necessarie per facilitare lo smercio della produzione.

di smaltimento delle eccedenze prodotte sul mercato, oppure, in caso di contenimento produttivo, il mantenimento di livelli di sostegno più elevati[517].

Il contrasto tra il declino relativo dell'agricoltura e l'aumento costante delle spese agricole nel bilancio comunitario emerse rapidamente come un problema politico di primo piano per la Commissione e i governi nazionali. Inizialmente concepita per armonizzare la produzione e gestire le eccedenze, la PAC vide infatti svuotarsi i suoi obiettivi di fondo man mano che il peso del settore primario nell'economia comunitaria si riduceva[518]. Per farvi fronte, la Comunità introdusse strumenti quali gli aiuti all'ammasso e all'immagazzinamento: tuttavia, anziché riequilibrare l'offerta sul mercato interno, questi interventi incentivarono ulteriormente la produzione, aggravando il fenomeno delle eccedenze. Fu a quel punto che il meccanismo delle restituzioni alle esportazioni, nato come misura compensativa residuale, assunse un ruolo strutturale: utilizzato in modo sistematico per sbarazzarsi degli eccessi produttivi, si trasformò in un sostegno permanente alle imprese agricole europee, segnando il passaggio da una logica di integrazione e pianificazione a una di contenimento dei danni generati dal regime di aiuti.

La gestione delle eccedenze agricole richiese soluzioni calibrate in funzione della specificità dei comparti, poiché il fenomeno si manifestava con intensità diversa – particolarmente acuta nel lattiero-caseario, ma rilevante anche per vitivinicolo e ortofrutticolo. In sede di negoziazione comunitaria, dunque, Commissione e Stati membri misero a punto strumenti settoriali distinti: per il settore ortofrutticolo, la deperibilità dei prodotti imponeva il ritiro e la distruzione delle eccedenze tramite l'AIMA, mentre per il vitivinicolo – come si è visto – si fece sempre più ricorso alla distillazione obbligatoria quale leva di regolazione dell'offerta. A testimonianza del crescente peso di tali misure, la spesa complessiva del FEOGA destinata alla vitivinicoltura e all'ortofrutticoltura passò

[517] Laschi, *L'Europa agricola*, cit., pp. 253-254. Cfr. anche G. Anania, E. Gatto, *C'era davvero bisogno di una riforma nella Pac? L'efficacia delle politiche comunitarie sui mercati agricoli negli anni'80*, in «La Questione Agraria», 49, marzo 1993, pp. 71-171.

[518] Nato originariamente per agevolare lo smaltimento delle eccedenze di grano francese, il meccanismo delle restituzioni alle esportazioni rimase marginale fino al 1973-74, incidendo per circa il 20% sulla spesa complessiva del FEOGA. A partire dalla metà degli anni Settanta, tuttavia, esso divenne via via più rilevante: la sua quota di spesa crebbe costantemente, raggiungendo il 50% del totale e continuando ad aumentare in termini assoluti lungo tutto il decennio successivo. Cfr. figura 5.2 sulla distribuzione della spesa FEOGA-garanzia secondo il tipo di intervento (1971-1993). R. Fanfani, *Lo sviluppo della politica agricola comunitaria*, cit., p. 159. A conferma dell'aggravarsi della pressione finanziaria derivante dall'accumulo delle scorte, si registra un incremento del loro valore complessivo: da 7 miliardi di ECU nel 1983, a 10,5 nel 1985, fino a superare gli 11 miliardi nel biennio 1986-87. Ivi, p. 162.

dai 50,1 milioni di ECU del triennio 1971-1973 a 1.743 milioni nel 1993, di cui 1.666 milioni assorbiti dal solo settore vinicolo[519].

Sul versante internazionale, la seconda crisi petrolifera ridusse drasticamente la domanda interna e acutizzò la recessione europea, mentre il Tokyo Round del GATT del 1979 impose alla CEE impegni di graduale riduzione dei dazi. Nell'agricoltura l'esonero parziale fu accompagnato dalla creazione di consigli multilaterali per lattiero-caseari e carni bovine. Pur non rimuovendo le barriere protettive in modo definitivo, queste misure rivelarono le contraddizioni di una PAC incapace di adattarsi a un mondo che chiedeva al contempo maggiore apertura e responsabilità ambientale, sancendo così una fase in cui il protezionismo agricolo perse anche il consenso politico e sociale che lo aveva originariamente sostenuto[520]. L'ascesa di Margaret Thatcher nel maggio 1979 e la sua denuncia dell'asimmetria fra contributi e rimborsi britannici alla spesa comunitaria coincidevano con la crisi di legittimità di un modello agricolo comunitario sotto accusa, sia per le eccedenze che per l'impatto ambientale.

Le funzioni politiche originarie della PAC sembrarono esaurirsi in parte anche in Italia. La crescente meccanizzazione agricola contribuì a ridurre il fabbisogno di manodopera rurale, accelerando l'abbandono delle aree marginali. Gli investimenti si concentrarono così nelle zone di pianura, collina e bassa montagna, dove si affermarono modelli intensivi più competitivi, prevalentemente di tipo orticolo e vitivinicolo, che tuttavia comportarono numerosi costi ambientali[521]. L'adozione massiccia di fertilizzanti chimici e pesticidi, ad esempio, aveva prodotto effetti considerevoli sul suolo e le falde acquifere. In risposta a tali criticità, negli anni Ottanta emerse una crescente sensibilità verso la sostenibilità ambientale e la salubrità alimentare, favorendo la diffusione di pratiche agricole alternative basate su modelli biologici e biodinamici. La riduzione della manodopera agricola si spiegò anche con la riconversione economica di molte aree rurali,

[519] Ivi, p. 166.
[520] L'International Meat Council e l'International Diary Council. Per ulteriori indicazioni, si veda *General Agreement on Tariffs and Trade (GATT)* - The Tokyo Round of Multilateral Trade Negotiations, Geneva, April 1979 conservato presso World Bank Archives, Fondo Records of the Office of the Chief Economist, Serie Correspondence and Reports of the Office of the Special Representative to the U.N. Organizations in Geneva Concerning Negotiation of General Agreements on Tariffs and Trade (GATT) for the Uruguay Round, Sottoserie Office of the Vice President, Development Economics and Chief Economist and later Senior Vice President, Development Economics and Chief Economist. URL: https://thedocs.worldbank.org/en/doc/451241565099544414-0240021979/original/WorldBankGroupArchivesFolder1207304.pdf (ultimo accesso il 5 novembre 2025).
[521] Fanfani, *L'agricoltura in Italia*, cit., p. 12.

in particolare nel Centro-Nord, dove si affermò un modello per distretti industriali che generò nuova occupazione extra-agricola[522]. Si diffusero anche forme di agricoltura a tempo parziale e in conto terzi che, pur rappresentando risposte adattive, non invertirono la tendenza alla contrazione del settore[523]. Nonostante tali dinamiche, la domanda di tutele non arretrò, ma mutò, articolandosi sovente nel contenzioso fra Stato ed enti periferici. Il caso della legge «Quadrifoglio», come abbiamo visto, evidenziò questa divergenza: il legislatore presumeva l'esistenza di un apparato amministrativo efficiente, articolato su scala nazionale e regionale, in grado di attuare con prontezza gli interventi previsti[524]. Tuttavia, la concreta esperienza attuativa rivelava una distanza marcata tra questa aspettativa e la realtà operativa.

A conferma di questa frattura, un promemoria della Giunta regionale della Lombardia, indirizzato al ministro Marcora, denunciava l'assenza di un coordinamento efficace tra i livelli comunitario, statale e regionale, individuando in tale disarticolazione uno dei principali fattori di inefficienza e paralisi. Le decisioni comunitarie, una volta adottate, subivano lunghi ritardi nella loro ricezione da parte dello Stato centrale, mentre l'assenza di leggi-quadro chiare impediva alle Regioni di esercitare con pienezza le competenze in materia agricola[525]. A ciò si aggiungeva il mancato coinvolgimento degli enti periferici nei processi decisionali e l'assenza di un'autentica visione federale o,

[522] A. Bagnasco, *Le tre Italie. La problematica territoriale dello sviluppo italiano*, Bologna, Il Mulino, 1977. Ciò non portò comunque a una progressiva dequalificazione del mondo rurale. «Nel dopoguerra, la famiglia contadina si trasforma in diverse direzioni, ma si mantiene spesso come centro unitario di funzioni e decisioni economiche e sociali. Ci sono, anzitutto, le famiglie che restano prevalentemente agricole; in questo caso, la divisione del lavoro fra le persone si ristruttura in funzione dell'attività agricola, del lavoro esterno che permette l'integrazione del reddito, di attività di servizio interne alla famiglia. In molti casi, l'orientamento di interesse principale diventa col tempo il lavoro extra-agricolo, in altri le risorse dall'esterno sostengono la crescita dell'attività agricola. Osserviamo una varietà strutturale a seconda della dimensione dei fondi, la natura dei rapporti giuridici, i cicli di vita delle famiglie, ecc. D'altro canto, anche le famiglie che si sono staccate dalla campagna e inurbate nei distretti industriali continuano in molti casi a esse re legate economicamente e sociologicamente all'agricoltura; per esempio, possiedono e coltivano un orto, o allevano animali da cortile». A. Bagnasco, *La costruzione sociale del mercato: strategie di impresa e esperimenti di scala in Italia*, in «Stato e mercato», XIII, 1, aprile 1985, p. 24.

[523] S. Vellante, *Cambiamento tecnologico ed effetti sull'organizzazione dell'impresa agricola*, in «Rivista di economia agraria», XXXVIII, 4, dicembre 1983, pp. 685-715. Solo poche zone – alcune aree della Pianura Padana e dell'Italia centrale – consolidarono comprensori specializzati, mentre la marginalità demografica e produttiva rimase la regola in gran parte del territorio. L. Casini, *Aspetti fondiari, organizzazione e sviluppo del territorio*, in *Storia dell'agricoltura italiana*, vol. 3 *L'età contemporanea*, 2° parte, *Sviluppo recente e prospettive*, F. Scaramuzzi, P. Nanni (a *cura di),* Firenze, Polistampa, 2002, p. 162.

[524] A. Picchi, *Problemi di formazione e di gestione di una politica agraria regionale a livello regionale*, in «Rivista di economia agraria», a. XXXVII, 1, marzo 1982.

[525] Promemoria per Giovanni Marcora dal Consiglio Regionale della Lombardia sulla politica agraria a livello comunitario, nazionale e regionale. Obiettivi del piano agricolo-alimentare, 4 luglio 1977, AGM, b. 239, f. 1232.

quantomeno, cooperativa del rapporto tra centro e periferia[526]. La giunta regionale evocava, non senza polemica, i modelli istituzionali degli Stati Uniti e della RFT, sottolineando come in quei contesti l'autonomia territoriale rappresentasse un fondamento della legittimità democratica e dell'efficienza amministrativa. La frustrazione per il lento e incompiuto processo di regionalizzazione emergeva così come uno dei nodi della ristrutturazione dell'intervento agricolo italiano, anticipando per certi aspetti le tensioni redistributive e territoriali che avrebbero alimentato, di lì a poco, il discorso pubblico sul federalismo e sulla cosiddetta "questione settentrionale"[527].

Va rilevato che la frustrazione manifestata dalle Regioni nei confronti dell'assetto di *governance* agricola non era priva di solide motivazioni. Essa nasceva dall'evidenza che il settore primario, nella seconda metà degli anni Settanta, non poteva più essere trattato come un comparto autonomo: l'agricoltura risultava ormai inserita in filiere agroindustriali complesse[528], nelle quali la produzione agricola, la trasformazione alimentare e la distribuzione commerciale costituivano segmenti strettamente interdipendenti. Questa interconnessione strutturale rendeva sempre più inadeguata una programmazione fondata su competenze settoriali separate e su decisioni assunte per compartimenti amministrativi. Le Regioni chiedevano dunque una revisione dell'architettura multilivello della programmazione agraria.

Il CIPAA sembrava, in tal senso, inadeguato a esercitare una forma efficace di regia. In sede CNEL si avanzò, in alternativa, la proposta di affidare tale funzione al CIPE, quale organo dotato di una visione unitaria della politica economica nazionale e, pertanto,

---

[526] Ibidem. «Il risultato più appariscente è quello di un'attesa paralizzante e priva di prospettive. […] Si attendono le soluzioni dalla CEE e poi si deve attendere la loro ricezione a Roma. Si attendono le leggi quadro in materia di agricoltura da parte dello Stato, che possano consentire un'organica operatività delle Regioni e ci si accorge che tutto viene paralizzato dal più meschino bizantinismo burocratico. […] peggio ancora, si ricevono disposizioni per applicare alcune leggi statali, sia pure settoriali, contingenti e disorganiche e si deve amaramente constatare che lo Stato semplicemente "dimentica" di accreditare i fondi necessari». Si veda anche anche S.n., *Per la legge Quadrifoglio. Scambio di accuse Marcora e Regioni*, in «La Stampa», 30 settembre 1979. Nell'articolo vengono riportate prevalentemente le reazioni delle giunte regionali di Lombardia e Piemonte. In quella sede, l'assessore democristiano Vercesi sintetizzò la frustrazione asserendo che: «o lo Stato mi dà i soldi per continuare gli interventi in agricoltura, oppure li debbo tirare fuori io con nuovi tributi, che mi devi però autorizzare ad esigere (sic!)».

[527] Sull'argomento la letteratura è vastissima. Per economia di spazio di rimanda solo a I. Diamanti, *Il male del Nord: Lega, localismo, secessione*, Roma, Donzelli, 1996; R. Chiarini, *Il disagio del Nord, l'anti-politica e la questione settentrionale*, in *Anni Ottanta come storia. Le ragioni degli storici,* Soveria Mannelli, Rubbettino, 2004, pp. 1000-1035; G. Berta, *La questione settentrionale: economia e società in trasformazione*, in «Annali Fondazione Giangiacomo Feltrinelli», XLI, 2007.

[528] Si veda l'utile sintesi di tale fenomeno proposta da R. Fanfani in *L'agricoltura in Italia. Dalla riforma agraria alla crisi della Parmalat*, 3° ed., Bologna, il Mulino, 2004, in particolare cap. 4, *L'industria agroalimentare italiana*, pp. 85-109.

più idoneo a garantire il coordinamento delle politiche agroalimentari e agroindustriali. Al contempo, lo stesso CNEL proponeva il potenziamento del *Sistema Informativo Agricolo Nazionale* (SIAN), al fine di fornire alle autorità regionali strumenti analitici tempestivi e accurati per l'elaborazione di politiche territorialmente differenziate e coerenti con l'evoluzione dei mercati. Infine, l'introduzione di un sistema di plafond regionali flessibili – in luogo dei trasferimenti vincolati – era giudicata dallo stesso CNEL come uno strumento di responsabilizzazione delle amministrazioni locali nella risposta ai mutamenti congiunturali cui la dinamica agricola è fisiologicamente esposta[529].

Oltre alle riforme strutturali di *governance*, un ulteriore elemento di rilevanza per l'Italia riguardava la redistribuzione delle risorse erogate dal FEOGA. Secondo numerosi esperti e tecnici del settore[530], la revisione della politica dei prezzi agricoli non avrebbe dovuto limitarsi alla sola contrazione dei prezzi garantiti, ma estendersi a un riequilibrio interno della PAC, in grado di correggere le asimmetrie nella ripartizione dei benefici tra gli Stati membri[531]. Il tema del riequilibrio, perciò, divenne oggetto di reiterati richiami in sede comunitaria da parte italiana – e in particolare tramite l'azione del ministro Marcora negli anni Settanta – continuando a rappresentare una direttrice costante della diplomazia agricola nazionale anche negli anni successivi. In questa prospettiva si colloca l'azione di Filippo Maria Pandolfi, Ministro dell'Agricoltura nei governi Craxi dal 1983 al 1987, il quale negoziò i *Programmi Integrati Mediterranei* (PIM) con l'obiettivo di convogliare verso le regioni meridionali quote maggiori e supplementari di risorse comunitarie. Si tratta di misure sulle quali si tornerà più avanti; è tuttavia opportuno chiarire sin d'ora che i PIM furono concepiti come linee di intervento finanziario dedicate alle regioni mediterranee della CEE, in previsione dell'allargamento alla Spagna e al Portogallo. Sul nesso tra riforma della PAC e allargamento mediterraneo, anche il CNEL

[529] CNEL, *Osservazioni e proposte in tema di programmazione e finanziamenti all'agricoltura alla luce dell'esperienza del Piano Agricolo Nazionale*, relazione di Selvino Bigi, assemblea 21 novembre 1984, AGA, Europa, b. 416, f. 11.
[530] Cfr. S. Tarditi, *Strumenti per l'aggiustamento strutturale dell'agricoltura italiana*, INEA, in G. De Meo (a cura di), *Il governo dell'adattamento dell'agricoltura italiana: istituzioni e strumenti*, Atti del convegno SIDEA, Bologna, il Mulino, 1991.
[531] S. Tarditi, E. Croci Angelini, *Effetti redistributivi a livello regionale della politica di sostegno dei prezzi*, in «Rivista di economia agraria», a. XXXVII, 1, marzo 1982, pp. 203-225; Cfr. anche F. De Filippis, P. Rizzi, *Ineguaglianza regionale dei redditi agricoli*, in ivi, pp. 181-201; F. Lechi, *Disparita regionali dello sviluppo agricolo: motivazioni e logica di una politica di riequilibrio*, in ivi, pp. 9-36. Cfr. anche A. Giannoia, C. Imbriani, *La politica regionale e gli squilibri territoriali nella CEE. Alcune considerazioni sul caso italiano*, in *Mezzogiorno d'Europa*, Napoli, Isveimer, 4, 1984, pp. 637-653.

intervenne, sottolineando il rischio che la revisione della politica agricola si limitasse a meri equilibri di bilancio, anziché a una valutazione critica delle politiche e a un riconoscimento della specificità della «visione mediterranea» del settore[532].

La dotazione finanziaria dei PIM era pari a circa 4,1 miliardi di ECU. Di questi 1,6 miliardi rientravano in una specifica voce del bilancio comunitario, mentre i restanti 2,5 miliardi erano stati ricavati dalla riallocazione delle risorse già stanziate nei principali fondi comunitari (FEAOG, FSE e FESR)[533]. Alla quota di origine comunitaria si aggiungevano, per obbligo regolamentare, contributi di provenienza nazionale, regionale e privata, mentre un canale finanziario parallelo di supporto veniva assicurato dai fondi della BEI[534]. Nonostante le diverse risorse, l'implementazione dei PIM avvenne in tempi relativamente rapidi, soprattutto in Grecia e Francia; infatti, già nel 1987 tutti i programmi relativi alle rispettive zone interessate erano stati approvati dalla Commissione europea. Diversa, invece, fu la situazione italiana, i cui programmi vennero approvati solo nel corso del 1988, con un ritardo imputabile alle difficoltà gestionali e amministrative incontrate dalle autorità regionali italiane meridionali[535]. Nonostante la natura intersettoriale e integrata dei programmi, una quota consistente richiesta dall'Italia fu legata all'agricoltura[536].

---

[532] CNEL, *Osservazioni e proposte su «Revisione della politica agricola ed allargamento della CEE»*, 1982, in *La Politica Agricola della CEE*, Roma, Documentazione Relazioni Comunitarie e Internazionali, Roma, Camera dei deputati, Segreteria generale. Ufficio stampa e pubblicazioni, 1983. «Per quanto riguarda gli effetti della PAC, confermando le valutazioni formulate dal CNEL in precedenti occasioni, è possibile affermare che, se a livello comunitario essa ha consentito di raggiungere obiettivi di primaria importanza come la crescita delle produzioni, la sicurezza degli approvvigionamenti e la stabilità dei prezzi, ha purtroppo anche contribuito a mantenere e persino ad accentuare le disparità esistenti in termini di produttività, di reddito e di flussi di spesa comunitari tra gli Stati membri, le regioni, le aziende ed i comparti produttivi» (p. 61).

[533] M. Aragrande, *Disparita di sviluppo e Programmi integrati mediterranei*, in «Medit», 1-2, March 1991, pp. 55-59.

[534] C. Bucaresti, G. E. Marciani, *L'esperienza dei Programmi Integrati Mediterranei*, in «Rivista economica del Mezzogiorno - SVIMEZ», I, marzo 1991, pp. 7-54; A. Di Blasi, *Considerazioni sull'evoluzione recente della politica regionale comunitaria*, in *Bollettino della Società Geografica Italiana*, Serie 11, vol. 9, Roma, 1992, pp. 353-362.

[535] Nel complesso, i Programmi Integrati Mediterranei approvati furono ventinove: sette destinati alla Grecia, sette alla Francia, e quattordici all'Italia su base regionale, ai quali si aggiunse un programma settoriale specifico per le aree lagunari, dedicato all'agricoltura. Alla fine del 1991, l'ammontare complessivo dei contributi comunitari assegnati a titolo di cofinanziamento ammontava a 4.100 milioni di ECU, dei quali circa 2.000 milioni furono attribuiti alla Grecia, oltre 1.150 milioni all'Italia e poco meno di 850 milioni alla Francia. Per quanto riguarda l'Italia, fu stabilito che due terzi delle risorse ricevute fossero formalmente riservati alle Regioni meridionali, in coerenza con gli obiettivi originari dei PIM. R. Fanfani, C. Brasili, *La politica di sviluppo rurale in Europa,* in «Nuovo diritto agrario», 1, gennaio-marzo 2003, pp. 37-62.

[536] Nella proposta complessiva presentata dalle autorità italiane, il sottoprogramma agricolo assorbiva infatti circa il 34% delle risorse complessive richieste (pari a oltre 2.845 miliardi di lire), risultando di gran

Le difficoltà dell'Italia a trasformare le dotazioni comunitarie in azioni rapide ed efficaci derivarono dalla divisione disorganica delle competenze tra Stato e Regioni, dall'assenza di un quadro programmatico coordinato e dalla scarsa adattabilità delle strutture nazionali alle procedure comunitarie[537]. Al contrario, la Francia riuscì ad adattare il disegno dei PIM al proprio apparato burocratico, attraverso strumenti come il *contrat de programme*, che regolava puntualmente i rapporti tra amministrazione centrale, enti locali e soggetti privati, garantendo così un'effettiva operatività dei progetti. L'Italia, invece, si limitò a negoziare il volume degli stanziamenti finanziari senza armonizzare preventivamente i meccanismi attuativi con la propria organizzazione istituzionale. L'introduzione di un dispositivo analogo con la legge n. 64 del 1986 – l'accordo di programma – rivelò numerose difficoltà tecniche e la resistenza politica a vincoli gestionali più stringenti[538].

Bonatesta ha inoltre osservato che, per anticipare gli enti di Francia e Grecia nella presentazione delle proposte e ottenere una quota più cospicua di risorse, il governo Craxi impose un'accelerazione forzata dei tempi di elaborazione dei programmi. Tale decisione compresse i processi partecipativi e indebolì i rapporti istituzionali tra i diversi livelli di governo, e in particolare tra le giunte regionali e i rispettivi consigli. A queste tensioni si aggiunse l'assenza, da parte della Commissione europea, di una definizione preventiva dell'ammontare complessivo dei fondi assegnabili per ciascun Stato membro e della ripartizione tra risorse comunitarie e nazionali. La concorrenza fra le Regioni italiane nel reperimento delle risorse comunitarie le spinse ad aumentare gli stanziamenti per i propri programmi, compromettendo la cooperazione interregionale e inasprendo i contrasti con l'amministrazione centrale, impegnata a limitare l'onere nazionale del cofinanziamento[539]. Malgrado tali sforzi, l'Italia risultò penalizzata dalla maggiore

lunga la voce più rilevante tra i diversi ambiti di intervento. Seguivano, con percentuali sensibilmente inferiori, il turismo (20,2%), l'industria e l'artigianato (15,5%) e la pesca-acquacoltura (8,4%). Anche in sede di approvazione da parte della Commissione, il comparto agricolo si confermò prioritario, con un'incidenza pari al 30,6% del totale dei fondi assegnati, davanti all'industria-artigianato (26%) e al turismo (20,6%), a riprova della centralità attribuita al settore primario nella strategia proposta dall'Italia per il rilancio delle aree mediterranee.

[537] Alla fine del 1991, la Grecia aveva già impegnato oltre l'81% dei contributi ricevuti, con un avanzamento nei pagamenti pari al 70%. Anche la Francia presentava livelli di spesa significativi, con il 70% delle somme impegnate e il 58% erogate. Al contrario, la performance italiana risultava gravemente insufficiente: solo il 42% delle risorse risultava impegnato e appena il 18% effettivamente speso. Fanfani, Brasili, *La politica di sviluppo rurale*, cit.

[538] A. Bonatesta, *Mezzogiorno e integrazione europea*, cit., pp. 329-330.

[539] S.n., *Quattordici regioni in gara per i Programmi integrati*, in «Corriere della sera», 3 gennaio 1987.

prontezza e capacità operativa degli altri Stati. Il ritardo accumulato portò la Commissione europea a ridurre il contributo inizialmente richiesto. A fronte di una domanda complessiva per circa 3.500 miliardi di lire, l'importo effettivamente concesso fu limitato a soli mille miliardi[540].

Nel ricostruire l'architettura finanziaria dei PIM, Corrado Buresti ha sottolineato come la dotazione effettivamente assegnata risultasse sensibilmente inferiore rispetto alle richieste avanzate dalle Regioni. A fronte di una domanda complessiva pari a circa 17.800 miliardi di lire, gli investimenti effettivamente finanziabili furono ridimensionati a poco più di 4.000 miliardi. Il volume limitato dei fondi condizionò la composizione dei programmi: non era raro, infatti, che porzioni progettuali fossero incluse o escluse non in base a criteri di coerenza interna o di efficacia operativa, ma in funzione della maggiore o minore capienza dei singoli fondi strutturali comunitari[541]. Buresti richiama inoltre l'attenzione sulle incertezze legate alle modalità di accredito delle risorse, che costituivano un ulteriore elemento di criticità per le amministrazioni regionali. Il fondo di rotazione, istituito con la legge n. 183/1987, era stato concepito per garantire la copertura immediata della quota nazionale di cofinanziamento, rendendo così tempestiva e continua l'attivazione dei finanziamenti europei. Tuttavia, la mancata definizione di un regolamento attuativo nazionale e, quindi, delle modalità di gestione e ripartizione delle risorse generò un clima di incertezza sulla tempistica dei flussi finanziari comunitari per gli enti regionali[542].

Tali difficoltà si manifestarono chiaramente anche sul piano programmatico, in particolare nella tardiva attivazione dei comitati amministrativi, ai quali il regolamento comunitario attribuiva un ruolo centrale nelle funzioni di monitoraggio, verifica e coordinamento tecnico dei programmi. Questi comitati, previsti per ciascun PIM, erano strutturati come organismi a composizione mista – comprendenti rappresentanti regionali, del Governo centrale, della Commissione europea e, ove necessario, della BEI – e, pur

[540] A. Bonatesta, *Mezzogiorno e integrazione europea*, cit., p. 331.
[541] C. Buresti, *I programmi integrati mediterranei dalla proposta alla attuazione: situazioni e prospettive*, in «Rivista di politica agraria», VI, 3, settembre 1988, pp. 33-44. Ulteriori ostacoli derivavano infine dalla competizione latente tra i diversi fondi strutturali, che, alimentando rivalità istituzionali e conflitti di competenza, rendevano spesso problematica la selezione e la collocazione degli interventi. L'integralità polisettoriale dei PIM imponeva infatti non solo di identificare gli interventi formalmente ammissibili, ma anche di stabilire in quali casi essi dovessero essere inclusi nei programmi principali o ricondotti alle cosiddette "misure connesse", qualora rientrassero nel novero delle spese obbligatorie non direttamente finanziabili nell'ambito degli stanziamenti PIM.
[542] Ibidem.

non dotati di potere deliberativo, avevano la responsabilità di garantire la coerenza attuativa delle misure. Tuttavia, a differenza della Francia e della Grecia, dove già nel 1987 tali comitati risultavano formalmente costituiti e operativi, in Italia, a quella data, nessun PIM disponeva ancora del proprio comitato amministrativo[543].

Non da ultimo intervenivano vere e proprie divergenze di visione tra Comunità ed enti regionali italiani. Era nota fin dall'avvio dei lavori la preferenza della Commissione europea per interventi immateriali, intesi principalmente come organizzazione e fornitura di servizi, nonché come formazione e qualificazione professionale della forza lavoro. Al contrario, l'indirizzo adottato a livello regionale era rivolto agli interventi a elevato effetto moltiplicatore e, quindi, a investimenti materiali, destinati sia alla produzione diretta (soprattutto nel Centro-Nord) sia al potenziamento delle infrastrutture di base (soprattutto nel Mezzogiorno). Tale indirizzo si spiega alla luce delle persistenti carenze infrastrutturali di ampie aree del Mezzogiorno interno e della necessità di compensare l'assenza di un tessuto imprenditoriale e finanziario capace di attivare investimenti privati consistenti, cui si aggiungeva la revisione parallela dell'intervento straordinario attuata nello stesso anno[544]. La scelta di concentrare le risorse su infrastrutture fisiche, sebbene comprensibile alla luce dei divari territoriali, evidenziò la difficoltà delle Regioni meno sviluppate ad adattarsi a strumenti comunitari progettati in funzione di esigenze di ammodernamento ed efficienza più che di riequilibrio strutturale.

L'esperienza dei PIM ha messo in luce i limiti di un trasferimento di competenze di spesa comunitaria alle Regioni non accompagnato da un adeguato quadro di coordinamento multilivello: anziché favorire la cooperazione, esso ha generato una sovrapposizione incoerente di funzioni e responsabilità tra lo Stato, le Regioni e la Commissione europea. Questo fallimento strutturale smentisce l'idea di ritardi imputabili

[543] In seno al comitato sedevano, per la parte regionale, il Presidente della Giunta o l'assessore delegato, il segretario tecnico, i responsabili dei sottoprogrammi e altri funzionari di supporto; per la parte statale, un rappresentante del Dipartimento per le politiche comunitarie affiancato da referenti delle amministrazioni centrali interessate; per la Commissione, funzionari di diretta competenza.

[544] «Strette tra l'intransigenza comunitaria e le spinte corporative dal basso, le autorità regionali non riuscirono così a sperimentare quelle attività di conversione produttiva necessarie a ricollocare l'economia pugliese nel contesto euro-mediterraneo». Bonatesta, *Mezzogiorno e integrazione europea*, cit., p. 337. In altra sede Bonatesta ha poi aggiunto: «la regionalizzazione ha assunto il suo significato di «doppio dispositivo»: da un lato, il temperamento delle fratture indotte dall'avvento della democrazia, della grande industria e dei consumi di massa; dall'altro, le forme di *post-welfare* tipiche di una nuova statualità devoluta, dinanzi all'urto della ristrutturazione capitalistica tardonovecentesca e alla competizione neoliberista e globalizzata tra sistemi territoriali» in id., *E pluribus unum. Un bilancio degli studi sulla storia delle Regioni italiane*, in «Ricerche di storia politica», 2, agosto 2024, p. 178.

a singole carenze locali e dimostra l'inadeguatezza dell'intero sistema di *governance* nel rispondere alle nuove logiche procedurali comunitarie. La lunga presidenza di Bettino Craxi (1983-87) vide la maggioranza del cosiddetto "pentapartito" misurarsi col problema di allineare l'azione pubblica nazionale alle sfide dell'imminente mercato unico europeo, dando nuovo impulso alla "questione regionale" del Mezzogiorno. A titolo di esempio, la Cassa per il Mezzogiorno fu posta in liquidazione dal 1° agosto 1984 e, con la legge 1 marzo 1986 n. 64, si avviò un nuovo assetto fondato sul Dipartimento per il Mezzogiorno presso la Presidenza del Consiglio e su AgenSud, entro una cornice programmatoria novennale 1985-1993 che doveva coordinare l'intervento straordinario e ordinario, rafforzare la programmazione pluriennale e attivare strumenti più flessibili di promozione degli investimenti e dell'innovazione, inclusi fondi rotativi per le PMI[545].

Il definitivo passaggio dall'intervento straordinario per il Mezzogiorno al ricorso a strumenti di intervento ordinario fu sancito dalla legge 19 dicembre 1992, n. 488, e dal d.lgs. 3 aprile 1993, n. 96. Con questo passaggio, da un lato, gli strumenti di sostegno furono estesi alle aree depresse dell'intero territorio nazionale; dall'altro, le principali funzioni di programmazione e gestione, in precedenza concentrate nella Cassa, furono trasferite agli apparati ordinari dello Stato e alle amministrazioni regionali. Gli effetti immediati di questa riforma, come è ormai acquisito in letteratura, furono problematici: le procedure di istruttoria e di finanziamento si allungarono, i piani si ridussero a elenchi di opere minute spesso prive di adeguata progettazione, gli accordi e le intese di programma non fornirono la capacità operativa attesa sugli interventi infrastrutturali complessi e non si generò quel "capitale sociale" territoriale ritenuto necessario per far funzionare la nuova regia multilivello. La fase successiva fu segnata da una progressiva perdita di sistematicità e di coordinamento nazionale dell'intervento. Nel suo complesso,

[545] La stessa legge impose alle amministrazioni statali una quota minima del 40% degli investimenti da localizzare nel Mezzogiorno e introdusse accordi e intese di programma per governare interventi interregionali e intersettoriali. M. Carabba, A. Claroni, *La legislazione per il Mezzogiorno e l'intervento straordinario negli anni 1950-1986. Il successivo passaggio all'intervento ordinario nelle aree depresse del territorio nazionale*, in «Rivista giuridica del Mezzogiorno», 1-2, marzo-giugno 2011, p. 351. Cfr. anche M. Annesi, *La «trasformazione» dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino, 1993; L. D'Antone (a cura di), *Radici storiche ed esperienza dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno*, Bibliopolis, Napoli, 1996; M. Nucifora, *Il coordinamento impossibile. Tecnocrazia, amministrazione pubblica e regionalismo nell'intervento per lo sviluppo del Mezzogiorno (1943-2013)*, Milano, FrancoAngeli, 2021.

questa trasformazione è stata efficacemente definita di «morte e trasfigurazione»[546] dell'intervento straordinario.

Per l'agricoltura il cambiamento significò il passaggio da una esecuzione centralizzata tipica della Cassa – che aveva integrato nel tempo bonifiche, infrastrutture irrigue, valorizzazione dei prodotti e funzioni sostitutive presso consorzi ed enti – ad un coordinamento che dipendeva maggiormente dalla capacità progettuale di amministrazioni regionali e locali e dall'uso di strumenti intersettoriali lungo le filiere agro-alimentari. La riforma puntava a superare la frammentazione settoriale e a connettere produzione, trasformazione e logistica in coerente programmazione territoriale; tuttavia l'inerzia procedurale, la difficoltà di far lavorare accordi e intese su opere a scala sovraregionale e la debolezza organizzativa di molti soggetti ordinari ridussero l'efficacia del nuovo disegno proprio mentre cresceva l'esigenza di adeguare qualità, infrastrutture e organizzazione di filiera alle condizioni della PAC e del mercato comunitario. In termini interpretativi, si può avanzare l'ipotesi che la dismissione della Cassa e la nascita di AgenSud abbiano segnato un passaggio da un modello di "amministrazione per lo sviluppo" ad alta integrazione tecnico-operativa a un modello di *governance* multilivello più coerente con l'Europa del mercato unico, ma esposto a colli di bottiglia amministrativi. Per l'agricoltura meridionale ciò implicò nuove opportunità di coordinamento filiera-centrico ma, al tempo stesso, anche una maggiore dipendenza dalla capacità delle istituzioni ordinarie di progettare, negoziare e spendere in tempi compatibili con i cicli della PAC.

A complicare il quadro della programmazione agricola di metà anni Ottanta, vi erano anche la scadenza della legge 984/77 e la conseguente riapertura del dibattito sulla politica agricola nazionale, che spinsero il ministro Pandolfi a elaborare il Piano Agricolo Nazionale (PAN), presentato nell'agosto 1985 e attuato con la legge n. 752/86[547]. Il nuovo

[546] Carabba, Claroni, *op. cit.*, p. 320.

[547] A. Zampaglione, *Dal PCI critiche a Pandolfi «Manca una politica agraria» In febbraio la conferenza del partito*, in «l'Unità», 22 dicembre 1984. Venne annunciato uno stanziamento complessivo di 16.500 miliardi di lire da distribuire nel quinquennio 1986-1990. A questa somma si sarebbero aggiunti ulteriori 4.800 miliardi provenienti da fonti complementari: circa 1.000 miliardi dall'AIMA (Azienda di Stato per il mercato agricolo), 1.400 miliardi dal FIO (Fondo investimenti e occupazione) e 2.350 miliardi derivanti dai rientri comunitari attivati attraverso il cofinanziamento europeo. Considerando anche eventuali interventi straordinari – ancora non quantificati – l'impegno pubblico complessivo avrebbe superato i 21.000 miliardi di lire. Secondo il ministro dell'Agricoltura Filippo Maria Pandolfi, il disegno di legge rappresentava «il più importante degli ultimi dieci anni» per il settore, costituendo la prima effettiva traduzione legislativa del *Piano agricolo nazionale*, approvato dal CIPAA (Comitato interministeriale per la programmazione agricolo-alimentare) nell'agosto del 1985. Lo stesso provvedimento prevedeva, inoltre,

documento – che garantiva risorse fino al 1991 – introdusse un sistema di indirizzo statale a valle del quale le Regioni avrebbero gestito con maggiore autonomia gli interventi locali. In altri termini, l'obiettivo era la costruzione di una *governance* che attribuisse al livello statale una funzione di indirizzo generale e raccordo, e alle Regioni un ruolo più incisivo nella gestione degli interventi locali.

La ristrutturazione regionale suscitava nelle classi dirigenti il timore di un'eccessiva frammentazione del potere statale. Non a caso sede quando la Commissione Agricoltura del Senato, sotto la presidenza di Alfredo Diana, riconobbe nel PAN la base per un disegno coeso allineato alle direttive comunitarie, venne sottolineata la capacità dell'operazione di coniugare stabilità degli operatori e selettività degli interventi[548]. Quel parere mise in luce come una strategia unitaria potesse compensare la progressiva riduzione delle integrazioni europee con misure mirate a mantenere la competitività delle filiere e al tempo stesso sostenere le comunità rurali marginali, ridefinendo la spesa agricola secondo criteri di efficacia ed equità territoriale[549]. Nonostante il Piano intendesse rilanciare la politica agraria italiana snellendo le procedure amministrative rispetto alla precedente legge «Quadrifoglio»[550], nella pratica è stato osservato che il Piano mantenne una forte centralizzazione delle decisioni, relegando alle Regioni un ruolo prevalentemente esecutivo. Ciò mise in evidenza una significativa frattura tra l'obiettivo dichiarato di moltiplicazione dei centri decisionali e la persistente incompiutezza istituzionale del regionalismo italiano[551].

La spinta comunitaria verso la razionalizzazione della spesa e il progressivo superamento del regime protezionistico, innescata dai PIM, rinnovò in chiave multilivello il dibattito sulle distorsioni interne al mercato comune e sul riequilibrio territoriale. In

---

la soppressione del CIPAA e il trasferimento delle sue funzioni al CIPE, con l'obiettivo di rafforzare il raccordo tra la programmazione agricola e le scelte macroeconomiche generali del governo. L. Burato, *Parte il piano agricolo 16.500 miliardi in 5 anni*, in «La Stampa», 7 marzo 1986.

[548] Relazione alla IX Commissione Agricoltura del Senato. Prospettive per la Politica Agricola Comune. Sintesi e commento delle proposte della Commissione, 15 gennaio 1986, pp. 25-26, AGA, Europa, b. 417, f. 12.

[549] Ibidem. Appariva improrogabile una riforma dell'apparato burocratico e amministrativo dello Stato, con l'obiettivo di superare l'attuale frammentazione delle competenze tra diversi Ministeri e livelli istituzionali. La mancanza di coordinamento, si osservava, comprometteva l'efficacia delle politiche agricole e aggravava le inefficienze gestionali. In questa prospettiva, veniva altresì indicata come prioritaria una ridefinizione del rapporto tra lo Stato centrale e le Regioni, considerato un nodo cruciale per la corretta attuazione della PAC sul territorio nazionale.

[550] Fabiani, *L'agricoltura italiana*, cit., pp. 398-442.

[551] C. Desideri, *Incertezze e difetti istituzionali nelle nuove proposte del Piano agricolo nazionale*, in «La Questione Agraria», 28, dicembre 1985, pp. 125-133.

risposta a queste sollecitazioni, l'Italia intensificò la propria azione diplomatica in sede europea per ridurre il divario fra la sua struttura produttiva e quella media comunitaria. Nonostante i processi di industrializzazione e terziarizzazione, nell'Italia del 1983 l'agricoltura impiegava ancora il 13% della forza lavoro, a fronte di una media comunitaria dell'8%, con punte particolarmente elevate nel Mezzogiorno[552]. A ciò si affiancava una cronica posizione deficitaria della bilancia agroalimentare italiana, imputabile tanto alla limitata esportabilità dei prodotti tipici quanto all'aumento delle importazioni zootecniche. Il disavanzo, pari a circa 8.000 miliardi di lire, era la seconda voce passiva dopo l'energia[553]. Pur con le opportune differenze, non sarebbe azzardato asserire che l'agricoltura italiana, ancora negli anni Ottanta, scontava le medesime contraddizioni e criticità che l'avevano accompagnata dal secondo dopoguerra, in comparazione alle omologhe dell'Europa occidentale.

La spinta principale a questa riforma venne dall'avvio dei negoziati dell'Uruguay Round del GATT, inaugurati a Punta del Este nel settembre 1986 con la partecipazione di 126 Paesi, che per la prima volta avrebbero portato l'agricoltura al centro delle trattative multilaterali[554]. Washington era alle prese con eccedenze croniche nel settore primario e una domanda interna stagnante; avvertiva, pertanto, l'esigenza di trovare nuovi sbocchi commerciali. Tale necessità era resa ancora più pressante dalla concorrenza di esportatori emergenti come le agricolture argentina e brasiliana e dall'ingresso della Spagna e del Portogallo nella CEE, che riduceva l'accesso statunitense ai mercati iberici[555].

---

[552] AP, Senato della Repubblica, IX legislatura, Relazione della 9° Commissione permanente (agricoltura) sul Riequilibrio dell'agricoltura, relatore Alfredo Diana, pp. 42-68.

[553] «Il deficit alimentare relativo ai soli settori protetti si è raddoppiato negli ultimi otto anni ed è arrivato a circa 3.000 miliardi di lire. Ma in particolare è significativo notare come il deficit accumulato dal 1975 sfiori oggi in questi comparti i 9.000 miliardi di lire». Ivi, p. 5.

[554] La vastità e l'interdisciplinarità della letteratura relativa all'Uruguay Round rendono impossibile in questa sede un esame esaustivo delle diverse interpretazioni fornite dai vari approcci analitici. Per un inquadramento generale e una trattazione sistematica delle questioni agricole nel contesto negoziale multilaterale, si rinvia a K. A. Ingersent, A. J. Rayner, R. C. Hine (eds), *Agriculture in the Uruguay Round*, Basingstoke, Macmillan, 1994; *International Agricultural Trade Research Consortium. The Uruguay Round Agreement on Agriculture: An Evaluation*, Commissioned Paper N. 9, July 1994; S. Tangermann, *Implementation of the Uruguay Round Agreement on Agriculture: issues and prospects*, in «Journal of Agricultural Economics», LXVII, 1-4, January 1996, pp. 315-337. Sui crescenti interessi del mondo in via di sviluppo cfr. A. Valdes, *Agriculture in the Uruguay Round: interests of developing countries*, in «The World Bank Economic Review», I, 4, September 1987, pp. 571-593.

[555] La proposta massimalista degli Stati Uniti mirava a un'apertura integrale del mercato agricolo su quattro fronti interconnessi: trasformare tutte le barriere non tariffarie in dazi doganali consolidati da ridurre progressivamente nell'arco di dieci anni, eliminare contestualmente tutti i sussidi interni riconosciuti come fonti di distorsione degli scambi, sopprimere entro cinque anni gli aiuti diretti all'export e avviare un processo multilaterale di armonizzazione delle norme fitosanitarie per impedire che queste fungessero da ostacoli non tariffari. In questo modo si intendeva garantire una concorrenza realmente equa, con i

Il nuovo corso negoziale del GATT offrì all'Italia l'occasione di presentarsi come uno degli attori più convinti della liberalizzazione del commercio mondiale. Alla Conferenza ministeriale di Punta del Este la delegazione italiana – guidata dal ministro per il Commercio estero, il socialista Salvatore Formica – si schierò apertamente a favore di un rafforzamento del sistema multilaterale, presentando il governo italiano come fermamente contrario al protezionismo e individuando nel GATT lo strumento politico più idoneo a contrastare le derive difensive innescate dalla stagnazione economica. Il discorso italiano in sede GATT richiamava al tempo stesso il problema delle asimmetrie di sviluppo prodotte da una divisione internazionale del lavoro profondamente squilibrata. Formica insisteva sulla necessità che i paesi meno favoriti ricavassero dal nuovo ciclo negoziale maggiori opportunità di crescita attraverso le esportazioni, esigendo dai paesi industrializzati un impegno concreto a favore di concessioni specifiche. La denuncia di questi squilibri riprendeva motivi già emersi negli anni Settanta, reimpiegandoli in chiave di rilancio del multilateralismo. Il sostegno italiano all'Uruguay Round sembrò innestarsi quindi su una visione "ordinatrice" del sistema commerciale internazionale, fondata sull'idea di un aggiustamento più simmetrico degli squilibri e di una responsabilità condivisa nella gestione dei processi di apertura.

Non è questa la sede per ricostruire nel dettaglio l'evoluzione della posizione italiana in sede GATT; tuttavia, è utile ricordare che fu proprio sul terreno agricolo che questa impostazione liberalizzatrice incontrò uno dei suoi limiti più evidenti. Nei passaggi dedicati al settore primario, l'Italia insistette perché l'agricoltura fosse riconosciuta come un ambito dalle «condizioni particolari», rispetto al quale occorreva evitare soluzioni suscettibili di innescare tensioni acute tra i paesi contraenti[556]. Il governo italiano, pur

deficiency payments a fungere da strumento residuale per stabilizzare i redditi agricoli nei casi di brusche oscillazioni dei prezzi di mercato. Tale impostazione si distingueva nettamente da quella comunitaria, che invece univa in un unico schema misure per il sostegno interno, le barriere all'import e gli aiuti all'export senza scadenze differenziate, *Note sintetiche sul Parlamento europeo e sulle attività dell'Unione europea*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, 1994, p. 397. AGA, Europa, b. 417, f. 13.

[556] «As far as agriculture is concerned, we have to pay due regard to its special conditions. It will be necessary, however, to pursue more balanced policies with a view to avoiding the growing of tensions amongst the various countries. Italy, though acting within the framework of the European Community and abiding by its rules, holds her own views and intends to pursue them autonomously in the EEC fora. In particular, Italy is committed to finding an answer, generalized, concerted and defined according to a given time-table, to the problem of overproduction and stocks. This answer shall be in conformity with the fundamental principles of the agricultural policies of the contracting parties». Uruguay Round, Contracting parties, Session at Ministerial Level, 15-20 September 1986, Italy: Statement by Mr. S. Formica, Minister for Foreign Trade, at the Meeting of the GATT, 17 September 1986, Punta del Este, Uruguay. HAGATT,

ribadendo la disponibilità a intervenire sulle distorsioni più vistose della PAC, chiedeva che tali correzioni fossero dilazionate nel tempo, cioè inserite in un percorso graduale e negoziato.

Letta in questa prospettiva, la posizione italiana rendeva visibile una tensione strutturale, radicata nella specifica combinazione di interessi agricoli e industriali che il paese porta ai tavoli multilaterali, e si traduceva in una chiara indisponibilità a scaricare nuovamente sul settore primario i costi di una ristrutturazione internazionale del lavoro percepita come potenzialmente penalizzante proprio per l'agricoltura. Al tempo stesso, questa linea ondivaga rifletteva la compresenza, all'interno dell'esecutivo, di orientamenti politici differenti, in parte riconducibili al confronto fra il PSI craxiano e la Democrazia cristiana. Vi è ragione di ritenere che la spinta di una componente modernizzatrice – che trovava nel PSI craxiano uno dei suoi principali interpreti[557] – a utilizzare il GATT e l'Atto unico come leve per ancorare l'Italia alla frontiera alta della competizione industriale si fosse misurata con la persistenza di una cultura politico-istituzionale, radicata soprattutto nella DC e nei sistemi di rappresentanza agricola, che continuava a concepire la PAC come architrave di compromessi sociali e territoriali difficilmente sostituibili. L'adesione energica al rilancio del multilateralismo e la difesa selettiva del regime agricolo comunitario appaiono così come i due poli di un equilibrio instabile, ma coerente con la posizione ambivalente dell'Italia nel sistema economico internazionale.

Di fronte alle pressioni esercitate dai negoziati multilaterali e al costante innalzamento dei costi a carico del bilancio comunitario, anche Jacques Delors identificò nel febbraio 1991 la necessità di un ripensamento profondo della PAC. Durante il convegno dei *Groupes de Recherche et d'Action Paysans*, egli espose tre opzioni: la prima, sostenuta soprattutto da Parigi, attribuiva gli squilibri a fattori congiunturali e proponeva ritocchi marginali; la seconda, promossa da vari governi nord-europei, invocava la rinuncia ai meccanismi tradizionali di prezzo e sussidio in nome del libero scambio; la terza, ovvero la linea riformista della Commissione, puntava invece a conciliare il sostegno al reddito agricolo con il rigore di bilancio e la coesione

MIN(86)/ST/35, https://docs.wto.org/gattdocs/q/UR/TNCMIN86/ST35.PDF (ultimo accesso il 5 novembre).

[557] Per uno sguardo di insieme si rimanda a S. Colarizi, *Le trasformazioni della leadership. Il Psi di Craxi*, in S. Colarizi, P. Craveri, S. Pons, G. Quagliarello (a cura di), *Gli anni Ottanta come storia*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2004, pp. 31-64.

territoriale[558]. Per Delors, tuttavia, né i ritocchi marginali né l'abbandono dei sussidi erano soluzioni sostenibili: occorreva un assetto nuovo, in cui i pagamenti diretti fossero gradualmente vincolati al rispetto di standard ambientali e sociali e affiancati da un programma pluriennale di investimenti nelle aree rurali[559]. Così, la PAC veniva trasformata da mero sostegno al reddito in un sistema integrato di sviluppo rurale, volto ad armonizzare competitività economica, coesione territoriale e tutela ambientale in un'ottica di medio-lungo periodo[560].

La proposta di riforma presentata da Ray MacSharry nel maggio 1991 a Bruxelles segnò il punto di svolta attraverso cui la Comunità iniziò a superare il tradizionale sostegno ai prezzi di mercato. Il documento proposto, dal titolo *The Development and Future of the CAP*, poneva al centro del nuovo modello, per la prima volta, pagamenti diretti compensativi rivolti agli agricoltori per compensare la riduzione dei prezzi garantiti. Invece di calcolare gli aiuti sulla base della produzione effettiva di ciascuna azienda, si adottò come riferimento la resa media regionale, con l'esplicito intento di disaccoppiare parzialmente il sostegno pubblico dall'incentivo produttivo. Tuttavia, il disaccoppiamento rimase incompleto: i pagamenti continuarono a essere erogati solo a fronte di livelli minimi di produzione; mentre i prezzi garantiti, seppure ridotti, non vennero del tutto aboliti[561].

La riforma MacSharry del 1992 non rappresentò un esito obbligato né lineare. Come osserva Laschi, il processo che portò all'approvazione del nuovo impianto della PAC fu frutto di un articolato negoziato multilivello esteso anche al Parlamento europeo. Persino Mansholt, pur non ricoprendo un ruolo formale, intervenne pubblicamente nel

---

[558] J. Delors, *Réflexions sur l'évolution et l'avenir de la PAC*, in «Paysans», XXXVI, 206, mai 1991, pp. 70-84. Sulla natura tutt'altro che lineare del percorso di integrazione europea, soprattutto dopo il 1973, cfr. L. Warlouzet, *Governing Europe*, cit., pp. 192-193.

[559] La proposta di riforma si sarebbe articolata attorno a cinque obiettivi strategici, tra cui spiccava il sostegno alla riconversione strutturale dell'agricoltura e allo sviluppo rurale (Obiettivo 5), articolato a sua volta in due sottobiettivi: l'adeguamento delle strutture agrarie (5a) e la promozione dello sviluppo delle aree rurali (5b). Tali finalità furono formalizzate con i regolamenti 2052/1988 e 4256/1988, che istituivano un quadro finanziario unificato per il periodo 1988-1992 e definivano la nuova missione dei fondi strutturali – FESR, FSE e FEOGA sezione orientamento – in termini di maggiore efficacia, coordinamento e complementarità.

[560] Sotte, *op. cit.*, p. 67.

[561] La riforma MacSharry integrò nella PAC tre misure di accompagnamento: incentivi all'agricoltura ecocompatibile, prepensionamento per favorire la ristrutturazione fondiaria e promozione della forestazione. Sebbene tali strumenti riflettessero l'approccio multifunzionale enunciato nel Libro verde del 1985, la loro applicazione rimase marginale. In particolare, i pagamenti compensativi furono erogati in modo indiscriminato a tutti i beneficiari, senza alcuna differenziazione per tipologia aziendale o caratteristiche territoriali.

dibattito, dichiarando il proprio sostegno alla direzione riformatrice intrapresa[562]. Il ministro dell'Agricoltura del governo Andreotti VII, Giovanni Goria, scelse inizialmente la via dell'astensione in sede di Consiglio, motivando il proprio dissenso nella mancata revisione delle quote latte. La delegazione italiana chiedeva un incremento della quota latte da 9 a 10,5 milioni di tonnellate e l'azzeramento di circa 1.500 miliardi di lire di sanzioni inflitte per il superamento dei limiti produttivi nel triennio 1990-1992. Entrambe le richieste poggiavano sulla scoperta di un errore statistico risalente al 1984, quando l'assegnazione delle quote aveva sottostimato la reale capacità produttiva italiana, penalizzando ingiustamente gli allevatori[563]. Goria e Andreotti argomentavano sostenendo che l'adeguamento delle quote non avrebbe squilibrato il mercato comune, ma semplicemente riconosciuto una produzione già esistente e destinata in larga parte a coprire un fabbisogno interno fortemente dipendente dalle importazioni[564].

Grazie a questa pressione l'approvazione definitiva venne rimandata al vertice di Lisbona del giugno 1992, benché la Commissione ribadisse l'impossibilità di riaprire l'accordo originario. In effetti, l'intesa era frutto di un equilibrio negoziale già molto fragile; inoltre, la forte pressione dell'opinione pubblica per la sua attuazione rendeva politicamente complicato riaprire il discorso. La svolta arrivò con il governo Amato e la nomina di Gianni Fontana all'Agricoltura, che consentirono all'Italia di uscire dall'isolamento comunitario e di esprimere il 30 giugno il voto favorevole alla riforma[565]. Tuttavia, l'unico risultato concreto fu un adeguamento marginale delle quote, ben lontano dalle iniziali aspettative di Roma[566], e riflesso della limitata forza negoziale che la

[562] Laschi, *L'Europa agricola*, cit., p. 263.
[563] Il regime delle quote latte fu introdotto dalla CEE nel 1984 come strumento di regolazione della produzione lattiero-casearia, con l'obiettivo di contenere l'eccedenza strutturale che caratterizzava il comparto e di limitare l'onere finanziario derivante dall'intervento pubblico previsto dalla PAC. Il meccanismo prevedeva l'attribuzione a ciascuno Stato membro di un contingente produttivo nazionale di latte, successivamente ripartito tra i singoli produttori o aziende, al di sopra del quale si applicava un prelievo supplementare, calcolato in proporzione alla quantità eccedente. Cfr. G. Zucchi, P. Nasuelli, *Le incongruenze della politica lattiero-casearia CEE*, in «Rivista di politica agraria», 3-4, dicembre 1983, pp. 43-63. L'introduzione delle quote rispondeva alla necessità di ridurre la sovrapproduzione cronica indotta dal sistema di sostegno ai prezzi, che negli anni Settanta e primi anni Ottanta aveva determinato fenomeni di accumulo massiccio di scorte pubbliche.
[564] A conferma di questa posizione, nel 1991 circa il 40% del consumo nazionale di latte era soddisfatto da prodotti esteri, per un valore complessivo di oltre 3.200 miliardi di lire. Appunto del ministro dell'agricoltura e delle foreste Giovanni Goria su Riforma della PAC – richieste italiane in tema di quote-latte (situazione attuale e scenari), 12 giugno 1992, AGA, Europa, b. 417, f. 13.
[565] R. Ruffelli, *Sme, Amato promette: «i prodotti agricoli saranno valorizzati»*, in «Corriere della sera», 23 marzo 1993.
[566] Nonostante la parziale legalizzazione di circa 9 milioni di quintali e un incremento del 10% della quota nazionale, le autorità comunitarie imposero un taglio complessivo pari a 15 milioni di quintali in un arco

delegazione italiana poteva esercitare in quel momento. A ciò si aggiungeva il fatto che la primazia accordata al percorso di integrazione monetaria e al riassetto istituzionale della CEE relegava le questioni settoriali dell'agricoltura a ostacoli secondari, privi di reale capacità di condizionare il negoziato complessivo.

3.6. Dall'europeizzazione alla mondializzazione delle interdipendenze agricole dalla prospettiva vitivinicola

Nel corso degli anni Ottanta la contrazione dei consumi interni e la riconfigurazione delle preferenze verso vini di qualità e a forte contenuto identitario produssero una netta polarizzazione del mercato vinicolo italiano. Da un lato emersero i prodotti a elevata connotazione commerciale e qualitativa in grado di sostenere livelli di prezzo elevati; dall'altro, la domanda di vini da tavola e di fascia medio-bassa crollò, comprimendo i margini e alimentando la crescente insoddisfazione dei produttori. Questa dinamica investì trasversalmente tutte le aree produttive: se nel Centro e nel Nord, pur vocati tradizionalmente a vini di pregio, persistevano comparti meno competitivi con profili qualitativi deboli, in alcune regioni meridionali – come nella penisola salentina – seppe invece affermarsi un modello di eccellenza, grazie a un equilibrato mix di identità territoriale, prezzi competitivi e margini remunerativi elevati[567].

La persistente sovrapproduzione vinicola rese evidente l'inefficacia delle misure compensative adottate nei decenni precedenti. Per contenerne gli eccessi, ci si era affidati all'artificiale stabilizzazione dei prezzi, attuata in un mercato in contrazione della domanda e con un'offerta strutturalmente garantita[568]. Ciò nondimeno, tali interventi indussero il prezzo a convergere stabilmente sui valori minimi previsti per la distillazione, senza incidere positivamente sulla redditività dei produttori. La garanzia di collocamento

triennale. Tale misura, concepita per ridurre lo sforamento e alleggerire le sanzioni accumulate, determinava tuttavia un impatto economico negativo sia per i produttori italiani, penalizzati da minori volumi, sia per la bilancia commerciale, costretta a incrementare le importazioni da Paesi come Francia e Germania a costi maggiori. Carlo Venino, presidente dell'Unione nazionale fra le associazioni di produttori di latte bovino (Unalat), denunciava l'asimmetria del sistema, che permetteva a Paesi eccedentari come l'Olanda di mantenere livelli di produzione ben superiori al proprio fabbisogno, mentre l'Italia veniva vincolata a tagli strutturali, senza garanzia di un adeguato riequilibrio nei prezzi alla stalla. G. Perego, *Latte, compromesso amaro*, in «Corriere della sera», 20 dicembre 1992.

[567] Commission des communautés européennes, Réunion du comité consultatif vitivinicole à Bruxelles, 19 février 1991, AUIV, b. 15, f. giugno 1990.

[568] Cfr. A. Niederbacher, *Consumo in regresso*, in «Mondo agricolo», 26 ottobre 1989.

di una quota rilevante della produzione, unita alla sicurezza di un prezzo minimo, generò comportamenti paradossalmente distorsivi: anziché contenere l'offerta, molti viticoltori la intensificarono, nel tentativo di compensare l'erosione dei ricavi unitari con un aumento dei volumi. Tale spirale autoreferenziale, alimentata da una tutela istituzionale del reddito disgiunta dalla razionalizzazione dell'offerta, acuì ulteriormente la crisi dei prezzi, comprimendo i margini disponibili. Solo alcuni operatori economici, dotati di maggiore capacità di differenziazione commerciale – attraverso marchi registrati, certificazioni di qualità o l'accesso privilegiato a canali distributivi ad alta valorizzazione – riuscirono a sottrarsi a questa spirale depressiva, posizionandosi in segmenti di mercato relativamente meno vulnerabili alle dinamiche depressive generalizzate[569].

La progressiva affermazione della grande distribuzione organizzata contribuì a spostare il baricentro del potere contrattuale verso gli operatori a valle della filiera, costringendo molte imprese vinicole a subordinare le proprie strategie commerciali alle esigenze di posizionamento e rotazione del prodotto proprie della distribuzione. Nel segmento dei vini a denominazione d'origine (DOP e IGP) alcune imprese hanno beneficiato di premi di prezzo riconosciuti in ragione del valore immateriale del marchio e della reputazione consolidata della cantina; tuttavia, anche questo vantaggio si è rivelato esposto a choc della domanda e a mutamenti culturali nei modelli di consumo, costringendo gli operatori a riequilibrare costantemente la relazione tra qualità e prezzo per salvaguardare la propria collocazione competitiva[570].

Lo sviluppo del comparto agricolo dipendeva in larga misura dalla capacità delle filiere produttive di reagire alle tensioni macroeconomiche globali, alle trasformazioni della struttura commerciale europea e agli effetti dell'ampliamento mediterraneo della Comunità, in fase di definizione proprio in quegli anni. A fronte dei ripetuti blocchi delle esportazioni vinicole italiane nei porti francesi, culminati in nuovi attriti nel 1981, il governo si rivolse alla Commissione europea per ottenere interventi correttivi più incisivi. Giuseppe Bartolomei, che ricoprì l'incarico di ministro dell'Agricoltura nel triennio 1980-1982, richiese in sede comunitaria la riduzione delle imposte all'importazione praticate ancora dal Regno Unito, dai Paesi Bassi e dalla Germania occidentale; il rafforzamento degli incentivi per le esportazioni extra-CEE; una disciplina più severa

[569] P. Caviglia, *Manuale di diritto vitivinicolo*, cit., p. 59.
[570] Ivi, p. 60.

sullo zuccheraggio; e, infine, il potenziamento dei controlli qualitativi, al fine di ridurre l'arbitrarietà delle dogane francesi[571]. Qualche anno più tardi, nel 1984, Pandolfi riaffermò questa linea di tutela attiva del comparto opponendosi all'introduzione di quote di produzione per il vino. In un momento in cui la Comunità stava sperimentando il contingentamento nel settore lattiero-caseario, Pandolfi respinse l'idea di replicare lo stesso modello alla viticoltura. A suo avviso, l'imposizione di limiti quantitativi avrebbe penalizzato un comparto già esposto a criticità strutturali, privando le imprese più competitive della possibilità di espandere la produzione e aggredire nuovi mercati, proprio quando ciò risultava essenziale per riequilibrare i flussi commerciali dell'agroalimentare italiano[572].

Bartolomei e Pandolfi condividevano l'idea che, di fronte alla contrazione dei consumi interni, l'internazionalizzazione del vino italiano non fosse soltanto un'opportunità commerciale, ma la via principale per assorbire le crescenti eccedenze di produzione e contribuire al miglioramento del saldo commerciale nazionale. Più che negare il problema della sovrapproduzione, l'Italia respinse soluzioni meramente restrittive, preferendo difendere l'export come asse portante della propria azione agroalimentare di qualità.

Eppure, di fronte alle persistenti eccedenze di vino e alla riluttanza italiana a ridurre volontariamente la produzione, il Consiglio europeo introdusse la distillazione obbligatoria, applicabile a ciascun produttore sulla base della resa per ettaro[573]. Tale misura configurava un sistema di corresponsabilità finalizzato a riequilibrare in via diretta l'offerta, attraverso l'avvio forzoso alla distillazione di parte della produzione eccedentaria[574]. La logica sottostante a tale strumento era quella di esercitare un controllo non solo *ex post* sulle eccedenze, ma anche *ex ante* sulla stessa impostazione produttiva del comparto dei vini da tavola[575]. Ulteriori vincoli erano stati imposti per contenere e

[571] S. Lepri, *L'Italia ha preparato nuove proposte per mettere fine alla guerra del vino*, in «La Stampa», 22 agosto 1981.
[572] S.n., *Su vino e latte si blocca il negoziato tra i «Dieci»*, in «Corriere della sera», 25 ottobre 1984.
[573] Allegato I, Consiglio europeo di Dublino 3-4 Dicembre 1984, Conclusioni della Presidenza. URL: https://www.consilium.europa.eu/media/20664/1984_dicembre_-_dublino__it__addendum.pdf (ultimo accesso il 5 novembre 2025).
[574] Appunti del MAE e del Ministero dell'agricoltura e foreste riguardanti la riforma della politica agricola comune (PAC), le spese e le sanzioni in materia di aiuti comunitari (allegato schema di provvedimento legislativo), s.d., pp. 15-17, AGA, Europa, b. 417, f. 12.
[575] Tale strumento prevedeva l'obbligo per i viticoltori di destinare una quota della propria produzione alla distillazione, calcolata in base alla resa per ettaro, alla tipologia e al grado alcolico, e retribuita a una cifra compresa tra il 50 e il 40% del prezzo di orientamento.

ridurre il potenziale produttivo viticolo. Tra queste, si stabiliva un divieto generale di nuovi impianti di vigneti fino al 31 agosto 1990, con la sola eccezione dei vigneti destinati alla produzione di vini DOC. Per incentivare la riconversione del comparto, erano inoltre previsti aiuti all'estirpazione volontaria dei vigneti, subordinati a precise condizioni[576].

Pur fronteggiando la posizione più restrittiva della delegazione francese, l'Italia ottenne in Consiglio l'inserimento di un meccanismo di attivazione delle distillazioni obbligatorie pur condizionato a una certa soglia produttiva[577]. Al termine del negoziato, il ministro Pandolfi espresse un giudizio sostanzialmente positivo sull'intesa raggiunta. Tuttavia, tale valutazione non fu condivisa da ampi settori del comparto produttivo, che avrebbero auspicato una maggiore flessibilità applicativa. Il rilievo principale riguardava la natura indiscriminata del meccanismo, che finiva per colpire anche aziende capaci di immettere sul mercato vini di buona qualità, penalizzandole unicamente sulla base dell'entità della resa per ettaro. In particolare, si sollecitava l'introduzione di una deroga per le aziende la cui resa media superasse del 200% la resa media regionale, al fine di evitare l'applicazione automatica dell'obbligo di destinare il 75% della produzione alla distillazione. Tale richiesta rispondeva all'esigenza di preservare le realtà aziendali più efficienti e meglio integrate nel mercato da un regime che appariva punitivo verso chi operava con rese elevate[578].

Antonio Niederbacher, presidente dell'Unione Italiana Vini, denunciava l'incapacità dell'intervento comunitario di distinguere in modo efficace tra vini realmente invendibili e vini da tavola formalmente privi di denominazione ma portatori di valore commerciale, legato al vitigno, al territorio o alla funzione tecnica[579]. In risposta a questa lacuna, maturò l'idea di un modello progressivo, ispirato ai criteri del sistema fiscale, in base al quale l'obbligo di distillazione fosse graduato per scaglioni di resa con aliquote crescenti. Tale meccanismo avrebbe garantito una quota commerciabile minima per ettaro anche alle aziende più produttive, orientando gli investimenti verso la qualità anziché

[576] Ibidem. Tra esse, la rinuncia, da parte del beneficiario, a esercitare il diritto di reimpianto su una quota delle superfici estirpate e l'impegno a non effettuare nuovi impianti all'interno della stessa azienda per un periodo di sedici campagne viticole successive all'anno di estirpazione.
[577] Un livello di scorte superiore all'equivalente di quattro mesi di consumo medio comunitario, un prezzo di mercato inferiore all'82% del prezzo di orientamento, e una previsione di produzione eccedente di almeno il 9% rispetto alla domanda aggregata della Comunità.
[578] M. Tedeschini, *Vino: «troppe concessioni ai partners». Fa paura la distillazione obbligatoria*, in «Corriere della sera», 5 dicembre 1984.
[579] Come, ad esempio, il ruolo di alcuni rossi meridionali nelle pratiche di taglio.

verso la mera espansione quantitativa. Al tempo stesso, si riconosceva che la misura avrebbe avuto effetti asimmetrici sul territorio: nel Mezzogiorno, pur statisticamente eccedentario, la viticoltura era risorsa insostituibile per la tenuta socioeconomica delle aree rurali marginali; nel Centro-Nord, invece, la maggiore fertilità dei suoli e un tessuto economico diversificato consentivano margini più ampi di riconversione[580]. Di qui la richiesta di un riequilibrio delle politiche comunitarie e nazionali non sotto forma di deroga eccezionale, ma come riconoscimento sistematico delle funzioni sociali, ambientali ed economiche della viticoltura meridionale nella valutazione dei costi-benefici delle misure di contenimento.

Nel loro complesso, il sistema delle distillazioni obbligatorie configurava un assetto fortemente interventista e accentrato, concepito per fronteggiare l'eccedenza strutturale del comparto, orientare l'offerta verso segmenti merceologicamente più qualificati e rafforzare il presidio pubblico sull'intero ciclo produttivo vitivinicolo. Tali strumenti costituirono l'ossatura dell'azione comunitaria fino alla riforma MacSharry del 1992, inscrivendosi in una logica di governo del mercato piuttosto che di liberalizzazione delle dinamiche produttive. L'efficacia di questo impianto, tuttavia, risultò presto limitata. Da un lato, la coesistenza con misure alternative – distillazioni volontarie, declassamenti qualitativi e sussidi nazionali – attenuava l'impatto della distillazione obbligatoria; dall'altro, gli incentivi all'estirpazione finivano per colpire in prevalenza i vigneti meno redditizi, spingendo i produttori a innalzare le rese sulle superfici residue al fine di salvaguardare il proprio reddito. Ne scaturì un effetto paradossale, in cui la compressione dell'offerta formale non si tradusse in un contenimento effettivo della produzione complessiva[581]. In aggiunta, la questione delle distillazioni obbligatorie aveva riattivato un copione negoziale ormai ricorrente nei rapporti fra Roma, Bruxelles e gli altri Stati membri. Alle richieste italiane di maggiore apertura commerciale e di flessibilità regolamentare facevano da contraltare le resistenze, di matrice prevalentemente nord-europea, a cedere spazi di controllo sul mercato comunitario. In tal senso, il conflitto tra spinte liberalizzatrici e tendenze regolatrici rimase uno dei tratti distintivi della *governance* comunitaria del settore fino alla svolta del 1992.

[580] A. Niederbacher, *Eccedenze*, in «Mondo Agricolo», 24 novembre 1991.
[581] P. Caviglia, *Manuale di diritto vitivinicolo*, cit., p. 60.

Il settore vitivinicolo italiano degli anni Settanta e Ottanta si configurava come un ambito attraversato da forti ambiguità normative, squilibri e asimmetrie regionali. In tale cornice, non raramente, pratiche illecite e malaffare si intrecciavano con l'inefficacia dei controlli pubblici, che alimentavano forme di elusione o di uso distorto dei meccanismi comunitari di sostegno. Storicizzare queste frodi rimane tuttora complesso, sia per la frammentarietà dei casi – spesso difficili da ricostruire anche per gli organi giudiziari coevi – sia per la molteplicità delle modalità operative, che variavano a seconda dei contesti settoriali e di prassi consolidate nel tempo da parte di specifici operatori. Con l'ingresso dell'Italia nella CEE, tuttavia, il fenomeno assunse contorni nuovi, divenendo emblema della tensione tra spinte modernizzatrici e resistenze clientelari nel settore[582]. Proprio la sezione Garanzia del bilancio agricolo comunitario, con la sua dotazione di risorse cospicua, finì per incentivare comportamenti opportunistici in assenza di presìdi regolativi adeguati, alimentando una cultura assistenziale radicata in alcune aree rurali.

Una nota del Ministero del Tesoro, a metà degli anni Ottanta, evidenziava come a rendere possibile tale fenomeno fosse anche la mancanza, nell'ordinamento italiano, di un sistema sanzionatorio efficace e realmente dissuasivo. Nonostante le indicazioni comunitarie sollecitassero l'adozione di misure efficaci di contrasto alle irregolarità, il quadro normativo nazionale continuava a presentare gravi lacune. Sul piano amministrativo, le sanzioni restavano sporadiche e prevalentemente limitate a revoche o sospensioni; sul piano penale, l'unica norma di riferimento – l'art. 9 del d. l. n. 1051 del 1967, relativo al comparto oleario – era applicata in modo estremamente limitato e privo di effettività generalizzata. In altre parole, la struttura dei controlli appariva inadeguata rispetto alla crescente complessità del sistema di aiuti. A queste debolezze si aggiungevano problemi di natura giuridica relativi all'inquadramento delle frodi comunitarie nel sistema penale nazionale. L'applicabilità della truffa aggravata ai danni dello Stato, prevista dall'art. 640 del Codice penale, risultava controversa, in quanto la CEE non era assimilabile a un ente pubblico nazionale. Anche il ricorso alla fattispecie di truffa semplice si rivelava problematico, dal momento che nel rapporto tra beneficiario e amministrazione erogatrice, di natura cartolare e mediata, mancavano infatti quegli elementi di artificio o raggiro propri della truffa codicistica. L'ambiguità giuridica,

[582] Bonatesta, *Mezzogiorno e integrazione europea*, cit., pp. 323-326. Cfr. anche Laschi, *L'Europa agricola*, cit., pp. 289-296.

quindi, contribuiva a un generale disincentivo all'azione repressiva, specialmente in un contesto caratterizzato da un elevato numero di piccoli produttori, spesso poco informati sulle procedure richieste[583].

Pur radicate da tempo nell'agricoltura italiana, le frodi sui fondi comunitari raggiunsero negli anni Ottanta proporzioni senza precedenti, mettendo a nudo le vulnerabilità di un sistema inadeguato a far fronte all'indebolimento del sostegno comunitario. A titolo di esempio, nel solo triennio 1986-1988 l'ammontare complessivo delle frodi riscontrate a carico dei fondi comunitari destinati all'Italia equivaleva a 185,2 miliardi di lire[584]. La crescente incidenza del fenomeno in Italia aveva suscitato una diffusa inquietudine tra i partner europei. In una dichiarazione di febbraio 1987, il governo olandese sollecitò la Commissione a rafforzare i meccanismi di vigilanza sulle spese agricole e invocò strumenti di responsabilizzazione degli Stati membri. Era un'osservazione legittima, che faceva leva su una sollevazione della Corte dei conti europea del 1985, in cui era denunciata l'inaffidabilità dei dati trasmessi dai singoli Stati sui volumi produttivi e le integrazioni richieste[585]. Per rispondere a queste sollecitazioni, Roma varò nel 1986 e nel 1987 leggi che equipararono le frodi comunitarie a reati penali interni e introdussero, nei casi più gravi, sanzioni detentive, accompagnate da un'intensificazione dei controlli ispettivi sulle filiere più esposte[586]. Tuttavia, analoghe resistenze e lentezze burocratiche ne limitarono l'efficacia: le nuove norme faticarono a dispiegare appieno la loro capacità deterrente a causa di procedure complesse, risorse ispettive insufficienti e disparità di applicazione a livello regionale.

Il settore vinicolo non fu estraneo alle pratiche fraudolente. Di fronte a reiterate segnalazioni di sofisticazioni enologiche, già nel 1985 il ministro Pandolfi aveva

[583] Appunti del MAE e del Ministero dell'agricoltura e foreste riguardanti la riforma della politica agricola comune (PAC), le spese e le sanzioni in materia di aiuti comunitari (allegato schema di provvedimento legislativo), s.d., pp. 18-26, AGA, Europa, b. 417, f. 12.

[584] Nel solo quadrimestre iniziale del 1988, le indebite percezioni di contributi europei ammontavano già a oltre 42,6 miliardi, di cui circa 8,2 miliardi di aiuti alla produzione e al consumo di olio d'oliva e di semi oleosi; oltre 15,1 miliardi per i contributi destinati alla trasformazione degli agrumi; e circa 19,2 miliardi per le sovvenzioni relative alla produzione e trasformazione dei prodotti ortofrutticoli. Appunto per il gabinetto dell'on. Ministro degli affari esteri, 18 maggio 1988, AGA, Europa, b. 417, f. 12.

[585] Nota informativa, Rappresentanza permanente d'Italia presso le Comunità europee, Consiglio affari generali, Bruxelles, 16-17 febbraio 1987, Frodi e irregolarità in agricoltura, AGA, Europa, b. 417, f. 12.

[586] Ci si riferisce soprattutto al varo di due provvedimenti legislativi, la legge 23 dicembre 1986, n. 898, recante misure in materia di controlli sugli aiuti comunitari alla produzione dell'olio d'oliva, e il d.l. 8 maggio 1987, n. 179, relativo alla produzione e commercializzazione dei prodotti vitivinicoli. Casi di sofisticazione con il metanolo erano stati registrati anche a Berlino nel 1911 e in diverse città degli Stati Uniti tra gli anni Venti e Trenta.

presentato un emendamento volto a potenziare gli organi ispettivi incaricati di sorvegliare la filiera vitivinicola, ma la proposta non trovò traduzione nella legislazione nazionale. In un quadro di inadempienze e controlli lacunosi, lo scoppio dello scandalo del vino al metanolo nel marzo 1986 non doveva risultare affatto imprevedibile[587]. A spiegare la scelta di ricorrere al metanolo, va ricordato che la legge n. 408 del 28 luglio 1984 aveva de-tassato questo composto per incentivare la produzione di carburanti da biomasse, rendendolo fino a dieci volte più economico dell'etanolo. In un mercato in cui molti vini a basso valore commerciale cercavano di elevarsi artificialmente in gradazione, la sofisticazione risultava dunque altamente conveniente. Inoltre, il metanolo non compariva nei protocolli standard delle analisi di laboratorio, benché il d.P.R. n. 162/1965 avesse già fissato limiti precisi a tutela della salute pubblica. Infine, la mancata attuazione dell'articolo 113 dello stesso d.P.R. – che prevedeva l'istituzione di un comitato interministeriale di vigilanza sul comparto vinicolo – aggravò il problema, lasciando sguarnito ogni coordinamento tra Ministero, Regioni e forze dell'ordine.

Il clamore mediatico suscitato dal caso del vino sofisticato al metanolo e al rischio per la salute pubblica mobilitò immediatamente l'attenzione pubblica e indusse le autorità sanitarie ad innalzare i livelli di vigilanza. In seguito, le analisi di laboratorio ampliarono il raggio d'indagine, rinvenendo tracce di metanolo in bottiglie prodotte in diverse aree del Nord-Ovest, del Centro e del Mezzogiorno. Da queste evidenze prese spunto Ezio Minetto, su "La Stampa", per chiedersi se l'immissione dolosa di metanolo costituisse una scelta improvvisa e coordinata tra diversi produttori o piuttosto l'emersione di un fenomeno già in atto da tempo, ma sino ad allora passato inosservato a causa dell'assenza di controlli e dell'opacità del sistema di tracciabilità[588].

Il fenomeno delle frodi comunitarie, lungi dall'esaurirsi in comportamenti patologici o in deviazioni individuali, può essere interpretato come un indicatore delle ambiguità interne al processo di partecipazione italiana alla PAC. L'esplosione del fenomeno fraudolento, proprio nel momento in cui l'integrazione agricola europea richiedeva un crescente allineamento normativo, pone interrogativi di ordine politico-istituzionale circa il reale grado di adesione dello Stato italiano ai vincoli comunitari. Ci si può domandare in tal senso se i ritardi nell'adeguamento del sistema normativo

[587] Con la legge n. 408 del 1984, il legislatore aveva riconosciuto i rischi legati a un uso improprio del metanolo nella produzione alimentare.
[588] E. Minetti, *Solo adesso si scoprono gli intossicati da metilico?*, in «La Stampa», 1° aprile 1986.

nazionale, soprattutto in materia sanzionatoria e di deterrenza, non fosse da interpretare anche come il sintomo di una più o meno consapevole acquiescenza istituzionale verso pratiche di elusione che, pur formalmente illecite, finivano per essere tollerate in quanto funzionali a preservare equilibri economici e sociali interni. In questo senso, la debolezza del presidio repressivo potrebbe essere letta non solo come effetto di inerzia istituzionale, ma come parte integrante di una strategia adattiva con cui la politica modulava l'applicazione delle norme europee. Lungi dal rappresentare una disfunzione occasionale, le frodi assumono pertanto un valore sintomatico della frizione permanente tra le logiche unitarie del diritto comunitario e le pratiche di gestione nazionale delle risorse agricole. Esse testimoniano, insomma, la tensione irrisolta tra l'adesione formale all'architettura normativa della PAC e le resistenze interne alla sua piena implementazione.

Lo scandalo del metanolo del 1986 investì innanzitutto i produttori di vini sfusi di fascia modesta – ancora la spina dorsale dell'export italiano, specie nel Mezzogiorno – che, gravati da costi crescenti, avevano fatto ricorso a pratiche illecite per contenere i margini. Lo scandalo esplose proprio mentre i mercati internazionali, in particolare Stati Uniti, Canada e Svizzera, manifestavano una domanda sempre più orientata verso prodotti imbottigliati e certificati. In questo contesto di progressiva divergenza tra offerta tradizionale e preferenze dei consumatori, lo scandalo rivelò la fragilità strutturale del modello basato sul vino sfuso: l'allarme sanitario e i procedimenti giudiziari innescarono un crollo delle esportazioni del 35,8 % in volume e del 24,7 % in valore rispetto al 1985[589]. Le principali piazze di sbocco reagirono con misure cautelative – il Ministero della Sanità tedesco sconsigliò i rossi piemontesi sfusi, mentre la Francia bloccò partite provenienti dal Nord Italia e dalla Puglia – ma i vini a denominazione di origine mostrarono una tenuta significativamente migliore, attestando la preferenza dei consumatori esteri per

[589] Ibidem. Nel caso della Germania occidentale, la domanda di vino italiano negli anni Ottanta andava letta anche alla luce di una ridefinizione dei consumi culturali urbani. Da un lato emerse, soprattutto nei ceti medio-alti metropolitani, quella che la stampa tedesca definì talvolta «*Toskana-Fraktion*», ovvero la proiezione idealizzata dell'Italia centro-settentrionale come spazio per condurre uno stile di vita mediterraneo, di qualità alimentare e di distinzione culturale. Dall'altro lato, in parallelo, circolava nell'immaginario italiano la retorica della 'Milano da bere', cioè l'associazione tra il consumo di alcolici "di immagine", un rinnovato status urbano e l'appartenenza a un modello di modernità edonistica. Queste due dimensioni – l'Italia come qualità della vita e la città come luogo di consumo identitario – si incontrarono su un terreno che non era più quello del vino da taglio o del vino correttore di gradazione, ma quello del vino imbottigliato, riconoscibile, legato a un'origine territoriale e spendibile come segno di gusto personale. Nello stesso periodo, in Germania occidentale l'emergere di un discorso ecologista e salutista, soprattutto con l'affermazione politica dei Verdi, contribuì a spostare il valore simbolico del consumo alimentare verso la naturalità, l'autenticità territoriale e la 'mediterraneità'.

produzioni tracciabili[590]. Di conseguenza, tra il 1985 e il 1989 la quota dell'export DOC passò dal 19,5 % al 22,8 %, mentre quella del vino sfuso scese dall'80,5 % al 77,2 %. Non si trattò di un rimbalzo congiunturale, bensì fu l'accelerazione di una trasformazione strutturale già in atto nell'ossatura competitiva del vino italiano.

Tab. 4.1. Produzione di vino in Italia e Francia (1971/75 – 1985/86) (1.000 hl)

Anno	Italia - vino da tavola	Italia - vino di qualità	Francia - vino da tavola	Francia - vino di qualità
1971/75	63586	5881	45892	13624
1976/80	64844	8435	42844	15492
1975/76	63389	6445	43169	12989
1976/77	58999	6701	47147	15914
1977/78	56589	7553	32884	13000
1978/79	62933	9056	35559	14947
1979/80	72755	9880	51686	18779
1980/81	72941	8984	46946	14819
1981/82	60881	7130	37993	13940
1982/83	61476	8642	44620	22355
1983/84	70132	8917	37932	19508
1984/85	59389	6885	39572	15715
1985/86	48631	8082	39472	19860

Rielaborazione dati Eurostat, *Commission of the European Communities, Directorate-General for Agriculture*

La nuova domanda internazionale di vini di qualità dipendeva da numerosi fattori[591], tra cui l'affermarsi – come anche in Italia – di regimi alimentari ipocalorici, alternative analcoliche e campagne contro l'alcolismo, che contribuivano a marginalizzare il vino nella dieta quotidiana[592]. Questo mutamento segnò una frattura generazionale nei modelli di consumo e rifletteva l'ormai definitivo declino della società contadina, tradizionalmente legata a un uso familiare e regolare di vino. In tale frangente, il settore vinicolo italiano si trovò a ripensare non solo le strategie produttive e commerciali, ma anche il proprio posizionamento culturale, in un mercato sempre più

[590] V. Cornero, *Rischia di scricchiolare un giro da 1600 miliardi*, in «La Stampa», 23 marzo 1986.
[591] Era diminuita anche la domanda di vini da taglio. Infatti, nuove disposizioni comunitarie a sostegno della produzione di mosti concentrati avevano reso economicamente più vantaggioso, per i produttori francesi, l'impiego dei propri mosti in luogo dell'importazione di mosti o vini da taglio italiani destinati all'arricchimento dei vini nazionali. Ibidem.
[592] La domanda nazionale di vino in Italia era in rapida discesa, passando dai 109 litri pro capite annui nel 1965, agli 86 nel 1980 e agli 73,2 nel 1986. A. Niederbacher, *Wine in the European Community*, second edition, European documentation, September 1987, p. 19.

segmentato e internazionalizzato. La progressiva riduzione dei sostegni comunitari, combinata con l'espansione della domanda internazionale di vini certificati, riorientò la geografia dell'export italiano: la tradizionale concentrazione sui mercati intra-europei lasciò gradualmente spazio a un'apertura, ancora parziale ma crescente, verso i principali bacini di consumo mondiale ad alta capacità di spesa[593]. In altri termini, l'asse commerciale si spostò da una "europeizzazione" del vino italiano a una proiezione globale, guidata dalla ricerca di sbocchi in mercati dotati di maggior potenziale di acquisto.

Tab. 4.2. Esportazioni di vino italiano: destinazioni (1970-2014)
Unità di misura: valore in milioni di dollari USA correnti; volume in milioni di litri (ML)
Dati medi triennali riferiti all'anno indicato.

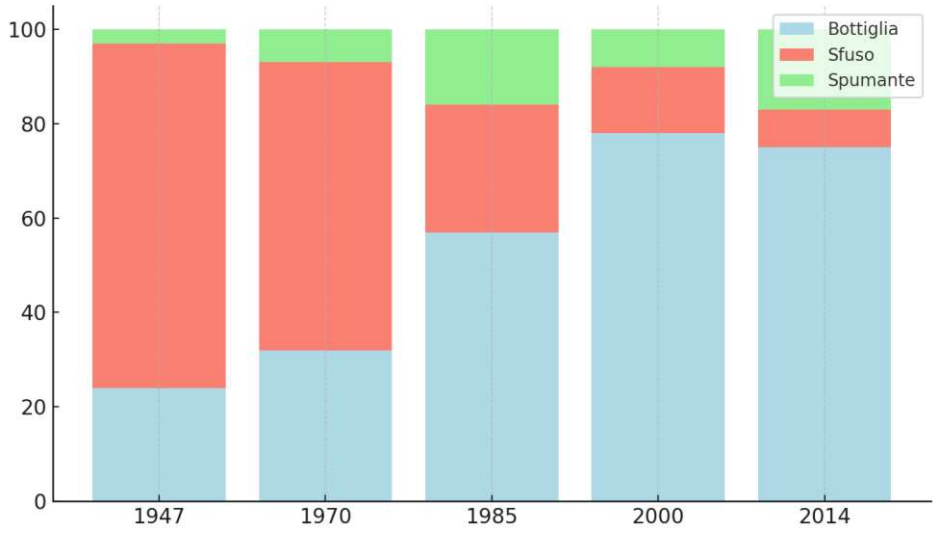
Anno	Valore (US$ mln)	Volume (ML)	Francia (%)	Germania (%)	Regno Unito (%)	USA (%)	Altri Paesi (%)
1970	126	544	24	30	3	14	29
1985	765	1437	17	23	9	34	17
2000	2419	1852	6	31	9	22	32
2014	6570	2105	3	19	13	22	43

A. Corsi, E. Pomarici, R. Sardone, *Italy from 1939,* in K. Anderson, V. Pinilla, (eds.), *Wine's Evolving Globalization: A New Comparative History,* Cambridge, Cambridge University Press, 2018, p. 33.

Graf. 1 Composizione delle esportazioni di vino italiano (1947-2014)

Grafico basato su dati medi triennali. Le percentuali rappresentano la quota di ciascuna tipologia (bottiglia, sfuso, spumante) sul volume totale esportato.

[593] Cfr. le indicazioni sull'Italia offerte in A. Corsi, E. Pomarici, R. Sardone, *Italy,* in K. Anderson (ed.), *The World's Wine Markets Globalization at Work*, Northampton, Edward Elgar, 2004, pp. 73-97.



A. Corsi, E. Pomarici, R. Sardone, cit., p. 33.

La ristrutturazione del comparto produttivo di fascia alta si innestò così nell'espansione più ampia dell'industria alimentare italiana, sostenuta dalla valorizzazione della "dieta mediterranea" nei mercati euroccidentali e nord-americani. Va rilevato che mentre la domanda internazionale si orientava verso prodotti percepiti come salubri e autentici, i consumi registravano – anche in Italia – un'evoluzione verso alimenti pronti o a rapida preparazione, in risposta ai mutamenti nei modelli familiari e lavorativi e all'aumento della popolazione urbana *single*. La nascita di fiere specializzate, come «Cibus» a Parma (inaugurata nel 1985 e già forte di oltre 1.500 espositori nel 1990), offrì una piattaforma strategica per promuovere il *made in Italy* agroalimentare all'estero, coniugando identità territoriale e adattamento industriale. In questo quadro, l'industria di trasformazione reinterpretò i prodotti tradizionali in formati più funzionali – prosciutti confezionati, formaggi grattugiati, succhi monodose, merendine a ridotto contenuto calorico – delineando un modello di *convenience food* capace di integrare qualità percepita e praticità d'uso[594].

Nel Centro-Italia l'evoluzione fu notevole: dalle circa 80.000 microaziende viticole censite nel 1961 si passò, fra il 1970 e il 1990, a un incremento della superficie specializzata del 494 % in Umbria, del 272 % in Toscana e del 142 % nelle Marche, segno della transizione dall'intensivo promiscuo a una filiera orientata alla fascia alta di mercato. La PAC, attraverso l'OCM vino che ne è parte integrante, indirizzò gli investimenti verso produzioni a maggiore valore aggiunto, garantì l'accesso stabile al

[594] S. Conti, *La dieta mediterranea seduce l'Europa*, in «La Stampa», 7 maggio 1990.

mercato comunitario e, una volta consolidate le posizioni interne, agevolò l'apertura ai canali extra-CEE. L'impianto «ibrido» dell'OCM, con disciplinari DOC e DOCG rigorosi ma accompagnati da spazi di flessibilità per etichette fuori disciplinare come i *Supertuscan*, permise alle cantine di diversificare l'offerta e di competere con le controparti francesi sul terreno della reputazione e del *branding* aziendale[595]. Così, dagli anni Ottanta, il comparto vitivinicolo dell'area uscì dallo stallo post-mezzadrile grazie alla combinazione fra una protezione comunitaria selettiva e la crescente competizione dei mercati globali.

[595] L. Mocarelli, M. Vaquero Piñeiro, *Imprenditoria vinicola nell'Italia centrale: dalla mezzadria ai mercati globali*, in «Proposte e ricerche: economia e società nella storia dell'Italia centrale», LXXIX, 2, estate/autunno 2017, pp. 153-173.

PARTE III – I produttori

CAPITOLO IV – Mediazioni e negoziazioni tra Stato, interessi organizzati e CEE. Prospettive di ricerca sull'organizzazione degli interessi nel settore primario italiano

4.1. Introduzione

Il capitolo esplora l'evoluzione del rapporto tra la Democrazia cristiana e la sfera degli interessi organizzati in agricoltura a partire dagli anni Cinquanta, fase in cui la DC, convergendo con gli altri esecutivi della CEE a Sei, puntò a trasferire la protezione agricola dalle barriere nazionali a un'architettura sovranazionale fondata su prezzi comuni di intervento, prelievi variabili, restituzioni all'export e trasferimenti del FEOGA. L'arco cronologico si estende ai primi anni Novanta, quando la riforma della PAC si sovrappose all'esaurimento del consenso delle campagne al partito cattolico. Con l'istituzione della PAC nei primi anni Sessanta, l'assistenzialismo agricolo italiano fu ricondotto entro meccanismi redistributivi comunitari che, tramite il Fondo europeo agricolo di Orientamento e Garanzia, sostituirono le barriere tariffarie con rendite regolative e interventi strutturali selettivi, ridefinendo il patto distributivo tra Stato e settore primario. L'assistenzialismo comunitario compensò la perdita degli strumenti nazionali e insieme disciplinò la modernizzazione produttiva, rendendo possibile un nuovo ciclo di liberalizzazione euroccidentale del comparto.

Da ciò derivò la necessità di una mediazione stabile degli interessi organizzati, dal momento che la riallocazione delle rendite e il riassetto delle funzioni della politica agricola esigevano sedi stabili di negoziazione e di legittimazione politica. Sul versante interno la Democrazia cristiana, per gli anni Sessanta, Settanta e Ottanta, si appoggiò alle reti corporative gravitanti attorno alla Coldiretti per tradurre la domanda di tutela in accesso effettivo agli strumenti di sostegno comunitari. La marginalizzazione delle organizzazioni agricole di sinistra in questo circuito rifletteva la preclusione al governo del PSI e del PCI fino al 1963 e, successivamente, del solo Partito comunista.

Sul piano comunitario la rappresentanza agricola cattolica e anticomunista si riorganizzò in organismi consultivi, tra cui il *Comité des organisations professionnelles*

agricoles-Comité général de la coopération agricole de l'Union européenne, che operarono da snodo tra la Commissione, il Consiglio e gli operatori del settore sin dalle prime discussioni agricole. Il trasferimento del baricentro decisionale a Bruxelles riconfigurò progressivamente la posizione degli esecutivi nazionali, che da erogatori diretti di protezione passarono a mediatori multilivello tra interessi proprietari interni e impulsi liberalizzatori e razionalizzatori promossi dalla Commissione europea. Ne conseguì uno slittamento della posta in gioco della rappresentanza, poiché con l'apertura della PAC a nuovi comparti, soprattutto mediterranei nei primi anni Settanta, l'efficacia dell'azione categoriale italiana dipese sempre più dalla capacità di presidiare procedure, comitati e finestre regolative. La partecipazione di Coldiretti e Confagricoltura ai circuiti consultivi europei attestò questa metamorfosi, traducendosi in una maggiore attenzione degli operatori alla competitività internazionale del primario italiano, senza che venissero meno le logiche redistributive, ormai ancorate a criteri di qualità, integrazione e concentrazione di filiera e gestione dell'offerta.

La contrazione del settore dagli anni Settanta e il successivo ciclo di riforma della PAC aprirono una fase di transizione nella quale il registro dell'intermediazione scivolò verso forme più riconoscibili di pressione lobbistica. Questo esito attenuò la funzione di cerniera che l'associazionismo coldirettista e confederale aveva garantito con il partito cattolico, dal momento che la legittimazione non si fondava più sulla distribuzione di protezione generalizzata ma sulla negoziazione di criteri selettivi in un contesto di vincoli crescenti. Ulteriori ricerche potrebbero verificare se una componente non marginale della crisi della Democrazia cristiana nei primi anni Novanta sia imputabile anche alla progressiva perdita della funzione di mediazione del voto rurale e allo spopolamento delle aree interne.

4.2. Il "neocorporatismo" in agricoltura. Un problema aperto

L'assunto di partenza è la limitata utilità analitica della categoria di «interesse nazionale» nello studio delle negoziazioni intergovernative europee[596]. Sovente, dietro quella formula ha operato un mosaico di interessi professionali, sociali e territoriali spesso

[596] Dalle medesime premesse parte anche Knudsen in *Farmers on welfare*, cit., p. 7.

divergenti, che rende più plausibile una lettura policentrica dei processi decisionali. Proprio la presenza di fratture economiche e regionali marcate fa dell'Italia un osservatorio privilegiato per comprendere come la pluralità delle domande sociali si sia confrontata con la necessità di costruire un interesse collettivo spendibile in sede comunitaria e insieme abbia aperto spazi di influenza per gli attori organizzati nell'indirizzare le politiche pubbliche. Già negli anni della ricostruzione il centrismo tentò di compattare il mondo rurale in un blocco di consenso. Come ha osservato Franco De Felice, il problema non risiedeva tanto nell'efficienza degli apparati sindacali quanto nella loro capacità di riflettere la complessità delle campagne e di tradurla in un progetto di trasformazione condiviso dall'insieme della forza lavoro agricola[597].

Le prime analisi sui modelli di concertazione nell'Europa occidentale della seconda metà del Novecento presero forma inizialmente nell'ambito della sociologia politica ed economica, ma negli ultimi decenni il tema è stato progressivamente assorbito anche dal dibattito storico. La letteratura ha messo in luce, da un lato, la convergenza degli esiti conseguiti dalle economie dell'Europa occidentale nella costruzione di assetti concertativi, pur in presenza di ritmi di crescita disomogenei[598]; dall'altro, le modalità con cui ciascun Paese, secondo il proprio ordinamento istituzionale e la propria eredità storico-costituzionale, ha configurato la rappresentanza degli interessi organizzati[599]. L'esame di queste dinamiche in prospettiva diacronica ha valorizzato il peso delle pratiche sedimentate e delle tradizioni giuridiche nella definizione dei meccanismi di regolazione politica. Charles Maier ha offerto una chiave interpretativa efficace insistendo sull'effetto combinato di retaggi normativi, forme di rappresentanza settoriale

[597] De Felice, *Il movimento bracciantile in Puglia*, cit., p. 273.

[598] Questa corrente di studi ha mostrato che, dal secondo dopoguerra, i governi dell'Europa occidentale hanno progressivamente adottato politiche economiche riconducibili a uno Stato sociale di ispirazione keynesiana. Cfr. C. Offe, *Strukturprobleme des Kapitalistischen Staates*, Frankfurt, Suhrkamp, 1972; J. O'Connor, *The Fiscal Crisis of the State*, New York, St Martin's Press, 1973; P. J. Katzenstein, *Small States in world markets: industrial policy in Europe*, Ithaca, N.Y., 1985. Allo stesso modo, anche Hervieu e Gueslin hanno ricostruito le radici del neocorporativismo incardinandolo nell'assetto dei regimi democratici dell'Europa occidentale. Assumendo lo Stato nazionale come cornice primaria del modello neocorporatista, hanno interpretato la Politica agricola comune come un'estensione sovranazionale delle medesime logiche di gestione concertativa tipiche del sistema nazionale. «La dynamique européenne tente de reproduire, au niveau supranational, certaines procédures néo-corporatistes, voire de cogestion, poussant les différents syndicats d'un Etat national à trouver des terrains d'entente afin de parler d'une seule voix pour se faire entendre». A. Gueslin, B. Hervieu, *Un syndicalisme agricole européen est-il possible?*, in B. Hervieu, R. Lagrave (eds.), *Les syndicats agricole en Europe*, Paris, Le Harmattan, 1992, p. 311.

[599] S. Berger, *Introduzione*, in *L'organizzazione degli interessi nell'Europa occidentale: pluralismo, corporativismo e la trasformazione della politica*, id. (a cura di), Bologna, Il Mulino, 1983, p. 22.

e matrici ideologiche nel plasmare i canali di intermediazione fra potere pubblico e interessi particolari, condizionando in tal modo gli esiti del *policy-making*[600].

All'indomani del secondo conflitto bellico, le democrazie liberali euroccidentali sperimentarono un modello originale di contrattazione con le parti sociali teso a contenere le spinte eversive e mediare tra gli interessi contrapposti di capitale e lavoro. Philippe C. Schmitter ha definito tale configurazione «corporatismo societario», per distinguerla dal «corporativismo di Stato» tipico dei regimi autoritari, giacché nel primo caso il monopolio associativo scaturisce da un riconoscimento giuridico concordato mentre nel secondo è imposto dall'alto quale strumento di controllo politico[601]. A caratterizzare il «corporatismo liberale» sono, secondo l'autore, tre elementi fondamentali, vale a dire la concentrazione della rappresentanza in pochi soggetti collettivi, l'investitura legale conferita dai pubblici poteri e la capacità di queste stesse organizzazioni di vincolare gli iscritti al rispetto degli accordi raggiunti[602].

È stato fatto notare come Schmitter abbia posto maggiormente l'accento sulla capacità dei regimi democratici di incorporare istituzionalmente gli *input* provenienti dalle reti corporative[603]. Su questa base Gerhard Lehmbruch ha proposto di spostare l'attenzione dalla fase degli *input* a quella degli *output*, evidenziando che le organizzazioni di interesse non si limitano a formulare domande, ma cooperano fra loro e con lo Stato nell'articolazione delle preferenze collettive, nella distribuzione vincolante delle risorse e nella concreta attuazione delle politiche. Ne deriva che il corporativismo democratico opera non solo come canale di trasmissione delle istanze sociali, bensì come meccanismo di cogestione decisionale e di corresponsabilità nell'esecuzione delle scelte pubbliche[604].

Il paradigma neocorporativo, concepito per interpretare le relazioni industriali dell'Europa nord-occidentale, rivela limiti evidenti non appena viene trasposto nel settore

---

[600] C. Maier, *«Vincoli fittizi… della ricchezza e del diritto»: teoria e pratica della rappresentanza degli interessi*, in *L'organizzazione degli interessi,* cit.
[601] P. C. Schmitter, *Ancora il secolo del Corporativismo?*, in M. Maraffi (a cura di), *La società neo-corporativa*, Bologna, Il Mulino, 1981, pp. 45-85,
[602] Id., *Neo-corporativismo: riflessioni sull'impostazione attuale della teoria e sui possibili sviluppi della prassi*, in G. Lehmbruch, P. C. Schmitter (a cura di), *La politica degli interessi nei paesi industrializzati*, Bologna, Il Mulino, 1982, p. 306.
[603] M. Regini, *Le tendenze neocorporative nell'Italia degli anni Settanta*, in *La politica degli interessi nei paesi industrializzati*, cit., pp. 140-143.
[604] G. Lehmbruch, *Liberal corporatism and party government*, in P. C. Schmitter, G. Lehmbruch (eds.), *Trends toward corporatist intermediation*, Beverly Hills (CA)-London, Sage, 1979, pp. 147-183.

agricolo. La moltiplicazione delle forme contrattuali, la pluralità delle colture e l'ampiezza dell'intervento pubblico hanno ostacolato la ricomposizione del mosaico contadino entro un tavolo tripartito. A tali difficoltà si aggiunge la lunga tradizione associativa delle campagne che, nei paesi in cui lo Stato ha mantenuto una spiccata vocazione interventista, ha sedimentato forme di concertazione peculiari. L'analisi di John T. S. Keeler sul caso francese conferma questa traiettoria. Lo Stato, agendo da «architetto dell'ordine sindacale» agricolo, avrebbe incanalato la dispersione rurale in circuiti istituzionali funzionali alla propria strategia di politica agricola, favorendo la confluenza della rappresentanza nella *Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles* (FNSEA)[605].

Attribuire, con Keeler, all'azione statale la capacità di modellare gli interessi agricoli impone quindi di indagare le ragioni che spingono, ieri come oggi, gli agricoltori a convergere su un'organizzazione sindacale invece che su un'altra. Come rilevava Alessandro Pizzorno, la mera collocazione socioeconomica non è sufficiente a decifrare l'identità dell'individuo né, per conseguenza, la sua opzione associativa[606]. Questo nodo interpretativo è esemplificato da Suzanne Berger attraverso il caso del viticoltore corso, chiamato a scegliere tra l'associazione dei viticoltori specializzati, l'unione degli agricoltori in generale e il movimento regionalista dell'isola. Ciascuna di queste strutture offre infatti una diversa definizione dell'interesse da tutelare e, specularmente, propone una strategia di azione collettiva che non coincide con quelle alternative.

«L'associazione dei viticoltori sostiene che il destino dei viticoltori dipende dal mercato del vino, dalla concorrenza dei produttori del Terzo Mondo, dai prezzi delle materie prime, dai circuiti di distribuzione e così via. Un viticoltore ha dunque maggiori interessi in comune con tutti gli altri viticoltori in ogni parte della Francia o della Comunità europea, di quanti ne condivida con qualsiasi altro individuo. Le strategie opportune per un'azione collettiva consistono quindi nel cercare di influenzare la burocrazia e il parlamento a Parigi e a Bruxelles. Il movimento regionalista corso sostiene che ogni corso, sia egli viticoltore, negoziante, operaio, o industriale, ha dei problemi che sono determinati da un'unica causa: vivere in una regione che occupa nella

[605] J. T. S. Keeler, *Il corporativismo e l'egemonia del sindacato ufficiale: il caso del sindacalismo agricolo francese*, in *L'organizzazione degli interessi nell'Europa occidentale*, cit., pp. 257-292. Cfr. anche

[606] A. Pizzorno, *Il sistema pluralistico di rappresentanza*, in *L'organizzazione degli interessi*, cit., pp. 359-360. Cfr. anche dello stesso autore *Scambio politico e identità collettiva nel conflitto di classe*, in C. Crouch, A. Pizzorno (a cura di), *Conflitti in Europa: lotte di classe, sindacato e Stato dopo il'68*, Milano, ETAS, 1977.

nazione una posizione periferica o coloniale. Perciò un corso ha molti più interessi in comune con un altro corso che con tutti quelli che nel resto del paese svolgono la medesima attività commerciale o appartengono alla stessa classe sociale. Le uniche soluzioni reali consistono perciò nello sviluppo regionale, nell'autonomia politica e così via»[607].

Secondo Berger, nell'identità del viticoltore corso coesistono una dimensione professionale e una territoriale; poiché ciascuna elabora interessi fra loro incompatibili, l'adesione simultanea a organizzazioni concorrenti risulta impraticabile. Questa osservazione è persuasiva sul piano teorico, ma non esaurisce la complessità del fenomeno concreto. Conviene affermare infatti che l'affiliazione a una singola confederazione riduce l'accesso ad altri circuiti rappresentativi, ma non elimina le tensioni fra interessi latenti e contraddittori, né impedisce che richieste alternative riaffiorino in sedi negoziali differenti o attraverso canali informali. Un viticoltore pugliese, ad esempio, poteva sostenere la liberalizzazione dei mercati europei, invocare misure protezionistiche contro i vini extra-comunitari e, contestualmente, rivendicare investimenti infrastrutturali regionali per ridurre i costi di trasporto verso i mercati settentrionali; la progressiva integrazione verticale della filiera lo induceva inoltre a interloquire con le organizzazioni dell'industria enologica. Ne risulta un tessuto complesso, nel quale l'adesione a un'associazione egemone convive con strategie individuali mirate a massimizzare i benefici e interessi talora in tensione reciproca.

Il modello di Berger presuppone inoltre un mercato concorrenziale di associazioni professionali che minimizza il ruolo dello Stato nel governare i processi di rappresentanza sindacale in agricoltura. Nel secondo dopoguerra, invece, numerosi governi europei – e quello italiano in particolare – intervennero direttamente nella costruzione del sistema rappresentativo, privilegiando alcune confederazioni e marginalizzandone altre per stabilizzare le campagne e consolidare il consenso. Nel caso italiano, ciò emerge con evidenza dal rapporto privilegiato che la Democrazia cristiana instaurò con la Coldiretti, funzionale tanto alla mobilitazione elettorale e al radicamento del progetto repubblicano, quanto all'accesso del sindacato stesso ai fondi pubblici e alle principali sedi istituzionali di concertazione[608]. L'esperienza della Coldiretti mostra quindi come un potere

[607] Berger, *Introduzione*, cit., p. 27.
[608] Renata Lizzi ha mostrato come gran parte della ricerca politologica e storiografica abbia letto il rapporto fra governo e interessi organizzati soprattutto attraverso la lente del collateralismo democristiano, cioè del

rappresentativo possa formarsi in stretta sinergia con le istituzioni. Grazie a questo collateralismo la confederazione conseguì un monopolio *de facto*, offrendo servizi indispensabili – credito agevolato, assistenza tecnica, mediazione burocratica – che rendevano l'iscrizione quasi obbligata, più per convenienza che per adesione ideologica[609]. Ciò non cancellava però la pluralità di interessi individuali. Si poneva piuttosto un problema di convivenza tra l'adesione funzionale a un'associazione egemone e strategie individuali finalizzate a massimizzare vantaggi talvolta divergenti.

Knudsen individua proprio nella capacità di strutturare e coordinare il consenso delle aree rurali la ragione principale del peso politico esercitato dagli interessi organizzati[610]. Il processo di socializzazione e politicizzazione che permeava i territori agricoli trasformava infatti le associazioni di categoria in vere e proprie *constituency* di riferimento per i partiti di centro e d'ispirazione cattolica, rafforzando ulteriormente il legame fra mobilitazione elettorale e rappresentanza settoriale[611]. Da questo punto di vista, l'istituzione della Politica agricola comune nei primi anni Sessanta sembra perseguire la medesima logica, inscrivendo i trasferimenti nazionali in un quadro sovranazionale, coordinando gli strumenti dei singoli Stati e rafforzando le garanzie di reddito per gli agricoltori in chiave anticomunista. L'esperienza tedesca, analizzata da Patel, dimostra come la rappresentanza dell'agricoltura nelle sedi decisionali della *Bundesrepublik* risultasse tradizionalmente sproporzionata rispetto al peso economico effettivo del comparto[612]; si trattava di una scelta consapevole, volta a consolidare il consenso rurale dopo l'autoritarismo nazionalsocialista. Un'evoluzione analoga – come

legame privilegiato che univa la DC ad alcune associazioni professionali e sindacali vicine. Ciò ha lasciato in ombra la capacità delle organizzazioni cattoliche di ricercarsi spazi di autonomia per operare secondo logiche di *powering*, esercitando pressione sui governi per orientarne le decisioni, e di *puzzling*, partecipando alla definizione di soluzioni tecnico-politiche su problemi. R. Lizzi, *I gruppi d'interesse in Italia fra continuità e cambiamento. Fattori istituzionali e dinamiche di policy*, in «Rivista Italiana di Politiche Pubbliche» 2, agosto 2011, pp. 179-209. Sui concetti di *powering* e *puzzling* che comporrebbero l'idea di lobbying, cit. H. Heclo, *Modern Social Politics in Britain and Sweden*, New York, Yale University Press, 1974.

[609] Questo elemento è peraltro già stato sollevato da J. T. S. Keeler, *Agricultural Power in the European Community: explaining the fate of CAP and GATT Negotiations*, in «Comparative Politic», XXVIII, 2, January 1996, pp. 127-149. Infatti, l'autore afferma che la familiarizzazione dei rapporti sociali tra gli agricoltori «is one of the more important "secrets" behind the farm lobby's disproportionate clout" (p. 134). Sul ruolo della Coldiretti nel convoglio del consenso rurale offre alcune considerazioni anche Milward in *L'Europa in formazione*, cit., p. 182.

[610] Knudsen ha scritto a tal proposito che «the farm vote goes beyond the farmer». Id., *European integration in the image and shadow of agriculture***,** in D. Dinan (ed.), *Origins and Evolution of the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2014, p. 194.

[611] P. Self, H. Storing, *The State and Farmer*, London, George Allen & Unwin, 1962.

[612] K. K. Patel, *Der deutsche Bauernverband*, cit., pp. 161-179.

si vedrà – si registrò in Italia, quando la rapida contrazione della forza lavoro agricola dagli anni Sessanta non compromise l'influenza delle confederazioni agricole nazionali[613]. Come si vedrà, tale assetto perdurò nei due decenni successivi, seppure con difficoltà crescenti legate alla rimessa in discussione del circuito redistributivo della PAC e alla liberalizzazione euromediterranea, e si esaurì con effetti a scoppio ritardato tra fine anni Ottanta e inizio Novanta, quando le medesime organizzazioni adottarono una postura prevalentemente lobbistica.

Analizzare la rappresentanza agricola nell'Italia repubblicana implica indagare l'intreccio tra la Democrazia cristiana e i sindacati di categoria, decifrando i meccanismi decisionali, i conflitti e le pratiche negoziali sia sul piano nazionale sia su quello comunitario. Al centro di questa dinamica si colloca un sistema di interscambio assistenziale in cui le associazioni produttive hanno funto da intermediari indispensabili[614]. La letteratura sul clientelismo democristiano, sviluppatasi a partire dai primi anni Settanta, ha messo in luce relazioni personalizzate che legano patroni dotati di risorse politiche e clienti dipendenti dal loro sostegno, spostando l'attenzione dalle logiche concertative a quelle di appropriazione privata di apparati pubblici[615]. La letteratura sul clientelismo ha quindi descritto un circuito di risorse interamente nazionale; l'ingresso dell'Italia nella PAC ne ha ridisegnato i confini, trasferendo quote rilevanti di decisione a Bruxelles e obbligando lo Stato ad adattare i vecchi meccanismi di scambio a un'arena intergovernativa. Ne è scaturita una conflittualità meno visibile nei campi e più intensa nei corridoi burocratici, che ha favorito la crescita di strutture lobbistiche sofisticate e ha reso decisive le reti di Bruxelles, in particolare quelle del COPA.

---

[613] L'integrazione europea non ha sottratto margini di intervento alle politiche nazionali, anzi ha messo a disposizione nuovi strumenti di sostegno, purché gestiti in forma collettiva. Ne è scaturito uno spazio politico europeo integrato che richiama le tradizioni pattizie dell'Europa moderna: un tessuto di legami fra Stati che non crea un livello di sovranità superiore, ma stabilisce vincoli qualitativamente impegnativi, destinati a integrare e non a sostituire i poteri sovrani esistenti. B. Curli, *"Grande mercato" e nuovi percorsi storiografici sull'integrazione europea*, in «Memoria e Ricerca», XIV, settembre-dicembre 2003, pp. 5-18.

[614] M. Calise, *Il sistema DC. Mediazione e conflitto nelle campagne democristiane*, Bari, De Donato, 1978, pp. 96sgg.

[615] In senso ampio, per clientelismo si intende un insieme di relazioni personalizzate che legano individui appartenenti a gruppi con risorse materiali e simboliche profondamente asimmetriche; tali relazioni si strutturano in scambi durevoli di beni o servizi vissuti come obbligazioni morali che vincolano un patrono a clienti dipendenti dal suo sostegno o dalla sua protezione. J-L. Briquet, C. Russo Caia, *Clientelismo e processi politici*, in «Quaderni storici», XXXIII, 97, aprile 1998, pp. 9-30.

La riforma regionale degli anni Settanta ha parallelamente moltiplicato i centri di interlocuzione sul piano interno, producendo un intreccio verticale di negoziati che ha sostenuto la crescita di nuove strutture lobbistiche. Conviene a questo punto interrogarsi su come il nuovo orizzonte amministrativo abbia inciso sulle modalità e sulle forme di interferenza delle associazioni agricole e degli interessi organizzati nelle prassi decisionali nazionali e sovranazionali[616]. Si delinea così un nesso fra riarticolazione dell'amministrazione pubblica e frammentazione delle rivendicazioni sociali, con effetti di lungo periodo sull'equilibrio di potere tra Stato, organizzazioni professionali e istituzioni comunitarie[617].

4.3. Relazioni tra politica e gruppi di pressione agricola nel lungo dopoguerra

Nel secondo dopoguerra il mercato del lavoro agricolo italiano presentava una struttura fortemente frammentata. Accanto ai grandi latifondi, spesso gestiti da proprietari assenteisti, operava una massa crescente di coltivatori diretti a capo di piccole e medie aziende familiari. Il panorama era ulteriormente complicato dalla compresenza di figure contrattuali differenti – braccianti avventizi, mezzadri, coloni parziari, fittavoli e lavoratori stagionali – che conferivano al comparto una marcata eterogeneità socioprofessionale. La pluralità delle tipologie d'impiego si riflesse inevitabilmente nella sfera della rappresentanza, che vide la nascita di diverse organizzazioni professionali. L'esplosione della guerra fredda e la conseguente estromissione delle sinistre dai governi di coalizione complicarono il percorso verso l'unità sindacale; il risultato, alla fine degli anni Quaranta, fu la costituzione di organizzazioni professionali distinte – spesso contrapposte sul piano ideologico e rispondenti a differenti partiti – che irrigidirono ulteriormente la frammentazione del quadro corporatista agricolo nazionale[618].

---

[616] Marco Cammelli ha messo in luce come, vent'anni dopo la nascita delle Regioni, la concertazione economica nazionale fosse ancora permeata da logiche clientelari e personalistiche, a conferma del fatto che l'ente regionale non aveva intaccato i modelli negoziali preesistenti. Questa interpretazione, tuttavia, non coglie l'effetto trainante dell'integrazione europea che, nei decenni successivi, ha aperto alle Regioni nuovi ambiti decisionali condivisi, riplasmando il loro ruolo e ampliando le opportunità di partecipazione alle politiche economiche comuni. Id., *Regioni e rappresentanza degli interessi: il caso italiano*, in «Stato e mercato», XXIX, 2, agosto 1990, pp. 151-199.

[617] E. Bernardi, *La Coldiretti e la storia d'Italia*, Roma, Donzelli, 2020, pp. 258-259.

[618] G. Mottura, E. Pugliese, *Agricoltura, mezzogiorno e mercato del lavoro*, Bologna, Il Mulino, 1975.

La Federazione nazionale coltivatori diretti, costituita il 31 ottobre 1944, trovò immediatamente l'appoggio di De Gasperi e dell'intero gruppo democristiano[619]. L'intesa si manifestò fin dall'immediato dopoguerra, quando nel 1946 numerosi dirigenti della Coldiretti furono cooptati nelle liste della DC, sedendo in Assemblea costituente e successivamente in Parlamento e contribuendo a esporre le istanze del mondo rurale[620]. A capo dell'organizzazione fu designato Paolo Bonomi, già quadro della Confederazione fascista dell'agricoltura: la sua lunga presidenza, protrattasi senza interruzioni sino al 1980, segnò tutte le fasi di consolidamento della Coldiretti e di insediamento democristiano nelle campagne.

Tra il sindacato contadino e la Democrazia cristiana si instaurò una simbiosi che finì per condizionare entrambe le organizzazioni. Bernardi parla di un «collateralismo alla rovescia»[621], alludendo a momenti in cui la Coldiretti sembrò esercitare una funzione di cerniera corporativa cui la DC dava voce in Parlamento. Ciò non contraddice il fatto che, nella pratica quotidiana, le scelte del sindacato seguivano le direttrici politiche fissate a Roma[622]. La stabilità dei governi centristi negli anni Cinquanta comportò l'emarginazione delle organizzazioni contadine di sinistra dai tavoli negoziali, testimoniata dal ruolo marginale assegnato alla Confederterra durante i lavori del pool verde[623]. Tale esclusione rifletteva la più ampia estromissione di PCI e PSI dall'area di governo e relegava i rapporti tra Confederterra e Ministero dell'Agricoltura alla sola gestione delle vertenze bracciantili, senza reali spazi di co-decisione[624]. A complicare il quadro intervennero le riserve delle sinistre verso il progetto di integrazione europea, che

---

[619] Sulla Coldiretti, cfr. oltre ai lavori già menzionati di Bernardi, Crainz e Calise, anche G. C. Marino, *La Confederazione di Bonomi nella vita politica italiana*, Roma, editrice cooperative, 1967; O. Lanza, *L'agricoltura, la Coldiretti e la Dc*, in L. Morlino (a cura di), *Costruire la democrazia. Gruppi e partiti in Italia*, Bologna, il Mulino, 1991, pp. 41-126. G. Ciranna, *Un «gruppo di pressione»: la Confederazione Nazionale dei Coltivatori Diretti*, in «Nord e Sud», XXXVIII, gennaio 1958, pp. 9-39; P. Montanaro, *Storia della Coltivatori Diretti nella provincia di Asti (1945-1955)*, Alessandria, Dell'Orso, 1986; G. Mottura, *Il conflitto senza avventure. Quarant'anni di strategia ruralista nelle campagne italiane (1944-1987)*, cit.,

[620] Lanza, *L'agricoltura, la Coldiretti e la Dc,* cit., pp. 88-101.

[621] Bernardi, *La Coldiretti nella storia d'Italia*, cit., p. 134.

[622] Ciò comportò anche le aspre critiche da parte di tecnici ed esponenti liberali all'indirizzo della linea clientelare di Bonomi. Cfr. M. Rossi-Doria, *Rapporto sulla Federconsorzi*, Bari, Laterza, 1963; E. Rossi, *Viaggio nel feudo di Bonomi*, Roma, Editori riuniti, 1965.

[623] Laschi, *Italian Agricultural Pressure Groups*, cit., p. 145.

[624] La Confederterra, sindacato contadino affiliato alla CGIL, rimase estranea a ogni tavolo nazionale o internazionale dedicato all'integrazione agricola europea, come segnala Laschi, *L'agricoltura italiana e l'integrazione europea*, cit., pp. 115-116. Questa auto-esclusione dipese in larga misura dalla marginalizzazione politica che seguì all'estromissione di PCI e PSI dall'esecutivo.

impedirono al sindacato bracciantile di sviluppare competenze comunitarie e di accedere, con pari legittimità, ai nuovi circuiti negoziali sovranazionali[625].

Il biennio 1948-49 coincise con la prima grande espansione organizzativa del sindacato e vide Bonomi assumere anche la presidenza della Federconsorzi, ente trasformato in quegli anni in soggetto di diritto privato[626]. Il decreto varato dal governo De Gasperi nel maggio 1948 aveva restituito formalmente i consorzi agrari e la Federconsorzi alla sfera privata; al contempo, ne orientò la fisionomia cooperativistica in modo da facilitare la penetrazione della Coldiretti nel tessuto produttivo rurale. Il provvedimento impose un solo consorzio per provincia, con l'obbligo di aderire alla Federconsorzi; ne derivò una forte dipendenza dei consorzi provinciali dalle decisioni assunte a livello nazionale e dal legame stretto con il Ministero.

Vale la pena ricordare che fino al 1949 rimase in vigore il razionamento dei generi alimentari di base, tra cui la farina, che impose allo Stato una regolazione stringente dei rapporti produttivi e dei canali di distribuzione. In questo quadro la Federconsorzi presidiò la costituzione degli ammassi volontari di frumento e di altre derrate destinate alla vendita collettiva, gestì l'acquisto e la commercializzazione di prodotti agricoli e di macchine agricole e svolse operazioni commerciali e finanziarie decisive per il sostegno dei produttori. L'integrazione europea sarebbe intervenuta successivamente per governare una liberalizzazione intracomunitaria progressiva e prudente, lasciando gli scambi con i Paesi terzi in larga misura limitati. Fino ad allora, la gestione degli ammassi cerealicoli obbligatori richiese cospicui finanziamenti pubblici e movimentò flussi finanziari di notevole entità. Il controllo di tali flussi consentì al governo e alla Coldiretti di utilizzare il sistema consortile come leva di regolazione della rappresentanza rurale, in un circuito nel quale l'apparato consortile e la presenza democristiana nelle campagne poterono rafforzarsi reciprocamente, definendo per decenni gli equilibri del potere agrario in Italia[627].

---

[625] Ibidem.

[626] A. Parisella, *Paolo Bonomi, la Federconsorzi e la Coldiretti*, in *Parlamento italiano, 1861-1988*, vol. *XVI, Il centrismo. Apogeo e caduta di De Gasperi*, Milano, 1991, pp. 149-181.

[627] Il convegno del giugno 1961 rese evidente il dissenso interno sul futuro della cooperazione agricola. Ernesto Bassanelli, direttore della Fertilmacchine, contestò la riduzione della cooperazione a mera categoria giuridica legata ai requisiti mutualistici del 1947 e ai relativi vantaggi fiscali; propose invece un modello "sostanziale", pensato come leva di crescita collettiva, formazione tecnica, servizi condivisi e infrastrutture di valorizzazione. Denunciò l'assenza di questo tema nelle ultime relazioni programmatiche della Coldiretti, che continuava a identificare la cooperazione con il solo circuito Federconsorzi. Ciò la distanziava dai modelli nord-europei, fondati su mutualismo volontario e partecipato, mentre in Italia –

Il conferimento di incarichi pubblici ai vertici della Coldiretti si collocò in una più ampia redistribuzione degli spazi di potere. Nella fase in cui l'organizzazione consolidò la propria funzione corporativa, essa divenne un veicolo decisivo di consenso rurale per la Democrazia cristiana. Riuscì nell'intento appellandosi al tradizionalismo diffuso nelle campagne e a un acceso anticomunismo che saldò piccoli e grandi proprietari, inclusi i notabili locali la cui cooptazione era essenziale per il controllo elettorale del territorio[628]. La formazione di questo nuovo blocco agrario coincise con la ristrutturazione del consenso in una democrazia imperniata sul potere democristiano e sull'uso mirato degli aiuti pubblici al settore primario[629]. La vocazione stabilizzatrice e anticomunista della Coldiretti fu rivendicata dallo stesso Bonomi al XII Congresso del 1958, quando affermò che l'organizzazione aveva «bloccato il bolscevismo nelle campagne, impedendo conseguentemente all'Italia di rotolare per la china rivoluzionaria»[630].

Nel corso del riassetto complessivo del sistema di rappresentanza sindacale agricola dell'Italia postbellica, Bonomi raggiunse un accordo con la Confagricoltura per istituire una Commissione economica interconfederale, affidata alla presidenza di Marino Rodinò, già alla guida della stessa Confagricoltura[631]. Quest'ultima, sorta nel 1949 dalle macerie della corporazione fascista, riuniva la borghesia rurale che sotto il regime aveva beneficiato della retorica "contadinista" ma che, nel dopoguerra, vide attenuarsi il proprio

specie negli enti di riforma – prevalevano strutture obbligatorie a forte componente para-pubblica. Le critiche espresse anche in sede comunitaria confermarono il divario strutturale fra l'esperienza italiana e i principi di cooperazione promossi dagli altri Stati membri della CEE. *Intervento di Ernesto Bassanelli*, Direttore della Fertilmacchine, Resoconto stenografico della seduta del 22 Giugno 1961, Conferenza nazionale del Mondo rurale e dell'Agricoltura, III Commissione: Problemi di mercato e di redditività, pp. 16-17, HAEU, AER, n. 140. Il fondo Ernesto Rossi conservato presso l'Archivio storico dell'Unione europea è particolarmente ricco di materiali sugli affari agricoli nazionali, in ragione dell'attenzione assidua che Rossi dedicò al settore. La consistenza della documentazione riflette un interesse non episodico ma sistematico, attestato da corrispondenza, appunti di lavoro e dossier di analisi che seguono l'evoluzione delle politiche agricole e dei relativi dibattiti istituzionali.

[628] Bernardi insiste sul ruolo determinante della Coldiretti nella vittoria elettorale democristiana del 1948 Bernardi, *La Coldiretti nella Storia d'Italia*, cit. p. 46.

[629] P. P. D'Attorre, *Le organizzazioni padronali* in P. Bevilacqua (a cura di), *Storia dell'agricoltura italiana in età contemporanea*, vol. III, cit., pp. 669-732, in particolare pp. 709-714.

[630] Confederazione nazionale coltivatori diretti, XII Congresso nazionale, *Relazione del presidente Paolo Bonomi*, 1. Parte generale, Roma, 15-17 aprile 1958, p. 11. L'attacco frontale alle basi del consenso comunista e la scelta di autonomizzare la rappresentanza dei coltivatori diretti hanno consentito di uscire da un sistema di rappresentanza, descritto nei termini di «un mefitico coacervo in cui il proletariato urbano avrebbe avuto sempre il predominio e si sarebbe servito delle categorie rurali […] per raggiungere i propri fini, è il primo titolo di merito della Confederazione».

[631] A. Spinelli, *Il ritorno alla democrazia*, in S. Rogari (a cura di), *La Confagricoltura nella storia d'Italia. Dalle origini dell'associazionismo agricolo nazionale ad oggi*, Bologna, Il Mulino, 1999, pp. 508-509.

peso politico di fronte all'ascesa dei centri urbani[632]; tale aggregato, espressione della media e grande proprietà, percepiva come minaccia principale il dibattito sulla riforma fondiaria e si pronunciò progressivamente a favore di una ristrutturazione in senso capitalistico dell'agricoltura[633].

La Confagricoltura evidenziò la propria inclinazione verso la riapertura dei mercati internazionali nei colloqui agricoli franco-italiani del 1951, quando Marino Rodinò, alla guida della delegazione, sfruttò quel tavolo negoziale per sostenere un coordinamento produttivo e l'abbattimento progressivo delle barriere tariffarie, misure particolarmente vantaggiose per le aziende di media e grande dimensione orientate all'export. Il confronto con la parte francese divenne l'occasione per promuovere un modello improntato all'efficienza aziendale, allo scambio internazionale e a un ridimensionamento graduale dei prezzi amministrati. In coerenza con questa linea la Confederazione istituì un ufficio relazioni estere, stabilì contatti permanenti con le omologhe tedesche e francesi e partecipò ai gruppi di studio che prepararono il pool verde, collocandosi tra i protagonisti del dibattito che avrebbe condotto alla costruzione del mercato agricolo unico[634].

Il riassetto degli equilibri sindacali nel secondo dopoguerra investì anche le rappresentanze contadine di sinistra, in particolare l'Alleanza nazionale coltivatori, al cui interno convivevano componenti comuniste e socialiste. Come ha osservato Adolfo Pepe, persistevano incertezze strategiche riconducibili alla permanenza di una visione bracciantilistica e collettivista nonché a una diffusa riluttanza a riconoscere nei coltivatori diretti un alleato organico del proletariato. La trasformazione della Federterra in Confederterra, deliberata al congresso nazionale di Bologna del 17-21 ottobre 1946, rispose all'esigenza di unificare sotto un soggetto confederale tre sindacati distinti, Federbraccianti, Federmezzadri, Federimpiegati e tecnici affiancati, solo dal 1955, da un'Associazione di coltivatori diretti, affittuari, piccoli proprietari, enfiteuti e pastori. L'autonomia formale delle articolazioni non elise tuttavia pregiudizi radicati che

[632] R. Stefanelli, *La Confagricoltura*, in AA.VV., *La politica del padronato italiano*, Bari, De Donato, 1972, pp. 165-203; Cavalcanti, *op. cit.*, pp. 32-38; Spinelli, *Il ritorno alla democrazia*, cit., pp. 563ss.
[633] G. Giorgetti, *Capitalismo e agricoltura in Italia*, Roma, Editori Riuniti, 1977.
[634] All'inizio degli anni Cinquanta «the confederation deicded to turn itself into the champion of a modern, capitalist agricultural policy, a fact which would have an important part to play in its policy towards the integration of European agriculture». Laschi, *Italian Agricultural Pressure Groups*, cit., p. 150. Tesi ribadita anche in altri studi. Cfr. F. Albanese, E. Capo, *Italie. L'empreinte des clivages politique*, in B. Hervieu R. M. Lagrave (eds.), *Les Syndicats agricoles en Europe*, Paris, Le Harmattan, 1992, pp. 177-180.

continuarono a condizionare i rapporti interni e produsse una sottovalutazione della specifica posizione dei coltivatori diretti piccoli e medi, dei proprietari minifondisti meridionali e degli imprenditori agricoli non assimilabili alla figura tradizionale dell'agrario[635].

Questo atteggiamento irrigidì i rapporti con la Federmezzadri e la Federbraccianti e indusse la CGIL a mantenere l'Alleanza in una posizione subordinata rispetto al sindacato bracciantile. Dalla seconda metà degli anni Cinquanta i dirigenti socialisti cercarono spazi di manovra in un'organizzazione maggiormente occupata dai comunisti, proprio mentre si decisero a interrompere qualsiasi collaborazione unitaria con il Pci. Comunisti e socialisti concordavano, almeno sul piano programmatico, sulla necessità di arginare la concentrazione di potere di Bonomi, ma reciprocamente si accusavano di favorirne l'espansione: i primi ritenevano eccessivamente concilianti le linee dei secondi, i secondi giudicavano troppo rigide quelle dei primi. Ne scaturì un rapporto discontinuo con la Coldiretti: fin dagli anni Cinquanta l'Alleanza alternò campagne di dura delegittimazione a tentativi di dialogo, urtando tuttavia contro l'intransigente anticomunismo di Bonomi che, fino alla fine del decennio successivo, rese impraticabile qualunque forma di collaborazione stabile[636].

Ciò non impedì il formarsi di convergenze selettive proprio sul terreno dell'integrazione europea, dove, come rilevato da Luca Serratore, entrambe le organizzazioni nutrivano riserve legate all'arretratezza dell'agricoltura italiana e propugnavano un rinvio dell'attuazione del mercato agricolo comune in sede CEE subordinato a una previa ristrutturazione del settore. Serratore sottolinea che la richiesta bonomiana di una diluizione nel tempo dell'integrazione europea non si discostava in modo sostanziale dalla proposta comunista di sospensione del MEC[637]. Proseguendo questa linea interpretativa, si potrebbe dire che il discrimine tra le posizioni delle due organizzazioni sulla PAC non concerneva tanto l'integrazione del comparto, che

[635] A. Pepe, *Trasformazioni agrarie e movimento contadino nell'Italia del '900*, in C. Jordi, G. Pécout, M. Ridolfi (eds.), *Sociétés rurales du XXe siècle: France, Italie et Espagne*, Rome, École Française de Rome, 2004. p. 213.

[636] L. Serratore, *La «questione agraria» a sinistra. Origini e attività dell'Alleanza nazionale dei contadini (1945-1969)*, in «Eurostudium3w», gennaio-giugno 2022, pp. 99-100. Il tema è stato finora poco indagato dalla storiografia, che ha privilegiato l'analisi del posizionamento dei partiti rispetto alla questione meridionale e agraria, trascurando invece le scelte e le strategie delle organizzazioni. Sul versante del meridionalismo comunista esiste comunque una letteratura ampia e consolidata; cfr. soprattutto a S. G. Tarrow, *Partito comunista,* cit.; F. Renda, *Il movimento contadino in Sicilia*, cit.

[637] Serratore, *op. cit.*, p. 127.

entrambe percepivano quale vettore di una liberalizzazione difficilmente sostenibile per un'agricoltura ancora arretrata in assenza di sussidi e sostegni commerciali, quanto la natura politico-istituzionale del progetto comunitario, che Bonomi riconosceva nella sua funzione politica mentre il Partito comunista e le organizzazioni professionali ad esso affini avversavano[638].

Nel quadro aperto dalle spinte liberalizzatrici del dopoguerra, l'attivismo di Bonomi nel tradurre la domanda di tutela in piattaforme rivendicative, insieme all'orizzonte valoriale cattolico e anticomunista che permeava vaste aree rurali, consolidò la centralità della Coldiretti a scapito delle altre organizzazioni professionali. Non a caso Bernardi ha parlato di un «partito contadino»[639], impegnato a promuovere misure assistenziali e a valorizzare l'azienda familiare entro un'identità confessionale e anticomunista.

Le finalità e la portata del riformismo coldirettista hanno costituito una questione storiografica controversa. In questa sede si vuole fare riferimento alla lettura di Bernardi, per la quale esso operò come dispositivo di sostituzione dell'ordine corporativo fascista, fondando una convergenza strutturale tra competenze tecniche e militanza contadina e poggiando su un apparato organizzativo capillare che ampliò l'autonomia negoziale della Coldiretti nei confronti delle istituzioni[640]. Emblematica, in questa prospettiva, è la lunga battaglia per l'estensione della mutualità ai contadini che culminò nel 1954 con l'approvazione della legge che riconobbe l'assistenza medica ai coltivatori diretti[641]. Per Bernardi la Coldiretti non era, quindi, riducibile né a un dispositivo di conservazione né a un semplice apparato assistenziale. L'organizzazione andava intesa come uno strumento di mediazione che servisse insieme a contenere la pressione rivendicativa delle sinistre e a stimolare l'esecutivo a oltrepassare le inerzie dei ceti conservatori, trasferendo il conflitto entro canali regolati. In questa prospettiva egli ha inteso la Confederazione come un soggetto di rappresentanza organizzata che istituzionalizzò i canali di accesso allo Stato per i contadini, orientò gli strumenti di assistenza agricola e promosse una

[638] Sull'opposizione comunista al progetto comunitario si vedano S. Galante, *Il Partito comunista italiano e l'integrazione europea: il decennio del rifiuto (1947-1957)*, Padova, Liviana, 1988; M. Maggiorani, *L'Europa degli altri. Comunisti italiani e integrazione europea (1957-1969)*, Roma, Carocci, 1998.
[639] Bernardi, *La Coldiretti nella Storia d'Italia*, cit., 177.
[640] Ivi, p. 19.
[641] Ivi, p. 136.

socializzazione politica di massa nel mondo rurale, contribuendo alla stabilizzazione democratica in contesti esposti a derive eversive.

Questa istituzionalizzazione della rappresentanza non fu neutrale rispetto alla definizione degli interlocutori legittimi, perché di fatto selezionò gli attori ammessi alla concertazione. Ciò contribuì a spostare il baricentro della mediazione verso i circuiti proprietari e confederali, riducendo così gli spazi delle componenti bracciantili. L'esclusione del bracciantato dai tavoli negoziali trovò un riflesso immediato nel rinvio, nei primi anni Cinquanta, della riforma dei contratti agrari. Per tutto il decennio prevalse un tacito accordo che permise alla Confagricoltura di raccogliere il consenso necessario a bloccare iniziative legislative sgradite, inaugurando una gestione concertata delle risorse pubbliche[642]. Come ha rilevato Leonardo Morlino, il riconoscimento della presenza coldirettista indusse la Confagricoltura e le sigle minori a trasformarsi da potenziali concorrenti in interlocutori subordinati. Questi gruppi preferirono negoziare margini di autonomia e posizioni negli enti statali e para-statali anziché contestare frontalmente l'autorità di Bonomi[643]. Il nuovo blocco agrario divenne così il fulcro del consenso cui i governi democristiani della ricostruzione attingevano; attraverso un sistema assistenziale veicolato da corpi intermedi permeati dalla stessa vocazione cristiana alla stabilità, l'esecutivo integrò ampie fasce di popolazione rurale evitandone il disorientamento sociale e rinviando quelle riforme modernizzatrici che avrebbero potuto destabilizzarle.

L'affido della vendita della meccanica agricola Fiat e dei fertilizzanti Montecatini alla capillare rete della Federconsorzi si colloca in questa logica. La Federconsorzi divenne così la leva principale della forza economica e finanziaria della Coldiretti. Protetta dal sostegno indiretto dei governi democristiani, l'organizzazione di Bonomi poté incidere direttamente sulla regolazione del mercato agroalimentare e sull'approvvigionamento di mezzi tecnici, orientando lo sviluppo produttivo delle campagne. Il saldo intreccio che ne derivò tra la Coldiretti e grandi imprese private come la Fiat e la Montecatini accrebbe ulteriormente il potenziale economico della Federconsorzi e, per riflesso, quello del sindacato, pur accentuando lo slittamento fra

[642] L. Morlino, *La Confagricoltura dall'attesa al compromesso*, in *Costruire la democrazia*, cit., p. 190.
[643] Morlino ci informa che per gli anni Cinquanta la Confagricoltura ottenne 6 dei 18 seggi del Consiglio di amministrazione e un paio di posti nel comitato esecutivo della Federconsorzi. Ivi, pp. 190-191.

funzioni pubbliche e soggetti formalmente privati e alimentando un conflitto di interessi rimasto, per anni, immutato[644].

Il potere acquisito dalla Coldiretti non si esauriva nella gestione di queste leve finanziarie. A partire dagli anni Cinquanta l'organizzazione costruì un apparato assistenziale capillare che affiancava alle consulenze agronomiche la programmazione delle colture, la diffusione guidata della meccanizzazione e, sul versante sanitario, un sistema mutualistico pensato per coprire le malattie e gli infortuni. In campo creditizio il sindacato facilitava l'accesso a mutui destinati all'acquisto di terreni e abitazioni, consolidando ulteriormente la dipendenza della piccola azienda familiare. Questa architettura non nacque per via spontanea: fu il prodotto di una sequenza di interventi normativi che la confederazione ottenne grazie alla propria capacità di pressione. Segnarono una svolta l'istituzione, nel dicembre 1954, delle Casse mutue per l'assistenza e la malattia dei coltivatori diretti[645] e, tre anni più tardi, l'estensione dell'assicurazione pensionistica obbligatoria agli agricoltori indipendenti[646]. Le indagini successive dimostrano come la presenza pervasiva di quadri coldirettiani negli organi direttivi di questi enti trasformò le nuove istituzioni in strumenti di fidelizzazione politica, rafforzando così quello stesso potere che il controllo della Federconsorzi aveva già reso economicamente possibile.

Il meccanismo appare limpido sin dalla fase costitutiva della Federazione nazionale delle Mutue[647]. Il Ministero del Lavoro, ignorando le indicazioni dell'Alleanza contadini, nominò al ruolo di commissario nazionale l'ex senatore democristiano Giovanni Caso, affiancandogli due rappresentanti dei coltivatori diretti tratti dai ranghi della cosiddetta «bonomiana» e due esperti scelti fra l'Acli e l'Uil-Terra, sigle entrambe prossime alla linea centrista. Ne scaturì un monopolio di fatto che contraddiceva l'impegno formale a garantire procedure elettive neutrali. Lo stesso schema si ripeté nei territori. I prefetti designarono quasi ovunque commissari provinciali provenienti dal

[644] O. Lanza, *Gli enti del settore agricolo*, cit., pp. 151-252.
[645] La legge 22 novembre 1954, n. 1136, dal titolo «Estensione dell'assistenza. malattia ai coltivatori diretti».
[646] La legge 26 ottobre 1957, n. 1047, dal titolo «Estensione dell'assicurazione per invalidità e vecchiaia ai coltivatori diretti, mezzadri e coloni».
[647] La legge n. 1043 del 4 agosto 1949 istituì la Federazione nazionale delle casse mutue dei coltivatori diretti disponendo la creazione di casse mutue provinciali a tutela di piccoli proprietari, mezzadri e coltivatori diretti. La Federazione, inoltre, puntava a coordinare centralmente il sistema di aiuti. Tale funzione si mantenne fino agli anni Settanta, quando la riforma sanitaria culminata nell'istituzione del Servizio sanitario nazionale con la legge n. 833 del 1978 assorbì il sistema mutualistico precedente.

vertice bonomiano o da strutture consorziali a esso collegate, relegando le organizzazioni antagoniste a una rappresentanza puramente simbolica. Da Cosenza a Brescia, passando per Livorno, Avellino e Belluno, prese forma un assetto amministrativo saldamente allineato alla Democrazia cristiana[648]. Alle nomine commissariali si aggiunsero prassi elettorali distorsive. Molti coltivatori diretti furono esclusi dagli elenchi ufficiali, mentre deleghe fittizie consentirono a impiegati, artigiani, industriali e grandi proprietari terrieri di votare e orientare il risultato. Non mancarono cancellazioni mirate di candidati contadini già inseriti nelle liste. Le denunce presentate in Parlamento dalle sinistre non ebbero seguito. Gli esponenti democristiani e lo stesso ministro del Lavoro risposero in modo elusivo, dimostrando una tolleranza che le opposizioni attribuirono all'influenza esercitata da Bonomi[649].

Questa saldatura tra il partito e il mondo contadino avvenne non senza criticità e contraddizioni. La revisione soltanto parziale dei patti agrari, frutto di un faticoso compromesso tra la Democrazia cristiana e l'area liberale, aveva dimostrato alcune crepe nel sistema di rappresentanza cattolico nelle campagne. Nel marzo del 1954, ad esempio, i fittavoli dell'area padana irrigua organizzarono una mobilitazione contro il latifondo assenteista per ottenere l'adeguamento dei canoni e la proroga dei contratti. Vale la pena sottolineare che molte di queste proteste scaturirono da associazioni cattoliche orbitanti entro l'area democristiana e segnalavano un parziale scollamento tra il partito e la propria base rurale. Da questo scenario magmatico emerse un campo di forze in cui il binomio DC-Coldiretti mostrava spinte centrifughe e margini di divergenza non del tutto assorbibili a livello centrale[650].

---

[648] Un resoconto dettagliato delle singole forme di occupazione dei singoli istituti di mutuo soccorso è fornito in G. Veronesi, *Le mutue contadine e la democrazia nelle campagne*, Roma, 1959.

[649] Ivi, p. 48. «Le Casse mutue, che assolvono funzioni e finalità pubbliche, e che perciò sono soggette alla vigilanza del Ministero del lavoro, vengono considerate come un'istituzione privata della «bonomiana» e le elezioni un fatto interno di questa organizzazione. Alle altre organizzazioni contadine non viene resa nota tempestivamente la data delle elezioni - indette a sorpresa o con un preavviso di soli otto giorni - viene negata la possibilità di prendere conoscenza della lista degli elettori (gli uffici dei contributi unificati, che sono dei veri covi di bonomiani, rifiutano persino di far loro conoscere il numero degli iscritti), viene negata la vidimazione delle deleghe e viene impedito in tutti i modi di presentare le liste dei candidati. Il più piccolo appiglio - e, se manca l'appiglio, un cavillo pretestuoso qualunque - è sufficiente per invalidare la lista e non avere competitori». A. Colombi, M. Gomez D'Ayala, A. Compagnoni, N. Cipolla, *Contro la prepotenza e la corruzione bonomiane! Per una adeguata assistenza ai coltivatori diretti! Per la libertà e lo sviluppo democratico nelle campagne!,* Illustrazione della mozione comunista presentata al Senato sulla elezione dei C. D. delle Casse Mutue malattia dei coltivatori diretti ed interventi nel dibattito, Sedute dei 26 e 27 febbraio 1964, pp. 9-10, HAEU, AER, n. 139.

[650] L. Fabbri, *La "giusta causa" e la base cattolica*, in «Il Dibattito Politico», 18 febbraio 1955.

Le tensioni emerse nel mondo cattolico indussero Bonomi a riconoscere che la contrapposizione al comunismo non poteva basarsi soltanto sulla predicazione dei valori religiosi o sull'esaltazione etica del coltivatore diretto. Occorreva intervenire concretamente sulle difficoltà di una categoria che, anche nelle annate di abbondanza, non otteneva una remunerazione adeguata. In questa prospettiva la Coldiretti elaborò un modello associativo fondato sulla famiglia rurale, assumendo che l'economia diretto-coltivatrice dipendesse più dalla solidarietà parentale che dall'iniziativa individuale[651]. L'assistenza fu perciò estesa a tutte le componenti dell'azienda familiare, donne comprese, con particolare attenzione alla formazione delle nuove generazioni, configurando un vero e proprio sistema di assistenza selettiva. Rientravano in tale cornice la Federazione dei Piccoli Proprietari della Riforma, la Federazione dei Coloni e Mezzadri, i Gruppi Donne Rurali, i Gruppi Giovani Coltivatori, l'Istituto per l'Istruzione Professionale Agricola, l'Ente di Patrocinio e Assistenza per i Coltivatori e l'Istituto per la Piccola Proprietà Contadina. Tutti questi enti componevano un tessuto unitario di tutela, formazione e affiancamento professionale che rafforzava la presenza confederale nelle campagne.

La letteratura finora ha trascurato l'attenzione precoce che la Coldiretti riservò alla formazione dei giovani agricoltori, cardine di una strategia di lungo periodo pensata per contenere il processo di senilizzazione del comparto e prepararlo alle sfide del nascente Mercato comune europeo[652]. Già nel 1957 il Movimento dei Giovani Coltivatori intensificò le iniziative di orientamento sindacale e promosse l'inserimento di quadri under quaranta nei consigli provinciali, imprimendo un ricambio generazionale agli organi direttivi. Nello stesso anno Bonomi lanciò i Club 3P – Provare, Produrre, Progredire – rielaborando l'esperienza statunitense dei Club 4-H: il trifoglio divenne l'emblema di un programma che coniugava sperimentazione agronomica, cooperazione fra aziende familiari e disciplina etico-professionale degli aderenti, in linea con il

[651] Confederazione nazionale coltivatori diretti, XII Congresso nazionale, *Relazione del presidente Paolo Bonomi*, cit., p. 15.
[652] Si vedano le considerazioni espresse in Confederazione nazionale coltivatori diretti, *Gruppi giovani coltivatori. La gioventù contadina di fronte ad una agricoltura moderna e progredita: inchiesta 1960*, Roma, Stab. tip. Ramo editoriale degli agricoltori, 1960.

principio, sancito dallo statuto confederale, secondo cui modernizzazione produttiva e formazione morale dovevano procedere di pari passo[653].

È stato osservato che l'ingresso delle nuove leve nella Coldiretti produsse anche una mutazione qualitativa dell'adesione. Mentre la generazione precedente aderiva per finalità essenzialmente strumentali, i quadri più giovani stabilirono un legame ideologico più netto, individuando nella Confederazione un percorso di professionalizzazione capace di consolidare un'identità politico-sindacale insieme confessionale e anticomunista. A partire dalla seconda metà degli anni Cinquanta l'assistenza si spostò su un asse tecnico, collocando al centro dell'intermediazione i requisiti di competenza e la funzione di *gatekeeping*. Diplomati degli istituti agrari e giovani tecnici costituirono così l'ossatura di un apparato che, pur operando in condizioni lavorative spesso precarie, promosse una riorganizzazione dottrinaria più coesa. Verso l'esterno tale evoluzione si rese visibile in fiere, mostre, convegni, sagre e premiazioni, mentre sul piano operativo garantì un flusso costante di risorse e servizi all'intero corpo degli iscritti[654]. Secondo Bernardi questo processo, avviato alla fine degli anni Cinquanta, si dispiegò compiutamente nel decennio successivo, fornendo alla Coldiretti la fisionomia di un vero «partito nel partito»[655].

Franco Cassano ha collocato il potere della DC nelle campagne dentro un «teorema democristiano» che pone il partito cattolico al centro di un dispositivo statuale capace di regolare il nesso fra la crescita industriale e l'integrazione dei settori marginali[656]. La DC, agendo come partito-Stato, avrebbe esercitato un'autonomia decisionale consentendole di sostenere l'accumulazione capitalistica senza ridurre i ceti rurali a costo politico dell'industrializzazione. Cassano ha respinto così la riduzione marxista della DC a mera *longa manus* dell'imprenditoria privata e nega la lettura liberale che la descrive come emanazione di una borghesia di Stato priva di radicamento produttivo[657]. L'autonomia della DC si sarebbe manifestata in una politicizzazione dell'economia che ha trasformato la spesa pubblica in leva di sviluppo e in meccanismo

[653] Confederazione nazionale coltivatori diretti, XII Congresso nazionale, *Relazione del presidente Paolo Bonomi*, cit., p. 16.
[654] Calise, *op. cit.*, pp. 118-119.
[655] Bernardi, *La Coldiretti*, cit., p. 295.
[656] F. Cassano, *Il teorema democristiano. La mediazione della Dc nella società e nel sistema politico italiani*, Bari, De Donato, 1979.
[657] Secondo Cassano, entrambe le interpretazioni sarebbero state errate perché «viziate da una concezione *strumentalistica* dello Stato, in cui quest'ultimo viene ridotto ad organo della realizzazione e della tutela di interessi insediati al suo interno», ivi, p. 25.

di attenuazione del conflitto[658]: investimenti diretti, la riforma fondiaria e l'intervento straordinario avrebbero fornito capitali sostitutivi a un'imprenditorialità debole e, al contempo, avrebbero redistribuito reddito e servizi per "de-proletarizzare" le masse rurali. Tale logica si tradusse, nelle campagne, attraverso l'azione capillare della Coldiretti. L'organizzazione guidata da Bonomi convogliava, infatti, sussidi di prezzo, linee di credito agevolato e garanzie mutualistiche, trasformando l'assistenza statale in capitale politico, incanalando la conflittualità rurale entro circuiti corporativi e rendendo la modernizzazione produttiva compatibile con la persistenza della micro-proprietà fondiaria. Il programma degasperiano, riassunto nella formula «non tutti proletari ma tutti proprietari»[659], a suo avviso avrebbe esplicitato gli esiti sociali di questo disegno, in cui la spesa pubblica, eretta a strumento privilegiato di composizione fra dinamica industriale e coesione sociale, ha mirato prevalentemente alla formazione di un ceto medio diffuso e alla salvaguardia della piccola proprietà senza incrinare il primato urbano[660].

Le riflessioni di Cassano consentono di sottrarre il collateralismo democristiano a interpretazioni ascritte alla sfera meramente clientelare[661] e lo collocano in uno spazio negoziale entro cui vennero definiti fini e strumenti della modernizzazione agraria[662].

---

[658] Ivi, p. 39.

[659] Attraverso tale dispositivo la DC interviene nella composizione di classe attraverso la costruzione di un ceto medio diffuso; che in ambito agricolo si rispecchia nel programma degasperiano, sintetizzato nel motto «non tutti proletari ma tutti proprietari», si concretizza in credito agevolato, revisione dei contratti e tutela sociale, producendo un compromesso che pacifica le campagne coniugando incremento produttivo e difesa della piccola proprietà. Cfr. P. Carreri, *Vie vecchie e nuove della politica agraria italiana*, in «Rivista di politica agraria», XXVI, 1, marzo 1979, pp. 29-38.

[660] Registrava un «ruolo dirigente delle città» come fattore dirimente della riconfigurazione tra città e campagna nella fase centrista, anche F. De Felice, *Il movimento bracciantile in Puglia*, cit., p. 329.

[661] Il modello di regolazione del consenso definito «spartitorio» da Giuliano Amato illumina la dimensione redistributiva della politica agraria democristiana, ma restituisce solo in parte la complessità del meccanismo. I trasferimenti selettivi gestiti attraverso la Coldiretti non obbedirono unicamente a finalità elettorali: in una fase di integrazione europea e di forte volatilità dei mercati agricoli lo Stato cercava anche di proteggere settori strutturalmente esposti e di garantire la sicurezza alimentare, sicché il confine tra rendita di consenso e funzione anticiclica risulta meno netto di quanto il modello suggerisca. Né si può ridurre la confederazione contadina a semplice garante dello status quo proprietario, poiché i programmi di meccanizzazione, i servizi tecnici e la promozione di cooperative di trasformazione aprirono varchi, seppur selettivi, a processi di concentrazione fondiaria e a investimenti di lungo periodo che il mercato, da solo, non avrebbe sostenuto. Inoltre, il flusso di risorse non seguì esclusivamente una direttrice verticale Stato-sindacato-base, ma fu modulato da pressioni orizzontali provenienti da banche locali, industrie fornitrici di mezzi tecnici e, dopo il 1970, amministrazioni regionali, configurando un mosaico di compromessi territoriali che sfuggiva al controllo centrale della Democrazia cristiana. Integrato di queste sfumature, questo modello mantiene un valore euristico limitato in quanto non assorbe l'intera gamma di funzioni, contraddizioni e traiettorie che caratterizzarono la modernizzazione agricola nell'Italia repubblicana. G. Amato, *Economia, politica e istituzioni in Italia*, cit.

[662] Il medesimo nodo ermeneutico connesso alla categoria di collateralismo, insieme alle sue ricadute storiografiche, è stato affrontato anche da G. Capano, R. Lizzi e A. Pritoni nel saggio *Gruppi di interesse e*

Paradigmatico in tal senso fu l'accesso alla meccanizzazione, che rese evidente la selettività distributiva delle risorse e l'intreccio fra innovazione tecnica e costruzione del consenso. Dal 1949 tale accesso fu filtrato dal cartello SEIFA, consorzio che riuniva alcuni dei maggiori produttori nazionali di fertilizzanti, tra cui Montecatini, e che monopolizzò la distribuzione imponendo condizioni più onerose ai piccoli coltivatori e alle cooperative non associati alla Coldiretti[663]. A coronamento di questo assetto nacque poi, nel 1959, la società IFAGRARIA – partecipata da FIAT, Montecatini, Edison, ENI, istituti di credito, Federconsorzi, Coldiretti e Confagricoltura – con il mandato esplicito di connettere l'industria chimica e meccanica e i sistemi finanziari all'agricoltura per convogliare i benefici pubblici connessi ai programmi di sviluppo[664]. La sua tempestiva creazione, due anni prima dell'avvio del primo Piano Verde, attesta la strategia anticipatrice con cui i grandi gruppi industriali crearono canali privilegiati di accesso al mercato degli strumenti tecnici, traendone consistenti profitti e arrivando a consolidare la propria presenza fino a operare, poco dopo, anche su mercati extra-europei[665].

L'economista Camillo Daneo ha osservato per il biennio 1960-1961 il momento di una svolta regressiva dell'intervento pubblico in agricoltura che si trascinò fino al 1964/1965[666]. La regressione derivò soprattutto dalla composizione della spesa, poiché la quota destinata a bonifiche e miglioramenti fondiari scese dal 68% al 48%, mentre gli stanziamenti per macchinari e attrezzature salirono dal 32% al 49%, sancendo il passaggio da investimenti infrastrutturali di lungo periodo a incentivi di ammodernamento

politiche pubbliche nell'Italia della transizione. Oltre il clientelismo e il collateralismo, pubblicato in «Rivista Italiana di Politiche Pubbliche», IX, 3, dicembre 2014, pp. 323-344.

[663] La Società Esportazione Importazione Fertilizzanti Azotati, nota come cartello SEIFA, fu controllata in misura maggiore dalla Montecatini e, analogamente ai consorzi precedenti, sfruttò la crescita della domanda interna e la riapertura degli scambi internazionali nella prima metà degli anni Cinquanta per massimizzare i margini delle imprese aderenti. In un secondo momento alla compagine si aggiunse la Edison, accrescendo ulteriormente la capacità di presidio del mercato dei fertilizzanti. F. Amatori, D. Felisini, *Le intese restrittive della concorrenza nell'Italia del Novecento*, Atti del convegno organizzato dalla Banca d'Italia, 30 ottobre 2014, dal titolo *Concorrenza, mercato e crescita in Italia: il lungo periodo*, Roma, 29-30 ottobre 2014.

[664] Sebbene nel 1958 il parco trattori nazionale contasse poco più di 300.000 unità, dunque ben al di sotto della media comunitaria di 500.000, e la meccanizzazione avesse ampliato il divario territoriale – con il 75% delle macchine concentrato nel Nord rispetto al 69% del 1953. Il senatore comunista Giovanni Adamoli denunciò in Senato la spirale della concentrazione monopolistica in agricoltura e nell'industria chimica. AP, Senato della Repubblica, IV Legislatura, Resoconto stenografico della 271ª seduta pubblica, 30 marzo 1965. Il discorso è stato poi ristampato in G. Adamoli, *I monopoli nell'agricoltura, il centro ortofrutticolo di Rivalta Scrivia,* discorso pronunciato al Senato della repubblica nella seduta del 30 marzo 1965, Roma, Aziende tipografiche eredi dott. G. Bardi, 1965, pp. 9-10.

[665] Amatori, Felisini, *Le intese restrittive della concorrenza nell'Italia del Novecento*, cit.

[666] Nonostante l'approvazione del Piano Verde, la spesa pubblica agricola si ridusse del 2% dopo un decennio di crescita media annua del 6%.

immediato[667]. Tale ridefinizione della spesa accompagnò l'arresto, negli anni Sessanta, dell'espansione della piccola proprietà e della conduzione diretta, che durava da tre decenni, e inaugurò il ridimensionamento della componente indipendente della forza lavoro agricola, a vantaggio di imprese di scala maggiore e più competitive[668]. Nel Mezzogiorno il processo fu accelerato dall'elevato ritmo di crescita dell'economia nazionale e dalle opportunità d'impiego offerte dai centri manifatturieri europei, che spinsero all'esodo numerosi coltivatori diretti. La fuoriuscita dei giovani coadiuvanti aggravò l'invecchiamento della manodopera agricola[669] e ridusse le dimensioni complessive del settore, senza alterare in modo sostanziale i rapporti di forza tra le organizzazioni contadine[670].

Questi processi non rappresentarono un'anomalia italiana, ma si collocarono dentro la più ampia tendenza dell'Europa occidentale a riconfigurare la struttura proprietaria attorno all'impresa familiare e alla media azienda capitalistica. In Italia, soprattutto nel Mezzogiorno, quella strategia incontrò però resistenze peculiari: all'inizio degli anni Sessanta sopravvivevano ancora vasti latifondi e una fitta trama di micro-fondi,

---

[667] Daneo, *Agricoltura e sviluppo*, cit., p. 206-207.

[668] Solo dal 1961 al 1964 coltivatori diretti e mezzadri erano diminuiti di 523.000 unità, mentre i dipendenti aumentavano la loro incidenza dal 25,6 al 30% degli addetti crescendo in termini assoluti di 66.000 unità. Questi ultimi, dopo una prima fase di contrazione tra il 1950 e il 1956, erano aumentati fino ai primi anni Sessanta. Il numero complessivo finì poi per ridursi nuovamente nel resto del decennio per stabilizzarsi a partire dagli anni Settanta. Cosentino, Fanfani e Gorgoni hanno ricollegato tale oscillazione alle trasformazioni delle aree irrigue, che nella seconda metà degli anni Cinquanta richiesero un forte impiego di manodopera, sostituita progressivamente negli anni Sessanta da tecniche agronomiche e meccaniche a risparmio di lavoro e dalla meccanizzazione delle colture arboree. Cfr. Cosentino, Fanfani, Gorgoni, *Alcuni aspetti dello sviluppo dell'agricoltura meridionale,* cit. Una trattazione più sintetica è offerta da L. De Gaetano, *The Evolution of Statistic Information on Agricultural Labour Force Through Italian Agricultural Censuses from 1961 to 2010*, in F. Crescenzi, S. Mignani (eds.), *Statistical Methods and Applications from a Historical Perspective» Selected Issues,* London, Springer International Publishing, 2014, pp. 77-86.

[669] M. De Benedictis, *Sviluppo e ristagno dell'agricoltura nel Mezzogiorno*, in Id. (a cura di), *L'agricoltura nello sviluppo del Mezzogiorno,* Bologna, Il Mulino, 1980, pp. 11-12. Cfr. anche G. Fabiani, M. Gorgoni, *L'agricoltura delle zone interne negli squilibri regionali e nella politica di sviluppo regionale: l'esperienza italiana*, Comunicazione al X Congresso della Società Europea di Sociologia Rurale, Cordoba, aprile 1971. Si tenga presente che questa dinamica era generale e connotava tutte le agricolture comunitarie. Il problema sarebbe stato poi ripreso dalla Commissione europea in occasione della pubblicazione del Memorandum sulla riforma dell'agricoltura nella Comunità economica europea del dicembre 1968. «La struttura per età della popolazione agricola pone un problema particolare. La piramide delle età delle persone occupate nell' agricoltura rispetto a quella della popolazione complessiva della Comunità presenta una netta contrazione per le persone tra i 40 e i 55 anni e un anormale ampliamento per le persone più anziane. La metà di tutti i capi di aziende agricole ha già più di '57 anni. Spesso non hanno la formazione che consente loro di adeguarsi facilmente alle mutevoli condizioni sociali ed economiche». Commissione delle Comunità europee, Bruxelles, 18 dicembre 1968, Memorandum sulla riforma dell'Agricoltura nella Comunità economica europea, p. 6, HAEU, CEUE, Secrétariat général, COM, 1968, n. 1000.

[670] La descrizione del fenomeno per mezzo di dati quantitativi è offerta in C. Fratta Pasini, *Insediamento dei giovani in agricoltura e politica agraria nazionale*, in «Rivista di politica agraria», III, 3, settembre 1985, pp. 19-28.

un dualismo non ricomposto dalla limitata riforma agraria del 1949, che rendeva fragile il progetto democristiano di costruire un ceto medio rurale[671]. La persistenza di assetti fondiari così polarizzati rende evidente – in retrospettiva – l'esigenza avvertita dalla dirigenza democristiana e sindacale cattolica di ricorrere alla presenza capillare della Coldiretti per consolidare la stabilizzazione socio-economica delle campagne, contenere l'influenza delle destre nel Mezzogiorno rurale e reintegrare le campagne nei meccanismi della democrazia parlamentare, dopo oltre vent'anni in cui i settori agrari avevano sostenuto il fascismo. La conferma di tale linea traspare nelle parole pronunciate da Aldo Moro nel 1962, quando attribuì alla Coldiretti una «funzione nazionale» per il «contributo determinante all'affermazione dei valori democratici» tra gli agricoltori[672].

La resistenza dei ceti agrari più conservatori alla strategia con cui la Democrazia cristiana intendeva integrare la piccola e media azienda familiare in una cittadinanza sociale sostenuta da tutele comunitarie e canalizzata attraverso la rappresentanza della Coldiretti può intendersi come reazione a un mutamento istituzionale che stava spostando incentivi economici e gerarchie territoriali[673]. Vale la pena ricordare che l'architettura comunitaria apriva canali di finanziamento e offriva cornici regolative più stringenti, ma al contempo introduceva nuove condizionalità e imponeva la liberalizzazione dei mercati.

---

[671] *Centro di studio per le attività comuni agli Enti di riforma*, in Atti della conferenza nazionale del mondo rurale e dell'agricoltura, Roma, giugno-ottobre 1961, vol. 1, Relazioni degli Enti e delle organizzazioni, Roma, Istituto poligrafico dello Stato, 1962, p. 473. L'ampliamento del divario diseconomico interno era, del resto, stato approfondito dalla riforma agraria che, invece di intaccare l'azienda capitalistica a salariati, la rafforzò tramite consistenti flussi di capitale destinati a trasformazioni fondiarie, bonifiche, infrastrutture viarie e servizi. Si vedano le preziose considerazioni al riguardo di De Felice, *Il movimento bracciantile in Puglia*, cit., p. 346.

[672] Dichiarazione riportata in Bernardi, *La Coldiretti nella storia d'Italia*, cit., p. 203. La conclusione di fondo dell'autore è di conseguenza aperta ma anche forte: la Coldiretti ha non solo «partecipato» e «condizionato», come tante analisi avevano già suggerito, «il sistema democratico nazionale» ma lo ha anche, a suo modo, «difeso», p. 8.

[673] In un ambito di studi ancora poco esplorato, l'analisi di Eugenio Capozzi sulle posizioni delle destre missina e monarchica al momento del varo dei Trattati di Roma evidenzia un favore di fondo per l'integrazione europea come strumento di rafforzamento delle leve politiche nazionali in chiave antisovietica, accompagnato da cautela verso gli esiti economici della liberalizzazione intracomunitaria ritenuti potenzialmente dannosi per l'agricoltura italiana. E. Capozzi. *Storia dell'Italia moderata. Destre, centro, anti-ideologia, antipolitica nel secondo dopoguerra*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2016, in particolare si veda il cap. 4, *Alla ricerca di un baricentro moderato. Destre italiane, autonomie locali e integrazione europea dalla Costituente ai Trattati di Roma*, pp. 167-201. L'indagine si arresta al 1957 e non considera gli sviluppi successivi, né il progressivo affinamento della PAC né il riposizionamento delle destre dopo l'esito deludente della strategia di inserimento al centro promossa dal segretario del MSI Arturo Michelini. I fatti di Genova del giugno 1960 e la caduta del governo Tambroni segnarono l'abbandono della linea moderata missina a favore del rilancio delle retoriche di alternativa al sistema partitico *tout court*, collocando più convintamente il MSI su posizioni di opposizione radicale. Cfr. P. Ignazi, *Il polo escluso. Profilo del Movimento Sociale Italiano*, Bologna, Il Mulino, 1989.

L'innesto dei regolamenti comuni poteva essere spesso percepito come un dispositivo che restringeva i margini negoziali locali e accresceva l'esposizione concorrenziale. Dentro questo quadro di ristrutturazione non sorprende che i segmenti di notabilato locale potessero ancorarsi alla difesa degli spazi di mediazione notabilare che l'integrazione europea rischiava di comprimere, formulando una domanda di protezioni selettive e di rallentamento della liberalizzazione spesso in frizione con la modernizzazione governata promossa dal centro democristiano. È plausibile ritenere che anche per queste ragioni le destre agrarie mantennero un atteggiamento di vigilanza critica e non confluirono stabilmente nel voto democristiano[674]. La Democrazia cristiana fu così costretta a un'opera continua di reinquadramento entro le cornici della legalità democratica, con esiti diseguali laddove reti di prossimità radicate continuavano a garantire risorse autonome di potere locale, talora intrecciate a circuiti clientelari e mafiosi[675].

Il ricorso democristiano a strumenti di accompagnamento e al filtro organizzativo della Coldiretti attenuò il conflitto senza però rimuoverne le premesse. Lo spopolamento rurale e l'urgenza di accelerare la modernizzazione senza innescare tensioni sociali che potessero erodere il consenso del centro costituivano le priorità convergenti per i governi. Poiché i meccanismi comunitari prevedevano sia sostegni di prezzo sia fondi strutturali, risulta plausibile che le classi dirigenti democristiane li abbiano valutati come parziale sostituzione delle misure nazionali, in grado di garantire trasferimenti utili a disinnescare la protesta nelle aree più vulnerabili. In tal modo la sezione Garanzia del FEOGA sembra aver offerto ai governi centristi e ai quadri della Coldiretti un quadro sovranazionale capace di pervenire agli stessi obiettivi di stabilizzazione e modernizzazione perseguiti in ambito nazionale, e con una copertura finanziaria e politica più ampia[676]. Non a caso,

[674] In chiave territoriale si veda il caso dell'Irpinia in P. Totaro, *La Democrazia cristiana irpina negli anni Cinquanta*, in «Studi Storici», XXXXII, 4, ottobre-dicembre 2001, pp. 1091-1143.

[675] Entro questo assetto si consolidò il «lungo armistizio» tra Stato e mafia delineato da Salvatore Lupo per il periodo 1946-1960, nel quale la tolleranza di fatto verso le organizzazioni mafiose del Mezzogiorno ebbe per contropartita la cooptazione nel partito cattolico di segmenti dei ceti dirigenti e del notabilato meridionale, spesso attraversati proprio da reti clientelari con ramificazioni mafiose. S. Lupo, *La mafia. Centosessant'anni di storia*, Roma, Donzelli, 2018, p. 201.

[676] La congiuntura macroeconomica dei primi anni Sessanta manifestò una fase espansiva, con un comparto manifatturiero che capitalizzava l'incremento della domanda nei mercati avanzati e un terziario capace di registrare performance altrettanto robuste. In tale contesto una nota interna del Consiglio di amministrazione della Federconsorzi qualificò l'agricoltura come settore in transizione piuttosto che residuale. Nel 1961 il prodotto netto agricolo aumentò di oltre il 10 per cento e il reddito pro capite degli addetti crebbe del 16 per cento, progressi che tuttavia non colmarono il divario strutturale rispetto alla traiettoria industriale. Nello stesso anno la Conferenza nazionale del mondo rurale, l'approvazione del Piano Verde e il primo Censimento generale dell'Agricoltura inaugurarono un ciclo di policy mirato a

osserva Orazio Lanza, il progressivo esodo rurale non erose la base associativa della Coldiretti ma ne consolidò il potere, rafforzando il ruolo di cerniera fra partito e società rurale[677]. Ciò non implicò tuttavia un parallelo irrobustimento del nesso organico tra la DC e la Coldiretti, dal momento che – come si vedrà – la scala comunitaria e l'istituzionalizzazione dei canali di concertazione resero quel rapporto più negoziale e intermittente, ampliando al contempo gli spazi di autonomia tattica della Confederazione.

4.4 L'adesione italiana alla PAC e la crisi del collateralismo

L'avvio della crisi del sodalizio tra la Democrazia cristiana e la Coldiretti può essere fatto risalire agli anni Sessanta quale conseguenza logica di un mutamento degli equilibri politico-istituzionali che ne scardinò alcuni presupposti. Il passaggio al centrosinistra, patrocinato da Fanfani, Moro e dal Presidente della Repubblica Giovanni Gronchi, infranse l'assetto moderato e anticomunista su cui il sindacato rurale aveva costruito il proprio potere consentendo ai socialisti di Pietro Nenni l'ingresso stabile nell'area di governo. L'azione ostruzionistica di Ferdinando Truzzi, emissario di Paolo Bonomi presso la Camera e la segreteria democristiana, non fu sufficiente a impedire la nuova coalizione, sicché l'influenza di Coldiretti risultò immediatamente ridimensionata[678]. La convergenza fra la sinistra democristiana e il Partito socialista trovò un corollario operativo nell'istituzione degli Enti di sviluppo agricolo, organismi periferici incaricati di un'azione infrastrutturale capillare volta al riequilibrio territoriale[679]. L'allocazione di risorse a tali enti sottrasse flussi finanziari ai tradizionali

integrare pienamente il primario nello sviluppo nazionale, in un contesto di innovazione tecnica accelerata, maggiore esposizione competitiva e rapida trasformazione sociale. Il deflusso di manodopera verso l'industria, considerato prerequisito per l'equilibrio del mercato del lavoro rurale, impose alle aziende agricole una ristrutturazione basata sulla sostituzione del lavoro manuale con capitale meccanico, sulla riallocazione ottimale dei fattori produttivi in funzione delle vocazioni territoriali e sull'aumento dell'efficienza complessiva. Ne discendeva che la disponibilità di capitale, indipendentemente dal regime proprietario, costituiva la variabile decisiva per sostenere l'adeguamento competitivo dell'agricoltura e rendeva imprescindibile un contesto finanziario stabile e favorevole agli investimenti. Relazione del Consiglio di amministrazione sull'attività svolta dalla Federazione nel corso dell'esercizio, 1961, HAEU, AER, n. 140.

[677] O. Lanza, *L'agricoltura, la Coldiretti, e la Dc*, cit., pp. 59-60.

[678] Bernardi, *La Coldiretti nella storia d'Italia*, cit., pp. 189-191.

[679] La legge 14 luglio 1965 n. 901, che delegava il Governo all'organizzazione degli Enti di sviluppo e ne disciplinava l'operatività, istituì tali organismi nelle Marche e in Umbria, trasformando al contempo le Sezioni di riforma fondiaria esistenti in Enti di sviluppo. Nel comprensorio Appulo-Lucano il preesistente Ente di Riforma fu ridefinito Ente di sviluppo agricolo con competenza su Puglia, Lucania e Molise. Le

canali di sussidio convogliati dalla Federconsorzi e, restringendo l'autonomia distributiva di Coldiretti, accentuò l'attrito con le componenti più conservatrici della DC. La tensione prodotta da questa riconfigurazione istituzionale accompagnò l'intero avvio del centrosinistra e si rifletté sui negoziati che tracciarono l'architettura originaria della Politica agricola comune.

Le riserve espresse da Paolo Bonomi sulla formula di centrosinistra furono interpretate dai vertici democristiani come pregiudizievoli per la coesione interna e gli valsero l'addebito di voler ostacolare l'apertura ai socialisti[680]. Il dissenso raggiunse il culmine nel 1966, quando si profilò la chiusura del primo Piano Verde; intervenendo per conto della Confederazione dei coltivatori diretti, Bonomi definì la mancata proroga un'«amara delusione» e la interpretò come ulteriore indizio di una marginalizzazione strutturale dell'agricoltura nell'agenda governativa. Dal suo punto di vista il Piano costituiva il solo strumento organico capace di razionalizzare un quadro normativo frammentario e di garantire flussi finanziari ordinari destinati alla modernizzazione del comparto primario. La cessazione dei fondi, aggravata dall'inerzia burocratica e dalla dispersione degli interventi, rischiava infatti di riaprire il vuoto programmatorio che il Piano aveva tentato di colmare[681]. Bonomi temeva inoltre che l'abbandono progressivo delle aree rurali alimentasse il malcontento sociale, offrendo un varco alla penetrazione dell'opposizione comunista. Da qui la richiesta di una proroga quinquennale, una rivendicazione che assunse al contempo un valore economico, poiché mirava a stabilizzare gli investimenti, e un significato politico-simbolico, poiché riaffermava la continuità dell'azione governativa e la rilevanza negoziale del settore agricolo nel processo decisionale nazionale[682].

---

funzioni, inizialmente delineate dal d.p.r. 23 giugno 1962 n. 948, vennero precisate e ampliate, attribuendo all'Ente la facoltà di rilasciare garanzie fideiussorie alle cooperative agricole, realizzare opere di trasformazione e commercializzazione dei prodotti, in particolare zootecnici, anticipare le spese per bonifiche fondiarie e agrarie di iniziativa privata, promuovere e gestire interventi straordinari per lo sviluppo degli allevamenti quando le condizioni ambientali lo richiedessero, organizzare corsi di alta formazione professionale destinati agli organismi cooperativi, eseguire opere di interesse comune con contributi statali, coordinare la lotta antiparassitaria e la difesa contro le avversità atmosferiche e predisporre interventi straordinari nei comparti ritenuti strategici sotto il profilo economico e sociale. R. De Leo, *Riforma agraria e politiche di sviluppo. L'esperienza in Puglia, Lucania e Molise (1951-1976)*, Antezza, Matera, 2008, pp. 130-134.

[680] Bernardi, *La Coldiretti nella storia d'Italia*, p. 182.

[681] P. Bonomi, *L'agricoltura è la grande esclusa dalla programmazione*, in «Giornale di agricoltura», LXXV, 24, 13 giugno 1965.

[682] Ibidem.

La proroga parziale successivamente ottenuta parve confermare l'impostazione difesa da Bonomi, ma non arrestò l'erosione del potere coldirettista. Il dibattito innescato nel 1963, sulla scorta di interventi provenienti da ambienti azionisti, socialisti e comunisti, contestò il carattere monopolistico, opaco e verticistico della Federconsorzi, invocando una gestione più democratica dei consorzi e un riassetto coerente con la Politica agricola comune in via di definizione a Bruxelles[683]. Le critiche trovarono riscontro all'interno della stessa federazione: diversi consorzi provinciali manifestarono crescente insofferenza verso l'accentramento decisionale e denunciarono una distribuzione delle risorse percepita come funzionale esclusivamente al vertice confederale[684]. A questo malcontento si sommò lo scandalo degli ammassi granari, che rivelò carenze di rendicontazione per importi superiori a 1.000 miliardi di lire e alimentò un confronto politico acceso, coinvolgendo anche i lavori della Commissione parlamentare d'inchiesta sulla concorrenza. Il clima che ne scaturì rafforzò l'esigenza di ridimensionare il potere economico della Coldiretti e di riorganizzare gli strumenti di politica agraria su basi trasparenti e partecipative[685].

---

[683] S.n., *La Camera discute della Federconsorzi*, in «La Stampa», 5 ottobre 1963.

[684] Nel corso dell'assemblea annuale della Federazione italiana dei consorzi agrari tenuta a Roma il 19 aprile 1963, il delegato del Consorzio Agrario Provinciale di Bologna, Renato Codicè, sollecitò che gli amministratori federconsortili, in quanto rappresentanti dei consorzi, fossero messi nelle condizioni effettive di amministrare e deliberare con piena cognizione su tutte le materie che costituiscono l'oggetto essenziale del governo dell'ente. Tale partecipazione sostanziale doveva restituire alla sede centrale la fisionomia di un'istituzione adeguata a un ordinamento libero e democratico, attraverso la spersonalizzazione delle leve di comando e la rimozione dell'opacità che avvolgeva gli atti della direzione centrale. Intervento del delegato rappresentante il Consorzio Agrario Provinciale di Bologna, Renato Codicè, Presidente del Consorzio, HAEU, AER, n. 140. Nello stesso contesto Ernesto Bassanelli, direttore della Fertilmacchine, richiamò alcune delle medesime criticità illustrando con esempi le principali zone d'ombra del sistema federconsortile. «Ditemi voi quale cooperativa agricola può accedere alle provvidenze della montagna della legge 991 del 1952, se non passa attraverso la Federconsorzi; la quale ha l'esclusiva di tutti questi miliardi messi a disposizione della montagna. C'è una legge che lo stabilisce? No. Ci sono disposizioni ministeriali applicative della legge? No. Non c'è nulla di tutto questo e neanche una circolare ma c'è una convenzione segreta tra la Federconsorzi e l'Amministrazione forestale, che praticamente ha devoluto l'esclusiva alla Federconsorzi. E attraverso una forma molto semplice. La Federconsorzi ha avuto l'incarico di istruire tutte le pratiche per l'ammissione ai contributi statali. E pensare che quando fu fatta quella legge, e da certi settori dell'opposizione si lamentava l'insufficienza degli stanziamenti proposti per la montagna, l'allora Ministro dell'Agricoltura e attuale Presidente del Consiglio, disse: "questo non è che l'inizio per potenziare l'Amministrazione forestale e creare le strutture necessarie affinché siano dati altri stanziamenti maggiori e possa funzionare il sistema"». Conferenza nazionale del Mondo rurale e dell'Agricoltura III Commissione: *Problemi di mercato e di redditività*, Intervento di Ernesto Bassanelli, Direttore della Fertilmacchine, dal resoconto stenografico della seduta del 22 Giugno 1961, HAEU, AER, n. 140.

[685] L. Bergonzi, *Annibale alle porte: Federconsorzi e la nascita del centro-sinistra organico*, in «Studi storici», LXVI, 2, aprile-giugno 2025, pp. 349-378. Lo scandalo legato al sistema federconsortile fu raccontato sulla stampa laica attraverso inchieste che anticiparono il successivo scrutinio parlamentare. La vicenda divenne uno dei maggiori temi dell'agenda riformatrice del centrosinistra, intrecciando i temi della

Su questo terreno si innestarono i processi strutturali degli anni Sessanta, corroborando l'ipotesi di un logoramento graduale, e non di un collasso improvviso, del paradigma ruralista bonomiano[686]. L'esodo giovanile verso l'industria e l'invecchiamento della manodopera attestarono il declino di attrattiva del modello di piccola proprietà tutelata su cui si reggeva la strategia corporativa coldirettista; al contempo la riduzione dei meccanismi di sostegno al reddito, incapaci di pareggiare la remunerazione dei settori urbano-industriali, indebolì la pretesa autosufficienza dei settori rurali. Ne seguirono dinamiche di abbandono colturale e la mancata manutenzione di vaste aree del Paese, evidenziando così i limiti della condizione strutturale delle campagne e della tutela assistenziale nel favorire la razionalizzazione fondiaria necessaria a competere nel mercato comunitario liberalizzato[687].

L'inserimento dell'Italia nel Mercato comune europeo rese inevitabile l'apertura di un secondo terreno di attrito fra la Coldiretti e la Democrazia cristiana, poiché l'ordinamento comunitario, pur estendendo la gamma degli strumenti di sostegno richiesti dai comparti estensivi, imponeva al contempo la liberalizzazione intracomunitaria e quindi un riesame della competitività territoriale delle produzioni nazionali. L'esigenza di ripensare le politiche di filiera emerse con chiarezza nel convegno "L'agricoltura e il Mercato comune europeo", organizzato dalla stessa Coldiretti a Roma nel gennaio 1958, dove interventi di studiosi come Antonio Bandini e Manlio Rossi-Doria misero in luce i nuovi vincoli dell'integrazione. Da quel dibattito scaturì la consapevolezza che il confronto interprofessionale non avrebbe più potuto fondarsi sulla mera redistribuzione

trasparenza amministrativa, della razionalizzazione della spesa e dell'apertura dei mercati, e contribuì a delegittimare l'opacità dei circuiti di intermediazione tra Stato e mondo agricolo pregressi.

[686] Le trasformazioni in atto hanno portato studiosi come Mottura a interpretare la «crisi» della concezione ruralista che innervava l'azione di Bonomi non come crollo improvviso ma come scolorimento graduale di un progetto che ancora negli anni Sessanta sembrava raccogliere i maggiori successi. Mottura, *Il conflitto senza avventure*, cit., p. 511ss.

[687] Segnali di senilizzazione della popolazione agricola sono attestati sin dai primi anni Cinquanta, a conferma di un lento e costante deflusso giovanile dalle aree rurali. E. Di Cocco, *Aspetti della senilizzazione agricola in Italia 1951-1971*, in «Rivista di economia agraria», XXXII, 3, settembre 1977, pp. 547-569. Ciò nondimeno il fenomeno non si esaurì in due decenni e si protrasse fino agli anni Ottanta e Novanta. A titolo esemplificativo il Censimento generale dell'agricoltura del 1982 rilevò una diminuzione del numero delle aziende superiore al 3% rispetto a circa un decennio prima e registrò una contrazione della Superficie agricola utilizzata (SAU) superiore al 3% in diverse aree costiere del Centro-Sud e nella Pianura Padana. Casini, *Aspetti fondiari, organizzazione e sviluppo del territorio*, in *Storia dell'agricoltura*, cit., pp. 167-170.

selettiva delle rendite nazionali, ma avrebbe richiesto un aggiornamento della strategia sindacale in funzione dei parametri concorrenziali fissati dal quadro comunitario[688].

L'integrazione agricola europea rese necessario un organismo che coordinasse le istanze delle associazioni nazionali; a questa esigenza rispose la creazione, nel settembre 1958, del *Comité des Organisations Professionnelles Agricoles*, concepito come interlocutore stabile della Commissione. Nel 1962 l'estensione della rappresentanza alle strutture cooperative portò alla confluenza con il *Comité général de la coopération agricole*, preludio all'attuale denominazione COPA-COGECA. Fin dall'avvio il Comitato instaurò, su impulso di Sicco Mansholt, un dialogo continuo con la Direzione generale VI Agricoltura: incontri periodici fra il *Praesidium* e i vertici della DG, affiancati da contatti tecnici informali, gli garantirono l'accesso alle fasi istruttorie della Politica agricola comune. Pur rimanendo extra-procedurali, tali canali consolidarono la posizione del COPA-COGECA come interlocutore privilegiato della Commissione.

L'ingresso della Coldiretti e della Confagricoltura nel COPA rese evidente l'eterogeneità degli interessi agricoli italiani di fronte all'agenda comunitaria. La Confagricoltura, guidata da Alfonso Gaetani e rappresentativa delle aziende tecnicamente più avanzate e di maggior dimensione, colse nella liberalizzazione intra-CEE un'opportunità di espansione produttiva e di innalzamento dei redditi; la Coldiretti, pur consapevole delle sfide che il Mercato comune imponeva, rimase inizialmente ancorata a un'interlocuzione privilegiata con il governo nazionale. Il Comitato dovette quindi gestire, già in sede italiana, preferenze divergenti che anticipavano le fratture presenti fra gli Stati membri[689].

Il COPA poté svolgere questa funzione di mediazione perché gli articoli dedicati all'agricoltura del Trattato di Roma, volutamente indeterminati, lasciavano ampi margini interpretativi e perché la Commissione, a partire dall'incontro di Stresa, si trovò a operare in un contesto di persistente conflitto fra interessi nazionali. Di fronte a tale combinazione di vuoti normativi e domanda continua di sintesi, il COPA il COPA non si limitò a raccogliere dati ma non di rado svolse anche una funzione di piattaforma negoziale

[688] I risultati finali del convegno sono presenti nella relazione redatta da Paolo Bonomi dal titolo *La politica agraria nella Comunità europea* contenuta nel volume Confederazione nazionale coltivatori diretti, *XII Congresso nazionale*, cit., *Relazione del Presidente*, vol. I, Roma, 15-17 aprile 1958, pp. 137-162.

[689] Nella relazione presentata in occasione dell'assemblea dei soci il presidente Gaetani disse che «noi sappiamo perfettamente che questa strada dell'Unione europea è l'unica per la nostra salvezza», S.n., *Discussa la crisi della terra nell'assemblea degli agricoltori*, in «La Stampa», 20 novembre 1959.

transnazionale: socializzò le istanze settoriali, le trasformò in proposte europeizzate e le reintrodusse nelle arene decisionali comunitarie, consentendo alle organizzazioni agricole di difendere e, talvolta, estendere i propri modelli regolativi. Così la diversa postura delle due principali associazioni italiane non rappresentò un'anomalia bensì un caso paradigmatico del ruolo che il COPA assunse nel dare forma alla Politica agricola comune.

Anche Coldiretti e Confagricoltura perseguirono la tutela degli interessi nazionali ricercando alleanze mirate con omologhe associazioni europee, come ci mostra la cooperazione italo-francese nel comparto ortofrutticolo avviata nel 1964, che ridefinì le modalità con cui le organizzazioni professionali influenzarono la nascente Politica agricola comune. Fino a quel momento le due delegazioni avevano sostenuto posizioni antitetiche. L'Italia, forte di una posizione competitiva privilegiata derivante da costi inferiori della manodopera e condizioni climatiche favorevoli, sosteneva una liberalizzazione degli scambi con una regolazione minima. Al contrario, la Francia, penalizzata da costi produttivi più alti, promuoveva l'introduzione di clausole di salvaguardia che potessero limitare le importazioni in caso di crisi interne.

Nel gennaio 1962 il Consiglio dei ministri della CEE approvò un primo quadro regolativo per il mercato comunitario di frutta e ortaggi che rifletteva in gran parte l'impostazione liberalizzatrice italiana, esponendo così i produttori francesi a un'assenza di tutele immediate. Di fronte a tale squilibrio, le delegazioni agricole transalpine riconsiderarono la propria strategia e decisero di cercare un'alleanza con i colleghi italiani. Il percorso congiunto ebbe un momento dirimente con la proposta legislativa presentata dalla Commissione il 28 luglio 1964, ritenuta da entrambe le delegazioni eccessivamente restrittiva; la bozza, tuttavia, fissò i contorni del dibattito, consentendo di isolare le disposizioni più critiche e di concordare le clausole da emendare. Durante la fase consultiva del Comitato economico e sociale, la delegazione francese elaborò un testo intermedio in grado di coniugare le esigenze di apertura del mercato con gli strumenti di salvaguardia richiesti da Parigi. Questo compromesso tecnico ottenne il sostegno sia delle delegazioni italiane sia dei rappresentanti dei settori imprenditoriali e della distribuzione presenti in commissione. Nel luglio 1966, sulla base di quell'intesa, i governi approvarono in Consiglio il regolamento finale, reintroducendo clausole di salvaguardia e meccanismi di stabilizzazione dei prezzi. L'esito di quel negoziato

dimostrò la capacità del COPA di aggregare interessi nazionali divergenti e di tradurli in posizioni condivise nelle istituzioni comunitarie[690]; dal punto di vista delle organizzazioni italiane la cooperazione con le categorie francesi rafforzò le rivendicazioni agricole interne, poiché combinò tutele condivise con esigenze specifiche e impose un modello di definizione della PAC fondato su accordi settoriali mirati piuttosto che su approcci universalistici.

L'avvio del primo piano Mansholt aveva messo in luce per la Confagricoltura l'opportunità di avviare la modernizzazione del comparto agricolo italiano attraverso meccanismi di liberalizzazione e adeguamento delle imprese. Alfonso Gaetani fece leva su queste proposte per esercitare pressioni mirate sui governi centristi, presentando quel percorso come valida alternativa alle politiche di intervento pubblico del centrosinistra[691]. L'ingresso del Partito socialista nell'esecutivo avrebbe potuto offrire all'Alleanza nazionale coltivatori un nuovo canale parlamentare, simile a quello sperimentato nelle coalizioni del dopoguerra, ma il potenziale rimase inespresso poiché l'allontanamento del PSI dalle posizioni comuniste e la convinzione del PCI di trovarsi di fronte a un trasformismo moderato irrigidirono il confronto sulle riforme agrarie all'inizio degli anni Sessanta. Il clima di reciproco sospetto impedì all'Alleanza di sfruttare la finestra istituzionale e, dopo prolungate tensioni interne, nel 1966 sfociò nella scissione che portò alla creazione di una federazione socialista autonoma dei coltivatori diretti[692].

La cronica carenza di liquidità che frenava la formazione di capitale nell'agricoltura poteva essere superata soltanto mediante politiche coordinate di sostegno e ammodernamento, integrate da flussi finanziari aggiuntivi provenienti anche da altri comparti e da soggetti privati. Un canale operativo venne istituito con la sezione Garanzia del FEOGA, le cui risorse, ridistribuite in Italia dall'Azienda per gli Interventi sul

---

[690] L'intera vicenda è ben sintetizzata da Hélène Delorme in *Le rôle des forces paysannes dans l'élaboration de la politique agricole commune*, in «Revue française de science politique», XIX, 2, avril 1969, pp. 356-391. L'autrice ha riletto la vicenda come la cifra delle modalità negoziali che regolano il comportamento delle organizzazioni professionali in seno al COPA e ai tavoli intergovernativi.

[691] G. Silei, *La Confagricoltura dagli anni Sessanta ad oggi*, in *La Confagricoltura nella storia d'Italia*, cit., p. 664.

[692] Ciò non impedì all'ANC di elaborare delle analisi circostanziate e proposte operative basate su fattori oggettivi, quali la crisi strutturale del primario, il ritardo competitivo rispetto ai partner della CEE nascente e una Politica agricola comune percepita come sfavorevole alle produzioni mediterranee. In questo quadro l'ANC formulò un programma volto a ridurre i ritardi di modernizzazione, a rinegoziare i termini dell'integrazione europea e a rifocalizzare gli indirizzi comunitari sulle specificità italiane, ma rimase priva del sostegno parlamentare necessario per trasformare tali istanze in norme cogenti. Serratore, *op. cit.*, pp. 157ss.

Mercato Agricolo (AIMA), contribuirono a finanziare la capitalizzazione aziendale[693]. Con la legge 303 del 13 maggio 1966 il centrosinistra costituì l'AIMA, ente dotato di personalità giuridica e bilancio autonomo ma collegato organicamente al Ministero dell'Agricoltura che ne determinava la presidenza, gli indirizzi generali e il personale[694]. Nelle intenzioni della componente socialista l'azienda avrebbe dovuto riequilibrare il potere coldirettista introducendo un livello di gestione tecnicamente distinto dal sindacato[695]. Con l'avvio della PAC il circuito di finanziamento comunitario modificò dunque l'immediato collateralismo Coldiretti-Democrazia cristiana, inserendo livelli decisionali e allocativi sovranazionali che ridisegnarono gli spazi di mediazione agricola in Italia. Sprovvista di proprie strutture operative, l'AIMA era tenuta ad avvalersi di cooperative e consorzi da iscrivere in appositi albi che non furono mai istituiti, circostanza che consentì alla Federconsorzi di monopolizzare l'esecuzione degli interventi assumendone oneri e benefici[696]. Ne derivò un modello di gestione pubblico-privata nel quale l'azienda, concepita come organo ausiliario, finì per riprodurre, più che trasformare, le continuità amministrative nazionali.

Sul versante finanziario, per ovviare alla cronica carenza di capitali, il sostegno alle imprese non si esaurì negli strumenti pubblici e coinvolse anche gli istituti di credito privati. Nel Salento, terra a lunga vocazione vitivinicola, ad esempio, si sviluppò per gran parte del Novecento un fitto circuito di intermediari creditizi a conduzione familiare, i quali offrirono soluzioni di finanziamento flessibili e tempestive. Istituti quali Tamborino di Maglie, Tamborino Sangiovanni di Alessano, Leuzzi & Megha di Galatone, Arditi Galati di Presicce, Agricola Salentina di Corigliano d'Otranto, Vallone e Mongió di Galatina e Venturi di Copertino costituivano un sistema bancario di dimensioni contenute, promosso da famiglie nobiliari e da proprietari latifondisti che canalizzarono capitale privato al sostegno dell'agricoltura, del commercio e delle prime iniziative agro-industriali in un contesto, quello meridionale e in particolare salentino, storicamente

[693] D. Dini, *L'organismo italiano d'intervento nei mercali agricoli: funzioni, attività, prospettive, organizzazione nel mercato agricolo nella Comunità Economica Europea,* Milano, Giuffrè, 1977; Bartola, Sotte, Buoncompagni, *op. cit.*, p. 11.
[694] E. Cesqui, *Riforma dell'Aima e Federconsorzi*, in «Nuovo diritto agrario», VII, 3/4, dicembre 1980, pp. 271-288.
[695] In Parlamento alcuni deputati socialisti definirono l'AIMA un vero e proprio colpo per demolire «l'organismo parassitario della Federconsorzi». S.n., *Replica di Bonomi alle accuse socialiste*, in «Il Corriere della Sera», 4 aprile 1965.
[696] S.n., *Azienda autonoma per i prodotti agricoli*, cit., 11 aprile 1964.

deficitario di adeguate fonti di finanziamento. Tale rete di otto «sorelle» operò sino agli anni Ottanta come erogatore di finanziamenti per lo sviluppo locale. L'espansione dei grandi gruppi bancari e l'inasprimento dei requisiti patrimoniali negli anni Novanta determinarono l'assorbimento di quasi tutti questi istituti, estinguendo una funzione erogativa protrattasi per diversi decenni[697].

L'integrazione agroindustriale del comparto e la pressione concorrenziale comunitaria indussero la Coldiretti a una reazione bifronte. Da un lato si manifestò una risposta difensiva tesa a preservare il tessuto associativo esistente; dall'altro emerse una linea propositiva che intravedeva in quelle stesse trasformazioni l'occasione per rifunzionalizzare la Confederazione quale perno della ristrutturazione settoriale. Il XIV Congresso del 1960 mise in luce tale duplicità: nel suo intervento Bonomi alternò il richiamo al maggiore «senso di responsabilità» affidato agli agricoltori alla denuncia dei ritardi di accumulazione di capitale e di redditività che continuavano a penalizzare il lavoro rurale rispetto agli altri comparti[698]. Il tema non riguardava soltanto l'adozione di un paradigma modernizzatore, ma anche il superamento di un impianto assistenziale indifferenziato che, sebbene sostenuto da robusti investimenti infrastrutturali, appariva ormai anacronistico di fronte al deflusso demografico dalle campagne e alla conseguente riduzione della base dei coltivatori diretti[699]. Tale posizione rifletteva inoltre l'emergere

[697] Come la Politica agricola comune abbia inciso sulla capacità di capitalizzazione di tali istituti è un problema storiografico aperto. I trasferimenti comunitari erogati come sostegno al reddito, resi possibili dal regime dei prezzi della PAC, potrebbero essere stati contabilizzati nei bilanci delle banche salentine come mezzi propri, innalzando gli indici di patrimonializzazione e ampliando la facoltà di erogare credito a medio-lungo termine destinato a investimenti strutturali nelle filiere rurali. Verificare la trasformazione del sussidio reddituale in capitale di vigilanza e, successivamente, in leva finanziaria per la modernizzazione agro-industriale costituisce oggi un problema di ricerca aperto che permetterebbe di riconsiderare la funzione prudenziale della sezione Garanzie e la posizione subordinata degli investimenti strutturali nell'allocazione complessiva dei sussidi al Mezzogiorno.

[698] Mottura, *op. cit.*, p. 512.

[699] In una prospettiva di lungo corso un'analisi dei redditi aziendali mostra una polarizzazione crescente del tessuto produttivo italiano. Circa il 40% delle aziende non superava il reddito annuo di 4.000 ECU per unità di lavoro familiare, mentre a malapena il 5% raggiungeva le fasce di redditività più elevate. Neppure i sussidi comunitari, talvolta superiori al valore aggiunto prodotto, riuscirono a colmare questi squilibri. Secondo Tarditi, l'eccesso di occupazione agricola va interpretato non come espressione di vitalità, ma come sintomo di stagnazione: in un settore vincolato all'uso della terra, l'uscita degli agricoltori meno efficienti avrebbe potuto liberare risorse per permettere l'espansione dimensionale e l'ammodernamento delle imprese rimanenti. Solo un disegno di politica agricola che ancorasse i sostegni alla produttività e a una soglia minima di dimensione aziendale avrebbe potuto invertire questa tendenza e innalzare la competitività complessiva del settore. S. Tarditi, *La politique agricole commune et les régions méditerranéennes: un point de vue italien*, in «Économie rurale», 211, septembre-octobre 1992, p. 62. Dello stesso autore cfr. anche *Strumenti per l'aggiustamento strutturale dell'agricoltura italiana*, Relazione al

di figure imprenditoriali più dinamiche destinate a diventare i nuovi vettori di crescita del settore.

Coi primi regolamenti comunitari in agricoltura di inizio anni Sessanta, la Coldiretti sembrò cogliere con relativa tempestività il riposizionamento del primario italiano connesso all'avvio della Politica agricola comune. La definizione e l'adozione dei primi regolamenti comunitari inaugurarono un regime di integrazione che rese effettiva la liberalizzazione dei mercati intraeuropei, spostando l'asse competitivo sui prezzi, sulla qualità e sulle capacità organizzative e imponendo per l'agricoltura italiana un salto di scala negli investimenti, negli assetti d'impresa e nelle infrastrutture di filiera, mentre l'esodo rurale restringeva la base di lavoro. È in questa cornice che, nel corso dell'assemblea nazionale del maggio 1965, Bonomi indicò l'esigenza di abbandonare l'incentivazione alla proliferazione dei micro-fondi, causa primaria della frammentazione in «fazzoletti di terra», e di orientare il coltivatore diretto verso il profilo di piccolo-medio imprenditore, in continuità con quella borghesia rurale che, a suo giudizio, aveva assicurato l'equilibrio sociopolitico dell'Italia prebellica[700]. L'obiettivo di Bonomi consisteva nello svincolare l'organizzazione dal mero riflesso anticomunista, rifunzionalizzandola all'interno delle dinamiche di mercato che l'integrazione europea e il progressivo esodo demografico rendevano non più procrastinabili. Delineava, quindi, il superamento di una rappresentanza incentrata sul coltivatore diretto, ridefinendone la base sociale in favore di imprese di dimensione medio-grande. Egli, tuttavia, riconobbe che tale transizione esigeva una gestione controllata dello spopolamento. La necessità di «umanizzare» l'esodo, espressa da Gaetani e già recepita nelle linee operative governative, mirava proprio a regolare il deflusso della manodopera agricola senza provocare squilibri territoriali irreversibili[701].

Il dibattito condusse, tra l'11 maggio e la fine di luglio 1966, il governo italiano ad avanzare formalmente in sede comunitaria la richiesta di attuare, a partire dal 1° luglio 1968, la piena parità di trattamento e la libera circolazione dei lavoratori. Tale posizione si inseriva nella strategia di favorire l'emigrazione verso gli altri paesi europei, come

XXVIII° Convegno di Studi della Società Italiana di Economia Agraria, Reggio Calabria, 26-28 settembre 1991.

[700] S.n., *I problemi di base dell'agricoltura: libertà d'iniziativa, fiducia, organizzazione*, in «Giornale di agricoltura», 2 maggio 1965.

[701] S.n., *Linee operative della Confagricoltura*, in «Bologna agricola», dicembre 1969, p. 1. Tema ripreso in G. Silei, *La Confagricoltura dagli anni Sessanta ad oggi*, cit., p. 720.

strumento per ridurre la pressione sociale nelle campagne e riequilibrare l'eccedenza di forza lavoro agricola. Al contempo, questa iniziativa rispondeva all'esigenza di compensare, sul piano politico, il crescente malcontento interno nei confronti dell'orientamento assunto dalla politica agricola comune, il cui dibattito culminò nel giugno successivo con la prima discussione generale sulla PAC nel Parlamento italiano[702]. In quella occasione, uno dei nodi maggiormente indagati fu la definizione di un'impostazione agricola comune tra i Sei, ritenuta condizione necessaria per l'adozione di strumenti condivisi di difesa commerciale, in grado di rafforzarne il peso negoziale nell'ambito del GATT. I contorni della questione furono delineati in sede parlamentare dal deputato democristiano Mario Pedini, che nella seduta del 17 giugno 1966 alla Camera mise in chiaro che

«la politica agricola comune va vista oggi come strumento totale per poter realizzare una politica commerciale della C.E.E. aperta verso il mondo: essa consente, oggi, al Consiglio de i ministri della C.E.E., di presentarsi in condizioni di negoziare unitariamente in ordine al Kennedy round, che per noi ha un valore non solo di trattativa commerciale ma ha un valore politico essenziale in quanto è mezzo per poter realizzare, nella corresponsabilità del mondo libero, una maggiore collaborazione economica e commerciale tra i popoli. E non sarà forse, tale collaborazione, premessa, domani, a una maggiore unità del mondo libero verso quei grandi problemi cui esso deve pure far fronte, a cominciare dalla riorganizzazione del commercio mondiale, dalla riforma del G.A.T.T., dall'approfondimento dei temi emersi nella conferenza mondiale del commercio indetta a Ginevra lo scorso anno, agli accordi mondiali sulle materie prime? E non arriveremo forse; su quella strada, alla definizione di una politica di collaborazione tra i paesi altamente sviluppati e quelli in via di sviluppo, tema sul quale veramente si giocherà la pace e il futuro del mondo e per il quale l'Europa ha primaria responsabilità? La politica agricola comune ha dunque un valore politico essenziale; non solo perché rappresenta un traguardo che interessa vivamente le popolazioni della Comunità, ma anche perché è lo sblocco di quanto rendeva impossibile, fino a questo momento, un negoziato – il Kennedy round – attraverso il quale potremo dare alla C.E.E. una funzione anche mondiale nella collaborazione commerciale»[703].

La Politica agricola comune nacque anche con l'obiettivo di attribuire ai Sei una soggettività negoziale unitaria nel Kennedy Round, rafforzando così la loro capacità di

[702] AP, Camera dei deputati, IV Legislatura, Discussioni, Seduta del 16 giugno 1966.
[703] AP, Carnera dei Deputati, IV Legislatura, Discussioni, Seduta del 17 giugno 1966, p. 24.022.

dilazionare l'apertura del comparto agricolo. Il risultato fu un percorso di liberalizzazione diseguale, in cui a una riduzione dei dazi più rapida nel manifatturiero corrispose il mantenimento di una protezione elevata per l'agricoltura. In questo quadro i governi italiani, insieme agli altri esecutivi degli Stati membri, perseguirono un'impostazione protettiva intesa a governare in modo graduale la transizione verso l'apertura intracomunitaria dei mercati nazionali. La PAC fu in tal senso concepita come uno strumento di stabilizzazione a orizzonte temporaneo, utile a smussare le oscillazioni congiunturali e a contenere i costi sociali di un percorso che si immaginava comunque indirizzato verso una liberalizzazione multilaterale. La discussione si spostò così dal piano dei principi a quello della tempistica e delle modalità operative. Letta da questa angolazione, la dialettica tra governi e Commissione intorno alle riforme della PAC dagli anni Sessanta risulta coerente con il problema più ampio di combinare l'apertura intracomunitaria e le protezioni verso l'esterno. L'obiettivo era quindi attenuare gli effetti più destabilizzanti sui sistemi produttivi e, allo stesso tempo, definire una specifica "via europea" alla liberalizzazione agricola che permettesse di rallentare e governare i tempi dell'integrazione delle sei agricolture nei mercati internazionali[704].

La questione è tutt'altro che marginale e invita a interrogare i fattori di composizione e di saldatura degli interessi nazionali in una prospettiva che si colloca, sia pure in modo solo implicito, nel solco delle interpretazioni milwardiane dell'integrazione europea. Questo lavoro non si misura con tali piste, anche per la scelta di fondo di adottare un angolo visuale prioritariamente italiano; esse sembrano tuttavia aprire un terreno di ricerca promettente per la ricostruzione di un possibile "interesse europeo" in campo agricolo, emergente dal confronto con il resto del mondo e dall'analisi dei negoziati in sede GATT, nella direzione di una storia globale della PAC e delle sue interazioni con l'economia internazionale.

Sul piano interno, le mozioni e le interpellanze della maggioranza e delle opposizioni misero in evidenza la lentezza del governo nel predisporre strumenti nazionali adeguati all'attuazione delle regole comunitarie, in particolare la legge sulle associazioni dei produttori, indispensabile per dare concretezza alle organizzazioni di

[704] Giovanni Federico ha dimostrato che i maggiori paesi industrializzati, a partire dagli ultimi anni Quaranta, avevano dispiegato politiche di tutela del mercato agricolo. Il processo interessò inizialmente i mercati statunitense, giapponese e svizzero e successivamente quello dei Sei. G. Federico, *Was the CAP the worst agricultural policy of the 20th century?*, in *Fertile ground*, cit., pp. 257-271.

mercato previste dalla Comunità[705]. Proprio a tale urgenza si ricollegava la proposta di legge n. 275, che era stata presentata ad aprile dello stesso anno dall'onorevole Ferdinando Truzzi, che intendeva colmare la fragilità del sistema cooperativo nazionale e adeguarlo alle prescrizioni comunitarie, che imponevano organismi di rappresentanza per singolo prodotto. Il testo prevedeva la costituzione di associazioni di produttori ortofrutticoli con compiti di concentrazione dell'offerta, tutela qualitativa e rafforzamento contrattuale. Sebbene concepita come iniziativa di diritto privato, la misura attribuiva allo Stato una funzione decisiva, prevedendo un contributo pubblico pari alla metà delle spese nei primi cinque esercizi, la nomina ministeriale dei presidenti e dei consiglieri e il controllo contabile affidato ai dicasteri competenti. L'ultima versione del testo attenuava gli aspetti più marcatamente corporativi e coattivi, ma ne conservava l'impianto di fondo.

Proprio questa combinazione di sostegno statale e controllo verticistico alimentò l'opposizione del PCI, che vi intravide lo strumento attraverso cui la Coldiretti intendeva guidare la riorganizzazione imposta dai vincoli comunitari, salvaguardando al contempo il proprio potere nelle campagne[706]. Nella lettura di Arturo Colombi la misura, lungi dal promuovere un autentico pluralismo cooperativo, irrigidiva gli assetti oligopolistici a vantaggio dei gruppi agrari prevalenti. La relazione presentata alla riunione meridionale agraria del 26 aprile 1966 ricondusse il disegno alla logica del secondo Piano Verde e agli orientamenti della politica economica nazionale, sostenendo che dietro la retorica dello sviluppo e del pieno impiego si profilava un ulteriore ridimensionamento del settore primario a favore della ristrutturazione agroindustriale[707].

La riapertura del dibattito sulla modernizzazione agricola e sulla revisione della Politica agricola comune coincise, nella seconda metà del decennio, con il riemergere di una retorica ruralista che attribuiva ai valori contadini la funzione di ammortizzare le tensioni culturali esplose nel paese. La Fiera di Verona del 1969 fornì un banco di prova emblematico[708]. Nel corso della manifestazione si svolse il Convegno della gioventù agricola promosso dalla Coldiretti, al quale presero parte oltre 30.000 giovani coltivatori.

---

[705] Ibidem.
[706] APCI, 1965, doc, non classificata, f. 1, Relazione di Arturo Colombi del 25 marzo 1966, Direzione di sezione agraria.
[707] Ibidem. Si fa esplicito riferimento anche al piano Pieraccini, ossia al disegno di legge sul "Programma di sviluppo economico per il quinquennio 1965-1969", con cui il centro-sinistra tentò il suo percorso riformatore. Cfr. Ministero del bilancio e della programmazione economica, *Progetto 80*, G. Ruffolo, L. Barca (a cura di), Firenze, Sansoni, 1970.
[708] G. Crainz, *Il paese mancato. Dal miracolo economico agli anni Ottanta*, Roma, Donzelli, 2003.

Intervenendo dinanzi a quell'uditorio, il segretario democristiano Flaminio Piccoli riconobbe la spinta innovativa insita in quella generazione, ma avvertì il rischio che le istanze di rinnovamento sconfinassero nella contestazione violenta. Egli sollecitò una «strategia del coraggio», intesa come capacità di trasformare lo spirito di sacrificio radicato nella cultura rurale in risorsa di stabilità per l'ordinamento democratico[709].

Le parole di Piccoli vanno lette anche alla luce delle violenze che, l'anno precedente, avevano colpito la partecipazione contadina alla Fiera veronese ad opera di frange neofasciste[710]. L'obiettivo era ricostruire un perimetro stabile di rappresentanza in un frangente di rapido riassetto sociale e politico, preservando la mediazione cattolica proprio mentre si logoravano i legami che avevano sostenuto il radicamento democristiano nelle campagne. Nella prospettiva di Bernardi la strage di Piazza Fontana del 12 dicembre 1969 si colloca nella stessa dinamica di esposizione del mondo agricolo a strategie di destabilizzazione dell'estrema destra. L'attribuzione dell'attentato a nuclei neofascisti veneti già attivi nel contesto veronese è assunta come indizio di un messaggio intimidatorio volto a incrinare un dispositivo di integrazione del ceto agricolo nell'area centrista e a delegittimare un canale concorrente di mediazione sociale[711]. Questa lettura avvalora l'ipotesi di un universo rurale alla fine degli anni Sessanta non acriticamente allineato alla DC, la cui struttura, sottoposta a cogenze economiche e a spinte politiche concorrenti, mostrava fragilità tali da mettere in discussione il legame con il partito cattolico. Del resto, le violenze che, nel 1968, colpirono la partecipazione contadina alla Fiera di Verona per mano di frange neofasciste si innestarono su un malcontento già acuito nel comparto zootecnico e lattiero caseario dall'abbattimento definitivo delle barriere del MEC e dalla conseguente apertura intracomunitaria, che avevano compresso i prezzi all'origine al di sotto dei costi di produzione. In quella circostanza le mobilitazioni degli allevatori, pur alimentate dall'intervento di gruppi dell'estrema destra, resero palese lo scarto tra l'indirizzo governativo e le aspettative del mondo produttivo[712].

---

[709] L. Burato, *Appello di Piccoli contro la violenza*, in «La Stampa», 17 marzo 1969.
[710] Bernardi, *La Coldiretti nella storia d'Italia*, cit., p. 234. Alla Fiera di Verona una protesta impedì l'intervento del ministro dell'Agricoltura Franco Restivo e degenerò in scontri con le forze dell'ordine. Sulla base delle fonti esaminate, Bernardi riferisce che, nella lettura di Bonomi, l'inasprimento della mobilitazione fu provocato dall'azione di squadre neofasciste.
[711] Ivi, pp. 239-240.
[712] G. Martinat, *Tumultuosa manifestazione a Verona di produttori di latte e di bestiame*, in «La Stampa», 12 marzo 1968.

Nella medesima stagione in cui le piazze urbane si animarono di proteste studentesche e operaie, per contrappunto, le classi dirigenti cattoliche proponevano il mondo agricolo come serbatoio di disciplina e sobrietà. Le campagne, con la loro etica del lavoro, venivano rielette il riferimento morale opposto alle tensioni metropolitane del Sessantotto. Le *élite* della Coldiretti e della Democrazia cristiana cercarono di capitalizzare questa asimmetria, presentando – non senza retorica – la gioventù agricola come riserva di equilibrio civile e argine alla conflittualità sociale; in tal modo il paradigma ruralista fornì alla classe dirigente cattolica una piattaforma di legittimazione culturale da cui rilanciare un progetto di sviluppo ordinato e socialmente coeso, fondato sull'idea che proprio la morigeratezza contadina potesse fungere da collante in un Paese attraversato da profonde turbolenze generazionali e ideologiche[713].

Permangono incertezze sia sulla tenuta di quel modello culturale sia sull'efficacia della retorica ruralista nel ricostruire un tessuto produttivo coeso gravitante intorno alla Coldiretti. Il ridimensionamento dell'agricoltura aveva infatti lasciato in campo un nucleo di coltivatori orientato alla produzione mercantile, protagonista della grande ondata di meccanizzazione e determinato ad ampliare la base fondiaria non per mera sopravvivenza, ma per adeguare l'azienda ai modelli di sviluppo propri delle aree industrializzate euroccidentali. Questa riconfigurazione generava una domanda crescente di servizi alla produzione, come l'assistenza tecnica, canali di commercializzazione più efficienti, forme di organizzazione dell'offerta, integrazioni intersettoriali e nuove strutture associative volte a sostenere la competitività delle imprese agricole residue. Tali esigenze, in larga misura, eccedevano le funzioni tradizionali svolte dalla Coldiretti e sollevano interrogativi sulla sua capacità di adattarsi a un'agricoltura sempre più imprenditorializzata[714].

Nel maggio 1969 la sostituzione di Alfonso Gaetani con Alfredo Diana alla guida della Confagricoltura rifletteva il mutamento che stava ridisegnando l'agricoltura italiana in quegli anni. Come osserva Laschi, l'elezione di Diana trovò il sostegno del Partito liberale e della Democrazia cristiana, forze politiche alle quali egli stesso sollecitò il voto con l'obiettivo di contenere l'ascesa del Partito comunista e di opporsi all'esperimento di

[713] M. Tolomelli, *Il Sessantotto. Una breve storia*, Roma, Carocci, 2008; M. Flores, G. Gozzini, *1968. Un anno spartiacque*, Bologna, Il Mulino, 2018.
[714] Mottura, *op. cit.*, p. 514

centro-sinistra, da lui considerato dannoso e pericoloso per il Paese[715]. Diana, agronomo di trentotto anni con esperienza gestionale nel Mezzogiorno, già promotore nel 1964 dell'Associazione nazionale giovani agricoltori, intensificò il percorso avviato nel 1952 dal suo predecessore per emancipare la Confederazione dai residui interessi latifondisti e convertirla in un sindacato d'impresa fondato sulla promozione dell'efficienza e della redditività. Forte di una rete di incarichi che comprendeva la vicepresidenza confederale e la guida dell'Unione dei produttori ortofrutticoli, avviò una ristrutturazione su base regionale in consonanza con la nuova articolazione periferica dello Stato; aprì inoltre le porte a locatori, coloni, mezzadri e coltivatori diretti di media e piccola dimensione che rifiutavano l'impostazione sociale della Coldiretti[716]. Su queste premesse affermò come prioritario il conseguimento di un'«auspicabile intesa unitaria agricola per la salvaguardia della vita del settore primario»[717]. La strategia di convergenza delineata in quegli anni sarebbe divenuta un riferimento costante per l'azione delle organizzazioni agricole fino alla fine del Novecento.

4.5 Il secondo piano Mansholt visto dalla Coldiretti e dalla Confagricoltura

La partecipazione italiana al COPA ripropose sulla scena comunitaria le medesime rivendicazioni avanzate in ambito nazionale: aumento dei redditi agricoli, misure migratorie atte a riequilibrare il mercato del lavoro rurale, sostegni selettivi ai comparti ortofrutticolo, olivicolo e vitivinicolo e, soprattutto, potenziamento degli interventi strutturali a compensazione della preminenza assunta dalla sezione Garanzia del FEOGA[718]. Proprio l'insistenza sugli investimenti di medio e lungo periodo fece del dibattito sul Memorandum Mansholt un passaggio dirimente. La Coldiretti e la Confagricoltura accolsero con favore la proposta, discostandosi dall'atteggiamento circospetto delle delegazioni francese e tedesca, che giudicarono il piano eccessivamente

[715] G. Laschi, *Alfredo Diana*, in *Dizionario storico dell'integrazione europea (Dizie),* Sezione Biografie, 2010. URL: https://www.dizie.eu/dizionario/diana-alfredo/ (ultimo accesso il 5 novembre 2025).
[716] Si veda cap. VI, *La razionalizzazione e il mutamento organizzativo (1969-1998)*, di Ottaviano Perricone, che descrive questa trasformazione, in *La Confagricoltura nella storia d'Italia*, cit., pp. 919-947.
[717] A. Diana, *Nuove line di politica agraria dagli agricoltori*, in «Rivista di politica agraria», XVII, 3, settembre 1970, pp. 35-54. La citazione è a p. 50.
[718] G. Laschi, *The March 1971 Farmers' Protest in Brussels: the Case of Italy*, in «Journal of European integration History», XXX, 1, January 2024, pp. 39-58.

ambizioso[719]. Bonomi interpretò il Memorandum come un richiamo a rafforzare il credito per gli investimenti strutturali, mentre Diana ne colse l'impronta modernizzatrice e se ne avvalse per promuovere una ristrutturazione profonda del settore[720]. Sotto questo impulso la CGAI annunciò, in vista delle amministrative del 1971, la presentazione di una proposta di legge d'iniziativa popolare che recepisse gli indirizzi comunitari verso «un'agricoltura efficiente e competitiva». La campagna elettorale per le amministrative di maggio aprì a Diana contatti formali non solo con esponenti democristiani e repubblicani, ma – elemento nuovo – anche con il MSI, segnalando come la spinta innovatrice di Mansholt potesse essere strumentalizzata per mettere in discussione l'assetto di centrosinistra e sondare aperture verso destra[721]. Negli ambienti della Confagricoltura si temeva ormai da tempo che le «complicazioni elettorali» rinviassero l'adozione di quelle misure di adeguamento alla liberalizzazione comunitaria giudicate «le uniche veramente sociali», perché idonee ad accrescere il reddito agricolo, sebbene l'opposizione comunista le bollasse come «conservatrici», «liberiste» o «monopolistiche»[722].

Tra le principali organizzazioni agricole europee, quelle italiane manifestarono un atteggiamento tendenzialmente favorevole alla riforma Mansholt, individuando nell'ampliamento degli strumenti creditizi per le strutture aziendali una risposta a un'esigenza cruciale dell'agricoltura nazionale[723]. Questa apertura non sfociò in un

[719] L'atteggiamento di Bonomi verso il «Piano Agricoltura 1980» fu esplicitamente favorevole: egli non pose obiezioni di principio alle aziende plurifamiliari, purché l'eventuale fuoriuscita dalla terra restasse «assolutamente volontaria». Direction générale de l'agriculture, Division des Relations avec les Organisation non gouvernementales, Bruxelles, le 8 décembre. 1969, note d'information n. 388, Prises de position des associations professionnelles agricoles après la communication de la Commission au Conseil sur l'équilibre des marchés agricoles, HAEU, AGR, n. 91.

[720] La Confagricoltura richiamò l'attenzione sul perdurante squilibrio delle garanzie comunitarie, troppo sbilanciate a favore di cereali e latte rispetto a vino, tabacco, frutta e ortaggi, e sollecitò interventi immediati in questi comparti insieme a una robusta politica strutturale. I Coltivatori Diretti ribadirono la fragilità dell'agricoltura nazionale, giudicando imprescindibile un sostegno sociale finanziato sia dai governi sia dalla Comunità. Ne risultò un divario di prospettive: mentre la Confagricoltura insisteva sulla necessità di riequilibrare il sistema degli incentivi comunitari, puntando a garantire una parità di condizioni tra i diversi comparti produttivi e quindi a correggere la sproporzione tra i settori maggiormente protetti e quelli più penalizzati; Bonomi concepiva la politica agricola in termini prevalentemente sociali, rivendicando per i Coltivatori diretti un sostegno generalizzato che mettesse al riparo le aziende familiari dalle ricorrenti difficoltà del settore. Ibidem.

[721] Silei, *op. cit.*, pp. 733-734.

[722] G. Martirano, *L'agricoltura italiana e le scadenze del Mec*, in «Bologna Agricola», 15 gennaio 1968, riportato in Silei, *op. cit.*, p. 704. Silei insiste sull'attenzione in area confederale per la valorizzazione della «impresa efficiente». Ivi, p. 737. Cfr. sull'argomento da una prospettiva vicina alle correnti liberiste della Confagricoltura R. Chidichimo, *Sulla proposta di legge della Confagricoltura*, in «Rivista di politica agraria», XIX, 2 giugno 1972, pp.45-51.

[723] V. Zucconi, *Mec: per l'Europa "verde, l'Italia è sola contro cinque*, in «La Stampa», 9 marzo 1971.

dissenso esplicito all'interno del COPA che, nel marzo 1971, organizzò a Bruxelles una mobilitazione cui aderirono circa 80.000 agricoltori; la rappresentanza italiana, tuttavia, non superò i 60 partecipanti[724]. Questa discrepanza rifletteva un malcontento interno rivolto più alle distorsioni operative della Politica agricola comune che al disegno riformatore proposto da Mansholt[725]. Più precisamente, mentre in Italia si auspicava una revisione profonda della PAC, negli altri contesti comunitari prevalse la difesa dello *status quo*, creando una divergenza che finì per attenuare il peso negoziale di Roma in sede comunitaria e per offrire spazio di manovra alle forze comuniste, pronte a capitalizzare il disagio delle aree rurali.

Germond ha interpretato le mobilitazioni del marzo 1971 come un momento rivendicativo volto a riaffermare la centralità del COPA nelle scelte di politica agricola comune, senza però soffermarsi sulle ragioni che indussero le organizzazioni italiane a discostarsi dalle posizioni assunte da altre delegazioni[726]. La Coldiretti continuò a considerare il COPA lo spazio negoziale privilegiato per costruire una sintesi condivisa perché poteva contare su un canale diretto con la presidenza del Comitato, affidata allora a Mario Vetrone, democristiano e vice-presidente della Confederazione[727]. La presenza di un proprio dirigente al vertice dell'organismo europeo rendeva superflua, e in parte controproducente, una strategia di rottura frontale.

Un ulteriore terreno di convergenza con le organizzazioni continentali fu attorno alla difesa della politica dei prezzi. Pur avendo storicamente privilegiato gli interventi strutturali, la Coldiretti e la Confagricoltura riconoscevano che la leva dei prezzi costituiva lo strumento più immediato per sostenere i redditi. Nei primi giorni di marzo, durante una conferenza romana con i presidenti delle federazioni dei mezzadri, Bonomi e Vetrone misero in guardia il Consiglio dei ministri dall'ipotesi di separare il capitolo prezzi da quello strutturale, osservando che tale scissione avrebbe minato la coerenza dell'intero impianto riformatore[728]. Inoltre, pochi anni prima, nel 1965, egli aveva

[724] Laschi, *The March 1971 Farmers' Protest in Brussels*, cit., p. 39.
[725] Bernardi, *La Coldiretti nella storia d'Italia*, cit., p. 252. Bernardi riporta di alcune manifestazioni nei Centri di azione agraria.
[726] Germond, *Transnationalising Farming Protest to Avoid Marginalisation?*, cit.
[727] Mario Vetrone (1913-1981), politico beneventano e tra i fondatori della Coldiretti, fu deputato della Democrazia cristiana dal 1948 al 1972 e parlamentare europeo dal 1968 al 1976. Alla fine degli anni Settanta assunse la presidenza del COPA-COGECA. Nel corso della sua carriera ricoprì inoltre diversi incarichi di governo, tra cui sottosegretario e vice-ministro all'Agricoltura (1954-1958) e al Commercio con l'estero (1966-1968).
[728] Laschi, *The March 1971 Farmers' Protest in Brussels*, cit., p. 50.

ribadito che la difesa dei prezzi rivestiva un ruolo imprescindibile, persino più importante della «politica previdenziale perché i prezzi condiziona[va]no il livello dei redditi ed il compenso effettivo del lavoro»[729]. Come ha osservato anche Daneo, le principali rappresentanze agricole italiane manifestarono dunque una netta preferenza per strumenti di stabilizzazione reddituale basati su sussidi e prezzi amministrati, rimandando a un futuro indefinito l'introduzione di interventi di ristrutturazione più selettivi e costosi. Ne derivò il perpetuarsi di un assistenzialismo generalizzato che, pur distribuendo risorse pubbliche in modo diffuso, finì per rallentare l'effettivo rilancio competitivo dei comparti meno dinamici e delle realtà aziendali più fragili[730].

Un ulteriore punto di convergenza fu la rivendicazione condivisa della tutela dell'azienda a conduzione familiare. Questo registro argomentativo venne immediatamente mobilitato quando, il 25 marzo 1971, il Consiglio dei ministri della Comunità deliberò un aumento dei prezzi agricoli comuni e Vetrone dichiarò che la Confederazione avrebbe vigilato affinché quella forma di conduzione non fosse sacrificata sull'altare dell'efficienza produttivistica[731]. In realtà, vi è ragione di credere che la scelta di mantenere prezzi elevati rispondesse a un compromesso politico tra le organizzazioni sindacali europee: garantire un sostegno reddituale immediato alle campagne pur nella consapevolezza degli effetti diseconomici di lungo periodo. Il meccanismo incrementava i ricavi dell'insieme delle aziende agricole, ma finiva per avvantaggiare in misura prevalente le realtà di più ampia scala produttiva localizzate nell'Europa centro-occidentale. Il governo democristiano e la Coldiretti lo preferivano a interventi strutturali più selettivi perché assicurava un sollievo rapido ai bilanci rurali, mentre i grandi imprenditori vi trovarono un canale sicuro di accumulazione. La difesa dei prezzi alti, presentata come tutela dell'azienda familiare, nascondeva dunque una soluzione di corto respiro che consolidò le asimmetrie territoriali e produttive, penalizzando soprattutto le aree a maglia fondiaria frammentata.

Il vincolo di preservare un fronte compatto all'interno del COPA, nonostante le divergenze nazionali e di categoria, rese la difesa dei prezzi di sostegno l'unica rivendicazione capace di soddisfare aspettative convergenti e, al tempo stesso, di

[729] S.n., *Una impresa agricola moderna ed efficiente per affrontare con competitività il Mercato Comune*, in «Il Coltivatore», 18 maggio 1965.
[730] Daneo, *Breve storia dell'agricoltura italiana 1860-1970*, cit., p. 210.
[731] XXII Congresso della Coldiretti, *Riaffermata fiducia dei coltivatori nelle istituzioni democratiche del Paese*, in «Il Popolo», 29 aprile 1971.

ricomporre le fratture interne. Questa operazione potrebbe spiegare anche l'insistenza sul paradigma dell'azienda familiare, rilanciata dal COPA. La difesa di questo modello consentì di attenuare la distanza che separava le delegazioni italiane dal Comitato e, sul piano simbolico, offriva un mantello unitario a un paesaggio agrario estremamente variegato. Le campagne europee presentavano infatti configurazioni che spaziavano dalle imprese ad alta meccanizzazione alle micro-proprietà prossime all'autoconsumo. L'immagine, accuratamente costruita negli ambienti del COPA e reiterata dalla stessa Coldiretti, di un'ipotetica "azienda familiare europea" funzionò dunque come narrazione conciliatrice, capace di saldare interessi divergenti sotto il segno di un "ruralismo" di ascendenza cristiana che, di fronte alla rapida modernizzazione e alla crescente concentrazione fondiaria, risultava però sempre meno idonea a rappresentare la reale trasformazione del mondo agricolo[732]. Le proteste del marzo 1971 promosse dal COPA in chiave difensiva accreditarono l'immagine di un comitato orientato alla preservazione dello status quo, mentre il coinvolgimento pieno dei gruppi dirigenti di Coldiretti e Confagricoltura agevolò la metamorfosi di entrambe in moderne organizzazioni lobbistiche perfettamente integrate nei meccanismi comunitari.

4.6. Il "neocorporatismo" agrario alla fine del XX secolo

L'ipotesi di una separazione lunga tra la DC e il mondo agrario va intesa come un processo stratificato, nel quale l'allentamento dei legami organizzativi con la rappresentanza cattolica, la minore fedeltà elettorale nelle campagne e la divergenza tra gli interessi materiali dei produttori e l'agenda di governo procedettero con tempi differenti. Da tale asincronia derivarono esiti talora contraddittori, come la persistenza di reti di intermediazione locale a fronte di una crescente volatilità del voto e di un progressivo affievolimento della presa programmatica democristiana sul mondo rurale[733].

[732] C. Bisschop, C. S. Germond, *(Trans)National Mobilisation: The March 1971 Farming Protest in Historical Retrospective*, in «Journal of European integration History», XXX, 1, January 2024, pp. 13-20. L'articolo insiste sulla retorica utilizzata nel corso delle mobilitazioni attorno alla difesa dell'impresa familiare, considerata cellula primaria sia della struttura produttiva sia della coesione sociale delle campagne e quindi elemento da tutelare contro gli indirizzi riformatori ritenuti minacciosi.

[733] I referendum su divorzio nel 1974 e su aborto nel 1981 offrirono una misura dell'emergere, anche nelle campagne, di una risposta più laica, sebbene meno marcata rispetto ai centri urbani. Secondo Giambattista Scirè, nelle aree rurali meno di un quarto delle elettrici si espresse contro l'abrogazione, segnale di una parziale erosione dell'uniformità cattolica. G. Scirè, *Il divorzio in Italia Dalla legge al referendum*, in «Italia contemporanea», 247, giugno 2007, p. 249. Tale evidenza non va sovrastimata, poiché in entrambe le

La modernizzazione agricola e la PAC agirono da catalizzatori di questa ricalibratura, poiché la riconfigurazione dell'azienda familiare investì i cicli di reddito, la scala d'impresa e la composizione demografica delle aree rurali. Nondimeno, la meccanizzazione, l'esposizione ai prezzi comunitari e la ristrutturazione delle filiere ridussero i margini negoziali territoriali che avevano sorretto le gerarchie economiche locali, producendo identità agrarie più ibride e sensibili ai dilemmi tra la protezione e l'apertura dei mercati, con adesioni politiche via via più condizionate dagli esiti economici di breve periodo. Si trattava, in sostanza, dell'ingresso nelle campagne dei processi di modernizzazione culturale e valoriale maturati nel ciclo del boom economico. L'estensione dei circuiti del consumo di massa, della scolarizzazione diffusa e dei media nazionali erose progressivamente il tessuto simbolico e le pratiche della tradizione contadina pluricentenaria, producendo una scomposizione dei repertori comportamentali ed elettorali[734].

Tali dinamiche si amplificarono con lo spopolamento delle aree interne e montane e con la senilizzazione della forza lavoro agricola. Sul piano economico l'emigrazione attenuò la pressione sul mercato del lavoro locale ma sottrasse capitale umano e risorse finanziarie, mentre le rimesse accrebbero la domanda senza tradursi in adeguamenti dell'apparato produttivo[735]. In parallelo una quota rilevante del risparmio familiare alimentò la domanda di abitazioni nei nuovi conglomerati urbani e la speculazione

consultazioni le periferie rurali mostrarono una più alta propensione ad allinearsi con l'indirizzo cattolico conservatore quando il quesito investiva valori e norme sociali, mentre i contesti urbani manifestarono una maggiore disponibilità al mantenimento di norme laiche, come attestato dal caso del Veneto. P. Feltrin, *Comportamenti di voto e culture locali. Il caso del referendum sull'aborto in Veneto*, in «Quaderni dell'Osservatorio Elettorale», 28, luglio-dicembre 1992, pp. 51-77.

[734] Sull'argomento vi è una nutrita letteratura. Per economia di spazio di rimanda solo ai maggiori contributi sul tema. Cfr. A. De Bernardi, *Città e campagna nella storia contemporanea*, in *Storia dell'economia italiana*, vol. III, *L'età contemporanea: un paese nuovo*, Torino, Einaudi, 1991, pp. 251-277; S. Lanaro, *Storia dell'Italia repubblicana: dalla fine della guerra agli anni Novanta*, Venezia, Marsilio, 1992; G. Crainz, *Storia del miracolo italiano. Culture, identità, trasformazioni fra anni Cinquanta e Sessanta*, Roma, Donzelli, 1996; A. Marwick, *The Sixties. Cultural Revolution in Britain, France, Italy and the United States, 1958-1974*, Oxford, Oxford University Press, 1998; V. Vidotto, *Italiani/e. Dal miracolo economico a oggi*, Roma-Bari, Laterza, 2005; G. Gozzini, *La mutazione individualista. Gli italiani e la televisione 1954-2011*, Roma-Bari, Laterza, 2011.

[735] R. Petri, *Le campagne italiane nello sviluppo economico*, in *Sociétés rurales du XXe siècle*, cit., pp. 102-103. In attesa di un inserimento stabile nell'industria molti migranti transitarono prima per impieghi temporanei nell'edilizia, talora ai margini della legalità. Nelle metropoli l'accesso al lavoro passò spesso per mansioni a bassa retribuzione e per il reticolo delle imprese in subappalto dell'economia sommersa. A supporto della grande industria operava, inoltre, un tessuto irregolare di piccole aziende e cooperative di comodo che continuava a beneficiare della pressione demografica esercitata dalle campagne sui salari urbani. Cfr. anche E. Sori, *Popolazione e insediamenti nel Mezzogiorno contemporaneo*, in «Meridiana», 10, settembre 1991, p. 72.

edilizia lungo le fasce costiere, favorendo soprattutto nel Mezzogiorno il passaggio da un blocco agrario a un blocco edilizio come asse del potere economico locale[736].

Risulta convincente la tesi di Amalia Signorelli secondo cui, nella prima generazione degli emigranti dalle campagne, il cambiamento geografico sociale e culturale non coincise con l'abbandono del retaggio contadino, ma con la formazione di una mentalità ibrida nella quale pratiche e valori tradizionali convivevano con nuove aspirazioni legate al tempo libero e ai consumi[737]. Vi è ragione di credere che un'analoga forma di ibridazione abbia riguardato anche chi rimase in agricoltura, poiché la penetrazione dei media nazionali, l'innalzamento dei livelli di scolarità e la maggiore mobilità verso i centri urbani favorirono un'osmosi culturale che consentì la coesistenza tra repertori di consumo e stili di vita di matrice soprattutto americana e la continuità di pratiche e codici della cultura contadina. Le nuove aspirazioni legate al tempo libero, ai beni durevoli e a modelli domestici più individualizzati trovarono spazio in misura differenziata in funzione dei livelli di reddito agricolo e del grado di integrazione nei circuiti del consumo. Ne derivò una modernizzazione delle campagne diseguale e selettiva, che incorporò i territori a più alta capitalizzazione lasciando ai margini le ampie aree interne a struttura aziendale minuta e scarsa dotazione infrastrutturale.

Sul versante sindacale quei processi determinarono un riassetto degli strumenti di mobilitazione e di rappresentanza. Lo scollamento tra la DC e il mondo rurale si configurò come un processo di lungo periodo, durante il quale la lealtà degli agricoltori risultò sempre più condizionata dalle decisioni in materia di prezzi, trasferimenti e credito, mentre la capacità del partito di stabilizzare il consenso nelle campagne dipendeva dalla sua efficacia di intermediazione tra i livelli decisionali governativo e comunitario e i fabbisogni dei territori.

Questa fisionomia si rese evidente a metà del decennio Settanta, quando la necessità di rivedere la Politica agricola comune era ormai riconosciuta da governi e associazioni professionali, ma mancava un accordo sia sugli obiettivi sia sul perimetro negoziale[738]. Gli Stati che avevano maggiormente beneficiato della tariffa esterna, dei

[736] Si veda D. Borri *et al.*, *Questione urbana e sviluppo edilizio. Il caso di Bari*, Bari, Dedalo, 1980.
[737] A. Signorelli, *Movimenti di popolazione e trasformazioni culturali*, in E. Barbagallo (a cura di), *Storia dell'Italia repubblicana*, vol. II, t. I, Torino, Einaudi, 1996, pp. 587-658.
[738] Roberto Fanfani rileva a tal proposito una riduzione del ruolo del COPA nella definizione della politica agraria generale dopo l'esperienza difensiva di fine anni Sessanta. R. Fanfani, *Lo sviluppo della Politica agricola comunitaria*, cit., p. 152.

trasferimenti di bilancio e del sistema dei prezzi unici – Francia e Paesi Bassi in testa – propendevano per un semplice adeguamento tecnico degli strumenti esistenti. A livello sociale la stessa linea riuniva l'impresa agricola a struttura capitalistica, rappresentata in Italia dalla Confagricoltura, e gli strati più competitivi dei coltivatori diretti. Egemonizzate dal COPA, queste componenti puntavano a conservare l'impianto originario della PAC, introducendo soltanto correttivi marginali. La Coldiretti aderì in larga misura a tale piattaforma, salvo rivendicare, in sede comunitaria, misure specifiche a sostegno delle produzioni marginali del Mezzogiorno; un'istanza che, pur segnalando divergenze interne, non mise in discussione l'allineamento di fondo con la strategia difensiva del Comitato[739].

Sia la Coldiretti sia la Confagricoltura maturarono nei primi anni Settanta un giudizio complessivamente contraddittorio dell'integrazione agricola europea. Sebbene l'organizzazione guidata da Diana continuasse a vedere nell'apertura dei mercati comunitari un'opportunità per la grande impresa agricola, entrambe denunciarono il trattamento sfavorevole riservato alle colture mediterranee meridionali e la carenza di strumenti redistributivi nella PAC. Queste valutazioni furono espresse nel Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL), dove sedevano numerosi dirigenti delle due organizzazioni[740]. In una relazione del 1973, Luigi Anchisi – in rappresentanza della Coldiretti – richiamò l'attenzione sul fatto che, nonostante il progresso della produttività e l'inarrestabile esodo dalle campagne, il divario economico e sociale tra agricoltura e

[739] È il resoconto che ne dà il presidente dell'Associazione nazionale cooperative agricole (ANCA) a metà anni Settanta. Lega nazionale Cooperative e Mutue – Associazione nazionale cooperative agricole (ANCA), Convegno nazionale sul tema: "La revisione della politica agricola comunitaria, associazionismo e cooperazione per un programma agricolo-alimentare in Europa", 8-9 luglio 1975, Relazione di G. Vitale, presidente dell'ANCA, HAEU, ACSM, n. 63. Fu in tale frangente che sembrò prendere corpo, anche nello stesso ANCA, della necessità di prendere maggiore coscienza dei vincoli e delle dinamiche comunitarie per fronteggiare le sfide della liberalizzazione del MEC. «Un movimento come il nostro deve sempre meglio attrezzarsi concettualmente ed organizzativamente per conoscenza e elaborazione della regolamentazione comunitaria, poiché questo incide direttamente nei programmi produttivi e di mercato di tutte le nostre aziende; […] l'Associazione come tale non può non essere presente ed operante verso l'esterno su questi problemi, anche perché temi fondamentali di politica agraria interna come la riforma dell'AIMA, la Federconsorzi, gli Enti di Sviluppo, sono strettamente collegati alla situazione e alle prospettive della politi ca agraria comunitaria». Cfr. anche G. G. dell'Angelo, *La cooperazione agricola e gli enti di sviluppo*, in «Rivista di politica agraria», XVII, 3, ottobre 1970, pp. 17-26.

[740] Cfr. S. Mura, *Storia del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro 1946-2000*, Bologna, il Mulino, 2023. A testimonianza della sua rilevanza, numerose erano le personalità legate al mondo sindacale, anche quello agricolo. Solo Gaetani fu membro del CNEL nelle prime quattro consigliature. Vi parteciparono anche Diana, che fu vicepresidente dal 1977 al 1980 ed esponenti della Coldiretti, fedelissimi di Bonomi, come Cesare Dall'Oglio.

altri settori si era addirittura ampliato[741]. Anchisi riconobbe nelle direttive comunitarie del 1972 un primo tentativo di razionalizzazione del settore, ma ne sottolineò i limiti: esse, infatti, miravano principalmente a incentivare l'abbandono dell'attività agricola da parte della manodopera eccedentaria, favorendo la crescita dimensionale e la competitività delle aziende più promettenti. Una simile impostazione, a suo avviso, escludeva le imprese meno competitive, concentrate soprattutto nel Mezzogiorno, e trascurava il miglioramento complessivo delle condizioni di vita nelle aree rurali[742].

Anche dinanzi all'ipotesi dell'allargamento mediterraneo, le organizzazioni italiane e francesi poterono esprimere in seno al COPA la domanda di un pacchetto di misure che prevedeva – per questi prodotti – l'incremento dei prezzi di riferimento e l'introduzione di quote tariffarie differenziate (*tariff-rate quota*, ossia dazi più bassi entro una soglia di importazioni e più alti oltre tale volume), accompagnate da clausole di salvaguardia automatiche attivate quando i prezzi di mercato scendevano sotto delle soglie predefinite. Promossero quindi l'istituzione di contratti quadro di filiera destinati a rafforzare la liquidità dei produttori e a finanziare la modernizzazione logistica e industriale. La proposta puntava a «internalizzare» gli oneri derivanti dall'allargamento mediterraneo della CEE, attenuando gli choc competitivi generati dalle preferenze tariffarie concesse ai Paesi terzi e salvaguardando, al contempo, la coerenza complessiva della PAC[743].

La regionalizzazione avviata nei primi anni Settanta trasferì quote crescenti di spesa agricola e competenze gestionali dalle amministrazioni centrali alle giunte territoriali, riducendo la centralità del Ministero dell'Agricoltura e incrinando la funzione di cerniera che la Coldiretti svolgeva tra amministrazione statale e periferie. L'offensiva riformatrice promossa dal ministro Marcora, imperniata sul riordino dei rapporti Stato-regioni e sulla ristrutturazione cooperativa in chiave agro-industriale, offrì un terreno di convergenza tattica tra l'ala riformatrice della DC e il gruppo guidato da Bonomi, desideroso di presidiare i nuovi centri di spesa. La nomina del vicepresidente Coldiretti Arcangelo Lobianco a sottosegretario (1976-1978) può essere intesa come il

[741] Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, Linee di Programma per una Politica sociale comunitaria, *Problemi di politica sociale in agricoltura*, L. Anchisi (a cura di), Assemblea, Roma, 30 marzo 1973, p. 35.
[742] Ibidem.
[743] Problèmes de l'agriculture des régions méditerranéennes, Rapport présenté par sir Henry Plumb, au nom du COPA, Naples, le 4 juin 1977, HAEU, AEN, n. 127.

tentativo per l'organizzazione di inserirsi nel cantiere regionale aperto dal MAF e cercare di recuperare potere di intermediazione nelle periferie[744]. I negoziati sul pacchetto Mediterraneo offrirono poi una sede operativa concreta per saldare l'alleanza, poiché la revisione della PAC in senso mediterraneo consentiva di incanalare risorse verso le colture meridionali e di rilanciare la dimensione sociale dell'agricoltura, motore storico del consenso cattolico nelle campagne[745]. Così, proprio mentre si attenuava il potenziale rappresentativo della Coldiretti, la valorizzazione in sede comunitaria del ruolo socio-territoriale del primario divenne la leva attraverso cui l'organizzazione rilegittimò la propria presenza[746].

La contrazione della manodopera agricola e la conseguente riduzione della domanda di servizi assistenziali frammentarono progressivamente la rappresentanza datoriale. La Confagricoltura, attraverso la riforma statutaria del 1971, potenziò la propria rete provinciale di servizi, rafforzando al contempo la capacità di influenza presso i nuovi centri decisionali regionali e statali. La Coldiretti, dopo il passaggio di consegne da Bonomi a Lobianco nel 1980, riorganizzò la struttura interna per mantenere un presidio capillare sul territorio e adattare gli strumenti di intervento a una base sociale più ristretta e differenziata. Davanti alla prospettiva di riforma della Politica agricola comune le due organizzazioni, avvicinate da obiettivi convergenti, intensificarono la pressione sui governi nazionali e sulle istituzioni europee. La revisione del regime protezionistico collocava l'agricoltura in una logica di mercato, prendendo le distanze da ogni residuo ruralista e intaccando le matrici culturali su cui Coldiretti aveva costruito la propria legittimazione; al tempo stesso apriva l'opportunità di ridefinire il ruolo di intermediazione professionale, consentendo a entrambe le sigle di riconfigurare la propria funzione negoziale in uno scenario dominato da dinamiche competitive e da nuove forme di *governance* sovranazionale. L'elezione diretta del Parlamento europeo nel 1979

[744] Mottura, *Il conflitto senza avventure*, cit., pp. 524-525.
[745] Nel maggio 1978 Marcora, Lobianco e il deputato comunista Pio La Torre denunciarono l'indisponibilità della Commissione ad accogliere le richieste italiane a tutela delle colture meridionali; Coldiretti, Confagricoltura e Confcoltivatori appoggiarono congiuntamente quella posizione. Il coordinamento fu reso possibile sia dal carattere decisivo della trattativa per gli interessi del Mezzogiorno sia dall'appoggio esterno del PCI al governo Andreotti IV, che favorì un'inedita saldatura politica su un obiettivo settoriale condiviso. Bernardi, *«Pacchetto mediterraneo», maratone agricole e Sistema monetario europeo*, cit., p. 138.
[746] Durante il suo mandato a sottosegretario, Lobianco affermò nel dicembre 1977 che i profondi cambiamenti avvenuti negli ultimi tre anni hanno imposto alla Coldiretti un «ripensamento sul suo modo di essere e di agire». S.n., *Giovani criticano la Coldiretti: resta sempre immobile*, in «La Stampa», 15 dicembre 1977.

rappresentò un ulteriore passo nell'"alfabetizzazione comunitaria" del personale sindacale. La Confagricoltura sfruttò la propria capacità di mobilitazione territoriale per sostenere la candidatura di Diana, che, dopo aver ceduto la presidenza confederale nel 1976, entrò a Strasburgo come indipendente nelle liste democristiane. Il successo elettorale sancì la volontà dell'organizzazione di incidere direttamente sulle dinamiche decisionali dell'Unione, superando il ruolo meramente consultivo svolto all'interno del COPA[747].

L'indebolimento strutturale dell'agricoltura italiana negli anni 70 – segnato dalla senilizzazione delle campagne, dalla contrazione della forza lavoro e dallo spopolamento delle aree interne – ridusse la funzione di mediazione politica che la DC aveva tradizionalmente esercitato attraverso la Coldiretti, trasformando la rendita di rappresentanza in un capitale via via meno redditizio sul piano elettorale. Il processo, tuttavia, non si sviluppò in un'unica direzione. La crisi della DC – alimentata dal logoramento del centrismo, dalle tensioni sociali urbane e dalla competizione con il PCI – incise a sua volta sulla fisionomia delle rappresentanze agricole, che persero il carattere di cerniera tra società rurale e partito e si ricollocarono entro logiche di lobbying settoriale, sempre più distanti dall'ispirazione cristiana originaria.

In questo intreccio, l'erosione della base sociale contadina e l'indebolimento del partito cattolico si condizionarono reciprocamente: da un lato la progressiva marginalizzazione del mondo agricolo limitò la capacità della DC di riprodurre consenso, dall'altro la crisi del partito liberò la Coldiretti e le altre confederazioni dalla funzione di raccordo politico, orientandole verso strategie corporative e di pressione diretta sulle istituzioni nazionali ed europee. Non sorprende, dunque, che la perdita del controllo di governo da parte della DC all'inizio degli anni Ottanta coincida con una stagione di rinnovata centralità della questione della riforma della PAC, che offrì alla Coldiretti l'occasione per disallineare la propria azione negoziale dalla linea dell'esecutivo italiano. Di fronte al pacchetto di misure predisposto dalla Commissione per la campagna 1981-82, che includeva l'ipotesi di un blocco produttivo sulle eccedenze, l'organizzazione guidata

[747] Diana mise a punto il progetto di trasformazione irrigua del Mezzogiorno in collaborazione con la società israeliana Agridev-Tahal e lo presentò pubblicamente nel marzo 1979. In qualità di presidente di Tecnagro – consorzio senza scopo di lucro promosso da Anic, Confagricoltura, FIAT e Montedison – costruì una rete che coinvolgeva governo, industria e ricerca agronomica, con l'obiettivo di diffondere tecnologie di irrigazione avanzata e rilanciare la competitività delle colture meridionali. S.n., *Piano con Israele per irrigare il Sud*, in «La Stampa», 14 marzo 1979.

da Lobianco avviò una mobilitazione contadina e trasmise a Palazzo Chigi un *memorandum* in cui denunciava l'orientamento della PAC a favore dei territori ad alta intensità di capitale e delle imprese di maggiori dimensioni, con effetti penalizzanti sul Mezzogiorno e sulla piccola azienda familiare. Per rimediare a tale squilibrio, la Confederazione chiedeva un riequilibrio degli interventi in coerenza con il pacchetto mediterraneo. Lobianco individuava, inoltre, nella rigidità dei vincoli di bilancio comunitari la principale barriera a un'effettiva perequazione territoriale. L'indisponibilità di diversi Stati membri ad aumentare la dotazione finanziaria della Comunità o a superare il tetto dell'1% sul gettito IVA aveva trasformato il meccanismo di corresponsabilità in un mero strumento di contenimento, proprio mentre si profilavano l'ingresso della Spagna e Portogallo e il rinnovo degli accordi con i Paesi mediterranei[748].

Per far fronte a questi problemi, la Coldiretti ritenne insufficiente la tradizionale interlocuzione con il solo Ministero dell'Agricoltura e decise di estendere la pressione all'intero esecutivo. Promosse una mobilitazione di piazza e fece depositare una mozione parlamentare sottoscritta da circa 30 deputati, con cui chiedeva al Governo di sostenere a Bruxelles le rivendicazioni illustrate da Lobianco a nome dell'intero comparto. L'organizzazione assunse così una postura conflittuale verso la Politica agricola comune, sostenendo che le distorsioni sin lì tollerate si erano trasformate in penalizzazioni strutturali per l'agricoltura italiana[749]. Questo dissenso non metteva in discussione l'integrazione europea in quanto tale; nasceva piuttosto dal timore che un taglio netto ai

[748] S.n., *Lobianco presenta al governo le richieste della Coldiretti sulla politica agricola CEE*, in «Il Fiorino», 24 febbraio 1981.

[749] L. Burato, *La Coldiretti contro la CEE*, in «La Stampa», 4 marzo 1981; A. Lobianco, *La protesta dei Coltivatori Diretti. Europa disattenta all'agricoltura*, in «La Stampa», 11 marzo 1981. In un comunicato del 22 marzo Lobianco asserì che «la Coldiretti è comunque convinta che il successo della significativa e doverosa operazione politica dell'allargamento, potrà aversi soltanto se la Commissione ed il Consiglio provvederanno ad aumentare le risorse proprie della Comunità in maniera adeguata a e nuove esigenze, migliorando al contempo sostegno alle produzioni mediterranee, con una regolamentazione equivalente a quella delle produzioni continentali. Si dovrà, inoltre, provvedere all'effettivo rispetto del principio della «preferenza comunitaria» e promuovere una politica di sviluppo regionale globale comunitaria. Soltanto se verrà rilanciata una politica agricola comune che traduca nel concreto, anche per la Comunità a 12 il principio della unicità del mercato, della solidarietà finanziaria e della libera circolazione, si potrà evitare che a breve la Comunità si trasformi in una zona di libero scambio. Siamo favorevoli all'ingresso della Spagna e Portogallo nella CEE, che riteniamo un avvenimento di rilevante importanza politica che non possiamo disconoscere, come è avvenuto per la Grecia, ma non va sottovalutata la complessità dei problemi e le conseguenze economiche che queste adesioni comportano. Le nostre preoccupazioni non derivano da visioni egoistiche, autarchiche e da interessi corporativi. L'azione che stiamo portando avanti in Italia e nella CEE non vuole essere solo in funzione della tutela della nostra agricoltura e del nostro Mezzogiorno, ma anche nell'interesse dei due Paesi amici che entreranno nella Comunità». A. Lobianco, *Vertenza Europa. Una Comunità uguale per tutti*, in «Il Coltivatore», 22 marzo 1981.

meccanismi di protezione cancellasse la funzione sociale dell'impresa familiare e ampliasse i divari territoriali. Come ricorda Antonio Carbone, le organizzazioni professionali italiane presero parte attiva al dibattito sulla riforma della PAC formulando una proposta alternativa di "Europa verde" che affiancasse agli obiettivi di mercato un nucleo di politiche per la coesione sociale, come la tutela del lavoro agricolo, il rafforzamento degli investimenti nelle aree marginali, la salvaguardia ambientale, la valorizzazione delle produzioni locali[750]. Anche in sede CNEL erano emerse alcune voci vicine alla Coldiretti che ribadivano la necessità di preservare la dimensione sociale della politica comunitaria proprio mentre si profilava un ridimensionamento del protezionismo comunitario[751].

Tale pressione non poté che avere anche ripercussioni immediate sul rapporto con la Democrazia cristiana. Il 18 marzo 1981 la direzione del partito, presieduta da Flaminio Piccoli e affiancata da membri del Governo e dallo stesso Arcangelo Lobianco, dedicò l'intera seduta alla vertenza agricola e approvò all'unanimità un documento che impegnava l'esecutivo a stanziare circa 2.500 miliardi per il triennio 1981-83, destinandoli all'ammodernamento strutturale, al contenimento dell'esodo dalle aree marginali e alla compensazione dell'erosione dei redditi provocata dall'inflazione. Il testo respingeva la corresponsabilità finanziaria generalizzata proposta a Bruxelles finché questa avesse continuato a penalizzare i Paesi e i comparti non eccedentari e indicava come priorità il ripristino dell'unicità dei prezzi attraverso l'abbattimento dei montanti

[750] A. Carbone, *Mediterranean Farmers and Alternative Europes: Resistance, Europeanisation and CAP Reforms in Italy and France (mid-1970s to mid-1980s)*, in «Journal of Modern European History», XXII, 3, August 2024, pp. 351-370. Il lavoro di Carbone si discosta dalla prospettiva proposta da Laurent Jalabert e Christophe Patillon, curatori di una recente collettanea che analizza le mobilitazioni contadine francesi nel contesto dell'internazionalizzazione dell'agricoltura europea attraverso la PAC e il GATT, poi WTO. In quel volume le proteste rurali sono interpretate soprattutto come forme di resistenza alla crescente integrazione dei mercati e alle pressioni modernizzatrici che ne derivano, con particolare attenzione alle regioni occidentali della Francia e ai Paesi baschi. Questa lettura, pur metodologicamente stimolante, tende a enfatizzare la dimensione oppositiva degli attori sociali, trascurando la loro parallela capacità di negoziazione e di adattamento all'interno delle stesse strutture europee. L. Jalabert, C. Patillon, *Mouvements paysans face à la politique agricole commune et à la mondialisation (1957-2011)*, Rennes, Press Universitaires de Rennes, 2013.

[751] «In vista dell'avvio del dibattito, il CNEL ritiene essenziale che l'Italia, che da tempo invoca un riesame complessivo della politica agricola comune, vi partecipi con una posizione ferma ed articolata volta, in via pregiudiziale, da un lato ad impedire che la discussione sulla revisione della PAC si esaurisca nella esclusiva ricerca di compatibilità tra le entrate e le uscite del bilancio comunitario e dall'altro ad affermare l'esigenza che, a differenza del passato, la valutazione critica delle politiche attuali avvenga assegnando un peso adeguato alla «visione mediterranea» dei problemi». CNEL, *Osservazioni e proposte in tema di programmazione e finanziamenti all'agricoltura alla luce dell'esperienza del Piano Agricolo Nazionale*, assemblea 21 novembre 1984, AGA, Europa, b. 416, f. 11.

compensativi positivi. La linea varata dalla DC configurava quindi una mediazione fra la pressione della Coldiretti e i vincoli di bilancio posti dai partner comunitari, ribadendo la volontà di difendere il reddito agricolo nazionale e di rinegoziare, all'interno del mercato comune, un assetto più equilibrato rispetto agli interessi dell'impresa familiare e delle regioni meno competitive[752].

Anche il Piano agricolo nazionale presentato dal ministro Pandolfi costituì un banco di prova decisivo su cui la Coldiretti, la Confcoltivatori e la Confagricoltura misurarono convergenze e divergenze. In tre interventi distinti, Lobianco per la Coldiretti, Giuseppe Avolio per la Confcoltivatori e Stefano Wallner per la Confagricoltura sottolinearono che il documento recepiva gli indirizzi della Politica agricola comune senza adattarli alle specificità italiane, accettava in modo quasi meccanico il vincolo comunitario e mancava di un reale coinvolgimento dei produttori, con il rischio di produrre una strategia deflazionistica destinata a espellere le aziende meno competitive e a intensificare lo spopolamento rurale[753].

Proprio l'evidenza di questo vuoto di progettualità spinse la Coldiretti a elaborare una proposta alternativa, presentata nel convegno romano del 1984. Muovendo dal presupposto che l'inflazione elevata e il disavanzo pubblico limitavano drasticamente la capacità di spesa del settore, la Confederazione chiese un impianto programmatico più flessibile, capace di reagire alle oscillazioni economiche e ambientali. Sostenne l'introduzione di un Rapporto Verde annuale per monitorare con continuità prezzi, costi e variabili ambientali; rivendicò meccanismi di stabilizzazione del reddito coerenti con la PAC, ritenuti indispensabili per contenere l'abbandono dei terreni; individuò nel disavanzo agroalimentare – secondo solo a quello energetico[754] – un problema strategico, proponendo di sostituire parte delle importazioni con produzioni interne e di potenziare

[752] S.n., *Agricoltura: punto centrale di un forte impegno politico*, in «Il Coltivatore», 29 marzo 1981.
[753] G. Avolio, A. Lobianco, S. Wellner, *Il nuovo Piano Agricolo Nazionale secondo gli orientamenti delle tre organizzazioni agricole a vocazione generale*, in «Rivista di politica agraria», III, 1, marzo 1985, pp. 11-21.
[754] Il documento, di natura programmatica, toccava però una questione di ordine macroeconomico cogente. Solo tra il 1979 e il 1980 il disavanzo passò da 7.690 miliardi a 8.870, oltre metà di quello petrolifero, confermando la natura strutturale delle criticità. L'aumento derivò soprattutto dal deterioramento delle ragioni di scambio più che dai volumi, mentre l'allargamento mediterraneo della CEE prefigurava nuova concorrenza anche nei segmenti tradizionalmente attivi all'export. I prodotti agricoli pesarono per quasi due terzi del disavanzo, circa 5.590 miliardi, con un grado di autoapprovvigionamento fermo all'84% contro l'obiettivo governativo del 90%. Banca d'Italia, Assemblea Generale ordinaria dei partecipanti tenuta in Roma il giorno 31 maggio 1981, *Anno 1980* (LXVII), Roma, Tipografia di Banca d'Italia, 1981, p. 79.

la proiezione estera del *made in Italy*[755]. Sul versante occupazionale, particolarmente critico nel Mezzogiorno, indicò come leve decisive l'innovazione tecnologica, la formazione professionale e la mobilità fondiaria, così da rendere l'impresa familiare attrattiva per le nuove generazioni. Infine, riallacciò la politica agraria a obiettivi sanitari, ambientali e sociali, ridefinendo la funzione pubblica del settore primario come servizio collettivo orientato alla tutela degli ecosistemi, alla sicurezza alimentare e alla coesione territoriale[756]. Considerazioni simili trovarono spazio anche in sede CNEL, dove si distinse il ruolo di tecnici come Michele De Benedictis nella diagnosi e nella individuazione delle terapie per il mercato agroalimentare italiano[757].

Le richieste formulate dalla Coldiretti reiteravano il tradizionale repertorio sindacale – tutela dei redditi, riequilibrio territoriale, protezione delle aziende minori – e segnalavano il definitivo primato delle priorità economico-sociali sulle direttrici ideologiche anticomuniste che avevano lungamente ispirato l'azione confederale. L'esperienza, seppur osteggiata, del cosiddetto "compromesso storico" e l'attenuarsi delle contrapposizioni politiche negli anni Ottanta avevano infatti smorzato la vocazione militante dell'organizzazione. Emblematica fu, in questo senso, l'iniziativa dell'8 ottobre 1982, quando una delegazione della Coldiretti accolse ufficialmente, nella propria sede, esponenti del PCI guidati da Gerardo Chiaromonte[758]. Più in generale, il riposizionamento

[755] La Coldiretti faceva propria la valutazione espressa un anno prima dal CNEL sulla questione del bilancio agroalimentare italiano. Consiglio Nazionale dell'economia e del Lavoro, *Rapporto Cnel su Bilancia Agricolo-Alimentare e Politica agraria*, Roma, 1984.

[756] Federazione nazionale Coltivatori Diretti, Consiglio Nazionale di Roma, 19 settembre 1985, *Rapporto Verde*, 1985, in AGA, Europa, b. 417, f. 12.

[757] L'assenza di una rete efficiente di distribuzione dei prodotti agricoli, gestita da organismi espressione diretta degli stessi produttori, rappresentava un fattore critico che ostacolava il pieno sviluppo della filiera, gravato dalla presenza di intermediari speculativi, spesso operanti ai limiti della legalità, che sottraevano ai produttori quote rilevanti del valore aggiunto. Alla luce di tali criticità, il CNEL propose l'istituzione di specifici "uffici di settore" presso il Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste, deputati alla promozione di accordi interprofessionali tra associazioni di produttori e utilizzatori, da costruire su basi paritarie e con il concorso diretto delle rispettive rappresentanze. Questi strumenti avrebbero dovuto favorire una regolazione più equa ed efficiente dei rapporti lungo la filiera agroalimentare. In parallelo, si sottolineava la necessità di introdurre una disciplina puntuale per la verifica del requisito di "imprenditore agricolo a titolo principale", figura individuata dall'art. 12 della legge n. 153/1975 sulla base di criteri quantitativi di tempo lavorativo e di reddito derivante dall'attività agricola. In un contesto socioeconomico segnato da ampie zone grigie sul piano fiscale e da una diffusa informalità, la definizione di parametri certi per l'accertamento di tale qualifica – eventualmente attraverso la creazione di albi regionali con requisiti oggettivi e verificabili – appariva necessaria non solo per assicurare equità normativa, ma anche per favorire un clima di maggiore trasparenza e coesione sociale nel mondo agricolo. CNEL, *Osservazioni e proposte in tema di programmazione e finanziamenti all'agricoltura alla luce dell'esperienza del Piano Agricolo Nazionale*, assemblea 21 novembre 1984, AGA, Europa, b. 416, f. 11.

[758] E. Bernardi, F. Nunnari, L. Scoppola Iacopini, *Storia della Confederazione italiana agricoltori. Rappresentanza, politiche e unità contadina dal secondo dopoguerra a oggi*, Bologna, Il Mulino, 2013, p.

ideologico della Coldiretti rispondeva a un generale raffreddamento politico-culturale che investì le tradizionali strutture partitiche e sindacali postbelliche. La traiettoria evolutiva della Coldiretti sembra confermare, su scala ridotta, l'intuizione di Franco De Felice secondo cui in Italia la guerra fredda si sarebbe conclusa con circa dieci anni d'anticipo[759]. Venuta meno la funzione politica di «argine» al comunismo, l'organizzazione dovette ridefinire la propria missione concentrandosi su un'agenda dichiaratamente economica e ricercando nuove mediazioni con l'intero spettro degli attori istituzionali e di mercato[760].

In un quadro in cui l'elevata inflazione degli anni Ottanta, la corsa ai tassi d'interesse per attirare capitali esteri e l'espansione del debito pubblico ridussero gli spazi di bilancio destinati all'agricoltura, le principali organizzazioni professionali abbandonarono la logica assistenzialista e concentrarono il loro *lobbying* su alcuni dossier di natura trasversale, quali l'annosa questione della revisione della Politica agricola comune, l'introduzione di meccanismi di compensazione per le calamità naturali e il posizionamento italiano nei negoziati GATT sui prodotti agro-alimentari[761]. L'eterogeneità del tessuto produttivo – dalle aziende capitalizzate alle piccole imprese multifunzionali – aveva reso ormai inadeguati i vecchi blocchi corporativi di classe. La caduta del muro di Berlino e la dissoluzione del sistema dei partiti postbellici italiani dei

143. L'appuntamento permise alla Confederazione italiana coltivatori di avviare una profonda riflessione strategica interna. Anche in seno alla CGIL maturò un dibattito interno che avrebbe condotto alla convergenza tra la Federbraccianti e la FILZIAT, sancita al congresso di Bari del gennaio 1988. A. De Marco, *Dalla Federterra alla FLAI. Breve storia della categoria e dell'agroindustria*, Roma, Futura edizioni, 2023.

[759] De Felice, *L'Italia repubblicana*, cit., pp. 231-233.

[760] R. Ruffelli, *Adesso Lobianco preferisce la provocazione*, in «Corriere della Sera», 16 aprile 1989. «La Coldiretti sta cambiando. A piccoli passi, un poco per volta, con correzioni di rotta appena percettibili, ma sta cambiando».

[761] Il 1º agosto 1990 il Direttivo del Gruppo DC alla Camera, presieduto dal Segretario politico Giovanni Forlani e convocato dal Presidente on. Paolo Cirino Pomicino con la partecipazione del ministro Saccomandi, del sottosegretario Cristofori e del presidente della Coldiretti Lobianco. Il Gruppo si pronunciò per il riconoscimento delle differenze socio-strutturali tra agricoltura europea e americana, invitando a preservare i principi fondamentali della PAC e a valutare congiuntamente gli interventi di sostegno interni ed esterni, compresi quelli strutturali finalizzati all'adeguamento del potenziale produttivo e alla realizzazione di infrastrutture di valorizzazione. Quanto alla revisione della PAC, si ritenne indispensabile modulare gli interventi comunitari sulle specificità delle produzioni nazionali e delle aree montane e interne, garantendo nel medio termine che l'esito del negoziato GATT non pregiudicasse gli obiettivi dell'articolo 39 del Trattato di Roma. Nel breve periodo fu sottolineata l'urgenza di perfezionare le organizzazioni comuni di mercato per olio d'oliva e zucchero e di rendere più razionali ed equi i meccanismi di stabilizzazione per cereali e oleaginose, eliminando il superprelievo e potenziando i premi di qualità, con particolare riguardo alle produzioni DOC. Camera dei deputati, Gruppo Parlamentare della Democrazia Cristiana, Roma, 3 agosto 1990, AGA, b. 417, f. 3.2.13. S.n., *Agricoltura CEE: è bagarre*, in «Il Mattino», 5 giugno 1992. Si vedano anche le osservazioni espresse in Confederazione nazionale coltivatori diretti, *Gatt 1994: una sfida per gli anni duemila*, Roma, Federgraf, 1994.

primi anni Novanta privarono definitivamente le organizzazioni agricole del riferimento ideologico che ne aveva sorretto la legittimazione per tutta la guerra fredda[762]. Questa dinamica interessò anche il fronte sindacale di sinistra. La Confederazione italiana coltivatori, nel suo V Congresso del 1992, adottò infatti la nuova denominazione di Confederazione italiana agricoltori (CIA), scegliendo una linea esplicitamente interclassista. La rimozione dei richiami partitici concluse la transizione da un sistema di tutela fondato sull'assistenza di Stato a un modello di rappresentanza imperniato sulla negoziazione professionale e la competitività di mercato.

Il tramonto del collateralismo spinse le organizzazioni agricole a ridefinire il proprio perimetro di rappresentanza, ampliandolo all'intera filiera produttiva e commerciale in risposta a un tessuto imprenditoriale sempre più eterogeneo[763]. Questa ricalibratura, funzionale a intercettare interessi non più circoscrivibili al solo comparto primario, consentì alla Coldiretti di assorbire la crisi del sistema democristiano senza implodere. Il commissariamento della Federconsorzi nel 1991 privò infatti la Confederazione degli abituali canali assistenziali, accentuò il distacco dagli organi centrali dello Stato e ne rafforzò la fisionomia di gruppo di pressione economica autonomo, orientato a una negoziazione diretta in sede comunitaria[764]. All'interno della stessa organizzazione avevano preso corpo posizioni critiche che sollecitavano il superamento definitivo del vincolo con la DC. Il malcontento maturato nelle regioni settentrionali verso la gestione governativa della riforma MacSharry ne amplificò la portata, facendo della grande mobilitazione di novembre 1991 non solo un atto di

[762] R. Ruffelli, *«Apertura verso i comunisti? Vogliamo dialogare con tutti»*, in «Corriere della Sera», 10 dicembre 1989.
[763] Id., *Coldiretti: «Meno politica, pensiamo all'agrindustria»*, in «Corriere della Sera», 18 marzo 1990.
[764] S.n., *Coldiretti: nella capitale domani mattina la protesta degli agricoltori*, «La Stampa», 22 novembre 1991. «Ieri sera, alle 21, da tre regioni del Nord, con partenza dalla stessa Cuneo, Mantova e Treviso si sono messi in viaggio, a bordo di altre trattrici agricole dei «coraggiosi» per ricongiungersi tutti, circa una ventina, questa mattina a Reggio Emilia. Da qui la carovana è partita per la seconda tappa. Attraverso Lucca, Livorno e Orbetello i trattori giungeranno a Civitavecchia dove passeranno la notte. […] Secondo le previsioni della Coldiretti a Roma a sfilare saranno in trecentomila, arrivati in auto, pullman, treni e aerei. La Federazione regionale piemontese ha calcolato che i piemontesi saranno circa 9000: 3000 da Cuneo e provincia, 2500 da Torino, 1000 da Alessandria e da Asti, 700 da Novara, 500 da Vercelli. Tre cortei muoveranno in mattinata da San Lorenzo, piazza Esedra, piazzale Ostiense per confluire a piazza San Giovanni. […] «L'agricoltura non deve morire»: è lo slogan, non nuovo, ricomparso ieri mattina su tanti cartelli issati sui cinquanta trattori partiti da Cuneo»

opposizione settoriale alla PAC, ma la manifestazione di una frattura politica tra la base agricola del Nord e un partito percepito ormai inadeguato a garantire tutela territoriale[765].

Tale rottura accelerò la crisi del partito cattolico e aprì uno spazio di riorganizzazione in chiave regionalista. La riarticolazione delle confederazioni in sedi territoriali più autonome tradusse questa dinamica in una rifrazione delle istanze locali e in una conflittualità agricola settentrionale crescente, alimentata dalla percezione di una Democrazia cristiana sorda alle aspettative di sostegno differenziato. In tal modo, la Coldiretti completò il passaggio da avamposto di un blocco politico assistenziale a soggetto negoziale capace di mobilitare il capitale territoriale e di incidere nell'arena europea, collocando la rappresentanza agricola italiana in un quadro post-ideologico e marcatamente competitivo.

Questa traiettoria si iscriveva in un riassetto profondo del settore che ne ridefiniva perimetri e gerarchie. Mentre si consolidava un tessuto agroindustriale privato sempre più concentrato in poche grandi imprese, gli scambi tra le campagne e le città si intensificarono e prese forma una rete logistica integrata per lavorazione, stoccaggio e commercializzazione dei prodotti alimentari. Questa dinamica, ravvisabile anche nel resto dell'Europa occidentale, attenuò la tradizionale separazione tra le categorie di urbano e rurale. Processi diffusi di periurbanizzazione ridisegnarono la soglia città-campagna, producendo dalla seconda metà degli anni Settanta e con maggiore nettezza dagli anni Ottanta dinamiche di deconcentrazione dei comuni maggiori in parallelo alla

[765] Il giornalista del Corriere della Sera, Renzo Ruffelli, parlava per l'appunto di «venti di guerra» provenienti dal Nord, con l'obiettivo di «punire la Democrazia cristiana per non aver lottato abbastanza per l'agricoltura». Id., *Coldiretti, anche la base reclama un sindacato dalle «mani libere». Si allarga lo strappo con la DC*, in «Corriere della sera», 14 marzo 1993. La dinamica si colloca entro la configurazione delineata da Roberto Cartocci, secondo cui la questione cattolica e la questione settentrionale procedevano di pari passo nelle province bianche di Asti e Cuneo e in un arco contiguo di undici province del Lombardo Veneto da Como a Treviso. R. Cartocci, *Famiglia, parrocchia, secolarizzazione: l'area cattolica*, in «Meridiana», gennaio 1993, pp. 61-79. Accanto a questo binomio potrebbe essere individuata, negli stessi anni, una terza variabile riconducibile alla questione agricola, che investiva aree a forte specializzazione rurale e marcata perifericità dal Piemonte orientale al Veneto pedemontano e padano. Ne discende il nesso qui rilevante secondo cui la crisi di tenuta del consenso democristiano nel Nord non si esauriva nella frammentazione del voto cattolico, ma segnalava anche l'incapacità della DC di mantenere coeso il blocco rurale settentrionale che, pur radicato in una cultura cattolica, si orientava verso una contestazione esplicita della linea di governo in materia agricola. Le delegazioni regionali della Coldiretti sembrarono riflettere tale scomposizione, accentuando piuttosto che mitigare la distanza tra le istanze dei territori e l'indirizzo politico nazionale.

crescita dei centri urbani di taglia medio piccola limitrofi e alla riattivazione di aree periferiche storicamente esposte allo spopolamento rurale[766].

Ciò non impedì che le aree interne, soprattutto quelle montane e collinari, proseguissero un percorso di dispersione sociale che assunse i tratti di una crisi socio paesaggistica. La depressione demografica ridusse il presidio umano, rese discontinua la manutenzione fondiaria e l'adeguamento delle opere idrauliche minori, interruppe i cicli zootecnici estensivi e accelerò la dismissione dei campi marginali. Numerosi lotti rimasero incolti e i processi di rimboschimento spontaneo si affiancarono a residui di coltivazione meccanizzata nelle porzioni più accessibili, mentre la contrazione della base fiscale comunale indebolì le politiche di prevenzione e di adattamento. La crisi assunse così un profilo materiale e sociale, dal momento che l'indebolimento della manutenzione diffusa comportò una perdita della qualità percettiva e identitaria del paesaggio e ridusse ulteriormente la propensione al reinsediamento. In assenza di una regia territoriale capace di ricomporre le funzioni ecologiche e gli usi produttivi delle terre, lo spopolamento alimentò un circuito sociale di vulnerabilità nel quale l'aumento del rischio ambientale, l'impoverimento dei servizi e la deistituzionalizzazione della cura del territorio si rafforzarono reciprocamente[767].

---

[766] La nozione di periurbanizzazione ha avuto impieghi molteplici nel dibattito urbanistico. Qui si adotta l'accezione proposta da Cesare Emanuel, per cui essa designa una dinamica di redistribuzione insediativa e demografica che, quando incontra sistemi locali dotati di autonomia organizzativa e capacità propulsiva, può integrarsi con essi fino a generare configurazioni metropolitane, mentre in assenza di tali prerogative tende a produrre espansioni residenziali a bassa densità e con una scarsa dotazione di servizi. C. Emanuel, *Trame insediative e transizione demografica nei sistemi urbani italiani*, in G. Dematteis, P. Bonavero (a cura di), *Il sistema urbano italiano nello spazio unificato europeo*, Bologna, Il Mulino, 1997, 169-204. Questa impostazione consente di rendere conto della riconfigurazione territoriale e delle nuove interdipendenze tra aree centrali e marginali sul finire del XX secolo. Rimane aperto, in termini storiografici, l'esame dei percorsi seguiti dalle diverse aree interne e periferiche del paese e delle condizioni che hanno sostenuto gli esiti maggiormente positivi. A parere di chi scrive varrebbe la pena riconnettere questa questione ai nuovi vantaggi localizzativi aperti dalla dilatazione della geografia economica europea e internazionale di fine secolo. La prossimità dei territori ai principali corridoi di trasporto, agli interporti e ai nodi logistici potrebbe aver corrisposto a una loro integrazione nei circuiti commerciali transregionali, in cambio di una compressione dei costi di transazione e di trasporto lungo le filiere. Occorre infine precisare l'incidenza delle classi dirigenti locali e regionali nella definizione delle architetture regolative e dei dispositivi di governo territoriale in grado di indirizzare gli investimenti e di connettere i sistemi produttivi ai mercati sovraregionali.

[767] Cfr. M. De Benedictis, *L'agricoltura del Mezzogiorno. «La polpa e l'osso» cinquant'anni dopo*, in «La questione agraria», 2, giugno 2002, pp. 199-236; P. Bevilacqua, *L'"osso"*, in «Meridiana», XLIV, settembre 2002, pp. 7-12; F. Barca, P. Casavola, S. Lucatelli, *Strategia Nazionale per le Aree Interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance*, in «Collana Materiali UVAL», XXXI (2014), pp. 16-35; F. Barca, *Aree interne: politiche, politica e intellettuali*, in L. D'Antone, M. Petrusewicz (a cura di), *La storia, le trasformazioni*, Roma, Donzelli, 2015, pp. 43-52. La questione ambientale assunse un rilievo crescente soprattutto negli ambienti della sinistra tra gli anni Settanta e Ottanta. Sull'argomento si rinvia a C. Papa, *Alle origini dell'ecologia politica in Italia. Il diritto alla salute e all'ambiente nel movimento studentesco*,

Ai fini della presente ricerca l'attenzione si concentra sulla riconfigurazione del tessuto produttivo agricolo in relazione allo spopolamento e all'abbandono delle terre marginali, nonché sulle conseguenti contrazioni della base insediativa e professionale. Tale dinamica ridisegnò la base sociale delle organizzazioni di rappresentanza, in primo luogo della Coldiretti, progressivamente egemonizzata dalle maggiori imprese capitalistiche e dai gruppi agroindustriali. L'ipotesi è che lo spostamento della base associativa abbia orientato la concertazione dei sindacati agricoli italiani verso assetti più autonomi rispetto alle mediazioni partitiche. La trasformazione si intrecciò con il rapido esaurimento della funzione di intermediazione dei partiti di massa e consolidò il passaggio da una rappresentanza agricola incentrata sulla "delega politica"[768] a forme associative più autonome e pragmatiche, strutturate per rispondere con migliori strumenti alle tensioni competitive del mercato e alla riarticolazione dei processi di *decision-making* in senso multi-scalare.

La graduale attribuzione di competenze agricole ai livelli regionale e comunitario, infatti, generò una moltiplicazione dei centri decisionali, modificando gli equilibri della rappresentanza settoriale. Al COPA-COGECA, si affiancò presto anche la *Confederazione delle industrie alimentari e agricole della CEE* quale arena di mediazione tra interessi professionali comunitari. Costituita nel 1959 come sezione dell'Unione delle industrie della CEE e resa organizzazione autonoma nel 1981, la Confederazione superò l'obiettivo iniziale incentrato sull'armonizzazione normativa e sulla standardizzazione produttiva per orientare la propria azione alla difesa dei meccanismi di sostegno dei prezzi agricoli[769]. È plausibile ritenere che l'evoluzione di questa piattaforma, unita all'intensificarsi dei negoziati sulla Politica agricola comune, abbia indotto le imprese italiane della trasformazione alimentare a rafforzare il coordinamento interno. Nello stesso 1981 nacque pertanto, in seno alla Confindustria, la Federalimentare presieduta da Ferdinando Catella, già alla guida dell'Unione nazionale avicoltori. Al centro della strategia associativa si collocava l'attuazione dell'accordo

in *Italia repubblicana nella crisi degli anni Settanta*, vol. II, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2003, pp. 401-415; M. Citoni, C. Papa, *Sinistra ed ecologia in Italia, 1968-1974,* Quaderni di Altronovecento, n. 8, Fondazione Luigi Micheletti, 2017; S. Romeo, *L'altra faccia del benessere. Una storia ambientale nell'Italia contemporanea (1950-1979)*, Roma, Carocci, 2024.

[768] Keeler, *Il corporativismo e l'egemonia del sindacato ufficiale,* cit.

[769] R. Linda, *Strategie di sviluppo delle imprese agro-alimentari*, in *Strategie e adattamenti nel sistema agro-industriale*, Atti del XXIX Convegno SIDEA, Bologna, Il Mulino, 1988.

quadro tra la Confindustria e la Confagricoltura, volto a promuovere il contratto di integrazione fra industria e agricoltura per valorizzare la materia prima attraverso una domanda industriale organizzata per quantità, qualità e prezzo[770].

Il superamento del collateralismo partitico e la progressiva devoluzione di competenze verso le Regioni e l'Unione europea ridisegnarono il rapporto fra Stato e rappresentanze professionali, imprimendo al sindacalismo agricolo italiano una traiettoria convergente con il neocorporatismo «liberale» teorizzato da Schmitter e Lehmbruch, pur in assenza della piena triangolazione capitale-lavoro-Stato che caratterizza i casi industriali analizzati dai due autori. L'autonomia politica acquisita dai ceti dirigenti di Coldiretti, Confagricoltura e Confederazione italiana agricoltori consentì di mobilitare istanze territoriali e settoriali non più filtrate dai partiti e di concertarle direttamente con le autorità dislocate ai diversi livelli della governance europea. Tale capacità di interlocuzione multilivello indusse le tre confederazioni a esplorare piattaforme comuni, fino a ventilare l'ipotesi di un'unica centrale di categoria[771], nella convinzione che la forza contrattuale dipendesse dalla coerenza delle posizioni espresse sui tavoli comunitari dove si decidevano sostegni di prezzo, regolazioni delle organizzazioni comuni di mercato e, successivamente, la riforma MacSharry.

Si consolidò così una prassi nella quale il consenso interno verso i governi nazionali risultava proporzionale alla loro abilità nel conseguire esiti favorevoli a Bruxelles e nell'attrarre risorse finanziarie comunitarie[772]; la mediazione non si esercitava più esclusivamente con il ministero dell'Agricoltura, bensì entro scenari negoziali europei sempre più complessi. La regionalizzazione, ulteriormente rafforzata dall'istituzione del Comitato europeo delle Regioni nel 1994, spostò parte della concertazione al livello sub-statale, ma ne preservò la funzione di componimento dei conflitti distributivi e di costruzione del consenso attorno alle politiche economiche, avvicinando il sistema

[770] L'iniziativa mirava a dotare il comparto alimentare di una rappresentanza unitaria capace di interlocuzione politica. Tra gli obiettivi dichiarati figuravano la definizione di una linea comune sulla valorizzazione dell'immagine dei prodotti alimentari italiani, la promozione di codici deontologici, la razionalizzazione della politica dei prezzi e dei consumi, la tutela igienico-sanitaria, la regolazione dei rapporti con il settore agricolo e la gestione delle dinamiche contrattuali, inclusi i rinnovi e il costo del lavoro. S.n., *Confindustria: nasce la Federalimentare*, in «La Stampa», 10 dicembre 1982.

[771] *Coldiretti, anche la base reclama un sindacato dalle «mani libere»*, cit. Intervistato, Lobianco si pronunciava a favore dell'ipotesi di unna fusione tra le tre realtà associative.

[772] Divennero una costante i giudizi da parte delle organizzazioni ai risultati ottenuti dai governi alle trattative comunitarie. R. Ruffelli, *I nuovi presso agricoli, «Stavolta è andata bene»*, in «Corriere della sera», 3 luglio 1987.

sindacale agricolo italiano al modello neocorporatista «liberale» schmitteriano. Una dinamica analoga si delineò anche in altri contesti nazionali. Gli studi dedicati al caso tedesco del DBV hanno segnalato, già dagli anni Settanta, una postura di mediazione coerente con la prassi comunitaria[773]. Diverso appare il quadro francese, dove la FNSEA consolidò – anziché allentare – il nesso con l'esecutivo, tanto che nel 1986 il Presidente della Repubblica Jacques Chirac nominò il presidente della FNSEA, François Guillaume, ministro dell'Agricoltura[774].

La regionalizzazione della politica agricola, accelerata anche dall'istituzione nel 1994 del Comitato europeo delle regioni, dislocò in parte le sedi della concertazione verso i livelli comunitario e regionale, senza intaccarne le tradizionali funzioni di mediazione dei conflitti distributivi e di creazione di consenso attorno alle scelte economiche. In questo assetto, come osservano Schmitter e Grote, le lacune regolative e le inefficienze di mercato proprie dell'Unione aprirono nuovi margini di manovra agli interessi organizzati[775]. La realizzazione del mercato unico, infatti, lungi dal ridurre lo spazio di negoziazione, sembrò offrire paradossalmente nuovi margini. Le imperfezioni regolative e le asimmetrie competitive che emersero con la riduzione delle quote di protezionismo comunitario offrirono alle organizzazioni sindacali agricole argomenti economici più solidi per rivendicare correttivi e tutele settoriali, rafforzandone così la legittimità e il peso contrattuale nei confronti sia degli esecutivi nazionali sia delle istituzioni comunitarie.

[773] R. G. Heinze, H. Voelzkow, *Der Deutsche Bauernverband im Spannungsfeld von Ökonomie und Ökologie*, in: K. Hagedorn, F. Isermeyer, D. Rost, A. Weber (Hrsg.), *Gesellschaftliche Forderungen an die Landwirtschaft. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues*, Münster-Hiltrup, Landwirtschaftsverlag, 1993, pp. 163-172; Patel, *Der deutsche Bauernverband 1945 bis 1990*, cit.

[774] Cfr. J. T. S. Keeler, *Farmers, the state, and agricultural policy-making in the fifth republic*, Oxford, Oxford University Press, 1987.

[775] Cfr. P. C. Schmitter, J. R. Grote, R. Pedersini, *Sisifo corporatista: passato, presente e futuro*, in «Stato e mercato», L, 2, agosto 1997, pp. 183-215.

CAPITOLO V – La rappresentanza dell'agricoltura italiana sul doppio binario nazionale-comunitario. Il caso del vitivinicolo (1947-1993)

5.1 Introduzione

Il capitolo esamina l'evoluzione dell'Unione italiana vini (UIV) dal secondo dopoguerra alla metà degli anni Novanta, mostrando come l'organizzazione abbia progressivamente trasferito la propria funzione da ente di tutela corporativa a soggetto di rappresentanza multisettoriale integrato. La scelta del vitivinicolo come caso di studio si giustifica per la tradizionale vocazione all'export del comparto, che rese evidente l'interesse di una parte dell'agricoltura meridionale, tipica dell'Europa del Sud, verso il disegno comunitario inteso come opportunità di accesso stabile ai mercati dell'Europa settentrionale e come leva per la modernizzazione competitiva in un quadro di progressiva integrazione. L'attenzione all'Unione italiana vini consente inoltre di illuminare i tentativi di mediazione negoziata tra segmenti della filiera eterogenei per ampiezza degli impianti, profili qualitativi e condizioni pedoclimatiche, fratture che talora opposero gli interessi dei produttori meridionali e settentrionali. L'analisi della vitivinicoltura nella Politica agricola comune permette così di verificare come tali tensioni siano state assorbite e rielaborate nei dispositivi regolativi e nella costruzione di un mercato comune del vino, offrendo un osservatorio privilegiato sulla riarticolazione delle sedi di rappresentanza e sulle nuove forme di intermediazione di filiera al tempo dell'integrazione europea.

Sin dalle origini l'UIV adottò un orientamento marcatamente liberista, fondato sulla premessa che l'espansione dell'export costituisse la condizione necessaria per incrementare i redditi aziendali, diffondere l'innovazione impiantistica e accelerare la razionalizzazione fondiaria, oltre a fungere da correttivo strutturale al disavanzo agro alimentare. Tale impianto trovò coerenza nell'adesione precoce al progetto di integrazione europea, interpretato come spazio competitivo nel quale consolidare la filiera nazionale, mentre l'Unione si proponeva al contempo come portavoce degli interessi produttivi e promotrice di un'agroindustria integrata. I negoziati intergovernativi sulla liberalizzazione dei mercati alimentari, dapprima in sede OECE e successivamente nella CEE, accreditarono progressivamente l'Unione Italiana Vini quale attore collettivo dotato di capacità negoziale e di pressione, orientato a sostenere l'apertura dei mercati

per la commercializzazione di vini di qualità e di vini comuni destinati al taglio in Francia in sostituzione delle forniture postcoloniali escluse dall'area comunitaria, nonché nei mercati nordeuropei in espansione. Questo percorso confluisce nell'istituzione, nell'aprile 1970, dell'Organizzazione comune del mercato del vino.

L'apertura verso i mercati asiatici e nordamericani affermatasi dalla fine degli anni Settanta, con maggiore intensità nel decennio successivo, non costituì una deviazione dal baricentro comunitario ma la sua estensione funzionale, volta a diversificare gli sbocchi, valorizzare le produzioni di gamma più elevata e attenuare la dipendenza ciclica dalla domanda intracomunitaria. Il passaggio dall'europeizzazione alla mondializzazione del commercio vinicolo nazionale va ricondotto all'allargamento mediterraneo della CEE, che accrebbe la pressione concorrenziale intracomunitaria, e alla scelta strategica di puntare sulla qualità come leva di differenziazione rispetto alla nuova competizione dei paesi mediterranei. La dinamica è qui analizzata attraverso le posizioni dei vertici dell'Unione italiana vini che, rappresentando i segmenti di punta del settore, sostennero questa traiettoria.

L'estensione della rappresentanza lungo l'intera catena produttiva, dalla coltivazione alla trasformazione fino alla distribuzione, condusse nel 1992 alla riorganizzazione dell'UIV nell'ambito della Confederazione Italiana della Vite e del Vino, che riuniva produttori, trasformatori e operatori industriali in un'unica cornice istituzionale. La traiettoria del comparto vitivinicolo rispecchiò in scala settoriale la transizione che interessò le confederazioni agricole generaliste, le quali, di fronte all'integrazione agroindustriale e alla globalizzazione dei mercati, superarono la logica corporativa tradizionale per adottare forme di rappresentanza capaci di articolare interessi complessi e multisettoriali lungo l'intera filiera e di interloquire in modo sistematico con le istituzioni nazionali ed europee.

5.2 Le pressioni dei produttori del vitivinicolo per l'adeguamento legislativo degli anni Cinquanta

Nell'immediato dopoguerra l'Italia ereditò un comparto vitivinicolo contraddistinto da una spiccata diversificazione dimensionale, da radicate specificità territoriali e da differenti modelli organizzativi aziendali. Tuttavia, tale complessità non

impedì agli attori del settore di convergere su un orientamento comune volto alla riattivazione delle reti commerciali che erano state disarticolate dalla Grande depressione, dal regime degli accordi bilaterali di *clearing* negli anni Trenta e dagli eventi della guerra mondiale. Infatti, a fronte della richiesta di misure protezionistiche tese alla salvaguardia complessiva del settore agricolo[776], i produttori delle coltivazioni mediterranee orientate prevalentemente all'export, soprattutto vitivinicoltori, ortofrutticoltori e agrumicoltori[777], richiesero la rimozione delle barriere doganali per ripristinare la loro competitività sui mercati nord-occidentali europei e dare respiro all'intero comparto[778].

Non deve sorprendere, quindi, che nello stesso torno di tempo anche l'Unione italiana vini pose al centro della propria attività la riapertura dei canali di esportazione precedentemente consolidati verso paesi come la Svizzera, il Regno Unito e la Germania occidentale. L'UIV, ricostituita su nuove basi dopo la stagione fascista[779], si avviò verso una trasformazione organizzativa, superando gradualmente la propria struttura originaria di rappresentanza dei commercianti vinicoli per accogliere al suo interno anche le grandi aziende produttrici e i principali stabilimenti di trasformazione. Questa ristrutturazione consentì all'Unione anche di proporsi come interlocutore centrale nel passaggio dal modello corporativo di impronta statalista, ereditato dal regime fascista, a una nuova forma di neocorporatismo «liberale» nel senso definito da Schmitter, basata su un rapporto diretto e cooperativo fra categorie produttive e istituzioni politiche[780].

Il dibattito nazionale attorno al varo del programma di aiuti ERP offrì all'UIV un'occasione concreta per trasformare la propria vocazione liberista in un preciso progetto politico-economico, coniugando il proprio interesse per la liberalizzazione dei

---

[776] Interrogatorio del dott. P. Bonomi, Presidente della Confederazione nazionale dei coltivatori diretti, 27 febbraio 1946, Roma, *Rapporto della Commissione economica presentato all'Assemblea costituente*, Agricoltura, vol. II, Appendice alla relazione (interrogatori, questionari, monografie), pp. 43-52.

[777] P. Bevilacqua, *Dopoguerra, campagne, Mezzogiorno*, in «Studi Storici», XXI, 4, ottobre-dicembre 1980, pp. 803-804.

[778] Il 14 e 15 dicembre 1945 a Milano l'Unione italiana vini, tornata alla sua vecchia funzione di libera associazione per la difesa e l'incremento dell'industria e del commercio del vino e dei prodotti affini, organizzò il Primo Convegno Vinicolo Nazionale della Liberazione, cui parteciparono rappresentanti dell'Associazione provinciale commercianti grossisti di Milano e dell'Associazione provinciale degli agenti e rappresentanti in vino e prodotti affini, anch'essa di Milano. All'incontro parteciparono anche produttori del centro-sud che, per oltre due anni, la guerra e l'occupazione avevano allontanato dai mercati del nord Italia. Parteciparono anche rappresentanti del CLN Alta Italia. Tra i temi toccati vi fu la difesa del commercio e dell'industria enologica da rilanciare all'indomani del secondo conflitto mondiale. All'evento fu dedicato l'intero numero de «Il Commercio vinicolo», XI, 20 dicembre 1945.

[779] Nel corso del regime fascista la funzione sindacale dell'UIV venne accantonata in ragione della costituzione della Federazione nazionale fascista del commercio enologico.

[780] Si veda il paragrafo 4.2 del presente lavoro.

mercati vinicoli con l'orizzonte multilaterale implicito nel sostegno italiano all'atlantismo[781]. Questa impostazione fu presentata dal direttore del *Corriere vinicolo*, l'organo di stampa dell'UIV, Stefano Mangold, che in occasione del Convegno vinicolo nazionale di Verona del marzo 1948 ribadì l'adesione dell'Unione al multilateralismo postbellico europeo. Mangold identificava proprio nell'esperienza autarchica degli anni precedenti le principali cause dello squilibrio degli scambi commerciali continentali, auspicando dunque un «ritorno alla normalità» che passasse necessariamente da una rinnovata collaborazione tra gli Stati[782]. In quest'ottica il piano Marshall, con la sua enfasi sulla cooperazione intraeuropea, rappresentava per la vitivinicoltura italiana un'opportunità irrinunciabile di riposizionamento nei mercati internazionali. Mangold ricordava inoltre come, già durante la Conferenza di Parigi dell'estate 1947, l'UIV si fosse impegnata affinché nella pianificazione dei flussi ERP la delegazione italiana includesse quantità congrue di vino, consapevole che l'assenza di una precisa iniziativa avrebbe determinato un arretramento delle posizioni italiane sui mercati tradizionali, a beneficio delle altre nazioni concorrenti[783].

---

[781] Medici ha sottolineato il ruolo del Piano Marshall come leva per il rilancio delle esportazioni ortofrutticole, interpretandolo soprattutto come strumento di ripristino del mercato tedesco. G. Medici, *Problemi di politica agraria*, Roma, REDA, 1948, p. 9.

[782] S. Mangold, *Il vino italiano nel Piano Marshall*, Relazione presentata al Convegno Vinicolo di Verona del 16 marzo 1948, Milano, Unione Italiana Vini, 1948.

[783] Ivi, pp. 4-5. Il tema delle quote e dei sistemi di pagamento si collocava al centro della ricostruzione economica euro-occidentale nel secondo dopoguerra e, dal punto di vista vitivinicolo, presentava una duplice criticità. Da un lato si trattava di ricostruire i flussi di mercato del vino, tenendo conto della scarsa complementarità tra la produzione francese e quella italiana; dall'altro, le richieste di Francia e Italia di garantire forniture vinicole e ortofrutticole alla Germania incontravano l'opposizione delle autorità americane e britanniche. Oltre al lavoro pionieristico si sintesi di A. S. Milward, *The Reconstruction of Western Europe*, cit.; per l'Italia si vedano le sintesi storiografiche di M. L. Cavalcanti, *La politica commerciale italiana*, cit., e di C. Spagnolo, *La stabilizzazione incompiuta. Il piano Marshall in Italia, 1947-1952*, Roma, Carocci, 2001; per la Francia cfr. M. Margairaz, *L'État, les finances et l'économie. Histoire d'une conversion, 1932-1952*, 2 vols, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 1991. Dopo la costituzione della Bizonia nel 1947, con l'unificazione delle zone americana e britannica, la questione dei rapporti economici con la Francia si intrecciò subito con i negoziati per il riassetto istituzionale della Germania occidentale. Le discussioni tra le potenze occidentali si concentrarono in particolare sul nodo della bilancia dei pagamenti. La delegazione francese propose di riequilibrare gli scambi mediante l'accettazione da parte della Bizonia di alcune merci, tra cui il vino. La risposta anglo-americana fu netta: in un contesto di risorse scarse non era concepibile ampliare le importazioni a beni ritenuti non essenziali o di lusso. A conferma, vennero richiamati precedenti rifiuti riguardanti offerte di ortaggi olandesi e tabacco greco, respinte proprio perché gli approvvigionamenti della Bizonia dovevano limitarsi a prodotti di prima necessità. FRUS, 1948, *Germany and Austria, Volume II*, The United States Political Adviser for Germany (Murphy) to the Secretary of State, Berlin, January 17, 1948. In questo quadro anche l'Italia avrebbe desiderato scambiare beni alimentari di fascia "alta" – come vino e ortofrutta – con ferro, carbone e acciaio, risorse scarse e strategiche per la ricostruzione industriale. Le richieste dell'UIV dovettero confrontarsi con questa opposizione anglo-statunitense.

Nel solco di quell'impostazione l'UIV rivendicò l'esigenza di presidiare le posizioni già acquisite sui mercati esteri, così da prevenire fenomeni di sostituzione concorrenziale e consolidare la proiezione commerciale del comparto; in secondo luogo, rimarcò l'urgenza di disporre di dispositivi tecnici e commerciali adeguati a tradurre in esportazioni effettive le quote assegnate all'interno dell'ERP, superando i colli di bottiglia logistici e amministrativi che ne avrebbero potuto vanificare l'impatto[784]. I vertici UIV affidarono così ad alcuni tecnici una ricognizione delle condizioni produttive e distributive, per la redazione di un piano organico di riapertura dei canali di vendita oltre confine. È infine significativo che, nella visione di Mangold, il riferimento ideale non fosse solo l'assetto commerciale degli anni Venti, bensì l'equilibrio degli scambi che si riteneva consolidato nel mezzo secolo precedente, rivelando una cultura economica incline a interpretare l'integrazione dei mercati a livello continentale non come una novità dirompente, bensì come il tentativo di ripristino di una continuità commerciale infranta da guerre, crisi e politiche autarchiche[785].

Nel valutare le opportunità aperte dal piano Marshall, l'Unione elaborò una mappatura dei mercati ERP basata su criteri simultaneamente geografici e commerciali, raggruppando i 16 paesi aderenti in blocchi nordico, beneluxiano, occidentale, centro-europeo e mediterraneo, per un potenziale di circa 270 milioni di consumatori, inclusi i territori tedeschi sotto controllo alleato. Accanto a questa ripartizione spaziale la dirigenza adottò una seconda classificazione fondata sulla natura delle relazioni economiche con ciascuna area, distinguendo fra sbocchi naturali, paesi concorrenti o autosufficienti e mercati da esplorare. La categoria degli sbocchi naturali rifletteva una geografia degli scambi consolidata nel lungo periodo. Slogan quali «Mitteleuropa è il nostro mercato» vennero applicati anche al comparto vinicolo, che individuava nella Germania, nella Svizzera, nell'Austria e nella Cecoslovacchia i propri bacini di espansione tradizionali[786]. Il mercato tedesco in particolare era ritenuto imprescindibile

[784] Mangold individuò nella capacità di auto-organizzazione degli operatori la condizione necessaria per onorare gli impegni assunti dal governo nelle sedi internazionali, ponendo l'accento su requisiti di affidabilità gestionale e iniziativa autonoma. S. Mangold, *Il vino italiano nel Piano Marshall*, cit., pp. 20-22.

[785] Ibidem.

[786] Nel marzo 1951, all'interno di un comitato misto di esperti italo-tedeschi istituito dal protocollo addizionale all'accordo commerciale del 12 luglio 1950, le due delegazioni elaborarono intese tecniche destinate a semplificare il traffico vinicolo fra Italia e Germania. I rappresentanti si impegnarono a ottenere la ratifica governativa dell'intesa e a uniformare i certificati di analisi, così da ridurre gli ostacoli doganali. Per i vini liquorosi italiani di maggiore pregio fu prevista una classificazione che riservava alla prima

per la solidità delle relazioni commerciali esistenti e per la consolidata riconoscibilità del prodotto italiano[787].

Nonostante l'incertezza sul destino della zona orientale, l'Unione ribadì l'esigenza che la Germania centro-occidentale, inserita a pieno titolo nel programma di ricostruzione, riaprisse senza indugio le frontiere al vino italiano. Chiese quindi al governo di includere tale obiettivo tra le priorità negoziali della nuova cooperazione economica europea. Il problema non riguardava soltanto la capacità di assorbimento, stimata fra 500 e 800 mila ettolitri, bensì la disponibilità di mezzi di pagamento della popolazione tedesca. Poiché la scarsità di valuta minacciava di limitare la domanda potenziale, l'Unione propose di inserire il vino italiano fra le derrate alimentari che gli Stati Uniti avrebbero fornito alla Germania occidentale nell'ambito dell'ERP[788].

Nel quadro delineato dall'UIV, al contrario, la Francia, insieme al Portogallo, alla Grecia e alla Turchia, figurava tra i potenziali concorrenti mediterranei; ciononostante, un esame più puntuale della congiuntura postbellica transalpina – caratterizzata dalla contrazione della superficie vitata, dall'instabilità algerina e tunisina e dall'esodo rurale indotto dall'industrializzazione – lasciava intravedere margini di insufficienza rispetto al fabbisogno interno. Ne discendeva l'ipotesi di un'eventuale apertura francese all'importazione di vini italiani da consumo corrente, agevolata anche dall'incremento dei costi di trasporto dalle regioni nordafricane alla fine degli anni Quaranta. L'UIV prefigurava così uno scenario inedito, trasformando un concorrente storico in un mercato complementare mediante un processo di sostituzione favorito dal mutato equilibrio economico mediterraneo. Nella parte conclusiva del suo intervento, Mangold ribadì la rilevanza strategica del vino quale risorsa fondamentale tra le limitate contropartite esportabili dell'economia italiana nel contesto postbellico, richiamando contestualmente l'attenzione che il settore vitivinicolo avrebbe dovuto ricevere sia dall'industria sia dalle istituzioni politiche. Attraverso questa sottolineatura si intendeva promuovere una convergenza tra le istanze di liberalizzazione dei mercati vinicoli e il paradigma di

categoria un attestato di provenienza garantito da verifiche di laboratorio. In tal modo il prodotto poteva essere correttamente inquadrato nella normativa doganale tedesca e, al contempo, accreditarsi sul mercato d'oltralpe con un titolo di legittimazione tecnica riconosciuto da entrambe le amministrazioni. S.n., *Il testo del Protocollo italo-tedesco per l'esportazione vinicola*, in «Il Corriere vinicolo», XIII, 13 marzo 1951.

[787] Mangold, *Il vino italiano nel Piano Marshall*, cit., p. 9ss.

[788] Ibidem.

sviluppo economico proprio del centrismo degasperiano, che identificava nelle esportazioni il principale fattore propulsivo della ripresa e della crescita nazionale.

Nel nuovo orizzonte commerciale aperto dal Piano Marshall, l'Unione italiana vini intravide la possibilità di affrancarsi dal modello agricolo fascista, imperniato sull'autarchia alimentare. Durante il ventennio, infatti, l'insistenza propagandistica sulla cosiddetta «battaglia del grano», finalizzata all'incremento della cerealicoltura nazionale, aveva progressivamente marginalizzato la coltivazione della vite[789]. La presa di posizione dell'UIV maturò in una fase storica nella quale una parte significativa dell'imprenditoria vinicola italiana continuava tuttavia a opporsi preventivamente all'introduzione di quadri normativi relativi a denominazioni d'origine, procedure di vinificazione e standard di confezionamento[790]. In tale vuoto regolativo proliferava l'impiego generalizzato del fiasco impagliato, contenitore anonimo e privo di indicazioni qualitative, entro cui confluivano indistintamente vini diversi per origine e pregio. Questa omogeneità dell'offerta, anonima e indifferenziata, costringeva le imprese a una competizione basata quasi esclusivamente sul prezzo, disincentivando così gli investimenti in innovazioni tecnologiche ed enologiche. L'assenza di certificazioni territoriali e di requisiti minimi di qualità precludeva inoltre la segmentazione del prodotto e l'affermazione di marchi affidabili, privando il settore di quei fattori immateriali – reputazione, tracciabilità, tipicità – essenziali per raggiungere posizionamenti competitivi nei mercati internazionali[791].

Fu proprio per superare questa situazione che, già nell'estate del 1950, l'UIV pose al centro delle proprie riflessioni interne il tema della qualità come chiave per rilanciare la commerciabilità del vino italiano[792]. Gli operatori del settore commerciale avanzarono,

[789] Si aggiungano a ciò anche la contrazione delle esportazioni e il crollo dei prezzi sui mercati internazionali a metà degli anni Trenta. G. Fabiani, *Agricoltura-mondo. La storia contemporanea e gli scenari futuri*, Roma, Donzelli, 2015, pp. 139-140.
[790] Mocarelli, Vaquero Piñeiro, *op. cit*., p. 163.
[791] Ibidem. Da questo scenario scaturì una dinamica negativa, per cui la persistente resistenza normativa favoriva la produzione indistinta; quest'ultima comprimeva i margini di redditività, riducendo di conseguenza gli incentivi ad adottare innovazioni produttive; infine, la scarsa innovazione tecnologica limitava la capacità competitiva sui mercati esteri più esigenti. Queste criticità erano confermate dalla frammentazione strutturale del comparto – con aziende generalmente troppo piccole e inadeguate per affrontare la competizione internazionale – e dalla debolezza dell'export, che nel 1951 non superava ancora il milione di ettolitri.
[792] Ancora nel 1960 Niederbacher suggeriva dalle colonne del *Corriere vinicolo* di inseguire modelli produttivi qualitativamente superiori. «È stato scritto recentemente ad esempio, che il vino dovrebbe seguire l'esempio del riso, il quale sta attuando un ridimensionamento delle colture pregiate e uno sviluppo di quelle meno costose richieste in quantitativi crescenti dal consumatore nazionale. La realtà però è ben

in quella sede, alcune proposte di intervento, come l'introduzione di dispositivi automatici e permanenti per l'assorbimento delle eccedenze produttive mediante la distillazione a uso carburante; inoltre, il potenziamento dell'accesso al credito a condizioni agevolate per favorire la modernizzazione tecnologica delle aziende; infine, l'obbligo di inserire quote di vino all'interno degli accordi bilaterali con i paesi che mantenevano restrizioni alle importazioni. A queste richieste si aggiungeva anche l'invocazione di campagne promozionali che promuovessero il consumo quotidiano di vino, accompagnate da una revisione del sistema fiscale vigente. La tassazione vigente era articolata in modo da gravare su ciascuno stadio della filiera produttiva. Pertanto, provocava una significativa compressione dei margini di redditività aziendale e favoriva, al contempo, diffusi fenomeni di evasione fiscale. Al fine di correggere tale distorsione, l'Unione italiana vini propose una razionalizzazione del prelievo fiscale concentrandolo in un'unica fase, quella del ritiro del prodotto dalle cantine, così da rendere il sistema tributario più trasparente, di più agevole controllo e funzionale al riequilibrio competitivo del mercato[793].

A questa misura si affiancava la necessità, avvertita come imprescindibile dall'UIV, di introdurre anche una regolamentazione rigorosa volta a contrastare le frodi commerciali, il cui impatto negativo sulla reputazione del vino italiano ne comprometteva seriamente la competitività sui mercati internazionali. In questa prospettiva, la lotta alla sofisticazione venne individuata dall'Unione quale ambito d'intervento prioritario. Grazie alla pressione esercitata sui decisori governativi, l'UIV contribuì in maniera determinante all'emanazione del decreto ministeriale del 27 gennaio 1951, con il quale il Ministero del Commercio con l'Estero istituì la Commissione delle sanzioni per le infrazioni relative al marchio nazionale di esportazione dei vini. Tale organismo aveva come finalità principale il controllo sull'uso corretto del marchio nazionale. A ulteriore conferma della crescente influenza negoziale dell'Unione, fu proprio Mangold a essere

diversa. Infatti, da parecchi anni, secondo quanto ci è stato precisato dallo stesso Ente Risi, il settore risicolo si orienta sempre più verso le qualità pregiate, perché vi è una crescente domanda del consumatore per risi di qualità e un crescente disinteresse per i tipi meno costosi, tanto è vero che ormai la produzione del riso in Italia è costituita per due terzi da qualità pregiate. Questa è la tendenza generale. Il fatto che quest'anno la coltura pregiata deve essere ristretta, per eccesso di scorte, è un fenomeno transitorio e congiunturale che non può essere preso come base per un orientamento produttivo di lunghi periodi. Perciò se è vero che il vino deve imitare il riso, si dovrebbe invocare uno sviluppo delle qualità migliori e un contenimento di quelle correnti, non viceversa». A. Niederbacher, *Viticoltura di colle e di piano*, in «Il Corriere Vinicolo», IX, 29 febbraio 1960.

[793] S.n., *Nove punti dei commercianti per risolvere la crisi del vino*, in «La Stampa», 23 giugno 1950.

designato come rappresentante dei commercianti all'interno della Commissione[794]. Anche in seguito alle sue dimissioni, rassegnate nell'estate dell'anno successivo, tale ruolo continuò a essere ricoperto da figure apicali dell'Unione stessa, come dimostrato dalla nomina di Salvatore Migliorisi, il quale avrebbe assunto, nel 1956, la presidenza succedendo a Virginio Noseda[795].

L'insistenza delle organizzazioni vitivinicole su un alleggerimento tributario rispondeva a un orientamento liberista mitigato da esigenze pragmatiche di sostegno pubblico[796]. Mentre le rappresentanze invocavano liberalizzazione degli scambi e riduzione del prelievo fiscale, sollecitavano al tempo stesso provvedimenti di tutela del reddito e strumenti di gestione delle eccedenze. Questa ambivalenza trovò espressione nei decreti-legge 142 del 1950 e 118 del 1952 con cui il Ministero dell'Agricoltura ridusse momentaneamente l'imposta di fabbricazione sugli spiriti ricavati da vini genuini[797]. Il Comitato consultivo vitivinicolo divenne il teatro in cui tali pressioni di categoria vennero convertite in decisioni di governo, confermando che un comparto formalmente autonomista era pronto a ricorrere all'intervento statale quando le ricorrenti crisi di mercato ne minacciavano la redditività[798]. La vendemmia eccezionale del 1956 riattivò

[794] Decreto ministeriale 27 gennaio 1951, Costituzione della Commissione delle sanzioni per le infrazioni alle disposizioni relative al marchio nazionale di esportazione sui vini, Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, 24 febbraio 1951, n. 46, p. 555. La base normativa del marchio nazionale di esportazione risale alla legge 23 giugno 1927 n. 1272, che lo introdusse in forma volontaria per i prodotti ortofrutticoli e ne consentì l'estensione ad altre merci; l'estensione ai vini fu disposta dal R.D.L. 26 ottobre 1933 n. 1443, convertito nella legge 29 gennaio 1934 n. 332. Ulteriori integrazioni sopraggiunsero con il R.D.L. 20 dicembre 1937 n. 2213 (legge 24 febbraio 1938 n. 864) che rese obbligatorio il marchio per determinate esportazioni ortofrutticole, mantenendo tuttavia l'opzione volontaria per il vino. In età repubblicana il D.Lgs.C.P.S. 16 settembre 1946 n. 165 confermò il regime per i vini e innalzò i diritti versati all'ICE per finanziare i controlli qualitativi. Numerosi decreti attuativi definirono in seguito modalità di verifica e sanzioni, culminando nel provvedimento del 1951 che istituì la Commissione sanzionatoria. Alcune considerazioni sono espresse in A. Marescalchi, *La tutela dei vini tipici*, in «Il Commercio vinicolo», XLV, 10 novembre 1931. Marescalchi scriveva dalle colonne del *Commercio vinicolo*, l'organo di stampa della Federazione nazionale fascista del commercio enologico, in qualità di Sottosegretario di Stato al Ministero dell'agricoltura e delle foreste, carica che avrebbe svolto dal dicembre 1929 al gennaio 1935.

[795] Decreto ministeriale 25 luglio 1952, Sostituzione di due componenti del Consiglio generale dell'Istituto nazionale per il commercio estero, Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, 28 agosto 1952, n. 199, p. 3249.

[796] Sull'efficacia del commercio libero si diceva dalle pagine del Corriere vinicolo che «il commercio assicura lo smaltimento delle produzioni agricole e industriali, all'interno e all'estero. Assicura ai porti gli indispensabili traffici; assicura la circolazione delle merci, spinge l'incremento dei consumi, provoca correnti di affari e di turismo». S.n., *Dignità del commercio*, in «Il Corriere vinicolo», IL, 22 dicembre 1951.

[797] S.n., *Una serie di provvedimenti a favore del mercato del vino*, in «Corriere della sera» 21 giugno 1957.

[798] S.n., *La sessione presso il Ministero dell'agricoltura e le proposte sulla distillazione*, in «Il corriere vinicolo», IX, 11 marzo 1950. A titolo di consuntivo, alla data del primo settembre erano stati emanati i decreti presidenziali che conferivano tutela ufficiale a 77 denominazioni, ciascuna accompagnata dal proprio disciplinare di produzione. L'elenco, redatto in ordine cronologico, evidenziava la notevole varietà

infatti il problema dello smaltimento del surplus produttivo e rese imprescindibile un'azione coordinata per stimolare la domanda interna ed estera in grado di assorbire l'offerta eccedente, conducendo il ministro Colombo a varare, il 16 marzo 1957, un terzo decreto-legge[799].

L'esigenza di incrementare i volumi produttivi al fine di ottimizzare la capacità degli impianti coesisteva, nell'UIV, con la necessità di disporre di mercati sufficientemente ampi e stabili entro i quali allocare le eccedenze. Tale duplice finalità si tradusse in una strategia volta a garantire un inserimento competitivo nel traffico internazionale. I vertici dell'organizzazione e il gruppo di tecnici a essa affini, tra cui Giovanni Dalmasso[800], sostennero precocemente i principi dell'integrazione europea, in ragione delle considerazioni sopra esposte, ponendosi in anticipo rispetto ad altri comparti produttivi nazionali. Non mancavano tuttavia timori circa la possibile accentuazione dei divari che la liberalizzazione avrebbe prodotto tra le aree ad alta resa e le zone collinari e montane già in declino demografico, dove la viticoltura rappresentava spesso l'unico presidio economico residuo[801]. Ciononostante, la prevalenza delle componenti centro-settentrionali all'interno dell'UIV orientò la linea politica verso la liberalizzazione dei

---

e la diffusione capillare delle denominazioni, includendo sia vini di reputazione consolidata a livello nazionale e internazionale, quali Vernaccia di San Gimignano, Barolo, Brunello di Montalcino, Asti Spumante, Chianti e Marsala, sia pregiate produzioni locali la cui valorizzazione dipendeva proprio dall'inquadramento normativo offerto dal regime della denominazione di origine. Questo primo corpus regolativo segnò l'avvio concreto di un processo di qualificazione giuridica e commerciale destinato a elevare la competitività dell'intero comparto vitivinicolo italiano. Relazione di P. G. Garoglio, *Italia: primo paese vitivinicolo del mondo,* Accademia Italiana della Vite e del Vino, Siena, Atti, Volume XXII (1970), Arti Grafiche Longo & Zoppelli, Treviso, 1970, Tornata di Piacenza, 26-27 settembre 1970, pp. 85-90.

[799] Alla Camera l'onorevole repubblicano Francesco De Vita richiamò i risultati di un'indagine sui consumi del 1953, dalla quale emergeva un marcato divario territoriale: nelle famiglie operaie piemontesi il consumo annuo pro-capite raggiungeva i 103 litri, mentre nel Mezzogiorno oscillava fra 45 e 70. Tali differenze, al netto di eventuali fattori climatici, vennero lette come indice di una domanda meridionale compressa da ragioni economiche più che culturali. In questa prospettiva l'abolizione dell'imposta di consumo sul vino veniva proposta non solo come alleggerimento fiscale, ma come strumento di stimolo alla domanda interna nelle aree a bassa capacità d'acquisto. L'intervento fornì argomenti ulteriori alle associazioni di categoria, che da tempo denunciavano il carattere distorsivo della pressione tributaria sui consumi popolari e sollecitavano una riforma improntata a criteri di equità distributiva e di sostegno alla domanda. AP, Camera dei deputati, Legislatura II, Discussioni, Seduta antimeridiana del 2 ottobre 1957, p. 35722.

[800] Dalmasso fu agronomo e ampelografo, nonché autore, insieme ad Arturo Marescalchi, della *Storia della vite e del vino in Italia*, Milano, Editrice Unione Italiana Vini, 1979.

[801] Niederbacher, *Viticoltura di colle e di piano*, cit. La questione arrivò presto anche in Parlamento. Il deputato socialista Giovanni Pieraccini osservò: «Perfino nel cuore di una zona che ha fama mondiale nella produzione del vino, il Chianti, assistiamo all'esodo dei contadini e all'abbandono della terra». AP, Camera dei deputati, Legislatura II, *Discussioni*, Seduta antimeridiana del 2 ottobre 1957, p. 35.728.

flussi e la detassazione[802]. Le istanze delle zone collinari furono perciò confinate a interventi regolativi di second'ordine[803].

Nei segmenti imprenditoriali più dinamici si affermò l'idea che il riposizionamento qualitativo andasse supportato da una comunicazione aggiornata ai codici del consumo di massa. Ercole Brambilla, un importante produttore di Chianti, suggeriva un ampliamento selettivo degli sbocchi esteri, da associare alle politiche di tutela reputazionale del prodotto e di stabilizzazione del mercato interno[804]. Al cuore della sua visione liberista stava il principio di selezione concorrenziale delle superfici vitate, che implicava una riduzione spontanea dei vigneti meno redditizi e un ridimensionamento della manodopera. Si trattava di una posizione che contraddiceva le richieste di protezione avanzate dalle aree collinari marginali. Brambilla attribuì allo Stato soprattutto un ruolo prioritario di promozione attraverso tecniche pubblicitarie moderne, volte a sostituire la retorica moralistica di derivazione fascista. Egli sosteneva che i metodi comunicativi statunitensi – basati sulla ripetizione e sull'immediatezza – potessero funzionare però solo a fronte di un reale innalzamento oggettivo della qualità del vino[805].

---

[802] Sul versante fiscale l'UIV sostenne l'alleggerimento degli oneri che gravavano sul comparto. La legge del 13 giugno 1957 sospese l'imposta di consumo su vini, mosti e uve e intervenne sull'imposta generale sull'entrata dei medesimi prodotti. Sebbene la Corte costituzionale ne dichiarasse poi l'illegittimità, la misura impose la questione all'agenda parlamentare e aprì la strada alla legge del 18 dicembre 1959 n. 1079 che abolì definitivamente l'imposta dal 1° gennaio 1962. A titolo di esempio, *Imposta al consumo = nemico n. 1* è il titolo con cui apre il *Corriere vinicolo* n. XII del 21 marzo 1953.

[803] *Al servizio del mercato vinicolo nazionale i laboratori ecochimici dell'Unione Italiana Vini*, in «Il Corriere vinicolo», XLII, 15 ottobre 1955. Lo sbilanciamento centro-settentrionale dell'organizzazione è testimoniato dalla distribuzione territoriale dei cinque laboratori enochimici sociali dell'UIV nella prima metà degli anni Cinquanta, di cui tre localizzati nel Settentrione, ad Asti, Milano e Verona – uno nel Centro Italia, a Firenze, e uno soltanto nel Mezzogiorno, a Lecce. Questi laboratori svolgevano funzioni essenziali di analisi chimica e consulenza commerciale, indispensabili per certificare la qualità dei lotti destinati soprattutto all'export; la loro localizzazione, dunque, accentuava il vantaggio competitivo delle aree tecnicamente più avanzate. Lo squilibrio derivava dall'evoluzione più rapida dell'industria enologica settentrionale e dalla capacità di regioni come la Toscana, con il caso emblematico del Chianti, di imporsi già nella prima metà del Novecento come riferimento produttivo e commerciale.

[804] Ercole Brambilla fu membro di varie federazioni e commissioni di categoria; già presidente della Federazione toscana degli industriali e commercianti del vino; vicepresidente della Federazione nazionale dei Cavalieri del Lavoro e presidente del relativo Gruppo centrale; membro del Consiglio dell'Ordine; Grande Ufficiale della Corona d'Italia; Cavaliere Mauriziano; presidente benemerito dell'Associazione italiana industriali vini; membro del Consiglio superiore dell'economia e del Consiglio superiore dell'industria. Secondo Brambilla, occorreva rafforzare l'export per drenare le eccedenze e intercettare segmenti a maggiore capacità di spesa, rendere più efficiente l'apparato repressivo contro le frodi, introdurre meccanismi permanenti di gestione delle eccedenze per attenuare la volatilità dei prezzi alla produzione e semplificare il prelievo attraverso un'imposta di circolazione modellata sull'esperienza francese.

[805] S.n., *Sulle ricorrenti crisi del vino*, in «Il Corriere vinicolo», XXXI-XXXII, 2 agosto 1952.

Le sue argomentazioni, rese pubbliche sulle colonne del *Corriere Vinicolo*, esprimevano la posizione della grande industria viticola che, all'interno dell'Unione, intendeva coniugare il potenziamento qualitativo del prodotto con una strategia di proiezione nei mercati euro-occidentali. Il dibattito in seno all'UIV vide prevalere la chiave commerciale che interpretava la perdita di quote di mercato come un deficit di posizionamento e di comunicazione correggibile mediante l'introduzione di standard qualitativi, opere di *branding* e campagne pubblicitarie. Nella Coldiretti si consolidò, invece, una lettura più sociale centrata sulla marginalizzazione delle campagne e sulla compressione dei redditi agricoli; di qui l'enfasi sulle ricadute occupazionali provocate dalla caduta dei prezzi e sulla necessità di protezione del comparto[806]. Sebbene le due interpretazioni muovessero da presupposti differenti, esse conversero progressivamente nella costruzione di una retorica di valorizzazione del "mangiare italiano" nei termini di un nazionalismo alimentare competitivo ma non autarchico, al fine di differenziare qualitativamente l'offerta interna dalle bevande transatlantiche e di recuperare quote di domanda nazionale ed europea attraverso il capitale simbolico territoriale. Tale sintesi retorica rimandava a una consolidata tradizione di nazionalizzazione dell'alimentazione, avviata già nell'età postunitaria e rafforzata dalle istanze belliche e dall'uso politico del repertorio culinario durante il fascismo, ma qui rielaborata in chiave di mercato come leva per la creazione di valore immateriale[807].

In effetti, l'apertura dei mercati alimentari negli anni Cinquanta condusse a una marcata diversificazione delle abitudini di consumo che progressivamente erose il ruolo del vino da tavola come bevanda quotidiana pressoché esclusiva. Il crescente successo della birra prodotta su larga scala, la diffusione di *cocktail* di matrice statunitense e l'affermazione di una gamma di bevande analcoliche gassate, fra cui la Coca-Cola e i

[806] «Troppo spesso si dimostra più interesse per un complesso di 500 operai di un'industria in crisi che non per un'intera massa di 50 o 100 mila contadini che, in conseguenza del crollo dei prezzi dell'olio o del vino, non avranno domani, non dico il companatico, ma neppure il pane». AP, Camera dei deputati, Discussioni, seduta del 17 maggio 1951, p. 18.304. Tema ripreso poi anche in E. Bernardi, *Paolo Bonomi, La Coldiretti e la storia d'Italia. Interpretazioni e nuovi documenti*, in «Rivista di storia dell'agricoltura», LXIV, 2, dicembre 2024, pp. 11.

[807] È la tesi di Bernardi espressa in ivi, p. 43. Anche la grande impresa vitivinicola condivideva analoghe considerazioni. Ancora Brambilla attribuiva al vino una dimensione culturale mediterranea e di identità nazionale che richiamava direttamente alcuni elementi della retorica del periodo fascista. Tuttavia, mentre per il regime di Mussolini questo discorso mirava essenzialmente al rafforzamento del consenso interno e a sostenere politiche economiche autarchiche, nella visione di Brambilla la stessa retorica assumeva un ruolo prevalentemente economico-commerciale, divenendo strumento di difesa del mercato interno e di valorizzazione competitiva sui mercati internazionali.

chinotti nazionali, costituirono il vettore principale di questa sostituzione. Le giovani generazioni urbane funsero da avanguardia e trasferirono nuovi modelli di consumo al resto della popolazione, accelerando un processo di "americanizzazione" delle pratiche sociali e gastronomiche[808]. Questo spostamento delle preferenze erose la centralità simbolica e nutrizionale del vino che fino a quel momento aveva costituito un elemento identitario della dieta familiare e un presidio rituale della socialità rurale. Un'indagine condotta da Doxa e citata da Bernardi mise in luce l'aumento della frequenza d'acquisto delle cosiddette bevande moderne, segnalando un cambiamento strutturale nei comportamenti di consumo. La trasformazione investì altresì la morfologia urbana poiché bar polifunzionali e ristoranti soppiantarono le osterie tradizionali esautorando il vino dal ruolo di mediatore sociale a basso costo. In sede parlamentare Ivanoe Bonomi interpretò questa evoluzione come una frattura culturale, osservando che persino i «ceti popolari [...] preferiscono spendere 50 lire per un quinto di litro di Coca-Cola piuttosto che 50 lire per mezzo litro di vino»[809].

Il richiamo alla tutela dei prodotti nazionali e la diffusa insofferenza verso la crescente presenza di beni di consumo d'origine americana si scontravano con il filoatlantismo dei governi centristi e, in ambito agricolo, della stessa Coldiretti. Da questa tensione derivò un rapporto ambivalente con il modello statunitense che non fu peculiare dell'Italia ma attraversò l'intero spazio politico e culturale dell'Europa occidentale[810]. L'afflusso ingente di alimenti confezionati e bevande d'oltreoceano più "seducenti" per le coorti giovanili incoraggiò in Italia, come in Francia, Belgio e Paesi Bassi, un discorso

[808] T. Clasio, *Un decimo della popolazione mondiale beve vino e nel decimo il vino lotta con le altre bevande*, in «Corriere vinicolo», XXXIX, 26 settembre 1953.
[809] AP, Camera dei deputati, Discussioni, seduta del 17 maggio 1951, p. 18.300, documento riportato anche in Bernardi, *La Coldiretti nella storia d'Italia*, cit., p. 100.
[810] L'arrivo della Coca-Cola in Francia tra il 1948 e il 1953 si trasformò in una vicenda emblematica perché la discussione non riguardò soltanto l'ingresso di una bibita americana ma coagulò ansie sanitarie, timori di concorrenza giudicata distorsiva e pulsioni di difesa identitaria. Intorno al prodotto si raccolse una coalizione composita formata dal Partito comunista francese, da segmenti dell'associazionismo vinicolo e da apparati amministrativi che contestarono l'impatto pubblicitario e la standardizzazione del marchio denunciandone l'effetto negativo sulle vendite delle bevande locali. Il governo di Parigi, stretto fra gli obblighi derivanti dal Piano Marshall e dalla collocazione atlantica e le pressioni interne, scelse una gestione attendista fatta di rinvii tecnici e consultazioni ripetute. Una legge approvata nel 1950 in Parlamento che autorizzava il divieto di bevande ritenute nocive fu percepita come un altro attacco contro la multinazionale statunitense, ma restò inapplicata. Dopo una lunga serie di perizie e verifiche amministrative la bibita risultò conforme alle norme sanitarie nel 1953; tuttavia la soluzione formale non dissolse il valore simbolico del marchio che continuò a incarnare per una parte dell'opinione pubblica l'avanzare del modello di consumo di massa statunitense e a fornire, per l'altra, l'immagine di una modernizzazione industriale inevitabile. R. F. Kuisel, *Coca-Cola and the Cold War: The French Face Americanization, 1948-1953*, in «French Historical Studies», XVII, 1, Spring 1991, pp. 96-116.

pubblico che elevava la valorizzazione delle produzioni nazionali a strumento sia di presidio delle quote di mercato interne sia di riaffermazione identitaria dentro la cornice atlantica[811].

Si radicò così tra gli Stati dell'Europa occidentale una visione condivisa che, fianco a fianco con le misure di limitazione quantitativa degli scambi intracomunitari, riconosceva nell'idea di un mercato comune europeo una risposta strategica al duplice obiettivo di stabilizzare gli sbocchi esteri e di attenuare gli effetti potenzialmente destabilizzanti della liberalizzazione commerciale internazionale. I maggiori produttori di vino, in particolare, lessero l'ipotesi di un'unione doganale come un'occasione per rendere durevoli e non più reversibili le catene di scambio spezzate dalle guerre e dai nazionalismi del primo Novecento e insieme per ricomporre una base culturale europea omogenea, perché fondata su modelli produttivi e di consumo affini e accomunati dalla medesima necessità di contenere l'avanzata dell'industria alimentare statunitense.

5.3 La costruzione di un mercato vitivinicolo comunitario dalla prospettiva dell'Unione italiana vini (1963-1970)

Nei primi anni Sessanta l'Unione italiana vini, in sinergia con l'Accademia della vite e del vino[812], promosse un ordinamento organico delle denominazioni di origine, sfociato nella legge delega 116 del 3 febbraio 1963 – frutto dell'iniziativa parlamentare di Paolo Desana, allora membro dell'ottava Commissione Agricoltura – e attuato dal DPR 930 del 12 luglio 1963. Il nuovo quadro normativo, colmando il precedente vuoto regolatorio, fissò i confini delle zone di produzione, stabilì rese massime per ettaro, specificò la composizione ampelografica, definì le pratiche enologiche consentite e

[811] Sul caso francese cfr. Castelletti, Benatti, op. cit., in particolare cap. 7, *Interludio: uno sguardo alla legislazione d'oltralpe*, pp. 93-102.
[812] L'Accademia della vite e del vino è un centro di studio e di divulgazione scientifica attorno alla coltura della vite e della produzione e della commercializzazione del vino. La sua istituzione fu formalizzata il 30 luglio 1949, a seguito di una proposta avanzata nel corso di un convegno settoriale tenutosi nell'agosto del 1947, alla presenza di cariche pubbliche, tra cui il Presidente della Repubblica Enrico De Nicola e il ministro degli Esteri Carlo Sforza. L'iniziativa, promossa da un gruppo di autorevoli tecnici e agronomi – tra i quali Nino Breviglieri –, trovò sin dall'inizio il sostegno delle istituzioni repubblicane, che ne riconobbero il valore strategico per la ricostruzione e la modernizzazione dell'agricoltura italiana. Castelletti, Benatti*, op. cit.*, p. 87.

introdusse requisiti chimici e organolettici vincolanti[813], tutelando giuridicamente l'origine come leva competitiva e strumento di politica territoriale. Poiché i vini di pregio provenivano perlopiù da aree collinari svantaggiate, la certificazione rafforzò il reddito agricolo locale, frenò lo spopolamento rurale[814] e, elevando i prezzi, sostenne simultaneamente l'export e la coesione socio-economica in vista dell'ingresso italiano nel Mercato comune europeo[815]. La creazione del Comitato nazionale per la tutela delle denominazioni[816], organo incaricato di esprimere pareri vincolanti sulla delimitazione delle aree produttive in raccordo con il Ministero dell'Agricoltura, fu salutata positivamente in sede UIV perché offriva al comparto un canale stabile di interlocuzione con le autorità pubbliche[817].

Il varo della legge fu favorito, inoltre, dall'impegno del ministro Mariano Rumor, a conformare l'azione governativa agli obblighi derivanti dall'Accordo di Lisbona, sottoscritto il 31 ottobre 1958 sotto l'egida dell'Organizzazione Mondiale della Proprietà Intellettuale[818]. Dal momento che il trattato garantiva che ciascun Paese aderente riconoscesse le denominazioni già certificate nel territorio di origine, la legge n. 903 era

[813] La legge 930 codificò la distinzione tra il vino da tavola e i vini di qualità, suddividendo questi ultimi nelle denominazioni DOC (Denominazione di Origine Controllata) e DOCG (Denominazione di Origine Controllata e Garantita). Prima che la norma entrasse in vigore, alcune imprese avevano già adottato forme autonome di tutela commerciale, registrando trentadue marchi legati al Chianti nelle tipologie superiore, stravecchio, da tavola e secco, spesso con etichette in inglese che confermano la precoce vocazione all'export del settore. L'obiettivo perseguito da Desana era quello di valorizzare le produzioni di pregio; tuttavia, molti vini non raggiunsero gli standard qualitativi minimi richiesti per la DOC. Ne risultò, all'interno della categoria, la coesistenza di prodotti molto eterogenei per qualità e valore commerciale, tanto che diversi produttori di livello preferirono continuare a commercializzare le proprie etichette nella fascia generica del vino da tavola. Solo con la legge n. 164 del 10 febbraio 1992, recante "Nuova disciplina delle denominazioni di origine dei vini", furono superate alcune delle principali criticità del sistema precedente. La classificazione continuò a basarsi sulle linee generali della legge del 1963, ma fu introdotto un criterio più selettivo fondato sulla qualità, che consentiva una più chiara individuazione dei vitigni e del *terroir* di provenienza. Cfr. Vaquero Piñeiro, Tedeschi, Maffi., *op. cit.*, pp. 64-65.

[814] Ivi, p. 105.

[815] Relazione dell'acc, sen, P. Desana, *Primo consuntivo dell'applicazione della legge per la tutela delle denominazioni di origine dei vini*, Accademia Italiana della Vite e del Vino, Siena, Atti, Volume XX (1968), Treviso, Arti Grafiche Longo & Zoppelli, 1968, pp. 137-144,

[816] Si tratta di un'istituzione consultiva del ministero dell'Agricoltura, composta da esponenti dello stesso ministero, del ministero dell'Industria e commercio, del ministero del Commercio con l'estero, rappresentanti dell'Istituto per il commercio estero, dell'Accademia della vite e del vino, dell'Associazione italiana enotecnici, dell'Ordine nazionale degli assaggiatori di vino, esperti in materia appartenenti a organizzazioni agricole e professionali in materia e un membro dell'Unione nazionale consumatori.

[817] P. G. Garoglio, *Raggiunto in extremis un importante traguardo*, in «Il Corriere vinicolo», XXIX, 22 luglio 1963.

[818] Della necessità di adempiere a questi impegni parlò Rumor nel 1959, in qualità di ministro dell'agricoltura, in un'interrogazione parlamentare dell'estate 1959 richiamava l'interesse del ministero a rispettare gli accordi di Lisbona. AP, Camera dei deputati, III Legislatura, Discussioni, Seduta pomeridiana del 22 luglio 1959, p. 10.313.

il prerequisito per far valere all'estero le eccellenze territoriali della produzione vinicola italiana.

L'anno 1963 segnò una netta cesura nell'evoluzione dell'Unione Italiana Vini. L'associazione, ridenominata Unione Italiana Vini-Federazione Nazionale del Commercio Vinicolo, rafforzò la propria funzione sindacale e raccordò la strategia di incremento dell'export con il progetto di integrazione comunitaria in via di consolidamento. Nello stesso anno la prima edizione del *Salone Internazionale delle Macchine per l'Enologia e l'Imbottigliamento* (SIMEI), promosso da Niederbacher, presentò al pubblico le tecnologie di cantina e di confezionamento più avanzate, segnando il passaggio dal vino sfuso a quello imbottigliato[819]. Su questa medesima traiettoria si collocarono le Giornate del Vino Italiano di Verona, inaugurate nel settembre 1967, che anticiparono le funzioni del futuro *Vinitaly* fornendo a tecnici e operatori un luogo di confronto su innovazione, promozione e scambi all'interno della nuova area doganale comunitaria[820].

All'inizio degli anni Sessanta il vino italiano si attestava su un prezzo medio di circa 40 franchi al litro, sensibilmente inferiore ai 70 franchi richiesti dai produttori francesi[821]. L'Unione italiana vini sosteneva che il differenziale di costo a favore della produzione nazionale avrebbe assicurato ai vini italiani un vantaggio competitivo in un mercato comunitario pienamente liberalizzato; riconosceva, nondimeno, che le accise interne continuavano a operare quali barriere indirette, tutelando le produzioni autoctone degli Stati membri e penalizzando le importazioni. Su tale snodo si concentrarono i lavori della *Conférence des organisations professionnelles des produits de la vigne, des spiritueux et de la bière*, convocata a Strasburgo il 5 aprile 1960 presso l'*Assemblée consultative* del Consiglio d'Europa e presieduta dal marchese Lucifero d'Aprigliano. In quell'occasione il delegato dell'UIV, Niederbacher, presentò una mozione che sollecitava la riduzione delle imposte indirette, ritenute responsabili della stagnazione dei consumi, e l'eliminazione delle discriminazioni tributarie fra bevande alcoliche nazionali e di provenienza estera. Sebbene la proposta non fosse posta in votazione, perché giudicata eccedente le competenze formali del Comitato degli esperti, rappresentò un tentativo

[819] Intervistato Niderbacher disse: "del resto, chi […] nelle case moderne può tenere botti e damigiane? L'avvenire è nella bottiglia". S.n., *Con gli «amici del vino» si parla di vitigni e di tappi*, in «Corriere della sera», 15 novembre 1963.
[820] Si sarebbe chiamata così dalla 5ª edizione, del 1971.
[821] L. Einaudi, *Premi o dazi?*, in «Corriere della sera», 25 agosto 1961.

qualificato della delegazione italiana di porre la questione fiscale al centro del confronto interassociativo come ostacolo strutturale al completamento dell'armonizzazione del mercato comunitario[822]. L'obiettivo era trasporre nell'ambito sovranazionale la richiesta di alleggerimento del prelievo fiscale che l'Unione italiana vini sosteneva a livello nazionale da oltre un decennio.

Il francese Fernand Chevalier, in rappresentanza della *Fédération des Associations Viticoles de France*, si associò alle argomentazioni di Niederbacher, rilevando che l'armonizzazione delle norme relative alla produzione e alla circolazione delle bevande alcoliche richiedeva un impegno congiunto fra operatori privati e autorità pubbliche, e che le accise rappresentavano l'ostacolo principale alla costituzione di un mercato unico autenticamente integrato. Di qui la sua proposta di un voto d'indirizzo generale da parte della Conferenza, rinviando a un momento successivo l'elaborazione di una risoluzione di dettaglio previo confronto con tutte le parti interessate[823]. Pur interlocutorio, il dibattito attestò la capacità dell'Unione italiana vini di operare nel nascente spazio politico comunitario non soltanto quale portavoce della filiera nazionale, ma come attore in grado di costruire coalizioni transnazionali su obiettivi condivisi. Nei primi anni Sessanta, l'incertezza circa la vocazione della CEE a divenire il principale foro di armonizzazione manteneva infatti aperta la ricerca di sedi alternative per promuovere percorsi settoriali d'integrazione fondati su regole comuni.

I rapidi sviluppi che condussero all'adozione dei primi regolamenti della Politica agricola comune nel 1962 rafforzarono la convinzione tra i vertici nazionali e le organizzazioni di settore che anche la disciplina del mercato vitivinicolo dovesse essere definita nell'ambito dell'unione doganale a Sei Stati. Due anni più tardi la Commissione istituì il *Comité consultatif vitivinicole* allo scopo di approfondire tali questioni con rappresentanti del mondo produttivo[824]; ai lavori partecipò anche Niederbacher, in

[822] Niederbacher precisò che la mozione non intendeva intervenire sui dazi doganali, bensì unicamente sulle accise interne applicate nei singoli ordinamenti nazionali, e che il suo obiettivo era quello di sollecitare una riflessione comune tra le delegazioni in vista di una possibile discussione futura. Assemblée consultative – Conférence des organisations professionnelles des produits de la vigne, des spiritueux et de la bière, Strasbourg, 4-5 avril 1960, *Deuxième séance*. AUIV, Serie: *Associazioni ed enti estero*, Sottoserie: *Conférence européenne des organisations professionnelles des produits de la vigne, spiritueux, bières et cidres* (aprile 1960-23 luglio 1963). L'archivio dell'Unione Italiana Vini, attualmente curato dall'archivista dott. Francesco Emanuele Benatti, è in fase di riordino; le collocazioni indicate in questa ricerca hanno pertanto carattere provvisorio.

[823] Ibidem.

[824] Istituito nel 1964 con l'obiettivo di uniformare la normativa nell'ambito dell'Organizzazione comune di mercato, il Comitato consultivo vitivinicolo rimase a lungo sotto l'influenza predominante dei governi

rappresentanza dell'UIV e dell'intera filiera[825], mettendo a frutto competenze settoriali che gli consentivano di interloquire con le omologhe rappresentanze comunitarie e con la burocrazia di Bruxelles. L'associazione destinò così le proprie risorse alla costruzione di uno spazio comunitario capace di assorbire la crescente offerta interna, seguendo una strategia ben distinta da quella della Coldiretti e di altre organizzazioni agricole generaliste, le quali mantenevano un atteggiamento più cauto per il timore che la liberalizzazione gravasse sulle colture estensive italiane. L'architettura per comparti della PAC finì per avvantaggiare gli organismi di filiera, che erano maggiormente in grado di fornire dati tecnici e proposte operative circostanziate e, al contempo, di familiarizzare con le procedure decisionali comunitarie.

Il consenso dei produttori italiani e dell'UIV intorno alla definizione di una disciplina vitivinicola comunitaria a sei Stati poggiava soprattutto sull'aspettativa che il vino italiano, grazie ai suoi minori costi di produzione, avrebbe conseguito un vantaggio competitivo stabile nel mercato comune, allora in rapida espansione e caratterizzato da una domanda in crescita sia per le etichette di pregio sia per i vini da tavola provenienti

nazionali, che ne condizionarono l'agenda. Per anni tale rigidità fu aggirata ricorrendo a seminari ad hoc, soluzione che consentiva una limitata discussione tecnica senza mettere in discussione gli equilibri politici interstatali. Nel 2004 l'organismo venne disciolto e sostituito da un nuovo Gruppo consultivo vitivinicolo, concepito per ampliare la partecipazione degli attori di filiera e per rendere il processo decisionale più trasparente e indipendente dai singoli esecutivi. Cfr. J. Lauze, *La Confédération Générale des Vignerons (du Midi) de sa création à sa fin. Un siècle de syndicalisme viticole (1907-1997),* Dissertation a l'Université Paul Valéry-Montpellier III, 2018, p. 410; A. Roger, *Syndicalistes et poseurs de bombes. Modalités du recours à la violence dans la construction des "intérêts vitivinicoles" languedociens*, in «Cultures & Conflits», 81-82, septembre 2011, pp. 49-80. Negli anni Sessanta e Settanta i sindacati vitivinicoli del Languedoc cercarono di consolidare la propria legittimazione come interlocutori riconosciuti dallo Stato centrale. In un sistema a impronta corporativa era infatti lo Stato a selezionare gli attori ritenuti rappresentativi di un settore, attribuendo loro il diritto di negoziare con il Ministero e di influire sull'indirizzo delle politiche agricole. Per ottenere tale riconoscimento, i dirigenti sindacali non si limitarono alle tradizionali forme di pressione istituzionale, ma si avvalsero anche dell'azione diretta e spesso violenta dei *Comités d'Action Viticole* (CAV).

[825] Le trattative ruotarono attorno alla necessità di disporre, dal gennaio di ogni esercizio, di stime attendibili della produzione vinicola suddivise per tipologia e destinazione, così da integrarle nei bilanci previsionali della Comunità. La Commissione invitò il Comitato a valutare la possibilità di suddividere la voce risorse in base alle principali categorie di impiego, con l'obiettivo di rendere tali bilanci uno strumento operativo per i futuri interventi di mercato. I delegati italiani, sostenuti da rappresentanti di cooperative e imprese industriali, osservarono però che una simile articolazione risultava prematura poiché mancava ancora una regolamentazione comunitaria compiuta sui vini di qualità prodotti in regioni determinate. Questa mancanza impediva di definire in modo oggettivo i criteri per la classificazione e la quantificazione dei vini di qualità. Alcuni partecipanti, tra cui Dettori, Marescalchi e lo stesso Niederbacher, proposero di limitare le stime ai soli vini già inclusi nella decisione del Consiglio del 4 aprile 1962, evitando così previsioni eccessivamente aleatorie. I verbali delle sedute sono conservati ne HAEU, CCEE, Agriculture (1958-1967), n. 406.

in larga parte dal Mezzogiorno[826]. In tale congiuntura non sorprende che Luigi Einaudi, economista e viticoltore, potesse già nel 1961 prevedere un consolidamento della presenza italiana nella nuova cornice commerciale europea, prospettando per il settore un percorso di stabilizzazione e di ulteriore sviluppo[827].

Tra la fine degli anni Cinquanta e l'intero decennio successivo la superficie vitata promiscua si ridusse drasticamente, passando da circa 3 milioni di ettari a poco più di 1,3 milioni[828], mentre la viticoltura specializzata, in precedenza circoscritta alla Puglia e alla Sicilia, si estese progressivamente anche al Veneto e all'Emilia-Romagna. Nel 1968 queste quattro regioni concorrevano al 47,7% della produzione nazionale di uva proveniente da vigneti specializzati; il Piemonte e la Toscana, pur dotate di antica vocazione viticola, rimasero invece ancorate a strutture produttive tradizionali meno coinvolte nei processi di razionalizzazione fondiaria[829]. L'espansione delle superfici e l'incremento delle rese non si tradussero, tuttavia, in un corrispondente progresso qualitativo: in ampie zone meridionali, soprattutto pugliesi e siciliane, si continuò a privilegiare la produzione di vini da taglio destinati ad altre regioni, rinunciando a investimenti in innovazione varietale e in miglioramento enologico. Tale orientamento quantitativo si sarebbe mantenuto dominante sino alla fine del XX secolo.

Ciò nonostante, gli esiti delle esportazioni, alla fine degli anni Sessanta, restavano altalenanti. La causa principale era individuata nell'assenza di un'Organizzazione comune di mercato per il vino, varata soltanto nell'aprile del 1970, cui si sommava un evidente deficit di politiche promozionali. La 12ª Mostra internazionale dell'alimentazione di Bologna di marzo 1969 pose al centro questo secondo tema, organizzando un convegno, dal titolo *Prospettive di esportazione dei vini d'origine*, cui parteciparono alcuni esperti e dirigenti dell'Istituto per il commercio con l'estero. In quella sede fu rilevato che la persistente marginalità dei vini italiani nei mercati europei derivava meno da una carenza qualitativa che da un radicato pregiudizio commerciale a

[826] Come si mostrerà nel capitolo seguente, l'aspettativa di un aumento della domanda all'interno della Comunità e la struttura marcatamente deficitaria della CEE nell'approvvigionamento vitivinicolo furono determinanti perché Gaetano Martino, ministro degli Esteri durante la ratifica del Trattato di Roma e esponente liberale, sostenesse l'adesione dei comparti viticoli e dell'agricoltura mediterranea al progetto comunitario.
[827] L. Einaudi, *Premi o dazi?*, in «Corriere della sera», 23 agosto 1961.
[828] Vaquero Piñeiro, Tedeschi, Maffi, *op. cit.*, p. 143.
[829] P. G. Garoglio, *Italia: primo paese vitivinicolo del mondo*, cit.

favore dell'offerta francese. In Germania occidentale, Regno Unito, Paesi Bassi e Svizzera, il lungo predominio distributivo transalpino continuava infatti a ostacolare la penetrazione dei prodotti italiani, nonostante il riconoscimento di decine di denominazioni d'origine. Di qui l'invito a finanziare una campagna promozionale di respiro coordinata dall'Istituto nazionale per il commercio estero per evitare ulteriori perdite di quota in un mercato europeo nel quale si facevano già sentire la concorrenza emergente delle viticolture spagnola e greca[830].

La questione della promozione commerciale era intrecciata con l'annoso problema delle frodi. Ripetuti episodi di sofisticazione avevano intaccato la reputazione complessiva del vino italiano, dimostrando che l'assenza di controlli severi trascinava nell'area grigia delle produzioni di bassa qualità anche le etichette di fascia alta. L'Istituto denunciò, pertanto, la competizione basata esclusivamente sul ribasso dei prezzi, ritenendola autolesionistica in quanto erodeva i margini delle aziende agricole a monte della filiera e incentivava pratiche illecite[831]. Ne derivò la richiesta di investimenti sistematici in trasparenza, certificazione analitica e tracciabilità, considerati prerequisiti indispensabili per costruire una reputazione duratura. I dati di bilancio confermavano il problema. A fronte di una produzione di 65 milioni di ettolitri, l'export nel 1968 non superò 1,67 milioni, per un valore di 26 miliardi di lire, mentre nello stesso arco temporale le importazioni, composte in larga parte da vino da tavola tedesco, registrarono un incremento del 141%. Il vino, pur rappresentando una delle risorse agricole più solide, rimaneva tra le meno valorizzate[832].

Alla fine del decennio il profilo qualitativo dell'export italiano presentava ancora una netta dicotomia. Da un lato si commercializzavano vini speciali, in particolare vermut e marsala, forti di una reputazione già consolidata; dall'altro si collocavano sui mercati europei vini da pasto di fascia media, competitivi sul piano del prezzo ma dipendenti dalla capacità dei produttori di rispettare standard qualitativi sempre più stringenti[833]. Nel

[830] P. Coscia, *Perché il nostro vino è snobbato all'estero*, in «La Stampa», 23 marzo 1969.
[831] «Di recente, ad una tavola rotonda dove si discutevano le vendite all'estero, un enologo diceva: «La concorrenza non va fatta sul prezzo, ma sulla qualità, Il vino da mille lire la bottiglia non deve essere venduto a 500 lire». Ibidem.
[832] Ibidem.
[833] Relazione di G. Messina, Convegno di Studio: Economia vitivinicola meridionale nel Mercato comune, *Viticoltura ed enologia del meridione ed il Mercato comune europeo*, Brindisi, 6-7 dicembre 1968, pp. 11. Emblematica in tal senso fu l'ordinanza ministeriale francese n. 67768 del 12 settembre 1967, che vietava l'utilizzo di vini esteri per il taglio, mentre ne manteneva l'ammissibilità per i vini nazionali. Questa misura mirava esplicitamente a proteggere le produzioni meridionali francesi, soprattutto alla luce del venir meno

contempo le produzioni meridionali, anziché dirigersi direttamente all'estero, continuavano a fluire verso il Settentrione, dove venivano impiegate secondo due finalità distinte. Una parte veniva distillata per fornire la base alcolica utile alla produzione di vermut e di altre bevande aromatizzate. La restante quota era destinata al cosiddetto taglio, pratica mediante la quale si miscelavano i vini meridionali con quelli locali al fine di correggerne la colorazione, il grado alcolico e la struttura.

Tali contraddizioni indussero l'Unione italiana vini a intensificare la pressione per l'adozione di un'Organizzazione comune di mercato (OCM) volta a sostenere l'export dei vini italiani di fascia medio-bassa. Fu soprattutto Niederbacher a sottolineare l'urgenza di negoziare una disciplina di mercato comune in grado di valorizzare l'offerta enologica del Mezzogiorno e consolidare la posizione del vino italiano nella CEE. Era, tuttavia, consapevole anche dei limiti negoziali entro cui si muoveva il governo nazionale, costretto dall'architettura multisettoriale della PAC a dirimere la concorrenza tra diversi comparti agricoli e a distribuire priorità e risorse su tavoli negoziali paralleli. Dalle colonne del *Corriere Vinicolo* sottolineò pertanto la necessità di inscrivere il nodo vitivinicolo in una strategia agraria complessiva, la cui coerenza avrebbe dovuto essere misurata sul saldo di costi e benefici derivante dall'appartenenza dell'Italia al Mercato comune europeo[834].

Niederbacher ipotizzò così due scenari opposti. L'Italia poteva accettare, in cambio di vantaggi conseguiti in altri ambiti, alcune pratiche tecniche tipiche dell'enologia franco-tedesca, come lo zuccheraggio. Oppure poteva puntare a fare del comparto vitivinicolo un'area di vantaggio comparato, rivendicando ai governi di Parigi e Bonn il riconoscimento della propria «enologia del sole»[835]. La divergenza tra il modello centro-europeo, imperniato su interventi tecnici correttivi, e quello mediterraneo, radicato nella maturazione naturale dell'uva e nelle specificità pedoclimatiche, costituì la principale fonte di attrito che i governi nazionali dovettero fronteggiare nel processo di armonizzazione normativa comunitaria. Pur consapevole dei propri margini ristretti,

---

delle forniture algerine e della crescente diffusione della pratica dello zuccheraggio. Analogamente, nella Repubblica Federale Tedesca si avviò la discussione di un disegno di legge che, pur ammettendo temporaneamente il taglio con vini rossi stranieri (per un massimo di otto anni e con obbligo di etichettatura come "vino rosso straniero"), ne vietava la pratica per i vini bianchi. Tali restrizioni testimoniavano le tensioni latenti all'interno del mercato comune europeo, in cui la libera circolazione dei prodotti si scontrava con gli interessi nazionali in materia di regolazione qualitativa e di protezione delle produzioni locali.

[834] A. Niederbacher, *Dove ci porta la CEE*, in «Il Corriere vinicolo», XLIX, 9 dicembre 1968.

[835] *Ibidem*.

l'Unione italiana vini cercò di agire come interlocutore legittimo in questa dialettica, sostenendo l'integrazione ma chiedendo al ministro dell'Agricoltura Sedati che essa riconoscesse pienamente la dignità delle produzioni italiane, in particolare meridionali.

La linea fu ribadita il 20 marzo 1970 quando il Consiglio direttivo dell'Unione approvò una relazione del presidente Migliorisi che criticava il progetto di regolamentazione comunitaria presentato dalla Commissione il 2 marzo. L'UIV respinse il divieto di mescolare vini bianchi e rossi, ritenendo che avrebbe pregiudicato l'utilizzo di ampie partite di bianco meridionale destinate al miglioramento cromatico e alcolico dei rossi settentrionali; contestò anche il limite di gradazione compreso fra 8,5 e 15 gradi, giudicato penalizzante per i vini dolci naturali del Sud[836]. Il tema più controverso rimase tuttavia lo zuccheraggio. L'Unione chiese un divieto assoluto di miscelare mosti o vini contenenti zuccheri esogeni e invitò il Ministero dell'Agricoltura a difendere in sede comunitaria le specificità storiche, climatiche e produttive nazionali, affinché trovassero adeguato riconoscimento nella futura architettura del mercato vinicolo comune[837].

Va detto che la questione dello zucchero alimentava anche divisioni all'interno del fronte viticolo nazionale. Una parte del settore italiano che produceva vini di qualità sembrava disponibile ad accettare l'arricchimento, purché limitato a casi di reale necessità e soggetto a rigorosi controlli, per non compromettere la competitività dei vini DOC e DOCG italiani; un'altra, dedicata alla produzione di vini comuni, soprattutto nel Mezzogiorno vi si oppose in modo netto. Questo secondo gruppo considerava tale pratica una minaccia sostanziale sia alla lotta alle frodi sia al principio di autenticità del vino "d'uva". Il dibattito confermò la difficoltà di conciliare l'esigenza di regole comuni con la tutela di modelli produttivi e interessi territoriali profondamente differenti.

I negoziati sul mercato vinicolo comune si protrassero sino all'approvazione del Regolamento 816 del 28 aprile 1970, che liberalizzò la circolazione dei prodotti vitivinicoli dopo un confronto politico e tecnico particolarmente serrato. Come rilevò

[836] Le rappresentanze italiane avevano sostenuto, senza ottenere accoglimento, l'introduzione di una gradazione alcolica minima generalizzata di 10° priva di discriminazioni basate sulla gradazione naturale e priva di limiti massimi definiti artificialmente. A loro giudizio soglie troppo permissive avrebbero penalizzato gravemente i vitigni nazionali più vocati e avallato la diffusione di prodotti di bassa qualità, con effetti favorevoli principalmente per gli operatori dell'Europa settentrionale. Tali questioni furono esaminate nel corso di un incontro congiunto tra l'Unione italiana vini e la Federazione nazionale del commercio vinicolo. S.n., Gli orientamenti delle categorie vinicole sui principali problemi del settore, in «Il Corriere vinicolo», XIII, 30 marzo 1970.

[837] S. Migliorisi, *Una mozione sui problemi di fondo dell'economia vinicola*, in «Il Corriere vinicolo», XV, 13 aprile 1970.

Niederbacher sul Corriere Vinicolo, la delegazione italiana abbandonò l'iniziale rifiuto dello zuccheraggio e accettò un compromesso che scambiava l'autorizzazione all'arricchimento con il principio di libertà d'impianto[838]. L'Unione italiana vini giudicò negativamente la scelta, denunciando la contraddizione tra l'obiettivo di elevare la qualità e la legittimazione di pratiche ritenute idonee a snaturare il prodotto e a distorcere la concorrenza. Pur riconoscendo l'antica tradizione dello zuccheraggio nell'Europa centrale, l'UIV ne contestava la reale controllabilità e temeva ripercussioni ambientali, economiche e produttive sfavorevoli all'Italia[839]. Niederbacher riteneva preferibile disciplinare gli impianti a livello nazionale tramite la delimitazione delle aree vitate, piuttosto che accettare un modello enologico fondato sull'aggiunta di zucchero[840]. Queste dinamiche resero evidente un nodo politico di fondo.

Il malcontento espresso dai produttori mise in luce un orientamento negoziale del governo non coincidente con le istanze dell'Unione italiana vini. Per accelerare l'ingresso del Regno Unito nella Comunità e ottenere contropartite in ambiti extra-vitivinicoli, l'esecutivo accettò la pratica dello zuccheraggio, mettendo in secondo piano le rivendicazioni dell'UIV. L'episodio sembra suggerire una funzione peculiare dei tavoli comunitari come sedi di compensazione intersettoriale tra gli Stati membri, dove le istanze delle singole categorie economiche nazionali dovevano essere subordinate alla costruzione di mediazioni di respiro più ampio.

L'imminente ampliamento della CEE lasciava prevedere un aumento significativo della domanda di vino; questa prospettiva rese politicamente sostenibile per l'Italia il compromesso sullo zuccheraggio, giacché l'allargamento degli sbocchi avrebbe consentito alla viticoltura nazionale di compensare le concessioni tecniche accettate in sede negoziale. L'Unione italiana vini condivise tale valutazione, confidando anche nel vantaggio di costo dei produttori domestici, e i traffici dei primi anni Settanta parvero confermarla: le spedizioni di vini da taglio verso la Francia superarono infatti i quattordici milioni di ettolitri[841]. Il successo commerciale provocò però reazioni protezionistiche

[838] A. Niederbacher, *Lo zuccheraggio*, in «Il Corriere vinicolo», XLIII, 4 maggio 1970.
[839] La concessione di una soglia di 8,5° come gradazione minima per il consumo, unita alla difficoltà di vigilare sulle aggiunte zuccherine, rischiava – a giudizio dell'UIV – di generare un'espansione incontrollata della produzione vinicola in aree già fortemente competitive, con effetti distorsivi sul mercato e gravi conseguenze per la viticoltura mediterranea.
[840] *Ibidem*.
[841] S.n., *Il vino italiano inonda la Francia*, in «Il Corriere vinicolo», XIX, 15 maggio 1972.

sempre più dure, culminate nel 1981 con un blocco doganale disposto dalle autorità francesi. L'UIV interpretò la misura come una violazione della libertà di circolazione sancita dal Trattato di Roma e inviò un telegramma di protesta al Quirinale, ai ministeri competenti, alle istituzioni comunitarie e alle principali associazioni di categoria, in cui sollecitava un intervento immediato per sbloccare i carichi fermi nel porto di Sète e applicare gli strumenti di tutela previsti dall'ordinamento europeo[842].

L'Unione italiana vini denunciò le misure doganali francesi come un aggiramento della normativa comunitaria e una violazione degli obblighi di libero scambio sanciti dalla CEE, ma al tempo stesso riconobbe che il contenzioso rifletteva problemi strutturali condivisi, in primis la riduzione della redditività agricola e l'accumulo di eccedenze. Se ne dedusse che il conflitto non poteva essere risolto con appelli formali ai regolamenti bensì con politiche comunitarie capaci di riequilibrare le disparità regionali. L'UIV, sviluppando una coscienza "europea", superò la difesa di parte e individuò nell'irrobustimento delle politiche di coesione – in particolare a sostegno delle colture mediterranee – la via maestra per attenuare le tensioni tra le due principali economie enologiche del mercato comune. Tale impostazione riaffermava la dimensione comunitaria quale sede legittima per definire strumenti comuni e destinare risorse alla modernizzazione delle aree viticole più fragili, affrontando alla radice le cause economiche e sociali della conflittualità intraeuropea[843].

5.4 L'esperimento dell'UIV del consorzio del vermouth (1970-1973)

L'Organizzazione comune di mercato del vino presentava un evidente punto debole, ovvero l'esclusione dei vini aromatizzati, fra cui il vermut, dal novero dei prodotti trasformati del comparto vitivinicolo soggetti alle tutele più incisive. Per essi la disciplina comunitaria si limitava a definizione merceologica, composizione e classificazione doganale, con l'unico obiettivo di prevenire distorsioni concorrenziali (ad esempio l'uso del vermut quale surrogato del vino per eludere prezzi o dazi). Mancavano, invece, un prezzo minimo comunitario e, soprattutto, i meccanismi di intervento e i prezzi di

[842] S.n., *Un telegramma dell'Unione italiana vini alle autorità nazionali*, in «Il Corriere vinicolo», XXXIII-XXXIV, 31 agosto 1981.
[843] *Ibidem*.

riferimento che la Commissione applicava agli altri vini. Data questa lacuna normativa, l'Unione italiana vini, su impulso di Niederbacher, promosse nel 1968 la costituzione del Consorzio per la tutela del Vermut italiano e dei vini aromatizzati a base amara[844]. L'iniziativa interessava un segmento che, sin dalla fine del XIX secolo, possedeva una marcata proiezione internazionale e rappresentava un asset rilevante dell'export degli alcolici nazionale. Attraverso il nuovo organismo l'UIV mirava a dotare il settore di un sistema di autoregolamentazione capace di sopperire all'assenza di strumenti comunitari, salvaguardando la qualità del prodotto e la competitività delle imprese italiane sui mercati esteri.

Lo statuto del nuovo organismo stabiliva un *corpus* di norme comuni concernenti sia la produzione sia la commercializzazione, prevedeva forme di collaborazione interna sotto il coordinamento dell'UIV e attribuiva rilievo a iniziative di tutela e promozione rivolte a fornitori, clienti, opinione pubblica e autorità competenti. Nucleo dell'azione consortile divenne la regolamentazione dell'uso esclusivo del marchio collettivo, concordata con l'Unione, onde evitare appropriazioni indebite da parte di operatori non legittimati, salvaguardando così l'identità e la reputazione del prodotto e colmando la pregressa lacuna normativa in materia di certificazione qualitativa. Il Consorzio amministrava altresì i contributi degli aderenti, destinandoli sia al finanziamento delle attività istituzionali, sia – ove necessario – alla costituzione di fondi regionali o di riserve per interventi di emergenza. In tal modo, l'UIV cercava di fornire al comparto un solido quadro di autoregolamentazione che avrebbe consolidato la qualità, l'immagine e la competitività internazionale delle produzioni italiane di vini aromatizzati[845].

Il principale ostacolo all'implementazione del progetto era la persistente riluttanza dei produttori ad aderire a strutture consorziali stabili e condivise[846]. Niederbacher

[844] «Il vermut italiano è indubbiamente il più famoso aperitivo del mondo, l'Italia ne produce 1.250.000 ettolitri, di cui quasi 600.000 vengono esportati». Comunicato alla stampa, Consorzio tutela vermut italiano, AUIV, serie 6, b. 5, f. 2.
[845] Statuto del Consorzio per la tutela del vermut italiano e del vino aromatizzato ad aromatizzazione amara, AUIV, serie 1, b. 1, f. 3.
[846] Il presidente del Consorzio Giacomo Sperone scriveva in una lettera indirizzata a ciascuna ditta: «mi auguro che tutti abbiano presente la situazione sempre più difficile della produzione e del consumo del Vermuth, ricordando a proposito la battaglia sempre più spietata da parte delle marche reclamizzate, degli aperitivi analcolici e dei nuovi prodotti che man mano sorgono sostenuti da mezzi pubblicitari notevoli. Quale arma ci rimane per difenderci di fronte a queste offensive sempre più dinamiche e potenti, se non quella di unirci e sentirci uniti? In un mondo economico e finanziario che si evolve sempre più verso le unioni e le concentrazioni, dobbiamo anche noi comprendere nella loro interezza i benefici del vecchio detto: l'unione fa la forza». Lettera di G. Sperone alle ditte, Milano, 6 giugno 1969, AIUV, serie 1, b. 3, f. 6

riconosceva tale diffidenza e insisteva sulla necessità di sostituire le logiche individualistiche con un senso di responsabilità collettiva. Sollecitava le imprese a sostenere l'iniziativa con spirito costruttivo, ricordando che tentativi analoghi erano falliti per divergenze marginali. Avvertiva inoltre che non tutte le variabili del programma consortile avrebbero potuto essere definite *ex ante* e che molte questioni, anche di rilievo, si sarebbero presentate in forma indeterminata, richiedendo un atto di fiducia nei confronti dell'ente promotore. L'Unione, in questa prospettiva, si impegnava a operare con imparzialità e diligenza, assumendo, come dichiarava lo stesso Niederbacher, il ruolo di «buon padre di famiglia», con l'obiettivo di prevenire squilibri e di assicurare un trattamento equo a tutte le imprese coinvolte[847].

Entro l'estate del 1970 il Consorzio fissò un prezzo minimo di 280 lire al litro, ritenendo tale soglia indispensabile per prevenire pratiche di dumping che avrebbero compromesso la tenuta economica dell'intero comparto del vermut. Le svendite sottocosto, infatti, non solo erodevano i margini di redditività delle imprese, ma generavano ricadute negative sull'occupazione e sulle condizioni dei lavoratori di filiera. Niederbacher presentò l'accordo sul prezzo minimo come un atto di responsabilità collettiva e sollecitò il sostegno compatto di tutte le aziende consorziate e delle rispettive reti distributive[848]. Il sostegno espresso da Federvini confermò la fondatezza dell'impostazione, ne consolidò la legittimazione istituzionale e ampliò la base di consenso del progetto[849].

L'esperimento consortile si innestò in un'area lasciata scoperta dalla normativa comunitaria, poiché i vini aromatizzati e spiritati, fra cui il vermut, non erano soggetti ad alcun dispositivo europeo di formazione del prezzo. Tale lacuna costrinse i produttori italiani a ricorrere a meccanismi di autoregolamentazione dal basso; tuttavia, il coordinamento volontario si rivelò strutturalmente fragile, tanto per la mancanza di

[847] Lettera di A. Niederbacher al direttore del Corriere vinicolo, S. Migliorisi, 11 giugno 1968, AIUV, serie 1, b. 3, f. 6.
[848] Lettera di A. Niederbacher, Milano, 24 luglio 1970, AUIV, serie 6, b. 5, f. 1. La riuscita dell'iniziativa dipendeva tuttavia da un rigoroso monitoraggio dell'osservanza: il Consorzio si assunse il compito di verificare l'applicazione effettiva del listino e di intervenire in caso di scostamenti. A tal fine Niederbacher invitò ogni impresa a trasmettere tempestivamente una copia del proprio listino aggiornato al 1° agosto, o in alternativa le istruzioni impartite alla rete di vendita. Tale adempimento non costituiva un'ingerenza, bensì un passaggio tecnico imprescindibile per attestare la tenuta dell'accordo e rafforzare la credibilità collettiva del settore nei confronti di clienti e fornitori.
[849] Lettera di G. Sperone alle ditte, Consorzio Tutela Vermut Italiano, 6° Comunicazione ai Consorziati, Milano, 7 ottobre 1968, AUIV, serie 6, b. 5, f. 2.

cogenza giuridica quanto per l'eterogeneità degli operatori coinvolti. Le criticità emersero già nei primi mesi di applicazione dell'accordo: la Casa Stefanini di Lugo, ad esempio, segnalò una brusca contrazione delle vendite, imputandola alla congiuntura sfavorevole ma, soprattutto, alla condotta di imprese che, sottraendosi a qualsiasi vincolo, praticavano sconti sistematici e aggressivi[850]. Queste strategie di prezzo non soltanto erodevano i margini di redditività, ma vanificavano la finalità stessa della disciplina concertata, mettendo in discussione la tenuta dell'intero progetto consortile[851].

Le fonti epistolari confermano la rapida erosione dell'intesa consortile. Le testimonianze provenienti dapprima da un produttore di Treviso e, di seguito, da un'azienda di Monticelli Terme delineano la parabola discendente dell'accordo sul prezzo minimo del vermut[852]. In particolare, era la ditta Giarola di Monticelli Terme a ribadire, con toni di evidente amarezza, il progressivo indebolimento dell'accordo, attribuendolo all'assenza di meccanismi coercitivi e all'indisciplina ormai diffusa tra le imprese aderenti. «Le buone intenzioni sono rimaste solamente sulla carta» giacché la quasi totalità dei concorrenti aveva ripreso a praticare listini nettamente inferiori a quelli stabiliti in sede consortile. Di fronte a tale deriva, la società comunicava l'imminente

[850] «Segnalazioni in tal senso ci pervengono un poco da tutte le parti d'Italia e la sensazione riportata dalla Clientela è quella di una vera e propria rottura dei prezzi e che ha altresì messo in discussione la serietà del Consorzio Tutela Vermouth. Ciò Ve lo diciamo a viso aperto e ci spiace veramente dover constatare che stia crollando quanto di buono e proficuo eravamo riusciti a creare». Lettera della ditta S. Stefanini, 22 marzo 1969, AUIV, serie 6, b. 6, f. 5. Anche l'azienda G. De Bonis di Lecce in una comunicazione al commissario Niederbacher si esprimeva così: «in questo momento io nutro solo dei dubbi e dei vaghi sospetti; e non aggiungo altro non possedendo, in atto, elementi tali da essere sostenuti da prove che, peraltro, non è stato facile poter ancora acquisire. Per mio conto, non mancherò di esperire i dovuti accertamenti. Ma ho ritenuto opportuno parlarne, sviscerando il mio pensiero direttamente ed apertamente a Lei che gode della mia massima stima, nella certezza che, anche da parte Sua, non mancherò di operare quell'approfondimento d'indagine che possa chiarire una così delicata situazione», Lettera di G. De Bonis, Lecce, 18 febbraio 1969, AUIV, serie 6, b. 6, f. 5.

[851] Lettera della ditta Sante Stefanini al Consorzio tutela vermouth, Lugo, 3 maggio 1971, AUIV, serie 6, b. 5, f. 4.

[852] Lettera di F. La Grassa a G. Robba e p.c. A. Niederbacher, Conegliano, 16 settembre 1970, AUIV, serie 6, b. 5, f. 4. La missiva di un produttore trevigiano inviata a Niederbacher offre un'evidenza concreta delle difficoltà operative che minavano l'accordo sul prezzo minimo del vermut, segnalando pratiche elusive da parte di alcune imprese. Il mittente riferiva che un rappresentante di una ditta astigiana, attivo in provincia di Treviso, aveva lasciato a un cliente una copia-commissione con un'offerta di vermut a un prezzo inferiore rispetto a quello stabilito collettivamente; denunciava inoltre che in promozioni combinate, articolate su una bottiglia di Americano, una di Vermut e una di Crema Marsala, quest'ultima veniva fornita in un formato superiore a quello pattuito, alterando il rapporto valore-prezzo dell'intero pacchetto. Tali condotte, osservava l'autore della lettera, rendevano sempre più arduo contenere il malcontento degli agenti locali e aprivano la prospettiva di una guerra dei prezzi capace di erodere in breve tempo i margini di tutti. Il mittente faceva un appello alla direzione dell'UIV affinché esercitasse una più incisiva azione di controllo, nella consapevolezza che l'assenza di strumenti coercitivi e la natura volontaristica del patto rischiavano di compromettere la tenuta complessiva dell'iniziativa.

adeguamento dei propri prezzi nelle province di Brescia, Roma, Latina e Frosinone ai livelli imposti dalla concorrenza, motivando la scelta con il desiderio di difendere le posizioni commerciali sotto minaccia. Il carteggio testimonia così i limiti di un meccanismo di autoregolamentazione privo di adeguati vincoli sanzionatori e mette in luce le difficoltà di un settore incapace di arginare la concorrenza al ribasso attraverso strumenti volontaristici[853].

Anche nel Mezzogiorno la tenuta del consorzio cominciava a mostrare segni evidenti di cedimento. In una comunicazione indirizzata alla direzione consortile, si lamentava con toni accorati il venir meno del rispetto degli impegni assunti da parte delle stesse aziende che in precedenza avevano sostenuto l'iniziativa: «nessuna Ditta, neanche le più qualificate, si attiene a quanto stabilito nelle varie riunioni». Al contrario, si segnalava il dilagare di una «sfrenata concorrenza» e di una «corsa spietata a qualsiasi tipo di vendita». Il quadro che ne emergeva era quello di un mercato disordinato, nel quale le logiche cooperative del consorzio venivano sistematicamente disattese, minando così la stessa legittimità dell'azione collettiva[854].

Le criticità emerse compromisero definitivamente l'accordo, che si sciolse nel dicembre 1973, a soli cinque anni dalla fondazione del Consorzio. L'esperienza mise in luce la fragilità di un coordinamento intra-professionale affidato alla sola volontarietà e ostacolato dalla scarsa familiarità delle imprese con questo genere di intese. In definitiva, il fallimento dell'esperimento segnalò l'incapacità del comparto del vermut di supplire, con meccanismi autonomi, all'assenza di un'autorità regolativa sovraordinata. L'esclusione dei vini aromatizzati dal perimetro dei regolamenti CEE privava il comparto degli strumenti di stabilizzazione previsti per altre categorie vinicole. La disciplina sovranazionale, pur dichiarandosi attenta alle specificità territoriali e ambientali, finiva in realtà per operare secondo logiche selettive e meccanismi di protezione differenziata, accentuando la marginalità dei prodotti rimasti fuori dal circuito regolato.

5.5 La vitivinicoltura italiana negli anni Ottanta tra europeizzazione e globalizzazione

[853] Lettera della ditta A. Giarola ad A. Niederbacher, 27 aprile 1973, AUIV, serie 6, b. 6, f. 5.
[854] Lettera della ditta S. Stefanini, Lugo, 23 marzo 1973, AUIV, serie 6, b. 6, f. 5.

L'espansione dell'export vinicolo italiano, avviatasi nei primi anni Settanta, si mantenne vivace fino alla metà degli Ottanta grazie a una duplice congiuntura favorevole. Sul versante istituzionale, la graduale liberalizzazione degli scambi all'interno del Mercato comune europeo aveva rimosso le barriere tariffarie e gli oneri doganali, agevolando l'accesso di vino italiano ai mercati continentali. Sul versante della domanda, nei principali Paesi dell'Europa centro-settentrionale si diffuse un processo di «mediterraneizzazione» dei consumi alimentari[855]. Olio d'oliva, ortofrutta fresca e pasta divennero emblemi di un modello nutrizionale ritenuto più salubre rispetto alle diete tradizionali nordiche. A questo mutamento negli stili di vita si accompagnò un incremento strutturale della propensione all'acquisto di vino, considerato parte integrante della dieta mediterranea. La combinazione di condizioni normative più favorevoli e di un clima culturale recettivo rese dunque il mercato tedesco lo sbocco privilegiato per i produttori italiani[856].

Come abbiamo visto, anche la Francia registrò nello stesso periodo un incremento di domanda per vini italiani da tavola e da taglio destinati all'assemblaggio di *cuvée* locali, grazie alla convenienza di prezzo e alla stabilità qualitativa offerta dai fornitori italiani. Negli Stati Uniti, invece, l'evoluzione dei gusti dei consumatori creò spazio per i vini italiani di fascia medio-alta. Tale segmentazione premiò le aziende con maggior dotazione di capitale che potevano investire in tecnologie di cantina e nel *packaging*. La possibilità di introdurre in quel mercato etichette più raffinate migliorò i margini unitari di questa categoria di aziende[857].

Il progressivo orientamento della domanda verso vini di maggiore pregio indusse, tra la fine degli anni Settanta e l'inizio degli Ottanta, una profonda trasformazione dei modelli produttivi italiani: l'epica del "vino contadino" cedette il passo a una conduzione tecnico-scientifica della cantina. Si impose così la figura dell'enotecnico, responsabile della gestione razionale delle fermentazioni, dei processi di stabilizzazione e dei controlli analitici secondo protocolli chimico-microbiologici che sostituivano prassi fin lì

[855] L. Mondini, *Il vino italiano in pieno boom. Esportazioni salite del 51,9%*, in «Corriere della sera», 2 ottobre 1979.
[856] Ibidem.
[857] S.n., *Metà del vino bevuto negli U.S.A. è prodotto nelle nostre cantine*, in «Corriere della sera», 26 maggio 1979

prevalentemente empiriche[858]. Agli occhi dell'Unione italiana vini la centralità dell'enotecnico trascendeva il mero miglioramento qualitativo, dal momento che la produzione controllata di vino costituiva anche la difesa più efficace contro le frodi. La crisi del metanolo del 1986 confermò la solidità di questo nesso. Laddove difettavano competenze tecniche e sorveglianza rigorosa, l'adozione di scorciatoie illegali diveniva più probabile, producendo esiti devastanti tanto per la salute pubblica quanto per la reputazione del comparto.

L'ascesa della figura dell'enotecnico va colta entro un più ampio processo di rifunzionalizzazione dello spazio rurale, che a partire da quegli anni iniziò a essere considerato non più come mero residuo di arretratezza, bensì come ambito portatore di potenzialità moderne e dinamiche di innovazione. Il paesaggio agrario, i saperi tradizionali e le produzioni tipiche furono progressivamente concettualizzati come patrimoni immateriali da preservare. Tutto ciò mentre l'ampliamento dei mercati e la crescente attenzione dei consumatori all'origine territoriale incentivarono modelli agricoli orientati alla qualità e alla distintività piuttosto che al mero incremento delle rese. Nelle aree marginali, tale dinamica iniziò a scalfire la subordinazione dell'agricoltura all'industria, dando avvio a una lenta rinegoziazione dei rapporti tra città e campagna. Pur con sviluppi disomogenei, maturò una nuova consapevolezza del rurale, non più percepito come residuo del sistema urbano-industriale, ma come ambito dotato di risorse proprie, capace di attivare percorsi di sviluppo endogeno[859]. Va inoltre riconosciuto che la conduzione tecnico-scientifica della cantina non rappresentava soltanto un passo avanti nelle pratiche di vinificazione, ma anche l'indicatore di un'economia agricola che dal sistema di aziende medio-piccole a conduzione familiare si era evoluto in un comparto sempre più in grado di dialogare con attori istituzionali e mercati internazionali.

Jacques Rémy, nel suo studio sul quadro francese, ha messo in discussione la centralità dell'azienda familiare quale principale soggetto socioeconomico dell'agricoltura euroccidentale a fronte dell'affermarsi, dalla seconda metà degli anni Settanta, di un modello di impresa "moderno". Egli ha decostruito così l'immagine fittizia

[858] «È ora di sfatare – dicono gli enotecnici – i miti secondo cui il vino buono è solo quello del piccolo agricoltore: l'enologia, ormai, è una scienza, di cui purtroppo molti abusano, smerciando prodotti di infimo ordine, ma è una scienza che è anche in grado di far rendere al massimo i vigneti e di creare un vino che è il *non plus ultra* in fatto di gusto e di genuinità». Ibidem.
[859] F. Sotte, *Per un nuovo patto sociale tra gli agricoltori e la società*, in «La Questione Agraria», 65, marzo 1997, pp. 7-15.

di mondo rurale monolitico e autosufficiente, introducendo la nozione di società agricola «post-familiare»[860]. In tale prospettiva, il panorama agricolo si sarebbe via via avvicinato a un sistema articolato e plurale, dove strutture sociali di lunga tradizione convivevano con ambizioni imprenditoriali più aggiornate e orientate al mercato. Tradizione e innovazione non si escludevano a vicenda, bensì intrecciavano una dialettica originale capace di generare nuove forme di cooperazione e di investimento. Questo modello analitico è rilevante, perché ridiscute le pratiche sociali che hanno animato il mondo rurale negli ultimi decenni del XX secolo e pone l'accento proprio sulle discontinuità all'interno della costellazione simbolica propria del mondo contadino. Questa lettura, in particolare, sembra ricalcare la linea evolutiva della viticoltura italiana, che anche nel Mezzogiorno cominciò ad acquisire livelli di specializzazione notevoli. Una trasformazione, questa, che non può essere espunta dal parallelo processo di ridiscussione della PAC e di conseguente liberalizzazione dei mercati internazionali richiesta in sede GATT per tutta la seconda parte degli anni Ottanta[861].

Negli ultimi decenni del XX secolo una nuova generazione di agricoltori, più giovane e più qualificata, si fece strada contribuendo a ridefinire l'identità dell'imprenditoria agricola. Si affermarono così modelli aziendali orientati alla multifunzionalità, alla qualità delle produzioni, alla sostenibilità ambientale, spesso legati a un rapporto più diretto con il consumatore e con il territorio[862]. In questo quadro, la tradizionale dicotomia tra urbano e rurale perse progressivamente rigidità, lasciando spazio a forme di interdipendenza e interazione che ridisegnarono la geografia delle relazioni economiche e sociali nel Paese. Uno degli aspetti più evidenti di questa trasformazione fu la diffusione di forme di pluriattività e *part-time farming*[863]. L'integrazione del reddito familiare agricolo con fonti lavorative esterne – nei servizi, nel

[860] J. Remy, *Introduction*, in B. Hervieu, N. Mayer, P. Muller, F. Purseigle, J. Remy (eds.), *Les mondes agricoles en politiques. De la fin des paysans au retour de la question agricole*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010, pp. 47-50.
[861] Cfr. P. Muller, *Les capacité des élites agricoles à penser le global*, in *Les mondes agricoles en politiques,* cit., pp. 342-345.
[862] Cfr. *Letture territoriali dello sviluppo agricolo*, G. Fabiani (a cura di), Milano, FrancoAngeli, 1991.
[863] Il fenomeno è stato prevalentemente analizzato per casi territoriali, cfr. G. Anania, *Famiglie, aziende e mercato del lavoro in un'area del Mezzogiorno interno*, in «La Questione agraria», 20, dicembre 1985. Tale evoluzione ha interessato tutte le economie sviluppate ed è stata oggetto di numerose riflessioni, cfr. A. Cavazzani, A. M. Fuller, *International perspectives on part-time farming: a review*, in «GeoJournal», VI, 4, January-November 1982, pp. 383-389; R. Gasson, *Part time farming strategy for survival?*, in «Sociologia ruralis», XXVI, 3-4, December 1986, pp. 364-376; A. Kimhi, *Is Part-Time Farming Really a Step in the Way Out of Agricultural?*, in «American Journal of Agricultural Economics», LXXXII, 1, February 2000, pp. 38-48.

turismo, nell'artigianato – rese anche possibile la sopravvivenza di molte piccole aziende a conduzione familiare, che altrimenti sarebbero state espulse dal mercato.

L'adeguamento ai regolamenti comunitari e ai programmi regionali di sviluppo impose investimenti in tecnologia, riassetti fondiari e integrazioni di filiera. Tali investimenti avrebbero dovuto, almeno nelle intenzioni, rafforzare la competitività[864]. Questo sforzo, però, si collocò in una congiuntura che ne limitò gli effetti: l'inflazione persistente, la priorità attribuita alla salvaguardia dell'occupazione e l'aumento del debito pubblico compressero i margini di una politica agricola espansiva, costringendo lo Stato a operare entro vincoli stringenti. A tali condizioni interne si sommarono quelle esterne[865]. La Politica agricola comune, pur continuando a offrire trasferimenti e strumenti di sostegno, si fece progressivamente più prescrittiva, con un apparato regolativo via via più complesso che frenò ogni ipotesi di crescita quantitativa nei segmenti produttivi già eccedentari come il vino. L'allargamento comunitario alla Grecia, alla Spagna e al Portogallo aggravò ulteriormente la pressione concorrenziale sulle colture mediterranee, ampliando l'offerta interna di prodotti simili e accelerando il percorso di molte filiere italiane verso una strategia di specializzazione qualitativa.

Negli anni Ottanta il sistema vitivinicolo europeo attraversò una fase di transizione profonda. La concomitanza tra la nuova concorrenza proveniente dalle aree euro-mediterranee e le politiche comunitarie di contenimento delle eccedenze impose il superamento del paradigma quantitativo che aveva orientato la crescita postbellica del settore, sostituendolo con un modello fondato sulla qualità, sulla tipicità e sulla sostenibilità. Questo mutamento comportava anche una revisione dei rapporti tra il sistema della produzione agricola e il mondo della trasformazione industriale e della distribuzione commerciale. La risposta a tali trasformazioni assunse la forma di nuove forme di interlocuzione multisettoriale, nelle quali la componente agricola rimase però subordinata agli attori industriali e commerciali, mentre la creazione di valore si spostò progressivamente verso le fasi di trasformazione e distribuzione[866]. Nel medesimo

[864] Cfr. G. Somogyi, *Bilancia con l'estero dei prodotti alimentari*, in CNEL, *Rapporto sulla bilancia dei pagamenti*, Roma, 1982; Cnel, *Rapporto Cnel su bilancia agricolo-alimentare e politica agraria*, cit.
[865] G. Fabiani, *L'evoluzione dei sistemi agricoli contemporanei*, in *Studi sull'agricoltura italiana,* cit.
[866] Sull'evoluzione dell'*agrobusiness* cfr. G. Di Sandro, *Agricoltura e sistema economico*, in «Rivista di politica agraria», XXIII, 4, dicembre 1976, pp. 21-56.

periodo la grande distribuzione passò sotto il controllo di gruppi multinazionali, consolidando assetti oligopolistici nell'ultimo segmento della filiera[867].

L'Unione italiana vini interpretò l'evoluzione del mercato entro una linea di coerente continuità ideologica, oscillando tra un credo liberista fondato sulla qualità[868] e la richiesta di correttivi pubblici ogniqualvolta gli squilibri commerciali lo imponessero. Nei momenti di tensione con la Francia, o nelle fasi di sovrapproduzione interna, l'associazione chiedeva al governo di mobilitare l'Istituto nazionale per il commercio estero affinché finanziasse campagne promozionali e attivasse misure di sostegno all'export, con l'obiettivo di riequilibrare i flussi e salvaguardare i livelli di prezzo[869]. Questa strategia fu presidiata da Luigi Deserti, alla guida dell'UIV fino al 1977 e, subito dopo, presidente dell'ICE (1978-82)[870]. La sua doppia investitura, seguita all'UIV dalla

[867] Una sintesi particolarmente efficace del ruolo svolto dall'industria agroalimentare e dal sistema distributivo in Italia si rinviene in Fanfani (*L'agricoltura in Italia*, cit., capitoli IV e V, pp. 85-118). L'autore ricostruisce le dinamiche economiche e produttive che hanno consentito l'ascesa della grande distribuzione organizzata, mettendo in luce gli effetti strutturali dell'ingresso di questo nuovo attore nel comparto agroalimentare. L'analisi quantitativa di Fanfani consente di apprezzare l'espansione del settore distributivo italiano, ma evidenzia altresì i limiti della partecipazione imprenditoriale nazionale rispetto alla maggiore articolazione degli agglomerati francesi e tedeschi (Fanfani, pp. 90-105). Meno indagato risulta invece il quadro normativo vigente e le ragioni strutturali alla base della minore competitività della GDO italiana sul piano europeo e internazionale. A tal proposito, l'esperienza statunitense offre un utile confronto per lo studio delle determinanti legislative e di mercato che hanno favorito la rapida ascesa di alcune grandi imprese come *Wal-Mart*. E. Basker, *The Causes and Consequences of Wal-Mart's Growth*, in «Journal of Economic Perspectives», XXI, 3, Summer 2007, pp. 177-198. Sarebbe pertanto proficuo inquadrare l'evoluzione della grande distribuzione alimentare in Italia all'interno di una disamina più ampia delle politiche legislative adottate a partire dagli anni Ottanta. Tali interventi hanno contribuito a spostare l'asse da un sistema caratterizzato da numerose aziende di piccola scala, spesso ubicate nei centri urbani, verso un modello dominato da poli distributivi di grandi dimensioni, con conseguente ridefinizione dei rapporti di forza lungo l'intera filiera. Pur manifestandosi già negli anni Ottanta, il fenomeno raggiunse piena maturità negli anni Novanta e Duemila, quando la GDO assunse un peso strutturale nel tessuto urbano e suburbano, trasformando in modo duraturo i modelli di consumo e la geografia economica del settore alimentare italiano. Un'analisi di riferimento sull'insieme di queste trasformazioni è offerta dal fascicolo monografico coordinato da E. Viviano dal titolo: *La grande distribuzione organizzata e l'industria alimentare in Italia*, in «Questioni di Economia e finanza», CXIX, marzo 2012.

[868] «L'Unione italiana vini, che ha sempre sollecitato una intesa sempre più stretta tra le diverse forze del mondo vinicolo, è quindi impegnata in prima linea per la costruzione di questa nuova frontiera per il rilancio del vino non solo in Italia, ma nel mondo intero». *Uniti si vince*, in «Il Corriere vinicolo», LI-LII, 24 dicembre 1984.

[869] L'UIV cercò anche di osservare il modello francese. S.n., *Come si fa in Francia la propaganda al vino*, in «Il Corriere vinicolo», XXXV, 9 settembre 1985.

[870] Deserti, forte di una visione che univa competenza settoriale e sensibilità istituzionale, ricoprì altresì la presidenza del *Programme Cooperative Industry* presso la FAO e fu consigliere nazionale di Confcommercio. Il suo percorso era iniziato in politica locale come consigliere comunale per il Partito Liberale tra il 1964 e il 1970, sotto le amministrazioni dei sindaci Giuseppe Dozza e Guido Fanti. M. Curati, *Un impero di brìndisi con le bollicine francesi*, in «l'Unità», 28 dicembre 1994; S.n., *È morto Luigi Deserti, Cavaliere del Lavoro e padre della D&C*, in «Il Resto del Carlino», 25 maggio 2011.

nomina del produttore Luigi Cecchi, sembra sancire un raccordo organico tra la rappresentanza di categoria e le strutture pubbliche di promozione estera[871].

Accanto alle questioni commerciali vi era il problema della revisione del regolamento comunitario sulla commercializzazione del vino. Infatti, in quel frangente la PAC si stava muovendo lungo la strada del contenimento dei prezzi e dell'introduzione di misure di contenimento della produzione eccedentaria. Dinanzi a un eccesso cronico di offerta, la Commissione adottò nel 1983 un'impostazione spiccatamente dirigista allo scopo di comprimere le rese. Il regolamento del 1983[872] stabilì il conferimento obbligatorio alla distillazione del vino comune nel momento in cui le giacenze superavano l'equivalente di cinque o sei mesi di fabbisogno comunitario. A ciascun produttore venne assegnata una quota calcolata in base alla resa per ettaro, alla tipologia e al titolo alcolometrico, da avviare a distillazione a un prezzo pari al 60% di quello di orientamento, generando effetti analoghi a un prelievo fiscale regressivo. All'interno dell'Unione tale disposizione fu percepita come un'imposizione fiscale mascherata. Pietro Caviglia, segretario generale del SIMEI, ne evidenziò la natura para-tributaria poiché obbligava i viticoltori a cedere una parte rilevante del proprio vino a un prezzo fortemente ridotto, comprimendo immediatamente i margini e gravando in misura crescente sulle aziende a più elevata produttività. L'assenza di meccanismi compensativi e la mancanza di benefici tangibili a breve termine confermarono agli occhi dell'UIV il carattere regressivo di una norma concepita per ridurre le eccedenze ma trasferita quasi integralmente sui bilanci aziendali[873].

Di fronte a questo quadro l'organizzazione rilanciò la critica al conferimento forzoso, denunciandone non solo l'iniquità ma anche l'inefficacia. La convivenza di distillazioni volontarie, aiuti nazionali e declassamenti di categoria attenuava gli effetti di contenimento dell'offerta e spingeva i viticoltori a compensare la perdita di reddito aumentando le rese residue. Invece di risolvere l'eccesso di vino, la misura finì per

[871] È interessante, ad esempio, considerare che alla fine degli anni Ottanta l'Istituto per il Commercio Estero si sarebbe dotato di un Centro espositivo a Londra, situato in Piccadilly e dotato di una enoteca permanente riservata ai vini italiani. S.n., *Nuovo centro espositivo dell'ufficio ICE di Londra*, in «La Gazzetta vinicola», XXII, 28 maggio 1990. La Gazzetta vinicola è l'organo di stampa ufficiale della Federvini. Rispetto al Corriere vinicolo, si distingue per la sua funzione prevalentemente di sintesi: attraverso un impaginato orientato a segnalare tempestivamente le novità normative, le iniziative promozionali, i bandi comunitari e le tendenze di mercato, la Gazzetta funge da vetrina delle informazioni più rilevanti che coinvolgono l'intero comparto.
[872] Regolamento (CEE) n. 2179/83 del Consiglio, del 25 luglio 1983.
[873] Caviglia, *op. cit*., p. 61.

cristallizzare le giacenze e alimentare un circolo vizioso di sostegni emergenziali che né la riduzione dei consumi né la nuova geografia comunitaria rendevano più sostenibile. L'associazione denunciò così la distillazione obbligatoria come un onere ingiusto che, anziché correggere l'eccesso di offerta, penalizzava la competitività delle imprese, scaricando sui viticoltori il costo di una politica priva di correttivi finanziari in grado di mitigarne l'impatto economico. L'inasprimento di questa misura con un secondo regolamento del 1987, il n. 822, scatenò una dura reazione proprio dell'UIV in seno al *Comité consultatif vitivinicole*[874].

La misura sanciva di fatto il percorso di progressivo disimpegno dell'autorità comunitaria dalla gestione congiunturale delle crisi di mercato, trasferendo l'onere dell'aggiustamento sulle singole imprese. L'efficacia del provvedimento risultò ulteriormente compromessa da un simultaneo calo dei consumi interni, legato ai mutamenti negli stili alimentari delle nuove generazioni e alla diffusione di bevande sostitutive. L'arretramento della domanda nazionale rese quindi più onerosa la gestione degli stock eccedentari acuendo il problema di potenziali tensioni all'interno del comparto vitivinicolo[875]. Lo scandalo del metanolo del 1986, che inflisse un grave danno d'immagine al vino italiano, accelerò la riconversione produttiva già auspicata dall'Unione Italiana Vini e ne rafforzò l'impegno a orientare il comparto verso una specializzazione qualitativa. Ristrutturazioni societarie, fusioni fra cantine[876] e l'adozione diffusa di pratiche enologiche avanzate inaugurarono una nuova fase in cui l'elevazione dello standard d'offerta divenne prerequisito per la competitività internazionale. Malgrado le fragilità emerse e gli scandali occorsi, il mondo viticolo nazionale mantenne un orizzonte di cauto ottimismo. Al XXIII° *Vinitaly* del 1989, il ministro dell'Agricoltura Calogero Mannino (1988-1989) sottolineò il rinnovato dinamismo del mercato,

[874] La seduta del febbraio 1989 del Comitato vide la delegazione italiana contestare l'applicazione rigida delle rese massime previste dal regolamento per la distillazione obbligatoria. La norma imponeva ai produttori che superavano del 200% la resa media nazionale – in Italia 77 hl/ha – di distillare il 75% del vino. Questa misura complicava soprattutto la posizione delle grandi aziende del Mezzogiorno, in un momento peraltro di scarsa offerta e prezzi elevati. La delegazione italiana richiese l'attivazione di una clausola che consentiva di ripartire il quantitativo da distillare riducendo il tetto massimo. S.n., *Netta opposizione italiana alle fasce di distillazione*, in «Il Corriere vinicolo», VIII, 27 febbraio 1989.

[875] «I consumi italiani di vino sono passati, in '40 anni, dai 119 litri ai 59 litri pro-capite – circa la metà del vino a testa, che si consumava una generazione fa. Il discorso del vino allora, per la Puglia, diventa un problema, perché si salvano i vigneti che fanno prodotti di altissima qualità, si devono spingere le lavorazioni per il vino raffinato e per il resto si prende quello che viene». R. Prodi, *Conclusioni. Linee di politica economica per il settore agro-industriale nel Mezzogiorno*, in *L'industria agroalimentare nel Mezzogiorno*, cit., p. 249.

[876] S.n., *Vino, maxifusione tra cantine sociali*, in «Il Corriere della sera», 26 novembre 1989.

evidenziando come la strategia qualitativa stesse iniziando a produrre risultati tangibili. Il suo richiamo allo squilibrio non solo quantitativo ma qualitativo – «si consuma poco, ma si consuma meglio» – condensò la convinzione diffusa tra gli operatori che il futuro del settore dovesse poggiare su produzioni certificate e distintive, in modo da rilanciare l'export e ricostruire la fiducia dei consumatori[877].

Anche il noto sociologo Francesco Alberoni, intervenuto al convegno per il centenario dell'UIV, interpretò la contrazione della domanda europea alla luce di una parallela «mondializzazione dei consumi», sottolineando il carattere strutturale e non ciclico delle nuove abitudini alimentari in un mondo globalizzato. Secondo lo studioso, i mercati internazionali stavano infatti acquistando una sempre maggiore segmentazione, in cui prodotti di fascia alta, pur commercializzati in volumi contenuti, riuscivano a inserirsi con successo in regimi alimentari via via più complessi[878]. La contrazione dei consumi domestici, indotta da modelli di vita in evoluzione e da una sensibilità crescente rispetto agli effetti dell'alcol, va pertanto interpretata come manifestazione di un più ampio riorientamento dietetico di portata globale, o quantomeno condiviso trasversalmente dalle società del mondo industrializzato. In tale contesto il vino si sarebbe definitivamente svincolato dalla dimensione quotidiana assegnatagli dalle società rurali mediterranee, conservando tuttavia una presenza stabile sui mercati internazionali grazie alla crescente valorizzazione dell'identità territoriale e all'elevazione qualitativa dell'offerta, divenuta requisito imprescindibile per competere in un panorama internazionale sempre più esigente.

Il rilancio del prodotto italiano sul mercato internazionale richiese quindi un adeguamento dell'architettura normativa in materia di indicazioni geografiche. La revisione della legge n. 930 del 1963 si concluse con la promulgazione di una seconda legge, la n. 164 del 1992, che introduceva la categoria delle Indicazioni Geografiche Tipiche (IGT). Tale innovazione, sostenuta dall'Unione, fornì al settore uno strumento idoneo a garantire la tracciabilità e la valorizzazione territoriale per quelle produzioni che si collocavano al di sotto dei livelli DOC e DOCG sotto il profilo organolettico, ma che

[877] M. Moreschi, *È iniziata la riconquista delle posizioni perdute*, in «Il Corriere vinicolo», XVI, 1989.
[878] M. Mancini, *Qualità: una strada obbligata per il vino italiano del 2000*, in «Il Corriere vinicolo», XXI, 1995.

erano pur sempre meritevoli accedere ai mercati internazionali[879]. Le rilevazioni svolte presso il *Comité consultatif vitivinciole* della Comunità europea nel 1991 confermavano infatti una domanda in costante crescita per vini di marca e di qualità non circoscritti alle sole denominazioni di origine controllata[880].

L'apertura dei mercati internazionali e la crescente competizione sui segmenti a maggiore valore aggiunto imposero, lungo gli anni Novanta, significativi investimenti in attrezzature di cantina, linee automatizzate di imbottigliamento e sistemi analitici di controllo qualità[881]. Questo processo di *upgrading* tecnologico spostò il fulcro della redditività dai conferimenti di uva alle fasi di trasformazione e confezionamento, accrescendo il peso economico e politico delle imprese dotate di impianti industriali e di marchi proprietari rispetto ai puri operatori commerciali. Tale mutamento degli equilibri di filiera si rifletté all'interno dell'Unione italiana vini. Per prevenire conflitti fra istanze eterogenee e garantire una rappresentanza funzionale delle diverse professionalità, l'assemblea straordinaria del 1996 approvò una riforma statutaria che suggellò tali trasformazioni, affiancando alla storica componente commerciale – la Federazione nazionale del commercio – due nuove articolazioni: la Federazione nazionale viticoltori e produttori di vino e la Federazione nazionale degli industriali vinicoli.

Questi tre organismi federali confluirono quindi nella Confederazione Italiana della Vite e del Vino, cui era affidato il compito di raccordare le istanze dei molteplici soggetti economici della filiera e di tradurle in orientamenti di politica settoriale. Secondo un'analisi apparsa sul «Corriere Vinicolo», questa configurazione istituzionale era in grado di favorire l'elaborazione di una linea d'azione unitaria proprio mentre le questioni economiche si moltiplicavano, tanto a livello nazionale quanto comunitario, con l'avanzare della regionalizzazione e dell'integrazione comunitaria[882]. Le trasformazioni rapide e profonde in corso nei mercati comunitari e internazionali agli inizi degli anni

[879] La legge istituiva anche il Comitato Nazionale per la Tutela e la Valorizzazione delle Denominazioni di Origine e delle Indicazioni Geografiche Tipiche dei vini, in sostituzione del precedente Comitato Nazionale per la Tutela delle Denominazioni di Origine.
[880] Réunion du comité consultatif vitivinicole, Bruxelles, 19 février 1991, documento conservato provvisoriamente in AUIV, sezione cronologica "1990, giugno 22".
[881] Cfr. G. Galizzi, L. Venturini, *L'innovazione nel sistema agroalimentare*, in «Rivista Internazionale di Scienze Sociali», CIII, 3, luglio-settembre 1995, pp. 549-578.
[882] S.n., *L'Unione Vini volta pagina: più spinta all'interprofessione*, in «Il Corriere vinicolo», XLIII, 4 novembre 1996; P. Caviglia, *Una "casa comune"*, in «Il Corriere vinicolo», L-LI, 23 dicembre 1996.

Novanta e l'apertura di nuovi sbocchi commerciali verso Est[883] prima preclusi contribuirono ad aprire una fase di espansione internazionale che sembrava offrire al vino italiano, specialmente a quello di qualità, prospettive di crescita prorompenti sui mercati globali.

L'Unione italiana vini partecipò in modo sostanziale, sebbene poco appariscente, alla costruzione del mercato unico del vino. Piuttosto che ricorrere a mobilitazioni pubbliche, l'associazione privilegiò canali istituzionali: ne è prova il passaggio di Luigi Deserti dalla presidenza dell'UIV alla guida dell'ICE, scelta che consolidò un circuito diretto fra interessi di filiera e strumenti governativi di promozione estera. Il convinto sostegno dell'Unione al processo di integrazione si spiegava con l'attesa di benefici derivanti dalla liberalizzazione progressiva dei mercati, dapprima all'interno della CEE e, in prospettiva, su scala globale.

La Politica agricola comune, articolata in comitati settoriali e gruppi tecnici, offriva alle associazioni nazionali spazi formali di intervento. In quei tavoli l'UIV poté far valere le specificità produttive italiane, apprendere le logiche regolative europee e intessere alleanze trasversali su questioni tecniche ed economiche con le omologhe di altri Paesi. La partecipazione parallela a organismi, come il *Comité de la CEE des Industries et du Commerce des Vins, Vins Aromatisés, Vins Mousseux, Vins de Liqueur*[884] e il *Comité consultatif vitivinicole* rafforzò la dimensione lobbistica transnazionale dell'associazione, permettendo di convergere con la Federvini nei tavoli negoziali

[883] M. Hornickel, *Informare e sensibilizzare il futuro consumatore dell'Est*, in «Il Corriere vinicolo», XLVII, 3 dicembre 1990.

[884] In questa sede fu discussa, ad esempio, alla fine degli anni Ottanta la normativa specifica per i vini frizzanti. Le delegazioni italiane, con un ruolo di primo piano affidato soprattutto a Federvini, richiesero che la presa di spuma dovesse avvenire esclusivamente mediante prodotti della vite, escludendo il ricorso al liquore di tiraggio, e introdusse precise regole di confezionamento, etichettatura e chiusura atte a distinguere i frizzanti dagli spumanti. Il presidente Francesco Artale, in particolare, sostenne la necessità di preservare il tradizionale tappo a fungo con gabbietta metallica per i vini rossi di qualità emiliani, escludendone però l'estensione ai frizzanti bianchi e rosati in favore di chiusure più consone ai vini fermi, quali tappi a corona o a vite. Sul piano linguistico le rappresentanze italiane imposero che le indicazioni geografiche comparissero unicamente nella lingua ufficiale dello Stato di produzione, con una deroga limitata alle menzioni in alfabeto greco, e ottenne l'obbligo per produttori e commercianti di documentare, a richiesta delle autorità competenti, la correttezza di ogni dicitura in etichetta. Per evitare oneri eccessivi alle aziende, il regolamento prevedeva inoltre un periodo transitorio per il graduale smaltimento delle scorte ancora etichettate secondo le normative nazionali precedenti. Nel suo complesso, l'intervento comunitario mirava a razionalizzare un settore in rapida espansione, tutelare il consumatore e garantire la trasparenza della concorrenza, calibrando uniformità e armonizzazione normativa con la salvaguardia delle tradizioni e delle specificità produttive nazionali. Lettera del direttore Federvini, Francesco Artale, a Marion Wolfers, president du Comité CEE Industries et Commerce Vins, Rome, le 19 juin 1990, Réunion Comité «Vins Pétillants», conservata presso l'AUIV contenuta provvisoriamente nella sezione raccolta di documenti "1987 dicembre 21 – 1990, giugno 19".

nazionali e con i corrispettivi francesi su posizioni comuni nei diversi e differenti tavoli comunitari disponibili[885]. Così l'UIV trasformò i negoziati sovranazionali in un volano per consolidare la propria rappresentanza nazionale, trasmettere ai soci la "grammatica" dell'armonizzazione normativa e orientare la geografia economica della viticoltura italiana verso un orizzonte sovranazionale.

In altri termini, la natura specialistica della PAC offrì alle organizzazioni di filiera, prima ancora che alle centrali agricole generaliste, un quadro in cui riorganizzare il proprio ruolo e superare la logica protezionista del periodo interbellico. L'interazione continuativa con le controparti comunitarie segnò il passaggio da una difesa degli interessi di matrice esclusivamente nazionale a un'impostazione cooperativa, orientata alla ricerca di soluzioni condivise per l'apertura dei mercati e la stabilizzazione del settore.

Infine, la riorganizzazione interna del 1996, con la creazione di federazioni distinte per viticoltori, industriali e commercianti confermò la vocazione interprofessionale dell'UIV. L'obiettivo era consolidare un sistema di rappresentanza entro cui riporre un ventaglio di interessi eterogenei senza frammentarne il potere di pressione. La capacità dell'Unione di raggruppare in un'unica sede categorie professionali eterogenee e di cooperare con organizzazioni parallele – e potenzialmente concorrenti – quali la Federvini, con cui nel 1992 condivideva oltre il 90% degli associati[886], indica che il sistema di rappresentanza del comparto vinicolo ha seguito un percorso di ricomposizione analogo a quello registrato nell'agricoltura generalista: anche qui, le storiche centrali corporative furono indotte a convergere per presentarsi come interlocutori unitari dinanzi alle istituzioni comunitarie. In tale prospettiva l'UIV trasformò il dibattito sull'agricoltura comunitaria in un terreno su cui formulare proposte e giudizi, rafforzando la propria legittimazione nazionale.

[885] Nel 1992 le due organizzazioni sedevano congiuntamente al tavolo del Comitato consultivo vitivinicolo per esaminare le misure di gestione del mercato; l'agenda comprendeva, fra l'altro, le questioni relative ai vini aromatizzati – dall'impiego degli aromi alla formulazione dell'elenco degli ingredienti in etichetta – nonché le possibili ricadute sul settore delle prime intese CEE-USA, formalizzate pochi giorni prima a Washington. Lettera del direttore Federvini, Francesco Artale, al direttore dell'Unione italiana vini, Giuseppe Caldano, Roma, 4 dicembre 1992, AUIV, serie "1990, novembre 1990 – 1992, dicembre 1".
[886] Ibidem.

PARTE VI – L'agricoltura italiana e il Mediterraneo

CAPITOLO VI – Mezzogiorno, PAC e decolonizzazione del Mediterraneo (1957-1974)

6.1. Introduzione

Il capitolo indaga l'atteggiamento dei governi italiani nella definizione di un regime tariffario comune per i prodotti alimentari provenienti dai Paesi mediterranei a partire dalla nascita della CEE e fino alla metà degli anni Settanta, quando vennero conclusi gli accordi ricondotti alla cosiddetta Politica globale mediterranea. Si mostra come gli esecutivi italiani avessero cercato sistematicamente di limitare l'apertura commerciale verso le economie agricole dei Paesi terzi per tutti gli anni Sessanta. Il loro obiettivo era attenuare la pressione concorrenziale sulle produzioni del Mezzogiorno e salvaguardare un modello di sviluppo fondato sulla PAC e su una integrazione commerciale circoscritta ai sei Stati membri originari. Pertanto, le richieste di accordi commerciali o di associazione avanzate dagli Stati mediterranei nel corso degli anni Sessanta alimentarono una dinamica negoziale ricorrente: da un lato la CEE tendeva a privilegiare la liberalizzazione dei manufatti, dall'altro i partner del bacino, a struttura prevalentemente agricola, rivendicavano accessi preferenziali per i prodotti agroalimentari. Lo scarto fra queste aspettative produsse, nei primi dieci anni di integrazione europea, un assetto di relazioni segnato da squilibri strutturali e da conflitti difficilmente componibili.

Alla vigilia dell'allargamento del 1973 maturò, nel Parlamento europeo e negli altri organismi comunitari, l'ipotesi di una revisione «globale» dei rapporti euromediterranei, volta a coinvolgere simultaneamente la maggior parte dei partner della riva sud entro un quadro unitario. L'avvio della Politica globale mediterranea nell'ottobre 1972 sembrò offrire ai governi CEE e nordafricani la cornice per superare la frammentazione degli accordi preesistenti. La traduzione operativa di questo disegno risultò però assai più limitata. I negoziati che condussero agli accordi nel triennio 1975-1977 restarono in larga parte incardinati sulle classiche logiche bilaterali e non riuscirono

a sciogliere il nodo di fondo rappresentato dalla scarsa complementarità delle agricolture mediterranee.

La controversia sull'accesso del vino algerino al mercato comunitario, chiusa soltanto con l'accordo del 1976, è paradigmatica delle tensioni che attraversarono la Politica globale mediterranea e ne accompagnarono il progressivo logoramento. Il governo italiano, pur riconoscendo il rilievo politico di una intesa con il governo di Algeri, impose che le esportazioni vinicole algerine fossero escluse dal Mercato comune o comunque sottoposte a vincoli tali da limitarne l'impatto sulla produzione meridionale. Per le autorità algerine, al contrario, l'accesso del vino alla CEE rappresentava un elemento non negoziabile, perché la filiera vitivinicola continuava a occupare una posizione centrale nell'economia nazionale, nonostante la maggioranza musulmana della popolazione. La vicenda del vino algerino finisce così per riassumere le difficoltà di costruire uno spazio commerciale integrato tra le sponde Nord e Sud del Mediterraneo e mette in luce le conseguenze concrete che tali difficoltà ebbero sulle prospettive del Mezzogiorno italiano.

6.2. L'Italia, l'Europa a Sei e la decolonizzazione del Mediterraneo

Nel secondo dopoguerra le principali potenze imperiali europee si adoperarono per governare il passaggio dall'ordine coloniale a un assetto formalmente multilaterale senza rimettere davvero in discussione la divisione internazionale del lavoro consolidata tra le due guerre. Il fine era preservare una configurazione marcatamente duale, nella quale alle metropoli continuavano a spettare le funzioni industriali, finanziarie e tecnologiche, mentre i territori d'oltremare restavano fornitori privilegiati di materie prime e prodotti agricoli, nonché mercati di sbocco protetti, garantiti da regimi tariffari preferenziali e da dispositivi monetari come l'area del franco. In questo orizzonte si collocavano anche i primi progetti di integrazione economica dell'Europa occidentale, compresi i piani eurafricani discussi in sede OECE e al Consiglio d'Europa, che miravano a coniugare il rilancio del commercio intracomunitario con il mantenimento di una ampia

"sfera imperiale" di pertinenza europea, pensata al tempo stesso come riserva di risorse e spazio complementare di espansione per le economie metropolitane[887].

Fu l'ondata di decolonizzazione a erodere progressivamente questa impostazione. La crisi di Suez, le guerre coloniali francesi e il rapido passaggio all'indipendenza di gran parte dei territori associati resero sempre meno sostenibile il tentativo di integrare stabilmente l'Africa in un mercato comune euro-imperiale. Nei Trattati di Roma del 1957, l'inclusione dei Paesi e territori d'oltremare (PTOM) dei Sei sotto forma di associazione recepiva ancora l'idea di prolungare nel quadro comunitario una parte delle garanzie imperiali, trasferendo nella CEE un sistema di preferenze tariffarie, canali privilegiati di approvvigionamento e dispositivi finanziari costruiti nell'epoca coloniale. Tuttavia, l'acquisizione dell'indipendenza da parte di tali Paesi impose un riassetto giuridico e politico dei rapporti, che vennero progressivamente spostati sul terreno degli accordi con Stati terzi e di una diplomazia commerciale sempre più distinta dal precedente status coloniale[888].

Le tensioni e le ambivalenze di questa transizione erano già avvertibili nella fase di gestazione del Trattato di Roma. Nel giugno 1955, durante i lavori del Comitato Spaak, la delegazione francese scelse di non portare in primo piano il tema dell'associazione dei propri Paesi e territori d'oltremare ai futuri dispositivi di cooperazione europea. Questa scelta dipendeva dal carattere ancora esplorativo del Rapporto Spaak, che rendeva prematuro vincolarsi su un assetto definitivo del Mercato comune, e dalla priorità assegnata dal governo di Edgar Faure al cantiere dell'EURATOM, considerato essenziale per la strategia energetica nazionale. D'altro canto, pesava l'esigenza di gestire in modo autonomo e il più possibile controllato i delicati negoziati in corso con Tunisia e Marocco,

[887] Spagnolo ricorda che proprio l'Assemblea del Consiglio d'Europa approvò nel settembre del 1952 il Piano di Strasburgo, che delineava un'area preferenziale eurafricana alternativa ai due grandi blocchi, e che questo piano, pur rapidamente accantonato, lasciò «una traccia come base di discussione nell'OECE con l'idea di creare una zona protetta dall'area del dollaro». C. Spagnolo, *Gli Stati Uniti, l'Europa e il Mediterraneo*, cit., p. 30.

[888] In quest'ottica, appare suggestiva la riflessione storiografica di Jean-Marie Palayret, la quale ha ricostruito l'evoluzione delle culture politiche e dei movimenti pro-europei che, tra fine anni Quaranta e primi anni Sessanta, pensano e promuovono l'Eurafrica come possibile esito della costruzione europea, e che poi vedono tale progetto ridursi a un regime di associazione economica e di cooperazione allo sviluppo tra CEE e paesi africani. J.-M. Palayret nel saggio dal titolo *Les mouvements proeuropéens et la question de l'Eurafrique du Congrès de La Haye à la Convention de Yaoundé (1948-1963),* in Bitsch, Bossuat, *L'Europe Unie et L'Afrique*, cit., pp. 185-229.

evitando che la questione coloniale fosse trascinata nel nascente quadro comunitario e diventasse oggetto di mediazioni multilaterali difficilmente governabili[889].

Il quadro mutò alla vigilia della Conferenza di Venezia di maggio 1956, quando il ministro dell'Oltremare, Gaston Defferre, suggerì al presidente del Consiglio Guy Mollet di subordinare l'adesione francese al MEC all'inclusione dei PTOM[890]. Il governo italiano reagì con sorpresa e forte preoccupazione. Da un lato temeva che l'assorbimento dei territori extra-europei prosciugasse risorse destinate al Mezzogiorno; dall'altro intravedeva, soprattutto nel comparto agrumicolo, il rischio di una concorrenza crescente da parte dei produttori nord-africani, già evidente nella flessione dei prezzi di fine decennio[891].

La controversia sui PTOM mise così in luce, con anticipo, i problemi politici connessi alla scarsa complementarità delle agricolture mediterranee. Ciononostante, l'aspetto finanziario rimase prioritario per l'Italia, che – in sintonia con la Repubblica Federale Tedesca – rivendicò l'esonero da nuovi oneri finanziari, richiamando il proprio impegno a perseguire le linee di sviluppo indicate nel Piano decennale di incremento e

---

[889] G. Migani, *L'association des TOM au Marché Commun: histoire d'un accord européen entre cultures économiques différentes et idéaux politiques communs, 1955–1957*, in *L'Europe unie et l'Afrique*, cit., pp. 233-252.

[890] Ivi, pp. 233-234. Occorre segnalare che la domanda francese di condividere i costi dello sviluppo delle aree coloniali era un indicatore di una più ampia crisi degli imperi coloniali europei. Com'è noto, la Seconda guerra mondiale aveva innescato un processo di disgregazione delle strutture coloniali, durante il quale le colonie approfittarono della fragilità delle potenze europee, rivendicando maggiore autonomia e in alcuni casi l'indipendenza. In risposta a tali sollecitazioni, durante la guerra, i governi coloniali europei si videro costretti a mettere a punto piani di intervento economico, allo scopo duplice di affrontare le problematiche legate alla povertà e allo sviluppo di questi territori, e contenere le spinte centrifughe e i crescenti movimenti indipendentisti locali. Nel 1940, il Regno Unito aveva introdotto un primo aggiornamento del *Colonial Development Act* del 1929, nel tentativo di affrontare le difficoltà economiche e preservare l'influenza sui propri territori d'oltremare. Quattro anni dopo, a Brazzaville, nell'Africa Equatoriale Francese, il generale Charles de Gaulle presiedette una conferenza franco-africana che promuoveva il progresso sociale delle popolazioni sotto il dominio francese. A questa iniziativa fece seguito, nel 1946, la creazione del *Fonds d'Investissement pour le Développement Économique et Social des Territoires d'Outre-mer*, sostituito nel 1948 dal decennale *Plan de Modernisation des Territoires d'Outre-mer*. Quest'ultimo avrebbe dovuto operare in parallelo al *Piano Monnet*, un ambizioso progetto di ricostruzione postbellica e di modernizzazione della madrepatria francese. R. Hoffherr, *Une régionalisation du plan de modernisation outre-mer*, in «Politique étrangère», XXII, 5, septembre 1957, pp. 523-534. Nel 1949, anche il Belgio avviò un piano di sviluppo per il Congo, cui fece seguito, nel 1952, l'introduzione di programmi analoghi per i territori africani sotto il controllo portoghese. Cfr. W. Speitkamp, *Breve storia dell'Africa*, Torino, Einaudi, 2010, pp. 203-204.

[891] F. Roy Willis, *Italy Chooses Europe*, New York, Oxford University Press, 1971, pp. 55-69. Il comparto agrumicolo era potenzialmente il primo a subire gli effetti della nuova concorrenza economica, in particolare per la presenza sul mercato di economie emergenti quali Marocco, Tunisia, Algeria e Israele. Già verso la fine degli anni Cinquanta, ciò si era tradotto in una flessione dei prezzi agrumicoli meridionali e in una complessiva difficoltà per la produzione italiana di mantenere i propri volumi di esportazione. AP, Relazione del Presidente del comitato dei ministri per il Mezzogiorno, presentata alla Presidenza del Consiglio, 20 aprile 1960, p. 432.

sviluppo (1955-1964, «Piano Vanoni») destinato alle aree arretrate del Mezzogiorno continentale, della Sicilia e della Sardegna[892]. Sul piano politico-diplomatico la situazione era ulteriormente complicata. Dopo la perdita del suo impero, l'Italia centrista puntava a proiettarsi nel Mediterraneo come potenza «pacificatrice» e tendenzialmente anticolonialista, senza però incrinare l'asse con Parigi. In un contesto bipolare in cui la decolonizzazione nord-africana correva parallela all'espansione dell'influenza sovietica, l'Italia doveva conciliare europeismo e vocazione mediterranea, integrandosi nella strategia filoatlantica della NATO ma salvaguardando gli interessi della propria agricoltura.

Bruna Bagnato ha insistito sull'operazione di equilibrismo diplomatico dei governi italiani durante i negoziati per l'indipendenza del Marocco e della Tunisia con la madrepatria francese. Senza rinunciare a un rapporto privilegiato con la Francia, l'Italia cercò di accreditarsi come media potenza "anticolonialista" del Mediterraneo[893]. La nascita del Mercato comune impose rapidamente all'Italia la necessità di bilanciare queste due direttrici. Sul piano politico e diplomatico, tale esigenza trovò una parziale soluzione nell'allineamento con la strategia filoatlantica e con gli interessi della NATO nel Mediterraneo[894]. Sul piano economico, invece, l'equilibrio si rivelava più difficile da conseguire, soprattutto per il comparto agricolo nazionale, che rischiava di essere esposto alla concorrenza commerciale delle economie agricole dei Paesi mediterranei in via di decolonizzazione.

Alla vigilia della firma del Trattato di Roma, nella primavera del 1957, il ministro dell'Agricoltura Emilio Colombo, consapevole della complessità delle questioni in gioco,

---

[892] L. Pacifici, *L'Italie et la question de l'association des PTOM*, cit., pp. 253-267.

[893] «Il funambolismo cui Palazzo Chigi era stato costretto per evitare una scelta tra Francia e Maghreb si dimostrò, in fondo, un'importante «palestra» politica per la sperimentazione di quegli esercizi che, una volta «collaudati», avrebbero potuto forse facilitare una soluzione meno manichea del tradizionale dilemma fra Europa e Mediterraneo». Virgolette non mie. B. Bagnato, *Vincoli europei, echi mediterranei. L'Italia e la crisi francese in Marocco e in Tunisia 1949-1956*, Firenze, Ponte alle Grazie, 1991, p. 269.

[894] Si tenga presente che l'Italia era considerata un elemento strategico per gli equilibri innanzitutto militari del Mediterraneo «it would, in fact, be unrealistic militarily for Italy to be a member of neither. In terms of land warfare in Western Europe, Italy is strategically important. In terms of sea warfare, there is no question as to her critical strategic potentiality with respect to control of the Mediterranean. While it may be that Italy's membership in either pact might prove, in emergency, to be of doubtful value, it is certain that it will be harmful from the military viewpoint for her to be a member of neither». FRUS, 1949, Volume IV, Western Europe, Memorandum by the Joint Chiefs of Staff for the Secretary of Defence, Washington, 5th January 1949. Ancora: «The US position was that Italy, in view of its geographical location, should in some way be associated with Western Europe. This might be through the Brussels Pact or the more general organization of the European Council». Ivi, Minutes of the Eleventh Meeting of the Washington Exploratory Talks on Security, Washington, 14th January 1949.

sottolineò in una nota personale la necessità di mantenere una posizione prudente rispetto ai costi aggiuntivi che l'inclusione dei PTOM nel Mercato comune avrebbe comportato[895]. Ciononostante, Colombo riconosceva anche l'importanza di una partecipazione europea allo sviluppo economico dell'Africa. Nello specifico, metteva in luce i rischi politici legati al ritiro della Francia dall'Africa, che avrebbe potuto generare «un gran "vuoto di potenza" che difficilmente si saprebbe come riempire se non con la creazione di una pleiade di staterelli […] dipendenti dai sussidi degli Stati Uniti o dell'Unione Sovietica»[896]. Per Colombo, pertanto, la promozione dello sviluppo economico e sociale nel Nord Africa risultava strettamente connessa alla sicurezza interna europea: essa rappresentava un'opportunità per costruire una sfera d'influenza regionale, che fosse capace di contenere il comunismo nella regione mediterranea.

Vale la pena ricordare che negli ultimi due anni di negoziato il governo italiano fu guidato da Antonio Segni, esponente democristiano attento e consapevole delle questioni agricole e della condizione del Mezzogiorno. Tale sensibilità costituisce un elemento di contesto significativo per comprendere l'orientamento delle posizioni italiane, soprattutto alla luce del fatto che il compromesso finale fu raggiunto a Parigi, all'Hôtel Matignon, il 19-20 febbraio 1957. Gli altri cinque Stati membri riconobbero il Piano Vanoni quale interesse comune e promisero di monitorare l'evoluzione economica del Mezzogiorno[897]; in cambio, accettarono la soluzione francese «temperata»: associazione (e non inclusione) dei PTOM, mediante accordi bilaterali successivi, con oneri finanziari ridotti per l'Italia. A questo esito, considerato soddisfacente sul piano commerciale, si aggiungeva la possibilità di estendere l'impianto associativo anche ad alcune ex colonie di diretto interesse italiano, come la Libia e la Somalia[898].

L'Italia otteneva non solo il sostegno europeo alla propria politica di sviluppo interno, ma anche il riconoscimento di un trattamento preferenziale in ambito comunitario

[895] «L 'Italia è paese povero di capitali, con una difficile situazione del bilancio statale, ed è impegnata nello sviluppo delle proprie zone depresse. A tal fine il Trattato di mercato comune prevede che l'Italia venga aiutata con crediti della Banca Europea di Investimenti. Potrebbe parere illogico che una parte di tali crediti venissero dall'Italia restituiti sotto forma di contributi ad un fondo di sviluppo dei territori d'oltremare». AEC, b. 30, f. 64, Appunto sull'associazione dei territori d'oltremare al Mercato comune del 1° febbraio 1957, p. 4.
[896] Ivi, p. 3.
[897] La delegazione italiana chiese e ottenne l'approvazione di un Protocollo speciale relativo all'Italia, un documento che fu allegato al trattato costitutivo della CEE.
[898] Pacifici, op. cit.

e una minore contribuzione agli oneri finanziari legati all'associazione dei PTOM[899]. Forti di tali garanzie, i governi italiani sostennero la proposta francese, intravedendovi anche notevoli opportunità. Lo stesso Colombo riconosceva che l'associazione con i paesi terzi e territori d'oltremare prospettava l'espansione dei mercati a disposizione dell'industria manifatturiera, oltre che l'apertura di sbocchi occupazionali per la manodopera in esubero e l'accesso a gare e appalti pubblici[900]. Come sottolinea anche Pacifici, nel contesto delle priorità nazionali, l'Italia tendeva a considerare comunque «secondario»[901] il problema dell'associazione dei PTOM rispetto allo sviluppo industriale interno, per il cui consolidamento era necessaria l'integrazione europea. Un simile orientamento si tradusse, nei fatti, in una posizione di relativa marginalizzazione degli interessi agricoli nazionali. Prevaleva l'esigenza di non mettere a rischio le prospettive di espansione manifatturiera aperte dall'integrazione dei mercati comunitari in nome della tutela di un settore arretrato.

Nel dibattito in Senato sulla ratifica dei Trattati per la CEE e l'EURATOM, il ministro degli Esteri Gaetano Martino rispose alle perplessità delle organizzazioni agricole, ricordando che l'ingresso dei prodotti nord-africani non costituiva una novità e che la liberalizzazione avrebbe toccato soltanto comparti alimentari marginali[902], per i

[899] Il contributo italiano al Fondo Europeo di Sviluppo, un ente istituito dalla Comunità nel 1958 con l'obiettivo di sostenere finanziariamente lo sviluppo dei paesi associati, si attestò inizialmente poco al di sotto del 7%, una percentuale inferiore rispetto a quella degli altri Stati membri. Solo dopo gli accordi di Yaoundé, il contributo italiano aumentò leggermente, raggiungendo il 13,5%. E. Calandri, *Le relazioni esterne della Comunità europea e l'Italia 1957-1964*, in «Storia delle relazioni internazionali», XIII-XIV, 2-1, giugno-dicembre 1998 gennaio-giugno 1999, p. 47.

[900] AEC, b. 30, f. 64, Appunto sull'associazione dei territori d'oltremare al Mercato comune del 1° febbraio 1957, p. 5. È utile ricordare che il numero di italiani stabilitisi nel Nord Africa non era trascurabile: solo in Tunisia, a metà degli anni Cinquanta, si contavano circa 85.000 residenti italiani. Bagnato, *Vincoli europei,* cit., p. 267.

[901] Pacifici, op. cit., p. 266

[902] P. G. Nicolosi, I. Farnetani, *Gaetano Martino*, Dizionario Biografico degli Italiani, Vol. 71, 2008. URL: https://www.treccani.it/enciclopedia/gaetano-martino_(Dizionario-Biografico)/ (ultimo accesso il 5 novembre 2025). Di orientamento liberale, Martino vedeva l'integrazione europea come strettamente legata a un'alleanza con gli Stati Uniti, prendendo quindi le distanze da posizioni terzaforziste e sostenendo una cooperazione transatlantica consolidata. Come osservano Pellegrino Gerardo Nicolosi e Italo Farnetani, il suo approccio all'integrazione europea rifletteva una strategia volta a inserire l'Italia in un sistema internazionale stabile e cooperativo, in cui l'alleanza con gli Stati Uniti e l'Europa occidentale fungesse da base strutturale per ogni ambizione internazionale italiana. Martino considerava l'integrazione europea non solo un'opportunità economica e politica, ma anche un progetto culturale, fondato su valori condivisi. Forse dipesa anche dalla sua esperienza come Ministro della Pubblica Istruzione nel governo Scelba, la sua visione era che la rinascita europea dovesse poggiare sulle radici culturali e storiche comuni. Per Martino, l'integrazione europea rappresentava quindi un mezzo per risvegliare la coscienza collettiva europea, promuovendo una partecipazione democratica e consapevole al progetto comunitario. Cfr. A. Villani, *Il Parlamento Europeo "coscienza e motore del processo unitario": il contributo di Gaetano Martino all'Assemblea di Strasburgo (1958-1966)*, in F. Basile, M. Pilato (a cura di), *Per costruire l'unità. Studi*

quali la domanda europea eccedeva l'offerta. Martino sottolineò, inoltre, che il miglioramento delle condizioni di vita in Africa avrebbe ampliato i mercati di sbocco per beni industriali e semilavorati europei, con ricadute positive anche per l'Italia[903]. In tale prospettiva, le istanze agricole passavano in secondo piano rispetto agli obiettivi di stabilizzazione politica regionale, contenimento delle spinte centrifughe e rafforzamento dei mercati industriali. Convinto piuttosto che l'integrazione occidentale poggiasse su una profonda continuità culturale, Martino arrivò a proporre la creazione di un'Università Mediterranea a Palermo, ovvero un'accademia pensata per intrecciare legami duraturi fra le due sponde del bacino e consolidare, attraverso la cultura, i rapporti politici tra l'Europa e il mondo mediterraneo[904].

L'atteggiamento relativamente ottimistico con cui Martino e, più in generale, la politica italiana valutavano i rischi di una maggiore concorrenza mediterranea sui prodotti agricoli del Mezzogiorno trovava fondamento in una serie di elementi quantitativi e analitici. Per il caso del vino, ad esempio, al momento dell'adozione del Trattato di Roma, la superficie vitata comunitaria ammontava a 2.847.000 ettari di coltura specializzata e a 2.770.000 ettari di coltura promiscua (quest'ultima quasi interamente in Italia). Rispetto alla superficie mondiale, il potenziale vitivinicolo della CEE rappresentava circa il 50%, considerando che a livello globale la superficie vitata era stimata in 9 milioni di ettari e la produzione di vino superava leggermente i 200 milioni di ettolitri. Dalle statistiche emergeva che, nel complesso, non vi era un'eccedenza cronica di disponibilità, pur tenendo conto della produzione vinicola algerina. Il notevole incremento della produzione italiana registrato nell'arco di un decennio (dalla media 1948-1949 alla media 1958-1959), con un aumento del 60% da circa 40,5 a 67 milioni di ettolitri, non suscitava particolari preoccupazioni. A livello comunitario, infatti, si prevedeva una crescita discreta e graduale dei consumi in Germania occidentale e nel Benelux, accompagnata da una progressiva riduzione del numero di produttori attivi nel settore in Italia[905].

---

sull'Italia e l'integrazione europea di fronte alla nuova governance mondiale in occasione del 150° anniversario dell'Unità d'Italia, Bari, Cacucci, 2012, pp. 329-343.

[903] Pacifici, *op. cit*., pp. 265-266.

[904] G. Martino, *Cultura mediterranea ed Europa oggi*, in «Collaborazione mediterranea», II, 1, 1957, pp. 1-5, HAEU, AEM, n. 256.

[905] A. Niederbacher, *La Politica vitivinicola nella Comunità Economica Europea*, Università Cattolica del Sacro Cuore, estratto da «Annali della Facoltà di Agraria» Anno XIV, 1974, p. 9-10. In cifre annue pro-capite, allora i consumi in ettolitri di vino erano i seguenti: Francia (Metropolitana) 126, Italia 110, Germania 14, Belgio e Lussemburgo 7,5, Olanda 1,5, CEE 69.

La posizione di Martino mirava a salvaguardare la coesione della neonata struttura comunitaria, evitando tensioni che potessero comprometterne l'integrità. È importante ricordare inoltre che, sebbene il Trattato di Roma prevedesse l'associazione dei territori d'oltremare dei Paesi fondatori, l'inclusione dei Paesi sovrani del Mediterraneo non sarebbe stata automatica, ma avrebbe richiesto complessi negoziati diplomatici con gli Stati membri della CEE, in cui l'Italia avrebbe avuto modo di promuovere i propri interessi economici. D'altra parte, il governo di Roma riconosceva che un'eventuale associazione di questi Paesi mediterranei al Mercato comune avrebbe potuto generare vantaggi concreti in termini di rafforzamento delle relazioni euro-mediterranee. Le posizioni italiane su questo tema furono ben sintetizzate da Attilio Cattani, direttore generale per gli Affari economici nonché uno dei principali negoziatori italiani per la stesura dei Trattati di Roma[906]. Cattani poneva l'accento sull'integrazione economica con i paesi mediterranei quale leva di incremento del benessere e di stabilizzazione politica della regione. Egli riservava particolare attenzione alla Turchia, la cui integrazione nel mercato comune avrebbe potuto velocizzarsi in ragione dell'interesse britannico per la realizzazione di una zona di libero scambio tra l'unione doganale e il resto dei paesi dell'OECE, come la Grecia e la stessa Turchia[907].

Negli ambienti liberali e moderati italiani prevaleva l'idea che la politica estera del Paese, così come la sua partecipazione alla costruzione europea, dovessero essere orientate verso la liberalizzazione economica, intesa come strumento per saldare gli obiettivi di stabilizzazione democratica e contenimento sovietico nel Mediterraneo con il rafforzamento del ruolo politico-diplomatico dell'Italia nel blocco occidentale. Tale impostazione comportò una gerarchia di priorità in cui le esigenze politico- strategiche vennero anteposte agli interessi particolari dell'agricoltura meridionale. Queste posizioni furono ribadite anche da esponenti moderati locali, come ad esempio l'assessore all'Agricoltura della Regione Sicilia, Ferdinando Stagno d'Alcontres. Questi, pur riconoscendo le potenziali difficoltà derivanti dalla liberalizzazione agricola mediterranea, sosteneva l'integrazione come via per rivitalizzare il sistema industriale nazionale[908]. La medesima logica riaffiorò nell'estate del 1957, quando, sotto la guida di

[906] ASUE, AEM, n. 256, A. Cattani, *Il Mercato comune europeo ed i paesi afroasiatici mediterranei*, in «Collaborazione mediterranea», II, 1, 1957, pp. 6-8.
[907] Ivi, p. 7.
[908] «Non ci nascondiamo, naturalmente, la gravità dei problemi posti sul tappeto. Problemi che saranno esaminati dall'Assessorato all'Agricoltura, per quanto riguarda, si intende, il campo di specifica

Fanfani, si delineò all'interno della Democrazia cristiana un'ipotesi di apertura a sinistra. Il dialogo euromediterraneo emerse come possibile terreno di intesa con il Partito socialista[909] e come ambito di maggiore consonanza con gli orientamenti della politica statunitense[910].

La possibilità di un avvicinamento tra Democrazia cristiana e Partito socialista fu resa più praticabile anche dal mutato quadro internazionale in cui l'Italia si venne a trovare a metà anni Cinquanta. Alcune delle principali ipoteche diplomatiche ereditate dal secondo dopoguerra erano infatti in via di superamento. La definizione della questione di Trieste e l'ammissione alle Nazioni Unite, tra il 1954 e il 1955, eliminarono due nodi che avevano a lungo condizionato la collocazione internazionale del Paese e resero più stabile il suo posizionamento nell'area atlantica.

Quasi in parallelo, la Conferenza di Bandung e il vertice di Ginevra del 1955 segnarono l'avvio di una fase di parziale rimodulazione degli equilibri globali. Alla tradizionale contrapposizione Est-Ovest si affiancava una nuova linea di frattura Nord-Sud, legata all'emergere del mondo post-coloniale, proprio mentre l'attenuazione momentanea delle tensioni tra Stati Uniti e Unione Sovietica sembrava aprire qualche

---

competenza, con particolare riferimento ai ben noti settori chiave dell'economia agricola italiana e ai possibili risvolti negli eventuali attriti di inserimento nel Mercato Comune, non solo in rapporto al sistema barriere doganali-prezzi, ma anche in rapporto alla definizione dell'inevitabile grande spazio economico euro-africano. […] Ritengo, dunque, che a lungo andare – come è stato autorevolmente sottolineato dal Presidente del Consiglio, on. Segni, e dal Ministro degli Esteri, on. Martino, al loro ritorno da Parigi dopo la felice conclusione delle trattative preliminari alla firma del trattato – l'intera Nazione si avvantaggerà dell'appartenenza a una più vasta comunità economica, pur se notevoli sono le difficoltà da superare e complessi i problemi da risolvere. Per quanto riguarda, in particolare, i problemi dell'agricoltura siciliana, ritengo opportuno tornare a sottolineare che un'azione puntuale e concreta per la tutela degli interessi delle nostre forze produttive potrà essere praticamente avviata solo quando, firmato il trattato, avrà inizio la fluida fase di transizione, che sarà accompagnata, a breve scadenza, dalla fase di studio e di preparazione della linea di comune politica agricola dei Sei paesi». ASUE, AEM, n. 256, *La Sicilia e il Mercato Comune Europeo in un'intervista con l'on. Stagno d'Alcontres,* in «Collaborazione mediterranea», II, 1, 1957, pp. 8-10.

[909] La letteratura sul centrosinistra è sterminata. Per economia di spazio si rimanda in questa sede solo ad alcuni testi come G. Di Capua, *La via democristiana al socialismo. L'apertura a sinistra da Vallombrosa a S. Ginesio*, Milano, Edizioni della Libreria, 1969; G. Tamburrano, *Storia e cronaca del centro-sinistra*, cit.; P. Di Loreto, *La difficile transizione. Dalla fine del centrismo alle origini del centro-sinistra 1953-1960,* Bologna, il Mulino, 1993; B. Bagnato, *La Pira, de Gaulle e il primo Colloquio mediterraneo di Firenze*, in P. L. Ballini (a cura di), *Giorgio La Pira e la Francia. Temi e percorsi di ricerca. Da Maritain a de Gaulle,* Firenze, Giunti, 2005, pp. 99-134.

[910] L'interpretazione secondo cui già la politica neo-atlantica fosse stata concepita per favorire un riavvicinamento tra la DC e il PSI trova ampio riscontro nella storiografia. Sebbene questo non costituisca il fulcro della presente tesi, appare plausibile ipotizzare che gli ambienti della sinistra democristiana percepissero nella politica mediterranea e nel sostegno alle istanze del Terzo Mondo un terreno particolarmente fertile per costruire sinergie con le forze socialiste del Paese. Cfr. su questo aspetto Tamburrano, *Storia e cronaca del centro-sinistra*, cit., pp. 378 ss.; Bagnato, *Giorgio La Pira e la Francia,* cit., pp. 99-134.

spazio di dialogo fra i blocchi. In questo contesto, meno rigidamente polarizzato rispetto ai primi anni della guerra fredda, l'Italia poté contare su margini più ampi di iniziativa, sia nel Mediterraneo sia sul terreno europeo, e cominciò a esplorare possibilità di politica estera e di politica interna – tra cui il confronto con il PSI – che fino a pochi anni prima sarebbero apparse difficilmente praticabili[911].

La stagione del cosiddetto "neoatlantismo" si collocava in questo snodo e rispondeva all'esigenza di tenere insieme la salda appartenenza dell'Italia all'alleanza atlantica con un tentativo di rilancio del suo ruolo nel Mediterraneo e in Medio Oriente. Vale la pena specificare che la politica estera italiana non mirava a rimettere in discussione i vincoli fondamentali dell'inserimento occidentale, ma cercava di valorizzare, entro tali vincoli, margini di iniziativa autonoma nelle aree considerate tradizionali zone di influenza del Paese[912]. Tale orientamento trovò una prima espressione concreta nell'azione del ministro degli Esteri Giuseppe Pella, che nel maggio 1957 subentrò a Gaetano Martino nel governo Zoli[913]. Una volta in carica, Pella propose di destinare ai Paesi mediterranei parte dei capitali che gli Stati europei beneficiari dell'ERP avrebbero dovuto restituire agli Stati Uniti. Il progetto prevedeva la creazione di un fondo per prestiti agevolati, finanziato dai rimborsi europei al piano ERP (maggiorati del 25%)

---

[911] Cfr. B. Vigezzi, *L'Italia unita e le sfide della politica estera. Dal Risorgimento alla Repubblica*, Milano, Unicopli, 1997, in particolare pp. 340 ss. Sul margine di autonomia della politica estera italiana cfr. E. Di Nolfo, *I vincoli internazionali di una democrazia incompiuta*, in A. Giovagnoli (a cura di), *Interpretazioni della Repubblica*, Bologna, il Mulino, 1998, pp. 117-139. Su questi sviluppi cfr., fra gli altri, M. Trachtenberg, *History and Strategy*, Princeton, Princeton University Press, 1991; Id., *A Constructed Peace. The Making of the European Settlement, 1945-1963*, Princeton, Princeton University Press, 1999; R. W. Stevenson, *The Rise and Fall of détente: Relaxations of Tension in US-Soviet Relations, 1953-1984*, London, Macmillan, 1985; P. Cacace, *Venti anni di politica estera italiana (1943-1963)*, Roma, Bonacci editore, 1986, pp. 508ss.; G. Baget Bozzo, *Il Partito Cristiano e l'apertura a sinistra. La DC di Fanfani e di Moro, 1954-1962*, Firenze, Vallecchi, 1977, pp.145 ss.; F. Grassi Orsini, *La "svolta diplomatica" del secondo governo Fanfani,* in P. Craveri, G. Quagliariello (a cura di), *Atlantismo ed europeismo*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2003, pp. 331-361.

[912] Nel saggio *Europeismo e mediterraneità nella politica estera italiana*, Antonio Varsori analizza la doppia direttrice lungo la quale si è sviluppata la politica estera italiana nel secondo dopoguerra: l'integrazione europea e la proiezione mediterranea. La particolare posizione geografica dell'Italia contribuì, fin dall'unificazione, a intrecciare strettamente questi due orizzonti strategici: da un lato, il rapporto con l'Europa continentale, che dopo il 1945 si configurava come uno spazio rigidamente organizzato dalle dinamiche della guerra fredda; dall'altro, l'apertura mediterranea, in cui si delineavano nuove opportunità a seguito della crisi dei sistemi coloniali europei. A. Varsori, *Europeismo e mediterraneità nella politica estera italiana*, in M. de Leonardis (a cura di), *Il Mediterraneo nella politica estera italiana del secondo dopoguerra,* Bologna, il Mulino, 2003, pp. 23-46

[913] A. Brogi, *L'Italia e l'egemonia americana nel Mediterraneo*, Firenze, La Nuova Italia, 1996, pp. 280-294; E. Calandri, *Il Mediterraneo nella politica estera italiana*", in A. Giovagnoli e S. Pons (a cura di), *Tra guerra fredda e distensione. L'Italia repubblicana negli anni Settanta,* Soveria Mannelli, Rubbettino, 2003, pp. 355-356.

e da quote di capitale privato[914]. Pella avrebbe preferito affidare la gestione del fondo all'OECE anziché alla NATO, per evitare che – dopo Bandung – il carattere politico e militare dell'Alleanza Atlantica dissuadesse i Paesi mediterranei dal partecipare. L'iniziativa si inseriva in una più ampia concezione italiana di politica mediterranea, che mirava a coniugare l'integrazione europea ed euroatlantica con la promozione dello sviluppo economico della regione. Pella era ormai consapevole della crescente inadeguatezza degli interventi militari, dopo il fallimento dell'intervento franco-britannico a Suez, e individuò nell'assistenza tecnica e nella cooperazione economica il principale canale attraverso cui avviare un processo di convergenza con i paesi della sponda sud[915]. La cooperazione economica euromediterranea iniziò a configurarsi, nella politica estera italiana, come uno spazio privilegiato di sintesi tra europeismo, atlantismo e proiezione mediterranea, contribuendo a dare una relativa coerenza agli orientamenti della Democrazia cristiana nella fase conclusiva del decennio.

La proposta italiana non ottenne tuttavia il sostegno auspicato. Gli Stati Uniti sollevarono obiezioni sia rispetto alla loro esclusione dalla gestione del fondo, sia rispetto all'ipotesi che una parte delle risorse dovesse continuare a provenire da Washington[916].

---

[914] Il progetto fu presentato da Pella inizialmente a Paul Hoffman, ex amministratore dell'ECA, il 25 luglio 1957, poi con maggiori dettagli all'ambasciatore statunitense a Roma, James Zellerbach, il 2 agosto, e successivamente illustrato al Segretario di Stato americano, John Foster Dulles, il 26 settembre 1957. La proposta fu infine approfondita nei colloqui che il ministro degli Esteri italiano tenne durante una visita a Washington nel dicembre dello stesso anno. FRUS, 1958-1960, Western Europe, vol. VII, part 2, n. 209, Operations Coordinating Board Report on Italy (NSC 5411/2), April 30 1958.

[915] Sergio Romano, nel suo saggio *Come è morta la politica estera italiana*, in «Il Mulino», XLI, 4, luglio-agosto 1992, pp. 714-720, definisce la linea seguita dall'Italia come "micro-gollista", sostenendo che, a partire dalla presidenza di Gronchi e per i successivi trent'anni, il Paese ha cercato costantemente di «insinuarsi tra i contendenti e affermare la sua volontà di dialogo» (p. 718), ispirandosi al modello francese di De Gaulle. La riflessione di Romano ha il merito di delineare i principali ambiti di azione dell'Italia, divisa tra l'Adriatico e il Mediterraneo, e di mettere in luce le profonde connessioni tra la politica estera italiana e il contesto della Guerra fredda. Cfr. anche L. Tosi, *L'Italia e la cooperazione internazionale nel Mediterraneo: aspirazioni, interessi nazionali e realtà internazionale*, in *Il Mediterraneo nella politica estera italiana*, cit., pp. 173-210.

[916] «The present U.S. position on this Plan, which is but one of a number of suggestions under study by the U.S., is as follows: (1) the U.S. is prepared to participate in an OEEC Working Group, if one is formed on European initiative, to consider the establishment of some kind of European-based Middle East development fund; (2) the U.S. cannot indicate whether or not or in what form it would contribute to such a fund, prior to knowledge of what European countries are prepared to make available; (3) however, the U.S. would not consider it fruitful for OEEC countries to go forward in their consideration of the Pella Plan based on the assumption of a U.S. contribution in the form either of earmarking or deferring Marshall Plan repayments; and (4) even if the U.S. should decide to make its contribution in the form of contributions or deferrals of Marshall Plan repayments, the extent and purposes for the use of these loan repayments would be a matter for the U.S. Government itself to decide in the light of its world-wide programs». FRUS, 1958-1960, Western Europe, vol. VII, part 2, n. 209, Operations Coordinating Board Report on Italy, April 30 1958.

Anche altri governi europei espressero riserve. Alcuni, tra cui la Francia, erano già impegnati in iniziative bilaterali con le proprie ex colonie e temevano che il piano interferisse con tali equilibri; altri, come l'Irlanda, mostravano un interesse molto limitato per le questioni mediterranee. Secondo l'interpretazione proposta da Brogi, il progetto correva inoltre il rischio di essere letto, da parte dei Paesi arabi e delle ex colonie, come un tentativo di riproporre, sia pure in forme attenuate, antichi rapporti di dipendenza, alimentando sospetti sulle finalità effettive dell'iniziativa[917].

L'insuccesso del piano Pella contribuì a spostare, non senza ambiguità, il baricentro dell'iniziativa mediterranea italiana verso il quadro comunitario, che appariva più adatto a conciliare le esigenze interne con i vincoli posti dagli altri partner europei. La questione dei PTOM e, più in generale, l'azione dell'Italia nello spazio euromediterraneo furono progressivamente rilette attraverso una lente prevalentemente economico-sociale, con una tendenza a privilegiare soluzioni di integrazione graduata e regolata piuttosto che aperture commerciali rapide e difficilmente controllabili. Una liberalizzazione ampia degli scambi agricoli con la sponda sud avrebbe infatti esposto una struttura produttiva meridionale fragile a forme di concorrenza ritenute difficilmente sostenibili.

In questa prospettiva la PAC e la tariffa esterna comune offrirono agli interlocutori italiani un repertorio di strumenti attraverso cui cercare di limitare l'accesso al mercato comunitario delle produzioni mediterranee concorrenti, utilizzando la protezione agricola come argine almeno parziale agli effetti più destabilizzanti dell'apertura commerciale. La domanda interna della CEE venne così considerata, in vari ambienti governativi e tecnici, come uno sbocco potenzialmente favorevole per parte dell'offerta agroalimentare del Mezzogiorno. Più che una strategia unitaria compiutamente definita, ne risultò un intreccio di orientamenti difensivi e aspettative di crescita industriale, nel quale gli strumenti comunitari di tutela agricola e le politiche di espansione manifatturiera furono via via combinati, con esiti spesso ambivalenti, all'interno del più ampio tentativo di consolidare la posizione economica dell'Italia nel quadro della CEE[918].

[917] Brogi, *L'Italia e l'egemonia americana*, cit., p. 290.
[918] L'ipotesi di uno scambio tra Italia e Francia, consistente nell'assenso italiano all'associazione dei PTOM e nel sostegno francese al piano Vanoni, rappresenta un punto di convergenza con l'interpretazione proposta da Giuliana Laschi. Id., *Colonialismo e identità coloniali a confronto*, cit., pp. 371-391.

6.3. Limiti e questioni dell'interscambio euromediterraneo dalla prospettiva del commercio vinicolo

Il Trattato di Roma formalizzava la creazione di un'unione doganale tra Sei Stati nell'arco di un periodo "transitorio" lungo dodici anni, durante i quali i paesi si sarebbero impegnati ad abolire i dazi doganali reciproci e a introdurre una tariffa doganale comune verso gli Stati extra-comunitari. Per quanto concerneva i prodotti agricoli, nell'Allegato II del Trattato erano elencati i generi alimentari da liberalizzare nel MEC. Tra di essi vi erano numerosi prodotti tipici dell'agricoltura mediterranea, come ortaggi, frutta fresca, agrumi, mosti d'uva e vini. Altri derivati dell'uva, come acqueviti e vini aromatizzati, furono invece esclusi e continuarono a operare in un regime privo di dazi doganali[919].

Il riassetto commerciale europeo ebbe effetti diretti sulle relazioni esterne della CEE, in particolare con i Paesi terzi e con i PTOM. Il problema era quello di individuare una formula di collegamento tra la nuova unione doganale e la persistenza dei legami postcoloniali nelle strutture commerciali degli Stati membri. Tale tensione si rese evidente, ad esempio, nel settore vitivinicolo. La Francia importava stabilmente tra i 15 e i 20 milioni di ettolitri all'anno dal Marocco, dall'Algeria e dalla Tunisia[920]. Questo dato costituisce un esempio delle forti relazioni che i Paesi nordafricani continuavano a intrattenere con gli Stati comunitari[921]. La stessa dinamica si riscontrava anche sulla sponda settentrionale del Mediterraneo. Oltre il 94% delle esportazioni agricole greche (grassi vegetali e animali, carne e tabacco) era nel 1960 diretto verso il MEC[922].

In sede storiografica è stato rilevato che, almeno in questa fase, la Comunità avviò una propria proiezione mediterranea secondo modalità prevalentemente reattive, rispondendo alle istanze di accesso al mercato comune provenienti dagli Stati terzi[923]. Proprio la Grecia fu il primo Stato non fondatore della CEE a presentare una domanda formale di associazione nel giugno 1959, cui fece seguito una seconda candidatura turca

[919] Il vermuth giovò in un primo momento di una crescita sostanziale delle esportazioni nel commercio coi paesi terzi. A. Niederbacher, *La Politica vitivinicola*, cit., p. 8.
[920] A. Marescalchi, *Primo contributo allo studio del Mercato comune europeo*, cit., p. 9. Nel biennio 1954-1955, questi tre Stati registrarono un'esportazione vinicola complessiva di 17.172 migliaia di quintali, di cui ben 16.795 erano destinati ai paesi che sarebbero divenuti fondatori della CEE.
[921] Ivi, p. 6.
[922] L. Tsoukalis, *The European Community and its Mediterranean Enlargement*, cit., p. 40.
[923] G. Laschi, *L'Europa e gli altri*, cit., p. 239.

nel luglio successivo[924]. Il giudizio favorevole dei governi comunitari alle candidature trovava giustificazione nella prossimità geografica e politica con i due paesi, tanto da arrivare a contemplare in prospettiva anche la loro adesione vera e propria[925]. Nel caso ellenico, inoltre, era richiamata una continuità culturale con l'Europa occidentale, a testimonianza di un disegno comunitario che cominciava a sostanziarsi anche di retoriche culturali convergenti.

La tempestività con cui i governi di Atene e Ankara presentarono la domanda di associazione testimoniava che il protezionismo economico comunitario, lungi dall'isolare i Sei dall'economia internazionale, aveva invece accresciuto il potere gravitazionale della CEE nell'area mediterranea, tanto sotto il profilo economico quanto sotto quello diplomatico[926]. A partire dai primi anni Sessanta appariva evidente come l'integrazione europea, sviluppata soprattutto sul versante agricolo, conferisse alla PAC una forza di attrazione per le economie del Mediterraneo. Non sorprende, dunque, che Grecia e Turchia – due Paesi a forte vocazione agricola – guardassero con interesse alla possibilità di associarsi alla CEE. Allo stesso modo, anche il Marocco e la Tunisia cercarono di avvicinarsi alla Comunità, nella speranza di preservare i propri legami economici con il mercato francese. Tuttavia, per i Paesi arabi, l'adesione non fu mai contemplata e le concessioni commerciali ottenute si sarebbero limitate ad alcune riduzioni tariffarie su un numero ristretto di prodotti. Dietro la retorica ufficiale della parità, si delineava in realtà una gerarchia ben precisa. L'integrazione europea sembrava aprirsi davvero solo alla sponda settentrionale del Mediterraneo, mentre i Paesi della riva sud restavano confinati a un ruolo secondario, eredi di un approccio ancora intriso di logiche postcoloniali.

[924] Ivi, p. 28. All'inizio di giugno, una delegazione tunisina aveva intrapreso a Bruxelles colloqui preliminari con la Commissione, in risposta all'interesse manifestato dalle autorità tunisine per un'eventuale associazione con la Comunità. Questi primi incontri si svolsero in un clima di dialogo esplorativo e di reciproca apertura.

[925] Si vedano, ad esempio, le considerazioni del Consiglio offerte in *Bullettin of European Community*, September 1959, p. 27s. URL: https://aei.pitt.edu/83208/1/BUL034%2D59.3.pdf (ultimo accesso il 5 novembre 2025).

[926] Grecia e Turchia erano membri dell'OECE e della NATO; al contempo, manifestarono sin dagli anni Cinquanta un forte interesse a integrarsi nel mercato economico europeo. A partire dal 1956, entrambi i Paesi parteciparono ai negoziati per la creazione di un'area europea di libero scambio, allo scopo di rafforzare la cooperazione economica tra gli Stati occidentali. Tuttavia, il fallimento del cosiddetto "negoziato Maudling" e la successiva esclusione dall'Associazione Europea di Libero Scambio (EFTA) nel 1959 spinsero Grecia e Turchia a orientare il proprio sguardo verso la CEE. In quello stesso anno, quindi, entrambi i Paesi presentarono una richiesta formale di associazione alla CEE e confermarono la linea dell'ancoraggio all'Occidente. Cfr. E. Calandri, *L' eterna incompiuta. La politica mediterranea tra sviluppo e sicurezza*, in E. Calandri (a cura di), *Il primato sfuggente. L'Europa e l'intervento per lo sviluppo (1957-2007)*, Milano, Angeli, 2009, pp. 89-117.

L'apertura del MEC alle agricolture mediterranee, insomma, non fu affatto equilibrata. Da un lato, si incoraggiava l'ingresso delle produzioni greche e turche nel mercato comune; dall'altro, si relegavano le agricolture nordafricane a una funzione puramente accessoria, utile soltanto a coprire le carenze dell'offerta interna europea[927]. La questione non era di secondaria importanza e investiva direttamente la disponibilità degli Stati membri – e, con essi, del governo italiano – a sacrificare eventualmente gli interessi agricoli meridionali in nome del rafforzamento dell'integrazione regionale.

Non stupisce, quindi, che anche il diritto comunitario riflettesse questa tensione. L'articolo 238 del Trattato di Roma, pur prevedendo la possibilità di stipulare accordi di associazione con Stati terzi, gruppi di Stati o organizzazioni internazionali, risultava volutamente vago rispetto agli obiettivi e ai contenuti di tali accordi[928]. Nella pratica, prevalse un approccio pragmatico e differenziato, che valutava ogni situazione in base alle condizioni economiche e alla collocazione internazionale dei candidati. Questa ambiguità lasciava ampi margini di manovra agli Stati membri, incoraggiando strategie differenziate a seconda dei casi. Una posizione in questo senso era già emersa nel corso di una seduta dell'OECE del febbraio 1958, quando il capo delegazione italiano Giuseppe Cosmelli rilevò l'inopportunità di stabilire una classificazione uniforme per i Paesi in condizioni di sottosviluppo. Dal suo punto di vista, il rischio era nella sottovalutazione delle differenze esistenti tra i singoli paesi in via di sviluppo; era, quindi, necessario adottare un metodo calibrato sulle specifiche caratteristiche economiche e sociali di ciascuno Stato[929]. Tuttavia, con il procedere dei primi colloqui di associazione, divenne sempre più evidente la necessità di definire criteri più chiari. Il tema, giunto all'attenzione

[927] M. P. Belloni, *La politica mediterranea della CEE (trattative, accordi, dissensi,* cit.

[928] L'art. 238 recita: «La Comunità può concludere con uno Stato terzo, una unione di Stati o una organizzazione interazionale, accordi che istituiscano un'associazione caratterizzata da diritti e obblighi reciproci, da azioni in comune e da procedure particolari. Tuli accordi sono conclusi dal Consiglio operante all'unanimità e dopo consultazione dell'Assemblea. Qualora tali accordi importino degli emendamenti al presente Trattato, questi ultimi devono essere preventivamente adottati secondo la procedura prevista dall'articolo 236».

[929] Un simile approccio avrebbe consentito di mantenere il principio di uguaglianza e parità di diritti per il funzionamento dell'Area di Libero Scambio. Cosmelli suggerì inoltre che, anche se i Paesi sottosviluppati avrebbero dovuto partecipare alla riduzione delle tariffe commerciali, sarebbe stato opportuno prevedere clausole di esenzione e periodi di deroga, calibrando questi meccanismi caso per caso. Propose che il sistema includesse un processo automatico e stabile di riduzione tariffaria, con tappe predeterminate, per offrire garanzie sia ai Paesi membri sia a quelli in via di sviluppo. Riferendosi al concetto di «limiti di tempo ragionevoli» per queste esenzioni, Cosmelli invitò a utilizzare formule flessibili e specifiche per ogni situazione, sottolineando l'importanza di determinare questi aspetti attraverso i negoziati. Statement by G. Cosmelli, Working party n. 23, Morning Session, Saturday, 15th February 1958, OEEC, pp. 14-16, HAEU, OEEC, n. 415.

del Parlamento europeo solo agli inizi degli anni Sessanta, trovò soluzione nella celebre relazione Birkelbach. Il suo autore, esponente socialista tedesco che aveva vissuto in prima persona la persecuzione nazista, pose le basi per una lettura dei criteri di associazione: i confini geografici dell'Europa divenivano il presupposto imprescindibile per qualsiasi forma di partnership con la Comunità, relegando le associazioni con i PTOM al rango di eccezioni[930].

Secondo il disegno di Birkelbach, l'associazione doveva scandire una tappa nel percorso verso l'adesione. Questa lettura trovò una certa accoglienza nel Consiglio. L'appartenenza geografica all'Europa veniva in questo senso elevata a criterio di riferimento nella valutazione delle candidature. Nei fatti, però, essa rispondeva alla preoccupazione di ottundere il pericolo che accordi settoriali limitati potessero permettere ai paesi terzi di cogliere benefici specifici senza abbracciare pienamente il progetto di integrazione europea. A questo si aggiungeva l'enfasi sulla pregiudiziale democratica, elemento qualificante per l'avvio di qualsiasi dialogo di associazione. Questa lettura dell'istituto dell'associazione, maturata in sede parlamentare e fatta propria dal Consiglio, ebbe il merito di tracciare confini nitidi per lo strumento associativo, concependolo come tappa nel cammino verso l'allargamento della Comunità. Tuttavia, proprio il rigore di questa impostazione – che combinava il vincolo geografico con quello democratico – ne limitò significativamente la portata: i PTOM videro sfumare la prospettiva di un'adesione piena, mentre regimi autoritari come quelli di Spagna e Portogallo rimasero esclusi da questo percorso privilegiato di avvicinamento alla Comunità.

Benché la Commissione e il Consiglio si dichiarassero complessivamente favorevoli all'associazione della Grecia e della Turchia, le autorità italiane espressero riserve puntuali, riconducibili tanto a considerazioni commerciali quanto a preoccupazioni di ordine finanziario. In occasione della seduta del Parlamento europeo del gennaio 1960, la delegazione italiana sollevò la questione delle tariffe sul tabacco. Largamente praticata nei due Paesi candidati, questa coltura poteva insidiare le omologhe filiere meridionali italiane. In secondo luogo, il governo mise in guardia contro l'eventualità che l'estensione ai due Stati dei meccanismi di assistenza economica

[930] Laschi, *L'Europa e gli altri*, cit., p. 140.

drenasse risorse dai fondi strutturali destinati alle aree italiane depresse[931]. La prospettiva di una rapida istituzione della Politica agricola comune, inizialmente circoscritta ai soli Sei, poteva apparire al governo italiano come uno strumento utile a contenere un'apertura commerciale giudicata ancora prematura. Un ampliamento immediato delle concessioni tariffarie alle nuove economie agricole mediterranee avrebbe infatti rischiato di vanificare quell'assetto potenzialmente favorevole per l'Italia, riducendo i margini di protezione garantiti da una PAC a composizione ristretta[932].

Nonostante le perplessità economiche italiane, anche i governi di Roma si allinearono alla volontà euroatlantica di promuovere la stabilizzazione politica della regione e di assicurare un'integrazione regionale congrua con la geografia del blocco occidentale. Già membri della NATO dal 1952, Grecia e Turchia ricoprivano un ruolo chiave negli equilibri bipolari e rappresentavano, secondo la lettura statunitense, un segmento essenziale del cordone sanitario dell'Alleanza. Ancora all'inizio del 1962 l'ambasciatore statunitense in Grecia suggeriva al Dipartimento di Stato di mantenere, se non persino a rafforzare il programma di assistenza economico-militare destinato ai due Stati mediterranei per l'anno fiscale 1962-63. L'ambasciatore ribadiva il ruolo del sostegno americano per il raggiungimento di un'autosufficienza finanziaria da parte di Atene[933]. Un'eventuale riduzione degli aiuti, al contrario, avrebbe potuto compromettere la stabilità interna della Grecia e quindi la coesione del blocco atlantico. A supporto della sua posizione, richiamava la particolare esposizione geografica dello Stato ellenico situato a ridosso di tre Stati socialisti lungo il confine settentrionale e sottoposto alla pressione costante del blocco sovietico[934]. Questa sollecitazione avveniva anche dopo che la crisi di Berlino del 1961 aveva già evidenziato i limiti dell'equilibrio bipolare e ribadito la rilevanza degli Stati atlantici "di confine" rispetto alla "cortina di ferro".

In questa sede ciò che si intende sottolineare è che l'obiettivo di estendere l'integrazione europea verso il fianco sud-orientale del blocco atlantico sia da leggersi in

[931] Ivi, p. 153.
[932] Non a caso, attorno alla preparazione di una politica comunitaria per l'agricoltura si registrarono i primi conflitti intra-mediterranei tra la CEE e il governo greco di Kostantinos Karamanlis, che chiese nell'autunno del 1959 l'accesso immediato dei suoi prodotti agricoli all'unione doganale e di poter seguire da vicino i lavori preparatori della politica agricola comunitaria. HAUE, CCEE, Secrétariat général, S(1959) n. 6988, Note pour le Directeur général de l'Agriculture Gaudet, 23 octobre 1959.
[933] FRUS, 1961-1963, Volume XVI, Eastern Europe; Cyprus; Greece; Turkey, 325. Telegram From the Embassy in Greece to the Department of State, Athens, January 1, 1962.
[934] Ibidem.

compatibilità con la cooperazione difensiva della NATO. La logica della Guerra fredda si impose come direttrice principale dell'azione mediterranea della CEE, orientando la proiezione comunitaria lungo un asse Est-Ovest e privilegiando il dialogo con gli Stati della sponda settentrionale. L'integrazione mediterranea, intesa come raccordo Nord-Sud, risultò così marginalizzata rispetto all'obiettivo prioritario di consolidare i dispositivi di sicurezza atlantici. Nel Nord-Africa, al contrario, l'interesse degli Stati Uniti era soprattutto rivolto a colmare il vuoto lasciato dalla dismissione dei sistemi coloniali. Tra gli ultimi anni Cinquanta e i primi anni Sessanta, in una linea di continuità tra le amministrazioni Eisenhower e Kennedy, gli Stati Uniti offrirono supporto economico e militare, allo scopo di contenere l'influenza sovietica, ma evitando di interferire nei rapporti tra gli Stati nordafricani e le potenze europee[935].

L'associazione con la Grecia fu ratificata in tempi relativamente brevi, mentre il negoziato con la Turchia, pur ispirato alla medesima *ratio* politico-strategica, richiese un calendario più dilatato. Il differimento dipese in larga misura dai dubbi sollevati dai partner comunitari circa la tenuta istituzionale della democrazia di Ankara dopo il colpo di Stato che, nel maggio 1960, aveva deposto il governo di Adnan Menderes. Nel frattempo, la Comunità concluse una serie di intese di portata limitata con altri Paesi terzi: nel 1964, ad esempio, fu siglato un accordo commerciale con Israele che prevedeva la sospensione parziale dei dazi su specifiche categorie di prodotti industriali. Questo approccio selettivo e differenziato nei confronti dei partner mediterranei produsse ricadute tangibili sull'evoluzione economica e politica dell'area. Da un lato, la frammentazione degli schemi negoziali rese arduo qualsiasi tentativo degli Stati della riva

[935] «We have taken great pains to persuade France that we are not seeking a predominant role in North Africa and that we hope France will play a greater role there when the Algerian war is over. We have argued, at the same time, that so long as we have important interests in the area, such as our bases in Morocco, and that so long as the controversies separating France and North Africa endanger the Western position generally in the area, the U.S. does not feel it can abandon Morocco and Tunisia. One of the most hopeful auguries for the future of the Maghreb (Morocco, Algeria and Tunisia) lies in the interrelationships between the economies of France and that area. France is an important labor market for North African workers and provides outlets for North African grain, wine, phosphates, edible oil and petroleum. The great reservoirs of natural gas developed by French enterprise in Algeria can no doubt provide all of North Africa with a cheap source of power on which to base an expanding industry, and with cheap power it may even become possible to desalinize water profitably and thus to bring vast new desert areas under cultivation». FRUS, 1961–1963, Volume XXI, Africa 1. Briefing Paper Prepared in the Department of State, p. 2. Le misure di sostegno statunitensi miravano inoltre a scongiurare il rischio di un'alterazione degli equilibri bipolari nella regione, che la decolonizzazione degli Stati nordafricani e l'affiorare di sentimenti panarabi avrebbero potuto compromettere introducendo nuovi elementi di instabilità tra i due blocchi. J. D. Glassman, *Arms for the Arabs. The Soviet Union and War in the Middle East*, Baltimore-London, The Johns Hopkins University Press, 1977.

sud di elaborare posizioni comuni; dall'altro, agevolò le diplomazie comunitarie nel deflettere o rinviare i dossier più sensibili, mantenendo un vantaggio tattico nei tavoli bilaterali. In tale cornice, l'Italia si impegnò a ridurre al minimo le concessioni di quote di mercato agricolo a favore dei Paesi terzi, con l'intento di salvaguardare le filiere meridionali più esposte. Emblematica, in questo senso, la posizione assunta dalla delegazione di Roma nel 1964, quando chiese l'esclusione di limoni e agrumi dall'accordo preferenziale in discussione con il Marocco[936].

Le tensioni agricole e commerciali che erano esplose intorno alla questione dell'associazione alla CEE si scontravano con la prospettiva, coltivata negli stessi anni in ambito europeo, di promuovere nuove forme di cooperazione culturale e formativa nel settore agronomico. La proposta di Don Ramón Esteruelas, rappresentante spagnolo presso l'OECE, nel novembre 1958, di creare un Centro Internazionale di Formazione Postuniversitaria in Agricoltura Mediterranea aveva suscitato ampio consenso e rifletteva la consapevolezza crescente che il progresso agricolo della regione potesse ormai dipendere più dagli investimenti nella formazione e nella diffusione delle conoscenze che non da semplici interventi materiali[937]. In un'ottica diversa si può sostenere che furono proprio le difficoltà incontrate sul terreno commerciale a orientare i governi europei verso soluzioni fondate sulla cooperazione tecnica e sulla formazione professionale. Dopo oltre due anni di negoziati, il 21 maggio 1962 venne formalizzata, presso il *Château de la Muette* a Parigi, la fondazione del Centro internazionale di alti studi agronomici mediterranei (CIHEAM), ad opera dei governi di Spagna, Francia, Grecia, Italia, Portogallo, Turchia e Jugoslavia. Il nuovo istituto si proponeva di offrire una formazione avanzata ai laureati delle facoltà di agronomia, di promuovere ricerche sui problemi dello sviluppo agricolo internazionale e di costruire una rete di cooperazione tra i futuri dirigenti del settore agricolo nella regione mediterranea.

---

[936] G. Laschi, *La CEE e il Mediterraneo: l'avvio delle politiche verso i paesi terzi della sponda sud*, in S. Crciani, M. Ridolfi, *L'Unione Europea e il Mediterraneo,* cit., pp. 89-110.

[937] *CIHEAM. A Mediterranean Story (1962-2012)*, April and September 2012. La ricerca è prima sintesi della nascita ed evoluzione del CIHEAM disponibile Open source all'URL: https://www.ciheam.org/wp-content/uploads/2024/01/CIHEAM-50-years-EN.pdf (ultimo accesso il 5 novembre 2025). La ricerca, promossa in occasione del cinquantesimo anniversario del CIHEAM, si occupa di valorizzare principalmente le figure politiche che hanno contribuito alla nascita e allo sviluppo dell'istituto. Manca invece una sintesi storiografica che si confronti con la funzione politica che il CIHEAM ha esercitato nella costruzione del dialogo euromediterraneo, o il legame, tutt'altro che secondario, che univa questa esperienza al quadro complesso della Guerra fredda e ai processi di decolonizzazione.

La nascita del CIHEAM testimoniava il fatto che la cooperazione intergovernativa euromediterranea correva lungo direttrici plurali e parallele. In agricoltura, il coordinamento si sviluppava su diversi livelli, e solo una parte ricadeva nell'ambito della CEE. Nel novembre del 1957, durante la nona sessione della Conferenza della FAO, venne presentato un rapporto intitolato *Programmi forestali nel Mediterraneo in relazione alla riabilitazione agricola e allo sviluppo generale*, cui fece seguito due anni dopo un secondo documento, *Mediterranean Development Project*[938]. Il documento del 1959 insisteva su un modello di approccio integrato e diretto all'intero bacino mediterraneo, evitando logiche settoriali e frammentate. La visione della FAO insisteva quindi sulla necessità di interventi coordinati per affrontare le sfide inedite ed emergenti del mondo sottosviluppato come la crescita demografica, la scarsità di risorse agricole e l'ineguaglianza economica regionale[939]. L'istituzione del CIHEAM si inseriva entro questa logica. Infatti, il Centro, che prevedeva un Segretariato Generale con sede a Parigi e due Istituti Agronomici Mediterranei (IAM), vide la localizzazione di uno di questi poli formativi a Bari. La scelta del capoluogo pugliese fu il risultato di una convergenza fra orientamenti della politica nazionale e strategie di sviluppo regionale. Attorno alla Fiera del Levante, all'Università di Bari e alla Cassa per il Mezzogiorno si era formato, anche grazie all'iniziativa di esponenti democristiani vicini ad Aldo Moro, un *milieu* favorevole a fare della Puglia un laboratorio di modernizzazione agricola a vocazione mediterranea. Un altro democristiano pugliese, Carlo Scarascia Mugnozza, sfruttò i propri canali nelle istituzioni europee per sollecitare presso René Charpentier – responsabile della sede francese di Montpellier – l'assegnazione della sede italiana a Bari, con l'obiettivo esplicito di collegare il Mezzogiorno ai circuiti internazionali della cooperazione agronomica e di trasformare la regione in punto di riferimento per la formazione dei quadri dirigenti delle agricolture del Mediterraneo[940].

[938] Per approfondimenti, si rimanda a *Unasylva*, vol. 12, n. 1. Il numero della presente rivista internazionale, pubblicata direttamente dalla FAO e dedicata ai temi della silvicoltura e delle industrie forestali, dedica ampio spazio alla Conferenza di Roma organizzata dalla FAO nel 1957. URL: https://www.fao.org/4/x5386e/x5386e00.htm#Contents (ultimo accesso il 5 novembre 2025).
[939] FAO, *Mediterranean development project: the integrated development of Mediterranean agriculture and forestry in relation to economic growth; a study and proposals for action*, Roma, FAO, 1959.
[940] A. Bonatesta, *Europa potenza civile e Mediterraneo*, cit., p. 69.

Nel corso dei negoziati per la liberalizzazione agricola mediterranea, le trattative si rivelarono particolarmente complicate per diversi comparti agricoli. Tra essi figura anche il vitivinicolo, la cui regolamentazione sollevava questioni peculiari che richiedevano soluzioni tecniche e un ampio consenso tra gli Stati membri. Tradizionalmente il Mediterraneo era il centro della produzione di vino globale. Alla fine degli anni Cinquanta le economie agroindustriali mediterranee producevano circa il 70% del volume mondiale. Allo stesso modo, la struttura commerciale era peculiare perché vedeva la sponda meridionale esportare vini da taglio principalmente verso l'ex madrepatria francese. Solo tra il 1959 e il 1961, dal Maghreb erano stati esportati circa 16,5 milioni di ettolitri di vino, rappresentando il 66% delle esportazioni mondiali di vino complessive all'indirizzo quasi esclusivo della Francia[941]. La quota di esportazioni algerina era la più consistente: solo nel 1958, l'ex colonia esportava verso la Francia oltre 12 milioni di ettolitri, a fronte di un consumo interno assai limitato, pari a circa 1,6 milioni di ettolitri[942].

L'atteggiamento ambiguo della Francia contribuì a complicare il quadro. Il governo di Parigi evitò prese di posizione ufficiali, ma continuava di fatto mantenere solidi legami politici ed economici con le ex-colonie. Va rilevato che quando il Trattato di Roma entrò in vigore, l'Algeria era ancora parte integrante della Repubblica francese e, come tale, era nel perimetro comunitario. La decolonizzazione algerina pose fine a questo status giuridico, ma non ruppe del tutto i vincoli economici preesistenti. Per diversi anni dopo l'indipendenza, i prodotti algerini conservarono in Francia l'esenzione dai dazi doganali, ad eccezione del vino, soggetto a un diritto limitato pari a un ottavo della Tariffa doganale comune. I prodotti ortofrutticoli, invece, furono sottoposti alla procedura dei prezzi minimi, mentre per i cereali e i derivati veniva concesso un contingente esente da prelievi per il semolino. Nel resto della CEE, l'Algeria mantenne il beneficio delle riduzioni tariffarie intracomunitarie fino al 31 dicembre 1965. Oltre tale data, gli Stati membri adottarono un approccio differenziato: se l'Italia e il Lussemburgo considerarono i prodotti agricoli algerini come provenienti dai paesi terzi, applicando la disciplina

[941] Les échanges de la région méditerranée. Problèmes et perspectives, Notes du Secrétariat du Conseil concernant des statistiques de produits agricoles et d'agrumes, HAUE, AEM, n. 258 pp. 35-37.
[942] G. Dalmasso, *Vite e vino in Algeria: il passato, il presente... e l'avvenire?*, Roma, Stabilimento tipografico del ramo editoriale degli agricoltori, 1960?, p. 16.

ordinaria; la RFT, i Paesi Bassi e il Belgio, invece, decisero di prolungare il trattamento preferenziale, lasciando *de facto* inalterato l'accesso al mercato comunitario[943].

La persistenza di trattamenti agevolati segnalava l'esistenza di un regime di preferenze multiple di natura post-coloniale, che continuava a garantire alla Francia un canale di importazione dalle sue ex-colonie[944]. Tale situazione disattendeva le aspettative italiane, perché la mancanza di un orientamento unitario comprometteva infatti l'obiettivo, fortemente sostenuto da Roma, di definire una politica commerciale comune tra i Sei nei confronti del bacino mediterraneo. I governi italiani guardavano con crescente preoccupazione alla disomogenea applicazione della TDC, consapevoli delle distorsioni che la struttura asimmetrica del commercio euromediterraneo poteva generare a danno delle esportazioni nazionali. Questa linea trovò continuità politica anche dopo il passaggio in Italia ai governi di centro-sinistra nei primi anni Sessanta, a riprova della cristallizzazione di certe posture politiche dinanzi alla questione dell'integrazione agricola europea.

Pur considerando la definizione di un regime uniforme per l'importazione dei vini algerini nel mercato europeo una priorità politica per l'Italia[945], il governo Moro era consapevole della solidità dei legami commerciali che continuavano a unire la Francia all'Algeria. In questa cornice, nella riunione di un gruppo ad hoc del febbraio 1968, l'esecutivo italiano preferì quindi chiedere l'introduzione di un regime autonomo per le importazioni dai Paesi terzi, che tenesse conto della natura eccezionale del caso algerino. La proposta avanzata da Fanfani, in qualità di ministro degli Affari esteri, può essere letta come un tentativo di equilibrio tra l'esigenza di salvaguardare la coerenza giuridica del mercato comune e la volontà di non mettere direttamente in discussione gli interessi francesi legati al mantenimento dei flussi vinicoli provenienti dall'Algeria[946]. Parimenti,

[943] HAUE, CEUE, Secrétariat général, 1970, n. 1843, Regimes d'importation de vin des pays associes et de l'Algerie, Projet de communication de la Commission au Conseil.
[944] Risposta della Commissione europea alla questione scritta dall'on Thorn, HAUE, PE0, Question écrites, n. 8968, p. 3. Anche Marocco e Tunisia beneficiavano di regimi bilaterali specifici esclusivamente con la Francia, regolati dal protocollo 17 del Trattato di Roma. La Tunisia godeva di un contingente tariffario ridotto a un ottavo dei dazi previsti dalla TDC, con limiti quantitativi definiti annualmente attraverso permessi. Il Marocco, invece, usufruiva di un'esenzione totale da dazi per un contingente fissato a 1 milione di ettolitri. Tuttavia, queste condizioni preferenziali non trovavano applicazione negli altri Stati membri.
[945] I timori italiani sono ripresi anche nelle discussioni interne alla Commissione, cfr. Note a la direction généraux Rabot, Braun, Gaudet, 8 février 1968, HAUE, CEUE, Développement et coopération, n. 1993.
[946] Note a l'attention de m. Martino, Membre du la Commission, da la part de Direction général, 19 février 1968, HAUE, CEUE, Développement et coopération, n. 1993. Dal verbale successivo del 27 febbraio emerge che la Francia temeva che un regime interamente comunitario potesse ridurre sensibilmente i vantaggi goduti dall'Algeria.

la progressiva disponibilità italiana ad accettare l'ipotesi di un regime preferenziale franco-algerino si inseriva nel tentativo di favorire l'adesione del Regno Unito alla CEE. Il mercato britannico aveva rappresentato, soprattutto nei primi anni del dopoguerra, uno sbocco rilevante per le esportazioni vinicole italiane. Proprio in quella fase, tuttavia, l'Italia si trovava a dover fronteggiare una riduzione delle proprie vendite verso il Regno Unito, parzialmente compensata dalla crescita delle forniture cipriote, e un calo, sebbene non drastico, delle esportazioni verso la Svizzera[947]. L'accettazione di margini di favore per la Francia sul dossier algerino era quindi anche funzionale a consolidare l'allargamento a Londra e a mantenere aperti gli spazi commerciali per il vino italiano sui mercati dell'Europa occidentale. L'assenza di un consenso politico pienamente convergente, tanto sulla gestione del rapporto franco-algerino quanto sulle compensazioni da riconoscere ai produttori italiani, fece sì che da questo intreccio di questioni scaturissero soltanto soluzioni provvisorie e di portata limitata[948].

Anche l'accordo di associazione tra CEE e Grecia introdusse ulteriori elementi di provvisorietà nell'assetto degli scambi vinicoli con l'esterno. Le condizioni di accesso al mercato comunitario risultarono particolarmente favorevoli per Atene e determinarono una crescita assai rapida delle esportazioni greche verso i Paesi membri. Tra il 1966 e il 1968 il vino greco arrivò a rappresentare circa il 3% delle importazioni complessive della Comunità, una quota pari a circa sette volte il livello registrato all'inizio del decennio. Tale risultato fu reso possibile dalle disposizioni del protocollo n. 14 dell'Accordo di Atene, che prevedevano contingenti commerciali nazionali specificamente riservati ai vini greci. Il mantenimento di queste agevolazioni differenziate si sarebbe però rivelato ben presto difficilmente conciliabile con la costruzione di un mercato vinicolo comunitario integrato, fondato su regole unificate e su una progressiva liberalizzazione degli scambi interni, che presupponeva il superamento del mosaico di regimi preferenziali nazionali[949].

Al momento dell'entrata in vigore del nuovo regolamento comunitario nella primavera del 1970, il mercato vinicolo europeo risultava ancora segnato dalla persistenza di rapporti bilaterali e preferenze tariffarie, che continuavano a frammentare il commercio

[947] Notes du Secrétariat du Conseil concernant des statistiques de produits agricoles et d'agrumes, Les Echanges de la Région Méditerranée, Problèmes et perspectives, p. 38, HAUE, AEM, n. 258, p. 41.
[948] Note a l'attention de m. Martino, Membre du la Commission, da la part de Direction général, 19 février 1968, HAUE, CEUE, Développement et coopération, n. 1993.
[949] Ibidem.

euromediterraneo. In occasione del Convegno annuale dell'Accademia Italiana della Vite e del Vino, tenutosi nel marzo 1967, l'enologo Claudio Marescalchi richiamò l'attenzione sulle difficoltà incontrate dal vino italiano all'interno del MEC, denunciando in particolare il fenomeno delle triangolazioni commerciali. Nel caso algerino, i vini entravano in Francia beneficiando delle agevolazioni tariffarie bilaterali e, una volta immessi in quel mercato, acquisivano lo status di merce comunitaria, potendo così essere successivamente esportati verso la Repubblica Federale Tedesca a condizioni più favorevoli. Un meccanismo analogo riguardava i vini greci, che venivano dapprima introdotti nei Paesi Bassi sfruttando le tariffe preferenziali accordate dall'Aja e, da lì, ridistribuiti sul mercato tedesco in regime agevolato[950].

Nonostante queste contraddizioni, l'andamento favorevole del mercato vinicolo europeo negli anni Sessanta attenuò l'impatto della porosità doganale comunitaria[951]. La crescita sostenuta della domanda interna al MEC, infatti, contribuì ad assorbire almeno in parte gli effetti delle triangolazioni commerciali e a smorzare le reazioni italiane, che rimasero relativamente contenute finché la congiuntura vitivinicola complessiva si mantenne positiva. La domanda comunitaria di vino cresceva in quegli anni a ritmi superiori rispetto all'offerta. La quota delle importazioni di vino da tavola passò dal 15% del totale nel triennio 1959-1961 a oltre il 29% tra il 1966 e il 1968. Uno studio di quegli anni commissionato dalla Commissione europea individuava, per l'Europa continentale, ulteriori margini di espansione della domanda anche nel medio periodo[952]. Il dinamismo del mercato vinicolo del MEC non rifletteva soltanto l'andamento dei flussi commerciali, ma rimandava a una più ampia trasformazione dei modelli di consumo nelle società dell'Europa settentrionale e centro-occidentale.

L'allargamento del consumo di vino nei Paesi non tradizionalmente produttori consente di cogliere una forma di integrazione che superava il solo piano economico e investiva, almeno in parte, le dimensioni culturale e simbolica. L'osservazione delle

[950] A. Marescalchi, *Il vino di fronte al M.E.C.*, Atti dell'Accademia italiana della vite e del vino, XIX, presentata a Verona il 14 marzo 1967, Treviso, Longo e Zoppelli, 1967, p. 21

[951] Note a l'attention de m. Martino, Membre du la Commission, da la part de Direction général, 19 février 1968, HAUE, CEUE, Développement et coopération, n. 1993. In questo quadro di aumento della domanda era indispensabile il ricorso alle forniture esterne. Tra il 1966 e il 1968, ad esempio, le importazioni di vino nella CEE raggiunsero i 174 milioni di dollari, in netto incremento rispetto ai 59 milioni registrati nel triennio 1959-1961. Anche il Regno Unito e la Svizzera, pur su valori più modesti – rispettivamente 63 e 37 milioni di dollari – registrarono una medesima tendenza.

[952] Notes du Secrétariat du Conseil concernant des statistiques de produits agricoles et d'agrumes, Les Echanges de la Region Méditerranée, Problèmes et perspectives, p. 38, HAUE, AEM, n. 258.

pratiche alimentari di queste aree consente di cogliere una certa tendenza all'omogeneizzazione dei modi di vita e delle abitudini quotidiane tra i paesi della CEE, dove il vino finì via via per affiancare, nei codici di comportamento sociale, le bevande alcoliche tradizionali dell'Europa continentale, come la birra. L'integrazione europea, pur concepita in primo luogo come dispositivo di regolazione dei mercati, produsse effetti non trascurabili anche sul terreno delle abitudini di consumo e, più in profondità, sui processi di costruzione di forme di appartenenza sovranazionale. Nel frattempo, gli studi epidemiologici di Ancel Keys e del suo gruppo, diffusi in Europa a partire dagli anni Cinquanta, contribuirono a definire la dieta mediterranea come modello di alimentazione salubre, conferendo una rinnovata legittimazione medica e simbolica a una parte dei prodotti agro-alimentari originari dell'Europa meridionale[953].

Dinanzi alla duplice sfida rappresentata dalla concorrenza nordafricana e dalla frammentazione tariffaria esistente nel MEC, l'Italia attribuì carattere prioritario all'obiettivo di uniformare il sistema doganale comunitario. Nel corso del negoziato sull'OCM del vino, la Commissione, su mandato del Consiglio, elaborò un regime fondato sull'introduzione di prezzi di riferimento comunitari. Qualora il prezzo d'importazione di determinate categorie di vini di qualità fosse sceso al di sotto della soglia fissata, sarebbe scattata una tassa compensativa per salvaguardare la redditività dei produttori europei[954]. Il carattere marcatamente regolatorio di questo meccanismo metteva in luce la natura propriamente politica dell'integrazione agricola. La definizione

[953] Cfr. A. Keys, M. Keys, *How to eat well and stay well: the Mediterranean way*, Doubleday, New York (NY), USA, 1975. Sulla diffusione della dieta mediterranea cfr. anche V. Teti, *Le culture alimentari nel Mezzogiorno continentale in età contemporanea*, in *Storia d'Italia Einaudi Annali 13, L'alimentazione*, Torino, Einaudi, 1998; Id., *La dieta mediterranea: realtà, mito, invenzione*, in *L'Italia e le sue Regioni. L'età repubblicana*, Roma, Istituto dell'Enciclopedia italiana Treccani, 2015, pp. 447-466; Id., *Il colore del cibo. Geografia, mito e realtà dell'alimentazione mediterranea*, Sesto San Giovanni (MI), Meltemi Editore, 2019.

[954] Regimes d'importation de vin des pays associes et de l'Algerie, Projet de communication de la Commission au Conseil, Communication de M. Mansholt et de M. Martino, HAUE, CEUE, Secrétariat général, 1970, n. 1843. Bruxelles, le 15 mai 1970. Nel disegnare il nuovo regime vinicolo, la Commissione europea aveva suggerito misure particolari a favore dei paesi terzi che intrattenevano legami commerciali consolidati con la Comunità. La Grecia, ad esempio, fu ammessa a un trattamento preferenziale che la esonerava dall'obbligo di aumentare i contingenti di importazione dalla CEE in cambio delle proprie esportazioni vinicole. Tuttavia, le esportazioni di vino greco restarono soggette al sistema dei prezzi di riferimento e delle tasse compensative, assicurando così una protezione moderata contro eventuali pressioni concorrenziali sul mercato comunitario. Invece, alla Spagna era riconosciuta una deroga per i vini di pregio, come lo *Xérès* e il Málaga. Per questi vini sarebbero state mantenute le concessioni tariffarie precedenti. Un ulteriore elemento della proposta della Commissione fu l'esclusione dei vini di qualità dal meccanismo dei prezzi di riferimento, allo scopo di ostacolare l'immissione nel mercato europeo di prodotti extracomunitari a prezzi inferiori a quelli interni.

del prezzo-soglia non era un mero esercizio tecnico, ma uno strumento attraverso cui modulare selettivamente il compromesso fra tutela dei redditi dei produttori interni e contenimento dei costi di approvvigionamento per gli Stati membri importatori netti. Spostare verso l'alto o verso il basso il livello dei prezzi di riferimento significava ridisegnare, in termini redistributivi, il rapporto fra agricoltori europei e consumatori, nonché fra Paesi esportatori e Paesi dipendenti dalle importazioni. In questo quadro il governo italiano rivendicò l'introduzione del principio di preferenza comunitaria. Anche la Francia, sottoposta da un lato alle pressioni dei propri viticoltori penalizzati dall'afflusso dei vini algerini e, dall'altro, restia a interrompere drasticamente i rapporti commerciali con una ex colonia, avanzò la proposta del criterio di "complementarità" quantitativa e qualitativa, vale a dire l'ammissione delle importazioni solo nella misura necessaria a colmare il divario tra produzione interna e consumo[955]. La Repubblica Federale Tedesca si collocò su una posizione opposta rispetto all'asse franco-italiano, sostenendo una più ampia apertura ai Paesi terzi, soprattutto nel segmento dei vini da pasto e da taglio, al fine di garantire ai propri consumatori livelli di prezzo relativamente contenuti.

Questa divergenza rifletteva non solo una differenza di interessi economici, ma anche una più ampia contrapposizione ideologica tra protezionismo e liberalizzazione[956]. Si consideri in questa sede la natura anzitutto geografica del conflitto sul vino, che vide coinvolti i maggiori paesi produttori dell'Europa mediterranea, da un lato, e gli stati dell'Europa centrale e importatori di vino da taglio, dall'altro. Alla fine, il compromesso raggiunto corrispose al mantenimento di alcune limitazioni quantitative, in cambio del divieto di incentivare nuovi impianti di viti e dell'impegno a razionalizzare l'intero comparto[957]. L'esito dei negoziati confermò l'impostazione protezionistica della CEE, fissando un quadro normativo complessivamente favorevole agli interessi del comparto

[955] Progetto di risoluzione del Consiglio relativa all'organizzazione comune del mercato nel settore del vino, HAUE, CM2, 1970, n. 688, 26 gennaio 1970.
[956] Ivi, p. 3.
[957] Ibidem. Cfr. anche S. Doglio, *Come funzionerà il Mec del vino*, in «La Stampa», 26 aprile 1970. Si prevedeva anche che i vini da pasto provenienti da Paesi terzi non potessero essere importati nel MEC a un prezzo inferiore a quello stabilito per i vini comunitari. Venne imposto un prezzo minimo di ingresso, compreso tra 101 e 121 lire al litro, a seconda della gradazione alcolica. Tale misura ammetteva come un'unica deroga la concessione alla Francia di importare vino dall'Algeria in esenzione fiscale, in ragione degli storici legami economici e politici tra i due Paesi. Parallelamente, venne regolamentata la produzione e la commercializzazione dei vini a denominazione di origine, imponendo che almeno l'85% del vino venduto con tale indicazione fosse effettivamente prodotto nella zona geografica di riferimento.

vitivinicolo italiano e francese. La progressiva riduzione dei flussi di vino da taglio provenienti dal Maghreb verso la Francia permise alle cantine pugliesi e siciliane di proporsi come fornitori sostitutivi, mentre la disciplina dei prezzi di riferimento apriva, all'interno del MEC, margini di manovra molto ampi per i vini da tavola italiani, in alcuni casi prossimi a condizioni di quasi monopolio.

Il quadro combinato di crescita della domanda di vino nel MEC e irrigidimento dell'assetto protettivo contribuì a stabilizzare nel medio periodo la posizione concorrenziale dei produttori meridionali. L'aumento dei consumi ampliava gli spazi di sbocco per i vini da tavola italiani, mentre la tariffa esterna comune, i prezzi di riferimento e i prelievi compensativi attenuavano l'impatto della concorrenza extra-comunitaria a basso costo. Ne risultò, almeno in una prima fase, la possibilità per le imprese vitivinicole del Mezzogiorno di collocarsi in una nicchia relativamente protetta all'interno del mercato comunitario, beneficiando insieme dell'espansione della domanda e di un quadro regolatorio volto a contenere i principali fattori di vulnerabilità.

Nel valutare il negoziato sull'OCM del vino occorre tener presente che esso si svolse in una fase di più generale riconsiderazione della Politica agricola comune. Negli stessi mesi venivano definiti gli ordinamenti di mercato per altri comparti sensibili per l'Italia, come l'ortofrutta e il tabacco, mentre andava maturando tra le istituzioni comunitarie un consenso pressoché unanime sull'insostenibilità, nel medio periodo, degli oneri finanziari derivanti dall'assetto allora vigente della PAC. Le variazioni intervenute nelle parità monetarie in Francia e nella Repubblica Federale di Germania alla fine degli anni Sessanta misero in luce la difficoltà del mercato agricolo comune ad assorbire gli choc valutari senza ricorrere a soluzioni di compromesso complesse e talora poco coerenti con l'impianto originario del progetto comunitario[958]. Al contempo, l'acutizzarsi del problema delle eccedenze rendeva sempre più arduo conciliare l'esigenza di contenere i prezzi garantiti dei prodotti in surplus con la tutela dei redditi agricoli.

[958] La svalutazione del franco fu decisa nell'agosto 1969 dal governo Pompidou. La svalutazione fu pari a circa l'11% nei confronti del dollaro, modificò la parità ufficiale da 4,937 a circa 5,55 franchi per un dollaro. La decisione seguì a un prolungato deterioramento della bilancia dei pagamenti nazionale, a una perdita di competitività dell'industria francese e all'esplosione delle tensioni salariali e sociali del 1968, che avevano reso insostenibile la linea, fino ad allora perseguita da De Gaulle, di difesa a oltranza della parità nominale. In senso opposto, la Repubblica Federale Tedesca, sostenuta da consistenti e reiterati surplus di parte corrente e da continui afflussi di capitali, fu indotta alla fine di ottobre 1969 – all'indomani dell'insediamento del governo social-liberale Brandt-Scheel – a rivalutare ufficialmente il marco di circa il 9 per cento rispetto al dollaro, modificando la parità da 4 a circa 3,66 marchi per un dollaro. Questo riallineamento consacrò il ruolo del marco come principale moneta forte dell'Europa occidentale.

Il cosiddetto Piano Mansholt, discusso più diffusamente nei capitoli III e IV di questa tesi, costituiva il sintomo di una crescente consapevolezza, negli ambienti comunitari, della necessità di una svolta verso una politica maggiormente orientata agli interventi strutturali. Eppure, una simile prospettiva poteva incontrare forti resistenze in Francia, timorosa di un ridimensionamento dei meccanismi tradizionali di sostegno ai prezzi, mentre era guardata con maggiore favore dall'Italia, che vi intravedeva la possibilità di affrontare almeno in parte i nodi di fondo della propria agricoltura senza accrescere indefinitamente il costo complessivo della PAC.

I saldi nazionali presso il FEOGA offrono un primo indizio utile per comprendere le ragioni di questa frattura. Nel 1967 il costo complessivo del Fondo ammontava a 1.130 milioni di unità di conto, pari a oltre 700 miliardi di lire. Tuttavia, per singola nazione il quadro appariva più squilibrato. Come si evince dalla Tabella 6.1, l'Italia e soprattutto la Germania federale erano i principali contributori netti, con dei passivi rispettivamente di -56 e -115 miliardi di lire in valori correnti presso il FEOGA, mentre la Francia e i Paesi Bassi figuravano tra i maggiori beneficiari, sia in valore assoluto (130 e 37 mld) sia in rapporto al numero degli agricoltori. In termini pro capite, infatti, i trasferimenti ai produttori olandesi e belgi erano di circa dieci volte superiori a quelli italiani e tedeschi, mentre quelli francesi erano quasi il triplo. Anche dal lato dei consumatori i dati mostravano un profilo assai distorto. Sempre per il 1967, il costo medio apparente del FEOGA per abitante era valutato in circa 6 unità di conto annue, pari a circa 3.800 lire, ma questa misura coglieva solo la componente "visibile" dell'onere, cioè quella che si traduceva in movimenti di cassa del Fondo. In realtà, se si considera il differenziale strutturale tra prezzi interni e prezzi internazionali, i consumatori della CEE pagavano, nel 1967, i medesimi prodotti agricoli alimentari il 25% in più rispetto ai prezzi del mercato mondiale[959].

Tab. 6.1 – Differenziale dei saldi presso il FEOGA tra gli Stati CEE nel 1967 (miliardi di lire)

[959] Banca d'Italia, *Relazione annuale, 1969*, Roma, 1970, p. 123. «A fronte delle 393 mila lire dell'agricoltore italiano, stanno infatti le 2.502 mila del belga, le 2.306 mila dell'olandese, le 1.203 mila del tedesco, le 1.049 mila del francese».

Voci	Italia	Belgio	Francia	Germania ovest	Paesi Bassi	CEE
Erogazioni del FEOGA	140	62	265	97	142	706
Contributi al FEOGA	196	58	135	212	105	706
Avanzo o deficit (-)	-56	4	130	-115	37	/

Banca d'Italia, *Relazione annuale, 1969*, Roma, Centro stampa, Banca d'Italia, 1970, p. 123.

La discussione sul finanziamento del FEOGA si svolse in questo clima di crescente tensione politica e consapevolezza degli squilibri distributivi. Le previsioni per la prima metà degli anni Settanta preconizzavano che il FEOGA avrebbe richiesto una spesa complessiva di 3,5 miliardi di unità di conto, ovvero una cifra pari a circa 2.200 miliardi di lire. L'accordo raggiunto a Bruxelles nel dicembre 1969 sancì un nuovo sistema di ripartizione degli oneri, per cui all'Italia spettava una quota pari a poco più di un quinto del totale, mentre alla Germania federale e sulla Francia rispettivamente un terzo[960].

Per l'Italia, il nuovo assetto finanziario significava continuare a contribuire in misura rilevante al FEOGA e beneficiare in misura più modesta dei flussi di ritorno. In questa prospettiva, la PAC tendeva a configurarsi, dal punto di vista italiano, come una politica al tempo stesso finanziariamente onerosa e territorialmente sbilanciata. Le fonti consultate non consentono di ricostruire con precisione le motivazioni che portarono il governo italiano ad accettare il compromesso del 1969, né permettono di stabilire un nesso diretto e documentabile tra quella scelta e la fisionomia assunta dalle nuove organizzazioni comuni di mercato per il vino, l'ortofrutta e il tabacco. È tuttavia legittimo interrogarsi se il modo in cui furono disegnate tali OCM – e il rilievo che esse finirono per assumere in alcuni comparti dell'agricoltura nazionale, a cominciare dal vitivinicolo meridionale – non abbia funzionato anche come una forma di compensazione implicita, settoriale e parziale, rispetto agli svantaggi che Roma percepiva sul terreno del finanziamento complessivo della PAC.

[960] Il nuovo sistema prevedeva una fase "interinale", tra il 1971 e il 1974, in cui le spese del FEOGA sarebbero state coperte mediante prelievi sulle importazioni agricole, dazi della tariffa esterna comune e contributi nazionali, seguita da una fase "normale" a partire dal 1975, fondata sulla combinazione di prelievi, dazi e una quota del gettito dell'imposta sul valore aggiunto.

Con i regolamenti adottati fra la fine del 1969 e l'aprile 1970 l'Italia cercò, e in parte riuscì, a riequilibrare la tradizionale impronta "continentale" della politica agricola comune, rafforzando le tutele per alcune produzioni mediterranee. Ciò avvenne però al prezzo di accettare la cristallizzazione di un assetto fortemente sbilanciato a favore degli strumenti di garanzia dei prezzi rispetto alla politica delle strutture. L'esito dei negoziati agricoli di quel tornante consente dunque di rileggere la configurazione canonica della PAC – nella quale la sezione "garanzia" assorbiva risorse assai maggiori rispetto alla sezione "orientamento" – non soltanto come risultato di una presunta debolezza negoziale italiana o di una scarsa consapevolezza delle esigenze di riforma strutturale, bensì anche come l'esito di una scelta consapevole, pensata per ottenere un rafforzamento delle forme di protezione a favore dell'economia agricola meridionale all'interno di un quadro finanziario complessivamente sfavorevole.

6.4. La Politica globale mediterranea dalla prospettiva italiana

La progressiva meccanizzazione dell'agricoltura nell'Europa occidentale, potenziata dai meccanismi di sostegno introdotti dalla PAC, produsse un incremento delle rese cerealicole e la conseguente formazione di eccedenze permanenti[961]. Di fronte a tale surplus la Commissione – e, più in generale, i governi dei Sei – individuarono nel bacino mediterraneo un possibile «polmone» di assorbimento: già nel 1969 oltre il 70% delle esportazioni agroalimentari della CEE verso la regione consisteva in derrate alimentari e animali vivi, mentre i Paesi rivieraschi collocavano sul mercato comunitario soprattutto ortofrutta, grassi vegetali e vini.

A consolidare l'interdipendenza economica tra le due sponde del Mediterraneo contribuì, negli anni Sessanta, la crescente dipendenza della CEE dalle materie prime e dalle fonti energetiche dell'area mediterranea e mediorientale, in primo luogo il petrolio. Si pensi che nel solo 1968 gli Stati costieri del Mediterraneo erano arrivati a produrre circa 230 milioni di tonnellate di greggio, pari a poco meno del 12% della produzione mondiale. Pertanto, l'ipotesi che sembrò profilarsi in sede comunitaria fu una

[961] Si consideri che nel 1967 l'Unione Sovietica passò da essere paese importatore a esportatore di grano tenero, un ulteriore mercato strategico. Cfr. Relazione sulla situazione del grano tenero nella campagna 1967/68. HAEU, AEM, b. 238, f. 1.

rinegoziazione degli accordi di approvvigionamento energetico che prevedesse, in contropartita, alcune concessioni commerciali in campo agricolo[962]. Per gli Stati nordoccidentali della CEE la prospettiva di scambiare concessioni in campo agricolo con una maggiore sicurezza negli approvvigionamenti energetici appariva relativamente agevole da accettare. Per l'Italia, al contrario, essa comportava la rinuncia a una parte rilevante delle potenzialità di esportazione verso il Mercato comune in un comparto, quello agricolo mediterraneo, già "sacrificato" dall'integrazione.

Benché la Convenzione di Yaoundé del 1963 offrisse un modello di disciplinamento unitario dei rapporti fra la CEE e le ex colonie africane francofone, un esperimento analogo non si concretizzò mai nel Mediterraneo. Qui le agricolture dei paesi terzi entravano in concorrenza diretta con quelle dell'Europa meridionale in settori chiave dell'economia agroalimentare, dall'ortofrutta al vino agli agrumi. Il timore di un impatto destabilizzante sulle produzioni mediterranee della CEE, particolarmente avvertito in Italia e in Francia, indusse gli Stati membri a privilegiare una gestione più prudente e frammentata dell'apertura commerciale, affidata ad accordi preferenziali bilaterali negoziati caso per caso. Ne risultò un sistema di relazioni che, pur riconoscendo l'interdipendenza fra le due sponde, la traduceva in una gerarchia di accessi differenziati ai mercati agricoli europei più che in un quadro comune coerente[963].

Il moltiplicarsi degli accordi commerciali preferenziali e di associazione aveva, nel corso degli anni, generato crescenti criticità e contraddizioni all'interno del quadro euro-mediterraneo. Il primo campanello d'allarme fu suonato dalla Turchia, la quale denunciò la progressiva erosione delle preferenze di cui godeva in virtù dell'Accordo di associazione del 1963. Il malcontento di Ankara esplose dopo l'adozione, nel luglio 1971, del Sistema delle preferenze generalizzate (SPG), che estendeva esenzioni doganali a 104 Paesi in via di sviluppo, eliminando di fatto la specificità turca[964]. Per la Turchia tale struttura contravveniva alla funzione di Accordo di Associazione e al significato che tale

[962] Comite Economique Et Social, Bruxelles, le 7 novembre 1973, Note à l'attention de M. les Conseillers, Membres de la section de l'agriculture sur les «Aspects agricoles de la politique de la Communauté dans le bassin méditerranéen», p. 6-7, HAUE, CEUE, Développement et Coopération, n. 1960, pp. 6-7.
[963] R. Dahrendorf, *Possibilities and limits of a European Communities foreign policy*, cit.
[964] Belloni, *op. cit.*, p. 550. L'accordo introduceva un meccanismo di esenzioni doganali per prodotti finiti e semilavorati provenienti da 104 PVS, con un'espansione progressiva dei massimali da 340 a 2300 milioni di unità di conto nel quinquennio 1971-1975.

status differenziato e non equiparabile a quello dei paesi terzi doveva avere in partenza[965]. Tra l'altro, il problema si sarebbe aggravato all'approssimarsi della rinegoziazione delle convenzioni di Yaoundé e Arusha (gennaio 1975) e della prospettiva di un loro ampliamento ad altri paesi cosiddetti in via di sviluppo.

Nel gennaio 1971 il commissario europeo per il commercio, Ralf Dahrendorf, ribadì i benefici di un'apertura del mercato europeo non solo nei confronti dei paesi mediterranei, ma anche delle altre aree del cosiddetto mondo sottosviluppato, in particolare l'America Latina e l'Africa subsahariana[966]. Dietro questa formulazione generale si collocava però una realtà commerciale nella quale il Mediterraneo occupava una posizione del tutto peculiare. Nel 1972 le importazioni comunitarie provenienti dall'area mediterranea rappresentavano infatti circa il 30% del totale, per un valore di 2 miliardi di dollari su 7 complessivi. Le derrate alimentari erano una componente centrale di questi flussi: esse incidevano per il 49% delle esportazioni verso la CEE nei paesi della sponda nord e sfioravano addirittura il 64% nei paesi della sponda sud[967].

Le difficoltà della Comunità nel dare risposta, in termini di effettiva apertura dei mercati, alle richieste di liberalizzazione provenienti dai paesi terzi rischiavano di irrigidire ulteriormente le posizioni tra le due sponde del Mediterraneo. A breve distanza dall'introduzione dell'OCM vitivinicola, Algeri e Mosca siglarono un'intesa per assicurare ai produttori algerini un mercato di sbocco per il periodo 1971-1975. L'accordo rese lo Stato sovietico il secondo partner economico dell'Algeria, immediatamente dopo la Francia[968]. L'accordo con l'URSS non deve sorprendere se collocato nel quadro delle relazioni che l'Algeria aveva consolidato con Mosca nel corso degli anni Sessanta. Tali rapporti poggiavano innanzitutto su un ampio programma di assistenza militare, che

[965] Ibidem. Il sistema delle preferenze generalizzate si strutturava su tre pilastri fondamentali: l'unilateralità delle concessioni tariffarie comunitarie, non vincolate a reciprocità da parte dei beneficiari; l'applicazione non discriminatoria a tutti i PVS destinatari; la natura non negoziale ma concordata delle facilitazioni. L'architettura del sistema prevedeva inoltre meccanismi di controllo attraverso la certificazione d'origine, finalizzati a prevenire distorsioni nell'utilizzo delle preferenze accordate.
[966] *Possibilities and limits of a European Communities foreign policy*. Speech by Professor Ralf Dahrendorf, Member of the Commission of the European Communities to the Deutsche Gesellschaft fur Auswartige Politik. Bonn, 25 January 1971.
[967] Note à l'attention de M. les Conseillers, Membres de la section de l'agriculture sur les «Aspects agricoles de la politique de la Communauté dans le bassin méditerranéen», Comité économique et social, Bruxelles, le 7 novembre 1973, p. 6-7, HAUE, CEUE, Développent et coopération, n. 1960. La dipendenza dal mercato europeo toccava picchi dimensionali in particolari paesi, come la Turchia che vi destinava l'83% delle proprie esportazioni agricole, il Marocco il 62%, il Libano il 60%. Anche la Grecia, l'Egitto, la Spagna e l'isola di Cipro registravano quote di export superiori al 50%.
[968] S.n., *Aumenteranno gli scambi tra l'Algeria e l'Urss*, in «La Stampa», 20 agosto 1970.

assicurò al paese nordafricano le forniture belliche[969]. La presenza sovietica non si esauriva tuttavia sul piano militare. In quegli anni sul territorio algerino operava un contingente stimato tra i 1.200 e i 1.500 consiglieri militari e tecnici. La presenza sovietica non si esauriva tuttavia sul piano militare. In quegli anni sul territorio algerino operava un contingente stimato tra i 1.200 e i 1.500 consiglieri militari e tecnici. Ciò testimoniava un impegno più generale dell'URSS nel sostegno allo sviluppo economico del paese, in interventi infrastrutturali di ampio respiro. concretizzatosi in accordi commerciali e in interventi infrastrutturali di ampio respiro. Fra questi si menziona anche la proposta sovietica di costruire un importante complesso siderurgico nello stato nordafricano[970].

Dinanzi al rischio che il Maghreb si spostasse ulteriormente verso l'orbita sovietica, la CEE accelerò, all'inizio degli anni Settanta, la definizione di una rete di accordi commerciali con quasi tutti i Paesi mediterranei, con le sole eccezioni di Libia, Siria e Giordania, giungendo alla firma delle principali intese entro il 1972. Questa risposta non produsse però un quadro unitario. Gli accordi stipulati risultavano eterogenei per base giuridica, ampiezza degli impegni e grado di apertura, e finivano per perpetuare una gerarchia di preferenze che riproduceva, in forme nuove, l'asimmetria originaria dei rapporti euro-mediterranei. Le pressioni, sempre più insistenti, dei Paesi terzi per un allentamento delle restrizioni commerciali, sommate agli effetti selettivi della PAC sugli equilibri agricoli regionali, resero via via più evidente, agli occhi delle istituzioni comunitarie, la necessità di un maggiore coinvolgimento italiano nella definizione di una strategia di armonizzazione economica per l'area.

Questa esigenza si intrecciava con una fase di marcata instabilità della politica interna. Le elezioni politiche del 1968 avevano registrato una flessione dei consensi democristiani e, di conseguenza, aperto una frattura nella maggioranza doroteo-fanfaniana. Moro passò all'opposizione interna alla DC nel novembre dello stesso anno[971]; ciò malgrado, guidò la Farnesina tra il 1969 e il 1974, con la sola eccezione del

[969] A partire dal 1963, l'URSS trasferì in Algeria equipaggiamenti per un valore complessivo stimato di 250 milioni di dollari, includendo aerei, carri armati, navi e altre risorse strategiche. Questo flusso di armamenti rese le forze armate algerine pressoché totalmente dipendenti da Mosca per pezzi di ricambio, munizioni, addestramento e sostituzioni. FRUS, 1969-1976, Volume E-5, Part 2, Documents on North Africa, 1969-1972, Intelligence Memorandum, Washington, August 19, 1969 Algeria: Troubles Ahead?, pp. 3-4.
[970] Ibidem.
[971] Cfr. R. Ruffilli, *L' ultimo Moro: dalla crisi del centro-sinistra all'avvio della Terza fase*, in F. Malgeri (a cura di), *Storia della Democrazia Cristiana*, vol. IV, *1962-1978. Dal Centro Sinistra agli «Anni di Piombo»*, Roma, Cinque Lune, 1989, pp. 317-334. Cfr. anche Cfr. P. Craveri, *La Repubblica dal 1958 al 1992*, Milano, Tea, 1996, pp. 409 e sgg.

secondo governo Andreotti (1972-1973). L'azione di Moro va intesa in un quadro internazionale in rapida evoluzione[972]. Le turbolenze del sistema monetario internazionale e la crisi energetica stavano compromettendo la tenuta economica dell'Italia. In parallelo, la crisi del centro-sinistra, l'assenza di una leadership unificante nella DC e il fallimento del progetto di riunificazione socialista accentuavano la fragilità strutturale degli esecutivi italiani[973].

Moro si trovò a dover conciliare due esigenze potenzialmente divergenti: evitare che una liberalizzazione indiscriminata dei mercati agricoli danneggiasse il Mezzogiorno e, al contempo, scongiurare un disimpegno europeo nella regione. Scelse quindi di trasferire la "questione mediterranea" sul piano comunitario, in coerenza con una consolidata tradizione diplomatica italiana che individuava nell'integrazione europea il canale privilegiato per la difesa degli interessi nazionali[974]. L'allargamento della CEE a Nove avrebbe ridisegnato la geografia politica ed economica della Comunità, rendendo obsoleta la trama di intese bilaterali con la sponda sud. Il governo italiano colse l'occasione per promuovere un quadro euromediterraneo coerente che coniugasse esigenze agricole e sicurezza energetica. Nell'agosto 1970 il presidente del Consiglio Colombo presentò ai leader dei quattro partiti di maggioranza un documento che collegava direttamente l'imminente allargamento della CEE al Nord Europa con un ripensamento della sua azione internazionale, e quindi anche un rafforzamento dei legami politici, economici e culturali con i paesi mediterranei e il Medio Oriente[975]. Anche Moro,

[972] G. Migani, *Re-discovering the Mediterranean. First Tests of Coordination among the Nine*, in E. Calandri, D. Caviglia, A. Varsori (a cura di), *Cold War Europe. Politics and Diplomacy in the Mediterranean and the Middle East*, London-New York, Tauris, 2016, pp. 49-60. L'impegno di Moro a dare avvio a questo nuovo protagonismo italiano ed europeo nel mediterraneo fu in parte anticipato nel febbraio del 1971, quando accompagnò il presidente del Consiglio Colombo in un incontro con il presidente USA Richard Nixon a Washington. Durante il colloquio, i due leader italiani illustrarono la necessità di una posizione europea futura che fosse né subalterna né surrettiziamente condizionata dall'alleato americano nella gestione delle crisi mediorientali e, più in generale, nelle politiche relative al bacino mediterraneo. F. Gozzano, *Colombo a Nixon: Europa più autonoma*, in «Il lavoro nuovo», 21 febbraio 1971.

[973] Nell'ottobre 1968 lo scioglimento del partito unificato PSI-PSDI certificò il fallimento del progetto di stabilizzare il centro-sinistra tramite la fusione delle sinistre di governo. Si tornò al precedente assetto duale: il PSI fu ricostituito e l'area socialdemocratica, prima di riprendere la sigla PSDI, mantenne fino al 1971 la denominazione di Partito socialista unitario. La crisi rafforzò l'immagine di una sinistra di governo frammentata e priva di una coerente prospettiva riformatrice, favorendo il consolidamento del PCI come principale opposizione.

[974] A. Varsori, Antonio, *La Cenerentola d'Europa. L'Italia e l'integrazione European dal 1947 a oggi,* Soveria Mannelli, Rubbettino, 2010.

[975] Documento programmatico di Emilio Colombo pubblicato su «Il Popolo», 5 agosto 1970. La linea promossa da Moro e Colombo puntava a trasformare la CEE in uno strumento di compensazione della crescente competizione tra Italia e Francia nella proiezione mediterranea, evitando al contempo uno scontro diretto con Parigi. Quest'ultima, infatti, dalla fine degli anni Sessanta, aveva avviato una propria strategia

nel sostenere tale impostazione, riteneva che la tutela economica e commerciale del Mezzogiorno passasse per una soluzione comune ai nodi degli approvvigionamenti energetici mediorientali e della scarsa integrazione euromediterranea[976].

Fu su tale impulso che il 5 ottobre 1971, intervenendo all'Assemblea generale delle Nazioni Unite, Moro presentò la cosiddetta «dottrina italiana per la pace». Al centro di questa visione era l'idea di Europa come «potenza civile», vale a dire come attore internazionale capace di esercitare influenza mediante strumenti non militari, quali il dialogo multilaterale, la cooperazione economica e la mediazione diplomatica[977]. Tale concezione rifletteva la necessità, avvertita da Moro, di adattare la politica estera italiana e comunitaria alle nuove condizioni della distensione bipolare, che implicavano un relativo ridimensionamento della presenza statunitense nel Mediterraneo e una parallela necessità di maggiore assunzione di responsabilità regionali da parte degli Stati europei occidentali[978]. Su questa base, durante il semestre italiano di presidenza del Consiglio delle Comunità europee, Moro intervenne davanti all'Assemblea parlamentare europea e

---

di controbilanciamento rispetto all'Ostpolitik tedesca, basata sul consolidamento delle relazioni con il Maghreb, la Penisola Iberica e la Grecia. Calandri, *Il Mediterraneo nella politica estera italiana*, cit., p. 370. Cfr. anche H. Chérigui, *La politique méditerranéenne de la France. Entre diplomatie collective et leadership*, Paris, Le Harmattan, 1997.

[976] Bonatesta, *L'Europa «potenza civile» e il Mediterraneo*, cit., p. 62. Moro trovò sostegno anche nella RFT. Per Bonn, il coordinamento delle politiche estere tra i membri della CEE era funzionale al consolidamento delle proprie relazioni economiche con i paesi dell'area mediterranea, dove la RFT si era già affermata come principale partner commerciale della regione, sia sul versante delle importazioni sia su quello delle esportazioni. Bicchi, *European Foreign Policy,* p. 48. Inoltre, l'interesse tedesco per il Mediterraneo serviva a bilanciare l'*Ostpolitik*, la politica di distensione e dialogo con i paesi dell'Europa orientale, mitigando le preoccupazioni degli alleati occidentali circa un possibile sbilanciamento verso est della RFT. Sulla Ostpolitik cfr. S. Lorenzini, *Ostpolitik e aiuti allo sviluppo. Continuità e discontinuità nella Entwicklungspolitik della Repubblica Federale Tedesca*, in A. Varsori, D. Caviglia (a cura di), *Dollari, petrolio e aiuti allo sviluppo. Il confronto Nord-Sud negli anni '60-'70*, Collana Temi di Storia, Milano, FrancoAngeli, 2008, pp. 171-86.

[977] A. Moro, *Discorso alla XXVI sessione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite*, New York, 6 ottobre 1971. L'impegno di Moro a favore dell'ingresso britannico nella CEE, agevolato dalla definitiva uscita di scena di De Gaulle nell'aprile del 1969, avrebbe consentito alla Comunità di accogliere uno Stato firmatario del Trattato di non proliferazione nucleare. E. Costa Bona, L. Tosi, *L' Italia e la sicurezza collettiva. Dalla Società delle Nazioni alle Nazioni Unite*, Perugia, Morlacchi Editore, 2007, pp. 227-274. Archivio Storico Diplomatico del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, Rappresentanza Permanente presso le Nazioni Unite a New York, XXVI Assemblea Generale delle Nazioni Unite, 1971. Https://www.farnesina.ipzs.it/mostra/347/sezioni/1684/bacheche/immagine/010305_onu?d-2653814-p=1 (ultimo accesso il 5 novembre 2025).

[978] Bonatesta dice che: «il legame tra la soluzione degli squilibri economico-sociali nella comunità mondiale e la garanzia della pace internazionale costituiva il *frame* del suo impegno in politica estera, assieme a un preciso progetto di politica interna – se non proprio di governo del paese dalla Farnesina – volto a puntellare le lacune della giovane democrazia italiana in un sistema di relazioni internazionali imperniato sulla solidarietà, specie in ambito europeo. Moro ambiva soprattutto a offrire una risposta ai movimenti collettivi, al dissenso del mondo cattolico esploso nel clima post-conciliare e alla crescente forza del Pci sia come opposizione politica sia nella sua presa sulla società». Bonatesta, Europa «potenza civile» e Mediterraneo, cit., p. 61.

alla Commissione sollecitando un superamento della logica bilaterale e frammentaria con cui la Comunità aveva fino a quel momento impostato le relazioni con i paesi mediterranei[979].

Secondo Moro, infatti, le persistenti disparità economiche tra Nord e Sud rappresentavano una potenziale minaccia alla stabilità internazionale, e richiedevano pertanto una politica comune europea volta allo sviluppo della regione mediterranea, da realizzarsi attraverso programmi specifici di assistenza alimentare, relazioni commerciali preferenziali e sostegno economico mirato ai Paesi africani e malgasci[980]. Il Mediterraneo assumeva la funzione di laboratorio privilegiato per verificare concretamente l'efficacia della Comunità come attore stabilizzatore[981]. Ma richiedeva anche un ripensamento delle politiche di coesione interne che inevitabilmente riguardava lo sviluppo delle aree più svantaggiate interne, e quindi il Mezzogiorno[982]. Anticipando alcune delle criticità che avrebbero caratterizzato il successivo dibattito sulla Politica mediterranea globale, Moro pose così le basi per una linea diplomatica italiana che puntasse ad armonizzare gli interessi nazionali con le responsabilità comunitarie.

---

[979] «Quel que soit ce choix, il est certain que la Communauté élargie se trouvera liée par un ensemble d'accords a un grand nombre d'Etats situes pour la plupart dans le bassin méditerranéen ou sur le continent africain. Cette situation nous met dans l'obligation de définir une approche globale à l'égard des pays du bassin de la Méditerranée et de ceux de l'Afrique. Il me semble, en effet, évident que nous ne pourrons a l'avenir nous contenter de solutions partielles et différentes pour des pays qui, départ leur situation géographique et leur structure économique, présentent de profondes analogies. C'est pourquoi il sera nécessaire de dégager à la fois une stratégie générale et une conception harmonisée des rapports de la Communauté avec ces pays». Journal officiel des Communautés européennes, *Débats du Parlement européen. Session 1971-1972. Compte rendu in extenso des séances du 15 au 19 novembre 1971*, Annexe, n. 143, novembre 1971, p. 116.

[980] «Je suis profondément convaincu que la défense de la paix dans le monde passe aussi, et surtout, par la lutte contre la misère, contre la faim et contre le sous-développement. La justice sociale, qui est un objectif fondamental de la politique intérieure de chacun de nos pays, ne peut s'arrêter à nos frontières ; elle doit aussi être mise en réouvre sur le plan mondial, dans les relations entre les peuples et entre les continents. II ne pourra y avoir de paix durable dans le monde tant que le fossé qui sépare les peuples jouissant du bien-être de ceux qui manquent même du strict nécessaire, loin de se réduire, ira en s'élargissant». *Ibidem*,

[981] «L'Italia, infatti, considera l'unità europea un elemento fondamentale di distensione. concorda con la «Ostpolitik» di Brandt, condizionandola alla risoluzione del problema di Berlino, e reputa che il processo di unificazione europea sia irreversibile e debba essere sviluppato nel quadro della solidarietà occidentale e con la presenza americana in Europa come elemento di equilibrio e di stabilità», G. Ghirardo, Bilancio positivo, in «Il Mattino», 21 febbraio 1971. La visita di febbraio di Colombo e Moro negli Stati Uniti era in continuità la fitta serie di incontri che Moro ha tenuto, tra cui la visita in Marocco e i colloqui con il Ministro degli Esteri jugoslavo Tepavac e il suo omologo marocchino Ben Abbes. L'attenzione di Moro per il bacino mediterraneo non era una novità. Nel 1965, quando Moro, in qualità del Presidente del Consiglio, insieme al Ministro degli Esteri Fanfani, compì una storica visita negli Stati Uniti. Per la prima volta, due leader stranieri furono ammessi a partecipare a una riunione del governo di Washington, in cui, accanto alla questione vietnamita, fu posta in evidenza quella mediterranea.

[982] A. Varsori, *La questione europea nella politica italiana*, in *L' Italia repubblicana nella crisi degli anni Settanta*, vol. I, *Tra guerra fredda e distensione*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2003, p. 338. Il saggio è stato anche pubblicato con lo stesso titolo in «Studi Storici», XLII, 4, ottobre-dicembre 2001, pp. 953-71.

Moro assunse la questione mediterranea come cornice internazionale della strategia anticomunista e, insieme, come leva per rimettere in movimento l'integrazione euromediterranea [983]. La stabilizzazione politica dell'area non era il fine esclusivo, bensì il presupposto per una liberalizzazione degli scambi capace di riattivare correnti commerciali e opportunità industriali[984]. In questo orizzonte maturò l'idea che l'apertura dei mercati potesse promuovere una più ordinata interdipendenza con i Paesi della sponda sud, offrendo all'industria italiana nuovi sbocchi e rafforzando la posizione europea nel Mediterraneo. Questa stessa apertura rendeva però evidente la fragilità del Mezzogiorno. Proprio per non trasformare la liberalizzazione in un costo secco per l'agricoltura meridionale, l'Italia cercò di legare il dossier mediterraneo alla ristrutturazione della Politica agricola comune. La CEE veniva chiamata a sostenere il processo con strumenti di coesione, a partire dall'irrobustimento delle linee di credito e degli investimenti strutturali nel Sud, così da accompagnare l'adeguamento produttivo e logistico delle filiere agricole. Il riequilibrio della spesa in favore delle misure di orientamento, e non soltanto di garanzia dei prezzi, costituiva la condizione per rendere complementari l'apertura esterna e la tenuta sociale interna. In questo nesso sta il cuore del ragionamento. La questione mediterranea non era un capitolo separato, ma il grimaldello politico e istituzionale che consentì di proporre una liberalizzazione finalizzata alla stabilità regionale e, al tempo stesso, di imputare alla Comunità l'obbligo di rafforzare gli strumenti finanziari destinati al Mezzogiorno.

---

[983] Cfr. L. Monzali, *Aldo Moro e la politica estera dell'Italia repubblicana nel Mediterraneo (1969-1978)*, in *Momenti e problemi*, in I. Garzia. L. Monzali, F. Imperato (cura di), *Aldo Moro, l'Italia repubblicana e i popoli del Mediterraneo*, Nardò, Besa, 2013, pp. 68-124.

[984] Si menziona a tal proposito la linea promossa dal presidente dell'Istituto per il Commercio Estero, Antigono Donati, per un programma di cooperazione con l'Africa fondato sull'export di beni strumentali, sulla realizzazione di grandi opere infrastrutturali e sulla partecipazione diretta delle imprese italiane a iniziative industriali locali. «Si pone anche l'esigenza di una intensificazione della cooperazione tecnico-industriale con i Paesi africani, non solo attraverso la fornitura di beni strumentali e di impianti e relativa assistenza, e la collaborazione alla creazione di infrastrutture, ma altresì con la compartecipazione finanziaria e tecnica di aziende italiane ad iniziative imprenditoriali locali nel campo manifatturiero. Ricorderò ancora che uno strumento particolarmente importante ai fini dell'Incremento delle forniture ai mercati africani, come del resto alla maggior parte dei paesi in via di sviluppo, è costituito dal finanziamento e dall'assicurazione dei crediti alla esportazione. Nell'ambito della legislazione vigente. In materia, l'Italia ha accordato la garanzia statale ad un numero notevole di operazioni riguardanti i paesi africani, per un complessivo ammontare (dall'inizio della gestione a tutto settembre 1966) di 195 miliardi di lire e con un Impegno statale di oltre 180 miliardi. Allorché il disegno di legge recante notevoli Innovazioni e miglioramenti. In materia riceverà la sanzione parlamentare, lo strumento potrà operare con maggiore efficacia anche nei confronti dei paesi africani». A. Donati, *Sviluppare nei due sensi gli scambi con l'Africa*, in «Il Mezzogiorno e le Comunità europee. Rivista di politica economica sociale e finanziaria - Centro di studi e informazione sulle Comunità Europee», XXXVI, dicembre 1966, pp. 20-22.

Nei primi anni Settanta la CEE si configurava come il principale mercato mondiale e le sue scelte in ambito commerciale potevano incidere in modo poderoso sulle traiettorie della liberalizzazione internazionale e sulla tenuta del multilateralismo[985]. Quel potere di mercato comportava, innanzitutto, una responsabilità politica verso le prospettive di sviluppo degli Stati terzi. Moro interveniva così in un dibattito più esteso sulla revisione della PAC e sugli effetti di una politica commerciale consona agli interessi degli altri Stati mediterranei. Non si deve dimenticare che il 1971 fu da questo punto di vista un anno spartiacque: la sospensione della convertibilità del dollaro in oro voluta da Nixon determinò un meccanismo di oscillazioni valutarie che mise in discussione la tenuta del regime dei prezzi comuni amministrati costruito nel decennio precedente. L'Italia cercò, quindi, di incunearsi nel confronto sul futuro della PAC nel nuovo quadro post-Bretton Woods. Il suo obiettivo, però, restava lo stesso: conciliare l'apertura dei mercati, il riequilibrio degli strumenti comunitari e l'attenzione agli effetti territoriali del regime commerciale.

Su questo terreno istituzionale la Commissione offrì sponde significative. Il memorandum di Mansholt aveva aperto una breccia. Inoltre, nel novembre 1971, intervenendo in Assemblea parlamentare come presidente della Commissione, Franco Maria Malfatti mise in guardia sulla tenuta della PAC alla luce degli sconvolgimenti monetari estivi e paventò il riemergere di pratiche protezionistiche anche in agricoltura[986]. Indicò la stabilità valutaria e una più equa distribuzione internazionale delle risorse come condizioni preliminari per una convergenza tra la CEE e i Paesi in via di sviluppo[987]. La

[985] Nel 1973 la CEE a Nove membri assorbiva il 25,5% delle importazioni mondiali di merci. World Trade Organization, *World Trade Statistical Review 2019,* Geneva, WTO, 2019, p. 99, tab. A.5. La consapevolezza politica di tale primato è attestata anche nel Comitato economico e sociale. Economic and social committee, *Opinion on the memorandum from the Commission to the Council on the development of an overall approach to trade in view of the coming multilateral negotiations in GATT*, in «Official Journal of the European Communities», 28 September 1974. Chiamata a esprimere un'opinione sui negoziati del Tokyo Round, la Comunità fu qualificata «the world's greatest importer and exporter» (p. 2). URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX%3A51973IE0438 (ultimo accesso il 21 novembre 2025). Cfr. anche *The European Community as an export market for the developing countries*, in «Economic Bulletin», XII, November 1975, pp. 57-77.

[986] F. M. Malfatti, *Débats du Parlement européen. Session 1971-1972. Compte rendu in extenso des séances du 15 au 19 novembre 1971*, in «Official Journal of the European Communities», n. 143, novembre 1971, pp. 136-139. HAUE, FMM, n. 34, Intervento Del Presidente Malfatti al Parlamento Europeo nel corso dell'incontro Tra Istituzioni, sul tema: "Il Ruolo Delle Comunità Ampliate nell'evoluzione Delle relazioni internazionali ed il consolidamento della pace" (Strasburgo, 17/11/1971).

[987] «Avant d'entamer ces négociations globales, il est toutefois urgent d'en mener et d'en conclure d'autres, toujours au niveau international, en vue de normaliser une situation extrêmement dangereuse et d'étouffer dans l'reuf toute velléité de protectionnisme, toute tentation de se lancer dans une défense à court terme et mal comprise des intérêts personnels au moyen d'instruments protectionnistes». Ivi, p. 137.

posta in gioco travalicava il perimetro euromediterraneo, poiché investiva la fisionomia stessa dell'integrazione europea e segnalava l'obsolescenza di una concezione funzionalista o rigidamente settoriale. Quattro anni più tardi, in una nuova relazione programmatica, Malfatti tornò sul tema e parlò di un'«accresciuta responsabilità [...] della Comunità» nei confronti di tutti gli Stati, associati e non[988].

Nel rileggere quella fase conviene seguire il filo che lega la proiezione mediterranea della CEE alle scelte compiute sugli altri fronti commerciali e alle critiche avanzate dal cosiddetto Terzo Mondo contro il protezionismo delle economie industrializzate. Le tensioni crebbero dopo l'estate del 1971, quando Bruxelles adottò il Sistema delle preferenze generalizzate concordato alla conferenza UNCTAD di Nuova Delhi. Pur prima tra le economie avanzate a recepirlo, la Comunità ne limitò l'applicazione a un insieme ristretto di prodotti. I manufatti dei paesi in via di sviluppo potevano entrare a dazio zero entro contingenti stabiliti a livello comunitario, mentre i beni definiti "sensibili", in particolare tessili e agro-alimentari, furono esclusi per il timore di squilibri interni al Mercato comune. L'impegno risultò così inferiore alle attese dei partner meridionali e alimentò l'accusa di un protezionismo mascherato[989]. Alla conferenza UNCTAD di Santiago del Cile del gennaio 1972 gli Stati in via di sviluppo, di concerto con Mansholt che nel frattempo era divenuto il nuovo presidente della Commissione dopo Malfatti, insistettero sulla necessità di rimuovere quelle barriere e di rafforzare gli strumenti di aiuto[990]. Ma anche in quell'occasione, pur coltivando una fitta rete diplomatica con i paesi mediterranei e latinoamericani attraverso programmi di

[988] HAUE, EFMM, n. 35, F.M. malfatti, Il programma della Commissione per l'anno 1972, p. 23.
[989] M. C., Guadagnini, *CEE e paesi in via di sviluppo: dalla politica di aiuto all'interdipendenza*, in «Africa: Rivista Trimestrale Di Studi e Documentazione Dell'Istituto Italiano per l'Africa e l'Oriente», XXXVII, 1/2, marzo-giugno 1982, pp. 107-26, p. 112.
[990] «Representatives of developing countries referred to the impact of regional groupings of developed countries on the trade and development of developing countries. Such groupings should not be protectionist blocs, but should be outward-looking and pay due regard to the interests of developing countries when the proposed enlargement of EEC took place; developing countries which had enjoyed preferential treatment in some of the developed countries should receive equivalent compensation for the losses they would now suffer. The representatives of developing countries stressed the need for special measures to meet the requirements of the least developed and of the landlocked developing countries in order to ensure that those countries could derive due and equitable benefits from international measures. It was, however, stated that such special treatment should not adversely affect the interests of other developing countries». *ProCEEdings of the United Nations Conference on Trade and Development*, 3rd session, Santiago de Chile, 13 April to 21 May 1972 volume I, Report and annexes, United nations, New York, 1973, p. 26.

assistenza, i governi comunitari si dimostrarono nel complesso riluttanti a estendere la liberalizzazione ai prodotti agroalimentari[991].

In una congiuntura segnata dall'orientamento complessivamente protezionista dei governi europei fece attrito la decisione dell'Assemblea parlamentare europea del febbraio 1971 di sollecitare la Commissione e il Consiglio a predisporre un piano integrato per l'area mediterranea. In una relazione parlamentare, il deputato gollista André Rossi denunciava gli effetti distorsivi della frammentazione degli accordi esistenti. A suo avviso, la moltiplicazione di intese eterogenee alimentava contenziosi minori, offuscava la visibilità dell'impegno comunitario e indeboliva, nei Paesi del bacino, il senso di appartenenza a un progetto unitario, offrendo agli interlocutori esterni argomenti per dubitare della coerenza della politica mediterranea[992]. Rossi aggiungeva, tuttavia, che accordi economici orientati alla promozione e allo sviluppo potevano fornire il fondamento necessario a una solidarietà mediterranea e preparare, sul piano politico, evoluzioni più ambiziose[993].

Sulla scia di quell'impulso, tra la fine di maggio e l'inizio di giugno 1971 la Commissione avviò contatti esplorativi con sette Stati mediterranei. Conviene tuttavia non sopravvalutare il peso del giudizio dell'Assemblea, perché la ridiscussione del regime commerciale euromediterraneo nasceva da una costellazione di pressioni tra loro intrecciate. Pesava la questione delle eccedenze, incalzavano le richieste della stessa Commissione per un confronto più serio con i Paesi in via di sviluppo, e incombeva l'allargamento al Regno Unito, alla Danimarca e all'Irlanda, che rendeva inevitabile una revisione complessiva degli accordi conclusi dalla Comunità a Sei con i Paesi terzi[994]. La Commissione redasse pertanto un *memorandum*, pubblicato poche settimane dopo e

[991] Si vedano a tal proposito le indicazioni offerte in G. Garavini, *Dopo gli Imperi*, cit., pp. 169-180.
[992] Al momento dell'adozione della Politica Globale Mediterranea, la CEE aveva stipulato con i Paesi del bacino quattro tipologie principali di accordi: gli accordi commerciali non preferenziali, come quello stipulato con la Jugoslavia, che si limitavano a regolamentare gli scambi senza prevedere particolari agevolazioni tariffarie; gli accordi commerciali preferenziali garantivano, al contrario, condizioni di favore su determinati prodotti e furono risvolti alla Spagna e a Israele; gli accordi di associazione con paesi non europei, che andavano oltre le mere relazioni commerciali per includere elementi di cooperazione economica e tecnica, come nel caso del Marocco e della Tunisia; e infine, gli accordi di associazione con Paesi europei, mirati a un'integrazione economica più profonda, spesso considerata preludio a una futura adesione alla Comunità, come dimostrato dall'esperienza della Grecia.
[993] Belloni, *op. cit.*, p. 551.
[994] G. Laschi, *L'Europa e gli altri*, cit., pp. 247-257.

presentato al Consiglio nel settembre 1971, nel quale sottolineava la necessità di sviluppare una politica comunitaria di cooperazione integrata nel teatro mediterraneo[995].

L'integrazione euromediterranea non poteva tradursi nella pratica se non attraverso la concessione di quote di mercato comunitario agli Stati terzi mediterranei. E proprio su questo punto riemersero le resistenze degli Stati membri affacciati sul Mediterraneo, tra cui quelli italiano e francese, contrari a un'apertura che potesse alterare degli equilibri commerciali ed economici interni già di per sé precari. Lo stallo negoziale che ne derivò durò oltre otto mesi, durante i quali i singoli dossier rimasero imbrigliati nelle cosiddette "navette procedurali", un circuito di rinvii tra apparati tecnici, delegazioni nazionali e ministri. Il continuo rimbalzo decisionale moltiplicò gli adempimenti senza sciogliere i nodi di merito, rinviando *sine die* qualsiasi esito negoziale sostanziale[996]. Le cautele italiane riflettevano il timore che la liberalizzazione esponesse l'agricoltura meridionale senza adeguate tutele. Come detto, nella prospettiva di Moro, l'apertura esterna doveva procedere insieme a un rafforzamento degli interventi strutturali per sostenere l'adeguamento competitivo italiano. L'assenza di progressi nei negoziati sulla riforma interna della PAC, ricostruiti nel capitolo III, rese però impraticabile per l'Italia un'adesione piena alla linea dell'apertura.

Il Comitato economico e sociale, organo consultivo della CEE che riuniva i rappresentanti dei principali interessi professionali, offrì uno dei principali luoghi in cui le delegazioni italiana e francese poterono far valere le loro riserve nei confronti della liberalizzazione commerciale. Nella primavera del 1972 il Consiglio affidò al COREPER il compito di redigere un rapporto sull'adattamento degli accordi preferenziali già in vigore con i paesi terzi mediterranei in vista dell'allargamento a Nove. Il cantiere rimase però senza esito, perché i lavori si arenarono su un veto procedurale della delegazione francese, che rifiutò di esaminare le proposte della Commissione finché tutte le difficoltà non fossero state preliminarmente individuate e circoscritte[997]. Lo stallo maturato in sede tecnica trovò uno sbocco solo con la svolta politica dell'autunno 1972. Come è noto, alla conferenza di Parigi di autunno, i Capi di Stato e di governo si pronunciarono a favore di un'impostazione complessiva dei rapporti tra la CEE e i paesi del bacino mediterraneo,

[995] Mémorandum de la Commission sur une politique communautaire d'aide au développement; Annexe au Bulletin de la CEE, 9-10, 1971, supplément 5, 1971.
[996] G. P. Papa, *«La politique méditerranéenne de la Communauté européenne»*, Annuaire européen, XX, La Haye, M. Nijhoff, 1974, p. 46.
[997] Berdat, op. cit., 97

segnando la volontà di superare la gestione frammentaria fin lì prevalsa. Nel mese successivo furono approvate le proposte programmatiche avanzate dalla Commissione, che fornirono il quadro di riferimento della cosiddetta Politica globale mediterranea e un mandato più chiaro per affrontare i nodi rimasti irrisolti[998].

Le fonti consultate non consentono di motivare con certezza le ragioni del mutamento di rotta della Francia e dell'Italia. È verosimile che il compromesso al ribasso sulla riforma della PAC, suggellato nel 1972 con il varo delle tre direttive socio-strutturali, abbia attenuato in particolare le resistenze francesi. Va specificato che anche in Francia come in Italia vi fosse un certo interesse per la questione mediterranea. Nelle dichiarazioni pubbliche i governi democristiani italiani e la presidenza Pompidou si pronunciarono a favore del rafforzamento dei legami euromediterranei, anche se in sede negoziale i due esecutivi mantennero una postura prudente. Pompidou si mostrò talora meno riluttante a favorire la convergenza della Spagna franchista verso la Comunità, nella prospettiva di riequilibrare l'asse nord-occidentale della CEE in vista dell'imminente allargamento; cionondimeno, a Parigi come a Roma l'apertura mediterranea continuò a essere valutata anche alla luce dei potenziali rischi per le rispettive agricolture[999].

Neppure nella DC sembrò esserci una linea univoca. Già qualche anno prima il ministro del Commercio con l'Estero del secondo governo Rumor, il democristiano Riccardo Misasi, esponente della sinistra Dc "La Base" e vicino a Marcora, aveva espresso delle riserve verso il mantenimento di un'impostazione esclusivamente protezionistica anche in campo agricolo, che a suo giudizio tendeva a cristallizzare assetti parassitari e a produrre distorsioni, alimentando tensioni produttive e un'espansione inefficiente delle eccedenze. In alternativa indicò come via praticabile, alla luce della

[998] La partecipazione della CEE alla costruzione di relazioni commerciali nel Mediterraneo non mancò di generare attriti con gli Stati Uniti, i quali temevano che l'azione comunitaria nell'area rappresentasse una forma di regionalizzazione economica potenzialmente in contrasto con i principi multilaterali alla base del sistema commerciale globale. Gli accordi preferenziali sottoscritti dalla CEE rientravano formalmente nell'art. n. 24 del Trattato del GATT, che permetteva deroghe alla clausola della nazione più favorita in presenza di aree di libero scambio o unioni doganali. Tuttavia, ad eccezione degli accordi con Grecia, Turchia e i paesi dell'Africa subsahariana nell'ambito della Convenzione di Yaoundé, la maggior parte dei trattati euromediterranei non soddisfaceva pienamente i requisiti previsti. La liberalizzazione degli scambi restava infatti circoscritta, priva di calendari vincolanti e spesso più dichiarata sul piano formale che concretamente attuata. Bonatesta, *Europa «potenza civile» e Mediterraneo*, cit., p. 99. Ciò valeva specialmente nel settore agricolo, dove continuavano a prevalere da parte della CEE logiche corporative e interessi settoriali, a costo di una stabilizzazione economica della regione. G. Migani, *La politique globale méditerranéenne de la CEE 1970-1972*, in A. Varsori, G. Migani (eds.), *Europe in the International Arena During the 1970s*, Bruxelles, Peter Lang, 2011, pp. 193-210.

[999] Ivi, p. 96.

scarsa complementarità dell'agricoltura mediterranea, l'ampliamento dei mercati di esportazione italiani verso l'Europa orientale, resa più accessibile dal coevo clima di distensione tra i due blocchi[1000].

In questo clima di incertezze e di assenza di una visione univoca, interveniva anche il fattore americano. Gli Stati Uniti guardavano con diffidenza all'integrazione euromediterranea nella misura in cui profilava un'area preferenziale dalla quale Washington restava esclusa e che, nel loro giudizio, rischiava di indebolire l'architettura multilaterale su cui si reggeva l'apertura dei mercati[1001]. Fu in questo spazio di tensione tra ambizioni europee e sensibilità atlantiche che Colombo delineò una via d'uscita fondata su una conduzione accorta ma proattiva della politica mediterranea, capace di preservare l'ancoraggio alla NATO senza rinunciare a margini di iniziativa. In un colloquio con Nixon di novembre 1971 egli parlò di una gestione «sofisticata» e «sfumata» della questione, riconoscendo che un allineamento all'alleanza atlantica acritico avrebbe avuto costi sul piano interno e nei rapporti con il mondo arabo e che, dunque, solo un equilibrio tra lealtà alle alleanze e autonomia operativa poteva rendere funzionale la posizione italiana[1002]. La postura di Colombo fu innanzitutto rassicurante, pensata per ribadire la fedeltà dell'Italia al Patto atlantico e la tenuta dell'ordine democratico più che per sciogliere il nodo euromediterraneo. Infatti, l'instabilità degli esecutivi e l'avanzata del PCI, che nel 1972 toccò circa il 27,2%, alimentavano l'inquietudine di Washington; l'amministrazione Nixon e la Segreteria di Stato di Henry Kissinger lessero la vicenda italiana come un elemento di fragilità del fianco meridionale

[1000] S.n., *Il ruolo dell'Italia all'interno della CEE*, in «La Stampa», 16 novembre 1969.
[1001] Delle pressioni statunitensi sugli Stati europei dopo la presentazione della Politica globale mediterranea si veda il resoconto che fa Vittorio Zucconi sulle pagine de «La Stampa», in *Una zona di libero commercio tra CEE e Paesi mediterranei*, cit., 8 novembre 1972. Gli stati europei erano accusati di introdurre misure considerate lesive per gli interessi americani, come il sistema delle preferenze inverse. Più nello specifico, gli Stati Uniti ritenevano privo di un reale fondamento economico il progetto di una zona di libero scambio tra la CEE e i Paesi mediterranei non europei, date le profonde disparità nei livelli di sviluppo economico tra le due aree. Secondo Dahrendorf, le posizioni del governo statunitense riflettevano le pressioni interne al sistema politico statunitense, dove l'influenza degli esportatori di agrumi su alcuni Stati federali e sul Congresso giocava un ruolo determinante. A ciò si aggiungeva l'approccio dell'amministrazione Nixon, che tendeva a collegare le questioni commerciali con le dinamiche monetarie e, in parte, con quelle legate alla sicurezza e alla difesa. Secondo il commissario europeo, questa strategia rifletteva l'intento statunitense di impedire alla CEE l'adozione di politiche commerciali autonome che potessero minacciare gli equilibri economici internazionali. Cfr. Europe agence internationale d'information pour la Presse, Bulletin quotidien, November-December 1972, Lundi/Mardi 6 et 7 novembre 1972, p. 3.
[1002] FRUS, 1969-1976 Volume XLI - Western Europe; NATO, 1969-1972, n. 206, Memorandum of Conversation1 Washington, February 18, 1971, Meeting between President Nixon and Prime Minister Colombo, pp. 695-696.

della NATO. In questa chiave, la "questione mediterranea" per gli Stati Uniti includeva anche l'Italia.

All'apertura del tavolo euromediterraneo risultò evidente che i governi italiani di centrosinistra non contestavano il principio della liberalizzazione, ma ne problematizzavano la scansione temporale[1003]. L'obiettivo era evitare che la rimozione dei dazi agricoli fosse troppo repentina per il Mezzogiorno. Moro, che in qualità di ministro degli Esteri del governo Colombo seguì da vicino i negoziati, mirava anzitutto a una ripartizione equa di oneri e benefici tra gli Stati, accompagnata da misure compensative a sostegno dell'agricoltura meridionale[1004]. Nell'accogliere questa prospettiva, il Consiglio incaricò il COREPER di individuare le forme con cui revisionare le relazioni tra la Comunità e i Paesi del Mediterraneo. Nella riunione di giugno 1972, il delegato francese Burin des Roziers propose di dare priorità alla rinegoziazione degli accordi con Spagna e Israele, poiché entrambe esportavano stabilmente beni industriali e derrate nel Regno Unito e rischiavano di essere penalizzate dall'imminente applicazione della tariffa esterna comune[1005]. La delegazione italiana, guidata dal diplomatico Alberto Bombassei de Vettor, aderì alla proposta e precisò che alle concessioni tariffarie dovessero accompagnarsi forme di cooperazione industriale e finanziaria. Roma intendeva, in particolare, subordinare le aperture commerciali a un rafforzamento del sostegno allo sviluppo industriale del Mezzogiorno e alla sicurezza energetica della Comunità, da perseguire mediante una cooperazione tecnica e finanziaria più stretta con i principali esportatori mediterranei[1006]. Questi punti di accordo non bastarono comunque a dissipare

[1003] Note pour messieurs les membres de la Commission, Adaptation des accords conclus avec les Etats de la Méditerranée en raison de l'élargissement de la Communauté, 2 juin 1972, HAUE, CEUE, Secrétariat général, 1972, n. 2079. «La Communauté pouvait déclarer qu'elle était disposée à conclure des accords élargis sur la base de la réciprocité; dans la perspective de ces accords élargis, la Communauté airait également la possibilité de «doser» un peu plus généreusement les mesures d'adaptation au cours des actuelles négociations». L'idea di "approccio globale" venne introdotta per la prima volta dal ministro degli Affari esteri francese, Maurice Schumann, nel corso del Consiglio di giugno 1972.
[1004] Ivi, p. 3.
[1005] Ivi, p. 5.
[1006] Point B de l'ordre du jour du Conseil, Note pour messieurs les membres de la Commission, 648e réunion du Comité des représentants permanents, 22 juin 1972, Accords avec les Etats méditerranéens, p. 2, HAUE, CEUE, Secrétariat général, 1972, n. 2304. In sede COREPER emersero divergenze tra le delegazioni sull'opportunità di estendere la cooperazione anche ai settori industriale, tecnico e finanziario. Mentre la delegazione francese si oppose a tale impostazione, quelle italiana e belga sostennero la necessità di includere queste dimensioni. Come modello di riferimento per l'estensione della cooperazione vennero indicati gli accordi già esistenti con Grecia e Turchia, ritenuti applicabili anche ad altri contesti mediterranei, come il Maghreb o Malta. Berdat, *op. cit.*, p. 99.

le preoccupazioni nazionali circa l'impatto potenzialmente negativo della liberalizzazione su comparti "sensibili" come la vitivinicoltura.

Le dimissioni di Colombo nel febbraio 1972, dovute alle divisioni nella maggioranza, e l'incapacità di un governo guidato da Giulio Andreotti di ricostruire un accordo portarono alle prime elezioni anticipate della storia repubblicana. La Democrazia cristiana restò il primo partito, ma il centro-sinistra apparve logorato e privo di slancio, soprattutto sul terreno agricolo. Il nuovo esecutivo fu ancora presieduto da Andreotti e nacque dopo il rifiuto socialista di trattare in un perimetro che includesse i liberali e tra le proteste della sinistra democristiana. Nel riassetto ministeriale gli Esteri passarono a Giuseppe Medici. La sua strategia negoziale si rivelò più cauta e attendista. La sua idea era che ogni passo sull'integrazione euromediterranea dovesse accompagnarsi a un rafforzamento della preferenza comunitaria.

La linea del governo fu chiarita in Senato quando, rispondendo a un'interrogazione del senatore repubblicano Michele Cifarelli, il sottosegretario agli Esteri Bemporad richiamò il memorandum italiano del 1964, per segnare una continuità con l'impostazione prudente italiana del decennio precedente verso l'integrazione economica con la sponda sud. Quel testo ribadiva che gli accordi di associazione e commerciali dovevano richiedere una ripartizione equa, all'interno della Comunità, degli oneri e dei benefici. Precisava inoltre che, quando un'intesa incideva in modo particolare sugli interessi di singoli Stati membri, occorreva prevedere garanzie preferenziali o adeguate contropartite a loro favore. Su queste basi l'esecutivo mise in guardia dai rischi di un'apertura generalizzata per i settori protetti da dazi, ritenuti più esposti rispetto a quelli coperti dal regime dei prelievi, come i cereali, e orientò la trattativa a diluire i tempi e a subordinare le concessioni a salvaguardie più robuste per i comparti sensibili[1007]. Pur tra esitazioni, il centrosinistra aveva intravisto nella modernizzazione agricola del Mezzogiorno la leva per affrontare la questione mediterranea.

Il secondo governo Andreotti si attestò invece su una linea più difensiva. Nel passaggio alla nuova Commissione Ortoli il governo accettò sì la riconferma di Scarascia Mugnozza a Bruxelles, ma anche la sua estromissione dalla direzione agricola. La DG VI fu attribuita all'olandese Pierre Lardinois, già ministro dell'Agricoltura e presidente

[1007] Risposta di Alberto Bemporad al sen. Cifarelli in Senato, 18 dicembre 1972, Argomenti trattati in sede di Assemblea e nelle Commissioni, *Testi e documenti sulla politica estera dell'Italia*, 1972, p. 115.

uscente del Consiglio dei ministri agricoli. Questa scelta rifletteva un interesse privilegiato per gli affari industriali ma serviva anche a indebolire la capacità di influenza della corrente morotea nella definizione delle politiche agricole comunitarie. Anche in virtù delle battaglie condotte nei primi anni Settanta in difesa delle preferenze per alcune produzioni italiane e meridionali, il governo Andreotti evitò di utilizzare la politica agricola comune come leva per ripensare la collocazione internazionale dell'agricoltura meridionale e scelse una gestione essenzialmente difensiva, che tendeva a conservare l'esistente più che a sciogliere i nodi strutturali[1008].

Come detto, l'intesa sull'"approccio globale" fu maturata al vertice di Parigi del novembre 1972 e ripresa dal Consiglio nelle sessioni del 4-5 e 18-19 del dicembre successivo. I negoziati approdarono a un compromesso che separava nettamente due capitoli. Per il settore industriale, dove le prospettive di integrazione erano più favorevoli, si delineò l'eliminazione integrale degli ostacoli agli scambi entro il 1° luglio 1977[1009]. Sul versante agricolo si adottò invece un regime di concessioni limitate e graduali, con ampie esclusioni per i prodotti "sensibili" e procedure di riesame periodico. Nel complesso, la liberalizzazione agricola fu molto limitata dal momento che un volume tra il 35 e il 65% delle importazioni agricole mediterranee verso la Comunità restava fuori dalle riduzioni tariffarie[1010]. Il pacchetto fu completato da un pilastro di cooperazione che prevedeva strumenti tecnici e finanziari, inclusi prestiti a condizioni favorevoli tramite la BEI, nonché iniziative su occupazione, condizioni di lavoro e formazione professionale per la manodopera mediterranea impiegata nella CEE[1011]. Il mandato formale a negoziare gli accordi fu poi conferito alla Commissione nel giugno 1973.

In conclusione, l'idea di "globalità" che finì per imporsi nel dibattito sulla politica mediterranea della Comunità non fu una rottura di paradigma ma piuttosto una riformulazione lessicale e procedurale di assetti già esistenti. L'"approccio globale" non condusse alla costruzione di un autentico dispositivo multilaterale o regionale capace di

[1008] Bonatesta, *Europa «potenza civile» e Mediterraneo*, cit., p. 115.
[1009] La riduzione delle tariffe rispetto alla TDC avrebbe dovuto raggiungere, attraverso una progressione graduale, il 100% entro la medesima data sia per la Comunità sia per i paesi mediterranei più sviluppati, con l'eccezione di alcuni prodotti reputati "sensibili", per i quali si prevedeva una dilazione fino al quinquennio 1980-1985.
[1010] La strategia prevedeva una liberalizzazione graduale accompagnata da meccanismi di disciplina dei prezzi, con concessioni comunitarie destinate a coprire l'80% del volume complessivo delle esportazioni agricole di ciascun paese verso la CEE.
[1011] Per una sintesi articolata dei contenuti della proposta cfr. Berdat, *op, cit.*

superare la frammentazione dei rapporti tra CEE e sponda sud, ma si tradusse piuttosto nella definizione di un orizzonte programmatico che si sovrapponeva, senza scardinarlo, al tradizionale impianto bilaterale. La globalità rimase così soprattutto un criterio di metodo e una retorica di cornice: da un lato si confermava la necessità di proseguire "in maniera selettiva e pragmatica" l'adattamento degli accordi esistenti, paese per paese; dall'altro si affidava al COREPER il compito di esplorare le "modalità" di una soluzione comune per l'insieme dei rapporti con i diversi Stati del bacino mediterraneo, senza tuttavia tradurre questo mandato in un salto qualitativo degli strumenti.

La proposta francese di un "modello di base" fondato, in prospettiva, su una zona di libero scambio per i prodotti industriali, integrata da concessioni agricole selettive, non mirava a instaurare un regime mediterraneo unitario, ma a razionalizzare un mosaico di accordi preferenziali già stipulati o in via di negoziazione. L'idea di globalità si condensò così nella costruzione di uno schema-tipo da applicare successivamente, caso per caso, a partner individuati come prioritari (Spagna e Israele in primo luogo), con eventuali estensioni ad altri Paesi interessati. Anche la Commissione e gli Stati membri più sensibili all'esigenza di una maggiore coerenza – la Germania federale e i Paesi Bassi – si collocarono in questa logica, mirando a rendere meno disomogenee le concessioni, ma senza mettere realmente in discussione la natura bilaterale delle relazioni. Il *vulnus* che aveva segnato i primi cicli negoziali – l'assenza di un'autentica architettura regionale in grado di trattare il Mediterraneo come spazio politico ed economico integrato – non venne dunque sanato. Esso fu, al massimo, assorbito entro un vocabolario di "globalità mediterranea" che conferiva una patina di coesione a un processo che, nelle sue modalità concrete, continuava a riprodurre la logica del rapporto privilegiato tra la Comunità e i singoli Stati.

6.5. I negoziati sull'accesso del vino algerino nel MEC

Le intese euromediterranee sull'agricoltura produssero esiti diseguali tra i comparti e misero in particolare evidenza la vulnerabilità di alcuni settori come il vitivinicolo. La costruzione del Mercato comune e il riassetto delle catene di traffico post-coloniali ridisegnarono gli scambi del vino all'interno della CEE, riattivando soprattutto

tra Italia e Francia circuiti commerciali già attestati a fine Ottocento[1012]. Come abbiamo visto nel capitolo II, l'Organizzazione comune di mercato e la preferenza comunitaria offrirono un contesto favorevole ai vini da taglio meridionali, anche per effetto del divieto di utilizzare mosti o vini extracomunitari nelle pratiche di taglio; al tempo stesso la disciplina mantenne lo zuccheraggio nelle aree in cui esso era storicamente ammesso, come nella Repubblica Federale Tedesca e in Francia. Ne derivò un equilibrio precario che, pur sostenendo alcune produzioni del Mezzogiorno, alimentò nuove asimmetrie regolative e rese il comparto particolarmente esposto alle oscillazioni del negoziato euromediterraneo.

Data la ristrettezza del mercato accessibile ai vini da taglio, il governo italiano respinse con decisione ogni ipotesi di deroga, tanto più se associata a concessioni sul regime dei prezzi, poiché la considerava lesiva di equilibri divenuti nel frattempo favorevoli ai produttori nazionali. Per l'Algeria la posta in gioco era alta. Il vino rappresentava oltre l'85% delle esportazioni agricole[1013], di cui 60 solo alla CEE[1014]. Si trattava di una produzione ereditata dal periodo coloniale, che – in un paese a maggioranza musulmana – non trovava sbocco sul mercato interno e restava quindi orientata quasi esclusivamente all'esportazione[1015]. Situazioni analoghe riguardavano però anche altri paesi, come la Grecia. Nel novembre 1972, il Consiglio fissò le linee guida per il regime che, a partire dal 1973, avrebbe regolato le importazioni di vini greci nella CEE allargata[1016]. La vitivinicoltura meridionale da taglio si trovò così stretta tra due pressioni, da un lato il riconoscimento comunitario dello zuccheraggio, che indeboliva la pratica del taglio, dall'altro le richieste di nuove aperture commerciali, che

[1012] Nel XIX secolo il Languedoc-Roussillon si specializzò nella produzione di vini comuni, che per essere stabilizzati richiedevano vini da taglio ad alta gradazione. Fino agli anni 1890 questi provenivano quasi esclusivamente dall'Italia. La guerra tariffaria del 1890-95, però, interruppe quel flusso e spinse i produttori francesi a impiantare vitigni ad alto tenore alcolico in Algeria, il cui clima ricordava quello delle regioni italiane meridionali, in particolare la Puglia. Da allora l'Algeria si specializzò nella produzione di vini a basso valore organolettico ma ad alta gradazione, destinati alla vinificazione metropolitana francese.
[1013] Mémorandum relatif à la question des vines Algériens, HAEU, CCEE, REEX, BAC 250-1980, n. 253.
[1014] Annexe à la Note sur les "Aspects agricoles de la politique de la Communauté dans le bassin méditerranéen", 22 novembre 1973, p. 1, HAEU, CEEE, AFEF, BAC, 130-1983, n. 261. Su questa questione, la Tunisia adottò una posizione analoga, sostenendo richieste simili a quelle avanzate dal governo algerino.
[1015] Mémorandum relatif à la question des vines Algériens, HAEU, CCEE, REEX, BAC 250-1980, n. 253.
[1016] Bulletin quotidien, novembre-décembre, 8 novembre 1972, p. 5. La proposta prevedeva una riduzione tariffaria del 60% entro un contingente prefissato e l'introduzione graduale dei prezzi di riferimento comunitari per i vini ellenici. Questo nuovo regime, destinato a sostituire le disposizioni del protocollo "vini" dell'Accordo di Atene, si affiancava all'introduzione dell'OCM del vino, operativa dalla primavera del 1970.

minacciavano di comprimere ulteriormente le quote di mercato del Sud[1017]. La linea di Roma fu di accettare deroghe alla PAC in favore di paesi terzi su prodotti sensibili solo se accompagnate da un meccanismo di compensazione capace di ripartire l'onere economico all'interno della Comunità[1018].

L'omogeneità ecologica del bacino mediterraneo, unita alla riluttanza della maggioranza dei Paesi del Consiglio europeo a dotarsi di strumenti realmente capaci di conciliare le istanze protezionistiche di Italia e Francia con le aspettative dei Paesi terzi, indusse la Commissione a limitare la portata delle concessioni e a scandirne l'applicazione in modo graduale. Le condizioni, le modalità e i tempi delle misure reciproche furono così rinviati a riesami regolari e a valutazioni periodiche. La Commissione dovette cedere all'intransigenza dei governi italiano e francese, contrari a qualsiasi riduzione delle garanzie daziali e disposti, se necessario, a sacrificare avanzamenti della cooperazione internazionale pur di preservare gli strumenti di tutela del settore primario. Il ripiegamento difensivo del governo italiano fu il prodotto del riposizionamento del secondo governo Andreotti, ma anche l'effetto di un conflitto riacutizzato dentro la CEE tra agricolture continentali e mediterranee, sospeso tra la richiesta di riequilibrare le protezioni esistenti e l'esigenza di introdurre misure comunitarie di modernizzazione agraria.

La controversia sull'accesso del vino algerino al mercato comunitario, esplosa nel 1973, rese visibili le stesse resistenze già emerse sul piano generale[1019]. I colloqui con il governo di Algeri, già rallentati dall'innesco della crisi petrolifera e dalla sospensione

[1017] Una dinamica analoga si manifestò nel compromesso raggiunto dal Consiglio comunitario sul regime applicabile allo "sherry" cipriota esportato nel Regno Unito. In quell'occasione si decise che le esportazioni da Cipro non sarebbero state soggette al rispetto del prezzo di riferimento comunitario applicato ai vini dei Paesi terzi. Tale misura costituiva un'eccezione limitata e transitoria alle regole della PAC. Per attenuarne gli effetti negativi sui produttori comunitari, il Consiglio deliberò contestualmente l'erogazione di una compensazione finanziata dal FEOGA. Regolamento (CEE) n° 456/73 della Commissione del 31 gennaio 1973 relativo a misure transitorie applicabili all' importazione nella Comunità di vino esportato sotto la menzione «Cyprus Sherry» originario e in provenienza di Cipro, HAEU, CEUE, Secrétariat général, COM, 1973, n. 0105.

[1018] Bulletin quotidien, novembre-décembre, 21 décembre 1972, p. 6.

[1019] Accanto al vino altre questioni commerciali erano oggetto di negoziati. Nel giugno 1973, il Consiglio dei ministri discusse la possibilità di concedere all'olio d'oliva spagnolo il libero accesso nel MEC. L'iniziale contrarietà del ministro dell'agricoltura italiano, Lorenzo Natali, e dell'omologo francese, Jacques Chirac, a questa ipotesi poggiava sul giudizio critico verso la politica commerciale spagnola, che incentivava l'export di olio raffinato, in diretta concorrenza con le produzioni italiane. Natali dichiarò che ogni apertura avrebbe richiesto la revisione di questo regime ritenuto discriminatorio. Grazie anche all'appoggio francese, la delegazione italiana ottenne sovvenzioni comunitarie per le esportazioni di olio d'oliva, con aiuti che per le qualità più pregiate avrebbero raggiunto un massimo di circa 4.200 lire al quintale. V. Zucconi, *CEE: accordo sui rapporti con i Paesi mediterranei*, in «La Stampa» 21 giugno 1973.

delle forniture ai Paesi Bassi[1020], si complicarono ulteriormente quando la proposta della Commissione di ampliare le concessioni al comparto vinicolo incontrò l'opposizione congiunta di Andreotti e Pompidou[1021]. I due governi avvertirono che, in assenza di una soluzione ritenuta soddisfacente per il vino algerino, non si sarebbe potuto procedere sugli altri capitoli agricoli[1022]. Neppure la mediazione delle altre delegazioni, che immaginava una riduzione temporanea dei prezzi di riferimento per una selezione ristretta di vini algerini qualificati, riuscì a sbloccare l'*impasse*[1023]. Infatti, l'Italia era interessata a subordinare qualsiasi apertura a un sostegno economico diretto della CEE, destinato ad assorbire l'impatto sui produttori nazionali, in coerenza con la più ampia richiesta di meccanismi compensativi all'interno della Comunità[1024].

La posizione italiana rimase ferma, benché i negoziati sul vino con l'Algeria si svolgessero in parallelo ad altri tavoli riguardanti la circolazione della manodopera, i movimenti di capitali e, soprattutto, le forniture energetiche[1025]. Alla fine di novembre 1973 la Commissione aveva proposto di ampliare i contingenti in franchigia per i prodotti petroliferi raffinati algerini da 500.000 a 900.000 tonnellate per il primo anno, estendendo l'iniziativa anche alla Tunisia[1026]. Proprio il fatto che si trattasse di un ambito nel quale era plausibile attendersi contropartite rilevanti rende ancora più significativa la rigidità italiana sul capitolo agricolo. Nella gerarchia delle priorità italiane, dopo lo *choc* petrolifero dell'ottobre 1973, la sicurezza degli approvvigionamenti assunse un rilievo

[1020] Bulletin quotidien, novembre-décembre 1973, 5 et 6 novembre 1973, p. 7.
[1021] Ivi, 23 novembre 1973, p. 6.
[1022] Note for the attention of Monsieur de Kergorlay concerning: "Approche Globale" – Restricted Meeting of Mediterranean Group on 16 inst.: discussions on the 5 policy issues mentioned in the Council Secretariat Secret Note of 23 November, HAEU, CCEE, REEX, BAC, 250-1980, n. 219. Nonostante fossero state esplorate diverse alternative, come la distillazione del vino algerino o la concessione di compensazioni finanziarie mediante la riduzione degli aiuti destinati all'Algeria, lo stallo si protrasse fino ai primi mesi dell'anno successive. Memorandum for Sir Christopher Soames Vice-President of the Conmission concerning: Relations with the Mediterranean countries - Council of Ministers 14-15 January, 1974, p. 2, HAEU, CCEE, REEX, BAC, 250-1980, n. 219.
[1023] Note for Mr. de Mergorlay ani Pr. Wellenstein, Coreper on 20 March 1974: Mediterranean Mandates, p. 4, HAEU, CCEE, REEX, BAC, 250-1980, n. 221.
[1024] Speaking Note: Supplementary mandates for Mediterranean negotiations, Council 25 June 1974, p. 2, HAEU, CCEE, REEX, BAC, 250-1980, n. 222.
[1025] Sui canali multipli e paralleli di negoziazione si veda Comité économique et sociale, Project d'etude revise de la section des relations extérieures sur «La politique de la Communauté dans le beissin méditerranéen», in particolare p. 8, HAEU, CCEE, REEX, BAC, 250-1980, n. 223.
[1026] Bulletin quotidien, novembre-décembre 1973, 28 novembre 1973, p. 5. Sebbene la penuria energetica rendesse anomala una discussione su limitazioni alle importazioni in franchigia, i contingenti furono presentati dalla Commissione come indicativi. In realtà, la CEE si dichiarava pronta a non applicare dazi doganali anche oltre quei limiti, a condizione che l'Algeria garantisse continuità nelle forniture di petrolio greggio e non ostacolasse la partecipazione degli operatori comunitari alle nuove esplorazioni.

preminente; ciò non impedì tuttavia a Roma di respingere nuovamente la proposta della Commissione in materia vinicola, che prevedeva, per un periodo transitorio, la possibilità di importare vino algerino nel Mercato comune a un prezzo inferiore al prezzo di riferimento e di destinarlo al taglio. Nella prospettiva del governo italiano – che, dopo la fuoriuscita dei repubblicani dalla maggioranza e la fine dell'esperienza centrista di Andreotti, si era ricomposto in una formula di centro-sinistra con il quarto governo Rumor e i ritorni di Moro alla Farnesina e di Ferrari Aggradi all'Agricoltura – una simile deroga avrebbe trasferito sui produttori nazionali il costo dell'intesa energetica e, in assenza di adeguate compensazioni interne alla Comunità, rischiato di compromettere l'equilibrio faticosamente raggiunto nel segmento del vino da taglio meridionale[1027].

Nel tentativo di dare una risposta coordinata alla crisi energetica, e su impulso di Pompidou, i governi europei cercarono inoltre di avviare un dialogo con la Lega Araba, che comprendeva sette paesi mediterranei, affiancandolo ai negoziati già previsti dalla Politica globale mediterranea. Proposta alla fine del 1973 e formalizzata al vertice di Parigi del 1974, questa piattaforma rimase però sostanzialmente allo stadio di dichiarazione d'intenti. Le profonde divergenze tra le due sponde in materia di politica estera, di gestione del conflitto mediorientale e di regime degli scambi limitarono in misura decisiva le possibilità di un confronto effettivo e resero impraticabile la traduzione di quel progetto in strumenti operativi condivisi[1028]. Il presente lavoro non si propone di analizzare nel dettaglio le ragioni del fallimento del dialogo euro-arabo, ma vi sono elementi per ritenere che le questioni agricole – e, in particolare, il nodo dell'accesso dei prodotti mediterranei ai mercati comunitari – abbiano inciso in modo non marginale sull'esito complessivo di quel tentativo di concertazione.

Nei primi anni Settanta, i governi dei paesi concepirono di poter acquisire un potere di influenza crescente sulla politica euroccidentale proprio attraverso la leva energetica[1029]. La decisione dell'OPEC, nell'autunno del 1973, di quadruplicare il prezzo del petrolio rafforzò ulteriormente questa posizione, offrendo agli Stati produttori uno

[1027] Ibidem.
[1028] B. Khader, *Le Partenariat euro-méditerranéen après la Conference de Barcelone*, Paris, L'Harmattan, 1997; M. E. Guasconi, *Prove tecniche di politica estera: la Comunità economica europea e lo sviluppo del dialogo euro-arabo negli anni Settanta*, in «Il mondo contemporaneo», VIII, 2, 2012, pp. 35-50; Laschi, *L'Europa e gli altri*, cit., p. 279ss.
[1029] G. Garavini, *The Colonies Strike Back: The Impact of the Third World on Western Europe, 1968-1975*, in «Contemporary European History», XVI, 3, August 2007, pp. 299-319.

strumento aggiuntivo per rivendicare condizioni più favorevoli nei rapporti con l'Europa occidentale, incluso un ampliamento dell'accesso al mercato comunitario per le proprie esportazioni[1030]. Questa dinamica risulta particolarmente evidente nel caso algerino. Il presidente Houari Boumédiène cercò infatti di subordinare le forniture di greggio a un impegno europeo a sostegno dell'industrializzazione del paese, ponendo esplicitamente il tema del superamento di una specializzazione produttiva sbilanciata, che confinava l'Algeria – e, più in generale, molti paesi del cosiddetto Terzo Mondo – al ruolo di esportatore di materie prime[1031]. Secondo tale impostazione, la richiesta algerina assumeva il significato di una critica alla divisione internazionale del lavoro consolidatasi nel secondo dopoguerra e di una rivendicazione di una più equilibrata distribuzione delle funzioni produttive tra Nord e Sud[1032].

Il governo algerino cercò di trasporre questa stessa logica di scambio politico-economico anche al settore vitivinicolo. In ragione del carattere particolare del comparto, furono avviati colloqui specifici, nel corso dei quali la CEE presentò una prima proposta che prevedeva una riduzione del 75% dei dazi doganali sul vino algerino, a condizione che fossero rispettati i prezzi di riferimento comunitari e che fosse escluso l'uso di tali vini per il taglio. Il governo algerino respinse l'offerta, poiché il vincolo del prezzo di riferimento rendeva impossibile l'accesso al mercato comunitario, mentre il divieto di taglio escludeva ogni possibilità di collocare il vino algerino in Europa[1033]. Di fronte allo stallo negoziale, la Commissione europea guidata da gennaio 1973 dal francese Ortoli chiese allora al Consiglio di riesaminare una proposta già avanzata nel maggio precedente, che introduceva per il vino algerino una deroga temporanea e progressivamente ridotta al vincolo del prezzo di riferimento. Pur senza costituire una garanzia di intesa a breve termine, tale misura venne considerata dalla Commissione uno strumento per evitare la rottura del negoziato e mantenere aperto il canale di dialogo,

[1030] Approche globale pour les relations de la Communauté avec les pays du Bassin méditerranéen, slide 21, note de la présidence, 29 mars 1973, p. 4, HAEU, CEEE, AFEF, BAC, 130-1983, n. 261.
[1031] Annexe au Proces-verbal de la 8ème Réunion de la section des relations extérieures tenue à Bruxelles, au Palais d'Egmont, le 11 décembre 1973 Exposé de M. Andresen sur les relations entre la Communauté et les pays du bassin méditerranéen, p. 8, HAEU, CEEE, AFEF, BAC, 130-1983, n. 261.
[1032] Cfr. E. Bini, G. Garavini, F. Romero, (eds.), *Oil shock: the 1973 crisis and its economic legacy*, London, Tauris, 2016.
[1033] Su questa questione, la Tunisia adottò una posizione analoga, sostenendo richieste simili a quelle avanzate dal governo algerino. Annexe à la Note sur les "Aspects agricoles de la politique de la Communauté dans le bassin méditerranéen", 22 novembre 1973, p. 1, HAEU, CEEE, AFEF, BAC, 130-1983, n. 261.

lasciando al governo algerino un margine di tempo per riconsiderare le condizioni dell'accordo[1034].

Il problema del sostegno alle aree economicamente più fragili della CEE, come il Mezzogiorno italiano, rimaneva irrisolto[1035]. La delegazione italiana fece del sostegno al proprio settore vitivinicolo una condizione politica irrinunciabile, subordinando l'approvazione del compromesso con l'Algeria alla definizione, entro il 15 luglio 1974, di un accordo soddisfacente sulle misure di distillazione richieste al Consiglio dei ministri dell'Agricoltura. Dinanzi alla prospettiva concreta di uno stallo negoziale, le delegazioni convennero sulla necessità di sollecitare la Commissione a presentare delle proposte in maniera tempestiva per la distillazione, così da riavviare i negoziati prima della pausa estiva. Su istruzioni del ministro degli Affari Esteri Moro l'ambasciatore Bombassei de Vettor ribadì in sede COREPER la centralità politica della questione. Sottolineò l'urgenza di modificare il regime comunitario vitivinicolo, proponendo l'introduzione di misure di distillazione automatiche per contrastare le perturbazioni di mercato derivanti dalle importazioni di vino da Paesi terzi[1036].

La proposta italiana incontrò tuttavia resistenze di natura procedurale. Una modifica formale del regolamento avrebbe infatti richiesto il coinvolgimento del Parlamento europeo, rendendo l'approvazione impraticabile nel breve termine. Tra le reazioni, il rappresentante olandese Van der Meulen osservò che la richiesta italiana implicava una revisione profonda del regolamento di base, mentre l'inglese Sir Michael Palliser, con tono ironico, criticò la proposta dell'Italia perché considerata troppo radicale[1037]. Furono necessari ulteriori chiarimenti perché le altre delegazioni potessero

---

[1034] Ibidem.

[1035] Il Comitato economico sociale dette prova di accogliere le preoccupazioni italiane sulle prospettive di sviluppo agricolo del Mezzogiorno una volta liberalizzato il commercio mediterraneo. «Le Mezzogiorno italien doit être considéré comme une des régions les plus directement intéressées aux négociations avec les pays du Bassin méditerranéen. L'accord global proposé par la Communauté est susceptible d'aggraver la situation déjà difficile d'une bonne partie des productions agricoles traditionnelles du Mezzogiorno». Comite économique et social, Bruxelles, le 7 novembre 1973, Note à l'attention de III. les Conseillers, Membres de la section de l'agriculture sur les "Aspects agricoles de la politique de la Communauté dans le bassin méditerranéen", p. 8, HAEU, CEUE, Développement et coopération, n. 1960.

[1036] Note a l'attention de MM. les membres de la Commission, 735e réunion du Comité des représentants permanents, 4 juillet 1974, Négociations avec les pays méditerranéens dans le cadre de l'approche globale, p. 1-2, HAUE, BAC, 130-1983, n. 263. Il regolamento, all'articolo 7, prevedeva già la possibilità per il Consiglio, su proposta della Commissione, di adottare misure di distillazione qualora gli aiuti allo stoccaggio privato si dimostrassero insufficienti. Tuttavia, la proposta italiana rappresentava una svolta politica sostanziale, puntando a rendere tali interventi obbligatori e non più discrezionali, e riaffermando il diritto degli Stati membri più vulnerabili a una tutela strutturale all'interno della PAC.

[1037] Si parla di «révision radicale». Ivi p. 2.

comprendere il valore politico della condizione posta. Allo stesso modo, i rappresentanti della Commissione si pronunciarono a favore di un regolamento che includesse misure di distillazione per il settore vitivinicolo, pur avvertendo che modificare gli strumenti di intervento, come la distillazione, avrebbe condizionato l'efficacia di altri meccanismi, come gli aiuti allo stoccaggio privato. Dinanzi a questi problemi, Bombassei de Vettor dichiarò che la delegazione italiana si sarebbe accontentata di un impegno politico del Consiglio agricolo sotto forma di una decisione di principio[1038]. Questa scelta consentiva di salvaguardare la posizione italiana sul piano politico, rinviando la definizione tecnica delle misure a una fase successiva.

L'accordo con l'Algeria venne stipulato solo nell'aprile del 1976, dietro la garanzia da parte della Commissione di obbligare la distillazione a prezzi remunerativi, incontrando così le richieste italiane[1039]. In parallelo furono conclusi accordi preferenziali anche con il Marocco e la Tunisia. Ciononostante, il prolungarsi delle negoziazioni, soprattutto in ambito agricolo, contribuì a indebolire lo slancio iniziale della politica mediterranea comunitaria. Già nel febbraio 1974, il segretario generale della Commissione europea, il tedesco Klaus Meyer, aveva criticato le posizioni difensive del Consiglio, definendole miopi e incapaci di rispondere alle aspettative dei partner mediterranei. Dal punto di vista di Meyer, la politica comunitaria era rimasta incagliata negli affari agricoli, un settore destinato a contrarsi e a marginalizzarsi, minimizzando al contrario la questione energetica e l'annoso problema degli approvvigionamenti di petrolio e gas naturale. Una visione limitata e corporativa – avvertiva Meyer – che rischiava di compromettere le visioni politiche di lunga lena e minare la fiducia dei partner mediterranei[1040]. Le parole del commissario tedesco furono dunque particolarmente severe ma tradivano anche una minore consapevolezza dello stato dell'agricoltura nazionale, che nel 1973 assorbiva ancora il 17,7% degli occupati nazionali, a fronte del 7,2% della Repubblica Federale Tedesca e del 2,9% del Regno

[1038] Ibidem.
[1039] S.n., *Che cosa l'Italia ha avuto dalla CEE*, in «La Stampa» 26 giugno 1975. All'accordo con Algeri fece seguito la decisione di ridurre dell'80% i dazi all'importazione di vino, per un volume annuo significativo di 500.000 ettolitri. Regolamento (CEE) n. 1516/76 del Consiglio, del 24 giugno 1976, relativo alle importazioni di vini di uve fresche destinati all' alcolizzazione, originari dell'Algeria.
[1040] Note a l'attention de MM. les membres de la Commission, 276e réunion du Conseil des 4/5 février 1974, Relations avec les pays du Bassin méditerranéen, 8 février 1974, p. 5, HAEU, CEEE, AFEF, BAC, 130-1983, n. 261.

Unito[1041]. Il perdurare di un'incidenza occupazionale così elevata del settore primario collocava l'Italia in una posizione sensibilmente diversa rispetto ai partner dell'Europa settentrionale e e rendeva poco persuasiva l'idea di un'agricoltura ormai residuale e destinata a un rapido ridimensionamento in tutta la CEE.

La CEE raggiunse la maggior parte degli accordi con gli Stati mediterranei nel corso del triennio 1975-1977. Nonostante l'ambizione soprarichiamata di perseguire un approccio globale e olistico, i colloqui continuarono a svilupparsi secondo schemi negoziali bilaterali. I governi italiani che si susseguirono a metà del decennio ebbero, su questo terreno, un ruolo ambivalente. Pur mostrando una certa disponibilità verso iniziative di cooperazione e di investimento, in particolare sotto forma di trasferimenti di risorse finanziarie ai Paesi terzi, si mantennero assai rigidi rispetto all'ipotesi di ridurre le barriere al commercio agricolo dei prodotti mediterranei[1042]. Una simile impostazione non sembrava derivare da una concreta ponderazione degli interessi economici di lungo periodo. Fu piuttosto l'esito delle difficoltà della DC dei primi anni Settanta a proporre linee diverse dalla difesa ad oltranza degli strumenti protezionistici che avevano garantito vantaggi localizzativi al settore primario italiano. La riproposizione della formula di centrosinistra con il quarto governo Rumor non modificò sostanzialmente questo quadro.

Le esitazioni democristiane in sede negoziale possono essere lette anche come espressione della crescente difficoltà del partito a misurarsi con la progressiva dissoluzione del mondo rurale, accelerata dai processi di urbanizzazione e dal mutamento dei comportamenti culturali. La sconfitta al referendum sul divorzio del 1974 segnò in modo emblematico lo scollamento tra la società italiana e la DC, inaugurando una crisi innanzitutto di natura culturale. Lo svuotamento delle campagne aveva infatti eroso uno dei principali riferimenti sociali e simbolici del cattolicesimo politico, indebolendo il radicamento democristiano nelle aree rurali. Di fronte al declino di quel tradizionale blocco sociale, i settori più conservatori del partito finirono per aggrapparsi con crescente tenacia alle leve della politica agricola comunitaria che, nel ventennio precedente, avevano garantito protezione dei redditi e relativa tenuta elettorale nelle campagne,

[1041] Banca d'Italia, *A Sectoral Analysis of Italy's Development, 1861-2011*, S. Broadberry, C. Giordano, F. Zollino (eds.), in «Quaderni di Storia Economica», n. 20, October 2011, p. 33.
[1042] Rapport du Groupe ad hoc «Méditerranée» (Protocoles financiers) au Comité des Représentants Permanents, Approbation de projets de financement pour des pays du bassin méditerranéen, p. 2, HAEU, CEUE, CRHJ, n. 590.

contribuendo così a irrigidire ulteriormente la posizione italiana sulla liberalizzazione agroalimentare nel quadro euromediterraneo.

Al contrario, un approccio globale avrebbe richiesto il riconoscimento di un'interdipendenza tra la dimensione esterna e quella interna della Comunità, un nesso tra le dinamiche del mercato internazionale e le esigenze di tutela interna. Più in generale, la liberalizzazione degli scambi agroalimentari comportava una ridefinizione del ruolo dell'agricoltura meridionale nella geografia produttiva europea. Dopo anni in cui il settore primario italiano – in particolare quello meridionale – era stato sostenuto attraverso sussidi e meccanismi di protezione funzionali alla stabilizzazione sociale e al mantenimento del consenso nelle aree periferiche, l'apertura dei mercati comunitari imponeva un ripensamento radicale. Il nodo era come integrare strutture produttive deboli e scarsamente competitive all'interno di un mercato comune in trasformazione. L'Italia si trovò così a confrontarsi con le implicazioni della propria opzione industrialista, che aveva relegato l'agricoltura a un ruolo subordinato, proprio nel momento in cui il parziale disimpegno statunitense nel Mediterraneo conferiva all'Europa una crescente responsabilità nella stabilizzazione dell'area. La liberalizzazione non era, dunque, soltanto un vincolo economico, ma anche un passaggio politico necessario a conferire credibilità alla proiezione esterna della Comunità e alla coerenza inclusiva del disegno integrativo comunitario.

Eppure, non mancarono alcuni tentativi di elaborare un progetto più proattivo nello spazio mediterraneo, capace di legare il riassetto delle relazioni esterne della CEE a una strategia di sviluppo del Mezzogiorno. Carlo Scarascia Mugnozza, esponente democristiano vicino all'area morotea e Commissario all'Agricoltura tra il 1972 e il 1973, individuò nella valorizzazione della ricerca scientifica e nel potenziamento del sistema di agrobusiness meridionale due leve per orientare verso forme di complementarità colturale le agricolture del bacino[1043]. sulla scorta anche dell'esperienza del CIHEAM, egli promosse in sede comunitaria l'idea di una struttura tecnico-scientifica dedicata al Mediterraneo, dotata di un apposito fondo di ricerca agronomica a carico del bilancio comunitario e ispirata alle linee di sviluppo indicate dalla FAO[1044]. Sebbene concepita per armonizzare l'agricoltura mediterranea, l'iniziativa di Scarascia Mugnozza era anzitutto

[1043] Cfr. Bonatesta, *Europa «potenza civile» e Mediterraneo,* cit.
[1044] Ivi, p. 168.

espressione di una politica di sviluppo agroindustriale del Mezzogiorno. L'iniziativa poi non trovò seguito concreto, anche perché presupponeva una maturazione istituzionale e una convergenza politico-finanziaria della Comunità europea che, all'inizio degli anni Settanta, rimanevano ancora largamente incompiute.

Del resto, la proposta di Scarascia Mugnozza rispecchiava anche una precisa opzione meridionalista, che concepiva il Mezzogiorno italiano come uno dei principali beneficiari del rafforzamento della ricerca e degli investimenti agroindustriali. Proprio tale impostazione ne limitò la praticabilità. Il progetto presupponeva, da un lato, un riequilibrio strutturale della PAC a favore degli interventi sulle strutture e delle politiche regionali e, dall'altro, una disponibilità degli Stati membri a finanziare nuovi strumenti comuni in un settore già gravato da forti tensioni di bilancio. Le resistenze emerse intorno alla creazione di un vero fondo regionale comunitario, le difficoltà di coordinare a livello europeo i centri di ricerca nazionali e la fine del mandato della Commissione Ortoli nel gennaio 1977 concorsero a confinare il *memorandum* di Scarascia Mugnozza a un orizzonte essenzialmente programmatico. In altre parole, si potrebbe affermare che la proposta di Scarascia Mugnozza fu progressivamente abbandonata, rimanendo un tentativo non portato a compimento di connettere in modo organico la politica mediterranea della CEE e una strategia di sviluppo agroindustriale del Mezzogiorno.

CAPITOLO VII – L'Italia agricola dinanzi allargamento mediterraneo della CEE (1975-1986)

7.1. Introduzione

Il capitolo analizza la tensione tra le istanze di allargamento della CEE agli Stati dell'Europa meridionale (1981-1986) e le richieste avanzate dall'Italia di compensare i costi economici delle nuove adesioni attraverso misure di sostegno mirate al Mezzogiorno. La ferma opposizione di Roma alla liberalizzazione agricola nel quadro regionale, che aveva caratterizzato i primi due decenni di integrazione, venne progressivamente riconsiderata in funzione dell'obiettivo politico di ancorare le nuove democrazie mediterranee al blocco occidentale; in questo senso, il vincolo della guerra fredda contribuì a rendere politicamente praticabile l'allargamento. Si esplorano di seguito le principali rivendicazioni avanzate dalle delegazioni italiane per le regioni interne, rurali e meridionali della Comunità.

Il secondo allargamento restrinse le prospettive di un coordinamento regionale esteso all'intero bacino mediterraneo, penalizzando in particolare gli Stati della riva meridionale. Il rilancio del CIHEAM promosso congiuntamente da Italia e Francia a metà degli anni Ottanta viene considerato in queste pagine come il prodotto di una crisi di orizzonte dell'integrazione euromediterranea centrata quasi esclusivamente sugli strumenti commerciali e, al tempo stesso, come l'affermazione di una via alternativa, più prudente, all'integrazione Nord-Sud, fondata sul trasferimento di competenze, sulla mobilità dei ricercatori e sulla costruzione di complementarità produttive. L'orientamento dei governi italiani si collocò lungo questa direttrice, facendo della formazione agronomica e dell'assistenza tecnica una soluzione di ripiego al fallimento della prospettiva commerciale.

7.2. Il nodo della stabilizzazione democratica dell'Europa mediterranea

Nei medesimi anni in cui la CEE si preparava ad accogliere il Regno Unito, l'Irlanda e la Danimarca e avviava una revisione delle relazioni con i Paesi mediterranei,

l'Europa meridionale fu attraversata da un inaspettato processo di democratizzazione. La caduta dei regimi autoritari greco, portoghese e spagnolo avvenne in tempi quasi simultanei. In Portogallo il *Movimento das Forças Armadas* (MFA) pose fine alla dittatura di Marcelo Caetano, nel corso della cosiddetta "rivoluzione dei garofani" nell'aprile 1974. Pur non senza contrasti interni, la transizione democratica dello Stato si consolidò nei mesi successivi. In Grecia, invece, nel luglio dello stesso anno, il regime dei colonnelli crollò dopo che l'invasione turca di Cipro aggravò una crisi politica già in atto. La Spagna franchista, infine, aprì un tanto lungo quanto problematico percorso di democratizzazione a seguito della morte del *caudillo* nel novembre 1975[1045].

Le trasformazioni politiche che, a metà degli anni Settanta, investirono la penisola iberica e la Grecia furono seguite con particolare attenzione dalle istituzioni comunitarie e dai governi dei Paesi membri. In diversi ambienti governativi e nelle élite politiche dell'Europa occidentale maturò la percezione che l'eventuale avanzata dei partiti comunisti locali – in particolare il Partito comunista portoghese e quello greco – potesse incidere in modo rilevante sugli equilibri delle nuove democrazie, ponendo interrogativi sulla capacità dei futuri assetti istituzionali dell'Europa meridionale di consolidarsi in senso stabilmente liberaldemocratico. Le tensioni che emersero in Portogallo tra i socialisti e i comunisti guidati da Álvaro Cunhal furono lette, in questa prospettiva, come un segnale del carattere ancora fluido e instabile del quadro politico e contribuirono a rafforzare, in sede comunitaria, l'idea dell'opportunità di un sostegno più strutturato ai processi di stabilizzazione democratica nell'Europa del Sud[1046].

Queste questioni confluirono al centro dell'agenda della presidenza italiana del Consiglio europeo nel secondo semestre del 1975. Il IV governo Moro e il ministro degli Esteri Mariano Rumor si adoperarono per ridurre le divisioni accumulate in ambito comunitario negli anni precedenti, riconducibili sia alle differenti posizioni circa l'atteggiamento da tenere nei confronti del regime franchista[1047] sia alle incertezze persistenti sulla definizione di una coerente politica mediterranea della Comunità.

[1045] M. Del Pero, V. Gavín, F. Guirao, A. Varsori, *Democrazie. L'Europa meridionale e la fine delle dittature*, Milano, Le Monnier, 2010; R. Karamouzi, *Greece, the EEC and the Cold War,* cit.; D. Pasquinucci, *I confini e l'identità. Il Parlamento Europeo e gli allargamenti della CEE 1961-1986*, Jean Monnet Centre of Pavia, 2013.

[1046] A. Hottinger, *Il Partito comunista portoghese*, in H. Timmermann (a cura di), *I partiti comunisti dell'Europa meridionale*, Bologna, Il mulino, 1981, p. 151.

[1047] Quando, nel luglio 1969, Juan Carlos di Borbone fu proclamato come successore al trono da parte del parlamento franchista, i negoziati tra la Spagna e la CEE ebbero un'accelerazione. Sostenuta dalla Francia

Come già per la dichiarazione Birkelbach, richiamata nel capitolo VI, anche nel caso portoghese il Parlamento europeo costituì un osservatorio privilegiato dell'elaborazione di una proiezione internazionale della Comunità. In quella sede, nel 1975, il sottosegretario agli Affari esteri Adolfo Battaglia insistette sulla dimensione propriamente europea del nuovo corso democratico del Portogallo. Il politico democristiano presentò la stabilizzazione politica del Portogallo come un banco di prova attraverso cui misurare la capacità della Comunità di contribuire alla costruzione di un ordine democratico nel Mediterraneo[1048]. In altre parole, il consolidamento istituzionale del Portogallo veniva reinterpretato come una condizione necessaria per il rafforzamento della stabilità regionale e per la diffusione dei valori politico-istituzionali condivisi all'interno della CEE. Coerentemente con tale impostazione, al termine di una sessione del Consiglio dei ministri degli Esteri del luglio 1975 fu varato un programma di assistenza finanziaria a favore delle autorità portoghesi, la cui erogazione fu espressamente subordinata al mantenimento di istituzioni democratiche e pluraliste nel paese[1049].

Nel processo di aggiustamento della linea comunitaria verso l'Europa meridionale, l'azione italiana si articolò su un duplice livello, comunitario e bilaterale. Accanto alle iniziative discusse nelle sedi della CEE, il governo di Roma valorizzò in

---

e appoggiata dal governo tedesco guidato da Kurt Kiesinger, l'apertura diplomatica verso Madrid si era distinta per una maggiore flessibilità e un atteggiamento meno propenso a intervenire nelle dinamiche interne spagnole. Questo approcciò segnò sin da subito una differenza sostanziale rispetto alla ferma presa di distanza adottata dalla CEE nei confronti della Grecia dei colonnelli. L'atteggiamento da tenere verso i regimi autoritari del Mediterraneo costituì uno dei maggiori punti di attrito tra gli Stati membri. Fu principalmente tra l'Italia e la Francia che il dibattito segnò le maggiori distanze. La storiografia ha da tempo dimostrato che nel corso dei primi anni Settanta il governo italiano assunse una posizione più interlocutoria nei confronti del regime franchista. Questo atteggiamento dipendeva anche dalle divisioni interne alla Dc e alle pressioni di una parte del partito critica verso le interlocuzioni coi regimi autoritari. Cfr. Bonatesta, *L'Europa «potenza civile» e il Mediterraneo*, cit., 94s. Dello scetticismo italiano nei confronti delle dittature in Spagna e in Grecia erano ben consapevoli anche gli Stati Uniti, i quali temevano che un loro eccessivo avvicinamento a quei regimi potesse compromettere i rapporti con Roma. «Franco Government in Spain is also traditionally held at a distance. This attitude is not limited solely to the left, but includes all democratic forces», FRUS, 1969-1976, Volume XLI, Western Europe; NATO, 1969-1972**,** 195, Response to National Security Study Memorandum 88, Washington, June 11, 1970, Memorandum for, Office of the Vice President, Office of the Secretary of State, Office of the Secretary of Defense, Office of the Director, Emergency Preparedness SUBJECT**,** U.S. Policy Toward Italy, pp. 661-662.

[1048] Pasquinucci, *op. cit.*, p. 128.

[1049] Conseil européen à Bruxelles, 15-17 juillet 1975: conclusion sur le suffrage universel direct, version des passeports, droits spéciaux des citoyens des Etats membres, relations avec la Chine et le Portugal, questions de l'union économique et monétaire et de l' énergie, p. 66 http://aei.pitt.edu/id/eprint/1427 (ultimo accesso il 5 novembre 2025). HAEU, CEUE, Développement et coopération, n. 1713.

particolare il canale diretto con Lisbona: il vertice dell'ottobre 1975 tra Aldo Moro e il presidente portoghese Francisco da Costa Gomes costituì, in questo senso, un passaggio rilevante. In quell'occasione l'esecutivo italiano riaffermò il sostegno, proprio e della Comunità, all'integrazione del Portogallo nelle strutture comunitarie, inscrivendo la transizione lusitana in una più ampia strategia di avvicinamento istituzionale all'Europa occidentale[1050]. Nelle valutazioni di Moro, la «spinta europea»[1051] alla democratizzazione del Portogallo assumeva il significato di un fattore di riequilibrio per l'intera Europa meridionale, tanto più in un contesto reso più incerto dall'imminente crisi del regime franchista, conclusasi con la morte di Franco nel novembre 1975.

All'interno di questo quadro, la diplomazia italiana contribuì a orientare la riflessione comunitaria sull'impiego degli strumenti economici come leve di condizionamento politico, rafforzando il nesso tra avanzamento democratico e progressiva convergenza istituzionale verso la CEE. In un colloquio del 12 luglio 1975 con il ministro degli Esteri francese Jean Sauvagnargues, Mariano Rumor diede voce alle preoccupazioni italiane circa l'evoluzione della situazione portoghese, insistendo sulla necessità di sostenere il consolidamento delle nuove istituzioni democratiche[1052]. La medesima impostazione emerse con particolare chiarezza nell'ottobre 1975 quando, dinanzi al Parlamento europeo, Rumor dichiarò che le relazioni con Madrid sarebbero state riconsiderate qualora il regime franchista avesse continuato a violare i principi democratici e la dignità della persona[1053]. L'Italia contribuì, in tal modo, a porre al centro dell'agenda comunitaria l'obiettivo di accompagnare la transizione iberica attraverso una combinazione di iniziative diplomatiche, sostegni finanziari e incentivi commerciali, raccogliendo su questa linea un consenso pressocché trasversale all'interno del Consiglio europeo.

In questa prospettiva, la Comunità europea cercò di convertire la propria forza economica in strumento di influenza politica, facendo degli accordi preferenziali uno dei principali canali attraverso cui promuovere l'allineamento dei paesi terzi ai valori liberaldemocratici e concorrere, in tal modo, al consolidamento della stabilità nel bacino mediterraneo. Un simile uso politico degli strumenti commerciali non costituiva tuttavia

[1050] Ministero degli esteri, *Testi e Documenti sulla politica estera* dell'Italia, 1975, Roma, 1976, Visita a Roma del Presidente della Repubblica, generale Francisco da Costa Gomes, 22-23 ottobre, p. 295.
[1051] Ibidem.
[1052] Ministero degli esteri, *Testi e Documenti sulla politica estera dell'Italia, 1975*, Roma, 1976, p. 192
[1053] Pasquinucci, op. cit., p. 133.

un elemento di discontinuità: come si è visto nel capitolo VI, la CEE aveva già sperimentato un impiego selettivo degli accordi preferenziali nei confronti delle ex colonie, piegando i meccanismi di cooperazione economica a finalità più ampie di stabilizzazione politica e di regolazione dei rapporti post-coloniali. In continuità con tali precedenti, l'azione verso l'Europa meridionale riproponeva una logica di condizionalità, più o meno esplicita, che subordinava l'accesso privilegiato al mercato comunitario all'adesione a un nucleo condiviso di principi politico-istituzionali[1054].

La partecipazione al mercato comune, oltre alle implicazioni di ordine economico, finiva dunque per assumere anche il significato di un dispositivo di disciplinamento politico, pensato per ridurre il rischio di involuzioni autoritarie negli Stati che vi aderivano o aspiravano ad aderirvi. In questo quadro, il costante richiamo di Moro ai benefici dell'integrazione europea non sembra rivolto soltanto a sollecitare i paesi mediterranei a orientarsi verso la CEE, ma può essere interpretato anche come una forma implicita di riaffermazione, sul piano interno, del cosiddetto vincolo europeo quale fattore di contenimento delle possibili derive del sistema politico italiano[1055]. Il rafforzamento del Partito comunista, la crescita delle aree di conflittualità extraparlamentare e l'intensificarsi del terrorismo politico misero infatti sotto pressione, per l'intero decennio, la stabilità delle istituzioni repubblicane.

L'affermazione elettorale del Partito socialista portoghese guidato da Mário Soares nell'aprile 1976 consolidò l'ancoraggio di Lisbona al sistema politico liberaldemocratico dell'Occidente e contribuì ad attenuare, almeno nei governi della NATO e della CEE, il timore di un progressivo scivolamento del paese nell'orbita sovietica. Le successive candidature del Portogallo, della Grecia e, a breve distanza, della

[1054] La scelta di subordinare la rimozione degli ostacoli commerciali con il Portogallo al rispetto dei principi democratici si inseriva in una tradizione ormai consolidata di condizionamento politico. Un precedente era stato la sospensione dell'accordo di associazione con la Grecia a seguito del colpo di Stato del 1967, mentre l'accordo commerciale siglato con la Madrid nel 1970 vincolava l'apertura degli scambi al rispetto di condizioni politiche specifiche. G. Migani, *La politique globale méditerranéenne de la CEE 1970-1972*, cit., p. 193-210.

[1055] Gualtieri ha affrontato il tema dell'uso politico dell'integrazione europea da parte delle classi dirigenti italiane, nel senso di un «management dell'integrazione», estraneo ai meccanismi democratici della rappresentanza politica, e dunque funzionale a una gestione tecnocratica delle trasformazioni economico-istituzionali indotte dal processo comunitario. Il vincolo europeo non avrebbe agito unicamente come quadro normativo o incentivo materiale, ma si sarebbe imposto anche come risorsa strumentale per orientare le scelte interne, conferendo legittimità a decisioni difficilmente sostenibili nel solo confronto politico nazionale. R. Gualtieri*, L'Europa come vincolo esterno,* in P. Craveri, A. Varsori (a cura di)*, L'Italia nella costruzione europea. Un bilancio storico (1957-2007)*, in Milano, FrancoAngeli, 2009, pp. 313-331, la citazione è a p. 320.

Spagna all'ingresso nella Comunità resero però più urgente il confronto interno alla CEE sull'adeguatezza dell'assetto esistente della Politica agricola comune in vista dell'ormai probabile allargamento mediterraneo. La prospettiva di estendere il mercato unico a nuovi Stati membri caratterizzati da un'agricoltura fortemente specializzata nei prodotti mediterranei accentuava infatti la percezione, tra i membri dell'Europa meridionale, di una crescente pressione concorrenziale su comparti già esposti a fragilità strutturali. Per l'Italia, in particolare, il nodo centrale risiedeva nel perdurante squilibrio tra i livelli di tutela garantiti ai diversi settori produttivi all'interno della PAC. Si poneva ormai in termini non più eludibili la necessità di una revisione dei meccanismi di sostegno interni, affinché l'apertura commerciale ai nuovi membri non si traducesse in un ulteriore indebolimento delle filiere mediterranee nazionali. Al Consiglio del 21 luglio 1975, il ministro dell'agricoltura italiano, Giovanni Marcora, anch'egli membro del quarto governo Moro, ammonì i suoi omologhi asserendo che:

«ove mancassero rapidi interventi si configura il rischio che le regioni agricole europee più avanzate si sviluppino ancora di più mentre quelle più deboli e povere accentuerebbero il loro distacco dalle precedenti. Per superare questo stato di fatto noi pensiamo che si debbano affrontare con priorità due questioni politiche: 1°) la definizione del ruolo della Comunità, la definizione del ruolo che la Comunità deve assumere rispetto ai paesi terzi, sia come esportatori di prodotti verso l'area comunitaria, sia come aree di consumo di prodotti alimentari e di utilizzo di mezzi tecnici necessari allo sviluppo economico; 2°) la determinazione dei fabbisogni interni e quindi il perseguimento in modo più chiaro degli obiettivi del Trattato di Roma, segnatamente quelli relativi all'equo tenore di vita e alla sicurezza degli approvvigionamenti»[1056].

Nelle analisi del IV Governo Moro, l'apparente incompatibilità fra integrazione euromediterranea e difesa del settore agricolo meridionale divenne oggetto di un riesame profondo. La "questione mediterranea" si trasformò così nel perno di un dibattito che conduceva a mettere in discussione il tradizionale impianto della PAC. L'esecutivo italiano rivendicò la necessità di rettificare gli strumenti di sostegno, in modo da redistribuire con maggiore equilibrio i benefici fra Nord e Sud della Comunità e da subordinare le nuove concessioni di mercato ai progressi democratici dei futuri membri

[1056] Il documento è riportato nell'appendice finale del volume *Costruire l'Europa*, cit., pp. 170-173.

mediterranei. Sul piano operativo, Moro agiva per conferire coerenza diplomatica a questa linea, mentre il ministro dell'Agricoltura Marcora ne traduceva i principi nei negoziati comunitari sul comparto primario. Obiettivo del ministro era anche rispondere alle pressioni delle corporazioni agricole interne, che invocavano tutele più robuste contro le importazioni alimentari dagli altri Paesi mediterranei.

Fino ai primi anni Settanta, lo squilibrio a favore delle produzioni continentali incorporato nei meccanismi di garanzia della PAC risultava, in larga misura, attenuato dal persistente eccesso di domanda comunitaria rispetto all'offerta italiana di prodotti ortofrutticoli, vino e olio. Introdurre fin dall'avvio dell'"Europa verde" un regime di tutela pienamente paritario per le produzioni mediterranee avrebbe comportato, per i partner del Nord, oneri di importazione giudicati sproporzionati. Nondimeno, i redditi agricoli delle aree meridionali italiane risultavano comunque sostenuti dalla posizione quasi monopolistica che la tariffa doganale comune assicurava a tali produzioni all'interno del MEC, garantendo loro un accesso privilegiato al mercato comunitario rispetto ai concorrenti extraeuropei.

Il mutato quadro politico ed economico internazionale dei primi anni Settanta rese tuttavia evidente l'obsolescenza di un regime di tutela dell'agricoltura meridionale fondato quasi esclusivamente sulla protezione tariffaria alle frontiere esterne. Nella prospettiva di Marcora, riformare la PAC significava pertanto adattare il sistema comunitario di protezione alle nuove condizioni poste dall'allargamento mediterraneo e dall'intensificarsi della concorrenza internazionale, senza però snaturarne la finalità originaria di salvaguardia dei redditi agricoli. Nella seduta del Senato del 2 febbraio 1976, in occasione del confronto parlamentare per la ratifica della convenzione di Lomé[1057], il sottosegretario agli Esteri nonché esponente della sinistra democristiana, Luigi Granelli, richiamò l'attenzione sui vincoli che l'eccessiva rigidità della PAC continuava a porre al rafforzamento delle relazioni esterne della CEE. Granelli auspicò che la Comunità instaurasse un nesso organico tra apertura commerciale verso i Paesi terzi e revisione interna della politica agricola, trasformando così la dimensione esterna in leva per la

[1057] L'accordo fu sottoscritto il 28 febbraio 1975 tra la CEE e i Paesi ACP (Africa, Caraibi e Pacifico). Una parte della letteratura economica ha interpretato accordi come la Convenzione di Lomé quale manifestazione della capacità propulsiva della CEE di promuovere, seppur in forma graduale, la liberalizzazione dei regimi agricoli a livello internazionale. A. Majocchi, *Commercial policy in the European community*, Villa Colombella, Papers on Federalism, A. Breton, G. Galeotti, P. Salmon, R. Wimrobe (eds.), in «European Journal of Political Economy», Special Issue, III, 1-2, 1987, pp. 251-262.

ristrutturazione dell'impianto di sostegno comunitario in senso più favorevole alle agricolture meridionali[1058].

7.3. Nuove misure di intervento nell'agricoltura del Mezzogiorno. Il caso del pacchetto mediterraneo

La stagione negoziale inaugurata dalla PGM e avviata con gli accordi di associazione con Malta (1970, in vigore dal 1971) e Cipro (1972, in vigore dal 1973) proseguì con l'accordo di libero scambio con Israele (1975) e con gli accordi di cooperazione con i Paesi del Maghreb (Marocco, Tunisia e Algeria, 1976) e del Mashreq (Egitto, Giordania, Libano e Siria, 1977). Per tutti gli anni Settanta i negoziati sull'abbattimento dei dazi agricoli avevano posto il rischio di un'ulteriore compressione dei già limitati margini di protezione delle produzioni meridionali italiane e della Francia meridionale. Al Consiglio dei ministri agricoli dell'11 maggio 1975 Marcora dichiarò di non essere «disposto in alcun modo a sottoscrivere la liquidazione dell'agricoltura meridionale del mio paese»[1059]. La linea sarebbe stata ribadita anche due anni dopo dal nuovo ministro degli Esteri Arnaldo Forlani, che notificò alla Commissione l'indisponibilità dell'Italia ad accordare ulteriori aperture nel comparto dei prodotti agricoli mediterranei finché non fossero state individuate misure correttive idonee[1060].

Il passaggio nel ruolo di Commissario per relazioni istituzionali da Scarascia Mugnozza a Natali nel gennaio 1977 comportò anche un cambio di impostazione. L'idea di Scarascia Mugnozza di promuovere la specializzazione fra le agricolture mediterranee – affidando al Mezzogiorno italiano il ruolo di piattaforma per la trasformazione e lo stoccaggio delle derrate provenienti dagli altri paesi del bacino – fu progressivamente accantonata. Con l'avvicendamento in Commissione, Natali affermò un'impostazione più

[1058] «L'assunzione sul piano internazionale di questi nuovi e coraggiosi impegni agisce come spinta ulteriore e positiva perché anche all'interno della CEE, come dei singoli paesi europei, si addivenga a quelle modifiche strutturali e a quella integrazione che sono indispensabili per dare efficacia alla politica che intendiamo realizzare. Non c'è quindi dubbio che la sottoscrizione di questa convenzione implica responsabilità non soltanto nelle relazioni esterne, ma anche nel modo di intendere il processo di integrazione comunitaria». Ibidem.

[1059] Il documento è riportato nell'appendice finale del volume *Costruire l'Europa*, cit., pp. 167-169

[1060] Note a l'attention de MM. les membres de la commission, Compte rendu succinct de la 474ème session du Conseil, Affaires generales (Luxembourg, le 18 octobre 1977), Bruxelles, le 21 octobre 1977, HAEU, CEUE, CRHJ, n. 2049.

tradizionale, incentrata prioritariamente sulla modernizzazione interna delle strutture agricole meridionali, senza insistere più sulla valorizzazione della complementarità produttiva euromediterranea[1061]. Questa nuova linea fu nel complesso più coerente con l'indirizzo del III governo Andreotti, insediatosi nell'estate del 1976, che sin dall'inizio mirò a rafforzare i meccanismi di tutela dell'agricoltura meridionale negoziando a Bruxelles un incremento delle risorse e degli strumenti compensativi, così da attenuare gli effetti delle ristrutturazioni indotte dal processo di integrazione europea. Il governo monocolore democristiano guidato da Andreotti si reggeva infatti su una formula inedita, fondata sul sostegno esterno del PCI, e inaugurava quella fase definita dalla pubblicistica 'dei governi della non sfiducia', sostenuti dall'astensione del PCI.

La continuità rispetto all'indirizzo negoziale del precedente esecutivo era comunque assicurata dalla conferma di Lorenzo Marcora alla guida del Ministero dell'Agricoltura. Intervenendo all'inaugurazione della Fiera di Verona nel marzo 1977, Marcora insistette sulla necessità di tenere insieme due obiettivi tra loro difficilmente conciliabili: da un lato, la promozione degli accordi euromediterranei – considerati politicamente indispensabili, in particolare nei confronti dei paesi del Maghreb – e, dall'altro, il rafforzamento delle tutele per i produttori del Mezzogiorno. Il ministro riconobbe apertamente il carattere precario di tale equilibrio: occorreva, da una parte, recuperare spazi di mercato per le produzioni italiane e, dall'altra, fronteggiare gli effetti delle recenti decisioni comunitarie che, con la conclusione degli accordi di cooperazione con Marocco, Tunisia e Algeria e con l'ampliamento delle facilitazioni tariffarie a favore dei paesi in via di sviluppo, avevano già iniziato a ridurre il grado di protezione di fatto di cui beneficiavano i comparti mediterranei italiani all'interno del mercato comunitario[1062].

Va considerato, in secondo luogo, l'elevato contributo del settore primario al prodotto interno lordo nazionale, che ancora nel 1978 rimaneva sensibilmente superiore alla media comunitaria. Alla quota del 16,7% dell'Italia corrispondevano, infatti, il 9,2%

[1061] Bonatesta, *Mezzogiorno e integrazione europea*, cit., p. 327.
[1062] Da un lato, riconosceva «l'impegno a Bruxelles» nel promuovere «accordi con i Paesi del Maghreb, dei quali riconosciamo l'importanza politica». Dall'altro, sottolineava il sostegno necessario agli agricoltori del Mezzogiorno, evidenziando le difficoltà nel «armonizzare questi due obiettivi in via immediata, per recuperare lo spazio per le nostre produzioni e garantire quelle preferenze che alcune decisioni della Comunità già sembravano aver compromesso». Discorso di Marcora alla fiera di Verona marzo 1976, AGM, b. 238 f. 1227.

per la Francia, il 9% per i Paesi Bassi, il 6% per la RFT e addirittura il 3,9% della Gran Bretagna[1063]. Su questo sfondo, Marcora cercò di tradurre tale dato strutturale in un maggiore protagonismo politico italiano, sottolineando i maggiori costi che l'Italia – e in particolare il Mezzogiorno – avrebbe dovuto sopportare in caso di cessione di quote di mercato comunitario a favore degli altri paesi del bacino mediterraneo.

Nel recepire queste sollecitazioni, insieme a quelle provenienti dalla Francia e dagli altri Stati membri interessati, la Commissione elaborò il noto *Rapporto sui problemi dell'agricoltura mediterranea*, redatto dai vicepresidenti Gundelach e Natali. Il documento forniva una prima sistematizzazione organica delle criticità del settore agricolo nei paesi dell'Europa meridionale[1064], e contribuì a riaprire il dibattito sulla revisione dell'intervento agricolo comunitario. I negoziati avviati nella seconda metà degli anni Settanta si collocavano tuttavia in un contesto diverso rispetto alla stagione del secondo piano Mansholt. Mentre quest'ultimo era stato concepito all'interno della Commissione in chiave riformatrice e modernizzatrice, il nuovo ciclo di discussione prendeva le mosse da pressioni governative nazionali e rifletteva le tensioni generate dalla ridefinizione degli equilibri commerciali in vista dell'imminente allargamento della Comunità.

Marcora elaborava la propria linea in materia euromediterranea in una congiuntura internazionale profondamente mutata rispetto alla fase di avvio della PAC. La crisi del sistema monetario internazionale e la fine delle parità fisse avevano inaugurato una prolungata stagione di instabilità valutaria. L'impennata dei prezzi delle materie prime incideva in modo particolarmente gravoso sui paesi strutturalmente dipendenti dall'estero per l'approvvigionamento energetico, come l'Italia, alimentando squilibri cronici della bilancia dei pagamenti, irrigidendo i vincoli di finanza pubblica e accentuando le pressioni inflazionistiche. A questo quadro si sovrapponeva il riaccendersi del conflitto in Medio Oriente, che accresceva l'incertezza sugli approvvigionamenti energetici e contribuiva a fare del Mediterraneo uno spazio ad alta instabilità politica ed economica.

[1063] Dati estratti da L. Burato, *Da domani a Lussemburgo battaglia nella CEE sui prezzi agricoli e il "pacchetto mediterraneo*, in «La Stampa», 23 aprile 1978.
[1064] Note a l'attention de MM. membres de la Commission, Bilan de la politique méditerranéenne, Résultats de la réunion spéciale des Chefs de Cabinet du mardi 29 mars 1977, Projet de lettre de transmission au Conseil Communication de la Commission au Conseil Problèmes de l'agriculture méditerranéenne». Problemes de l'agriculture méditerranéenne, Communication de M. Gundelach et de M. Natali, HAEU, CEUE, CRHJ, n. 2049.

Tuttavia, più che elaborare un disegno coerente di politica internazionale, gli esecutivi italiani degli anni Settanta parvero reagire in modo prevalentemente adattivo alle esigenze che emergevano di volta in volta sul piano del confronto multilaterale e alle loro ricadute interne, in particolare sul versante agricolo. L'azione dei governi, di cui la continuità della presenza di Marcora costituì il principale *trait d'union*, si concentrò soprattutto sulla richiesta di misure di sostegno compensative a favore delle economie agricole destinate a risultare penalizzate dall'allargamento e dall'attuazione degli accordi euromediterranei. Nei colloqui di Parigi del luglio 1977, prima con il primo ministro francese Raymond Barre e poi con il presidente Valéry Giscard d'Estaing, il presidente del Consiglio Giulio Andreotti ripropose in termini espliciti l'esigenza di una revisione dell'"Europa verde" che riequilibrasse il peso finanziario del sostegno comunitario, spostandone una quota maggiore verso le produzioni mediterranee[1065]. In quella sede i rappresentanti dei governi italiano e francese convennero sul principio del "parallelismo", vale a dire sulla necessità di proseguire da un lato il negoziato di adesione, in particolare con la Grecia, e di affrontare dall'altro, in modo contestuale, il nodo dell'agricoltura mediterranea, così da evitare che l'allargamento si trasformasse in un fardello eccessivo per i due paesi. Su tali premesse i due governi consolidarono una visione comune della questione mediterranea e posero le basi per un'azione congiunta a tutela delle colture mediterranee all'interno del rinnovato quadro comunitario. Al termine dell'incontro fu infatti annunciata l'istituzione di una commissione franco-italiana incaricata di proporre misure di intervento agricolo a sostegno della produzione mediterranea[1066].

L'accordo rifletteva un interesse condiviso per la prosecuzione dell'allargamento e si inseriva in un confronto più ampio sugli strumenti da attivare, in particolare sull'ipotesi, avanzata dalla Commissione, di istituire un fondo comunitario destinato a

[1065] Visita del Presidente del Consiglio, on. Andreotti, Parigi 18-19 luglio, Ministero degli esteri, *Testi e Documenti sulla politica estera dell'Italia*, 1977, cit., pp. 186-187.

[1066] «Il nostro atteggiamento – e concludo – nei confronti dell'ampliamento della Comunità resta quello che già altre volte io ho avuto occasione di illustrare anche in quest'Aula: massima apertura politica, volontà di superare i problemi che si pongono senza però sottovalutarli nell'interesse non soltanto nostro, nell'interesse non soltanto degli attuali membri della Comunità, ma anche nell'interesse dei futuri membri della Comunità. Non c'è dubbio, onorevoli colleghi, che i tre candidati sono mossi, in via prioritaria, da ragioni di carattere politico, certo anche da obiettivi di ordine economico. Ma, almeno questa è la mia convinzione, la spinta prevalente è di ordine politico, cioè la convinzione che il collegamento con l'Europa, la partecipazione alla vita della Comunità consente a questi paesi di consolidare il sistema democratico che hanno conquistato attraverso vicende lunghe, dolorose e contraddittorie». Intervento del ministro degli Esteri on. Forlani, al Senato della Repubblica, 20 luglio 1978, Ministero degli esteri, *Testi e Documenti sulla politica estera dell'Italia*, *1978*, p. 131.

sostenere i paesi maggiormente esposti agli squilibri strutturali e sul rafforzamento del Fondo europeo di sviluppo regionale. La commissione agricola franco-italiana offriva inoltre una piattaforma utile a ricomporre le tensioni bilaterali accumulate con la cosiddetta "guerra del vino". Nel complesso, tuttavia, anche questa costruzione appariva segnata da un tratto prevalentemente difensivo, dal momento che, più che rielaborare in modo organico il ruolo dell'agricoltura mediterranea nella CEE, i governi italiani tendevano a utilizzare la cooperazione con la Francia per attivare correttivi settoriali alle distorsioni prodotte dall'evoluzione del mercato agricolo comunitario e dal processo di allargamento.

Dinanzi alle problematiche legate all'inclusione delle agricolture greca e iberica nel MEC, nel dicembre 1977 la Commissione presentò la proposta *Les lignes directrices pour le développement des régions méditerranéennes de la Communauté accompagnée des mesures dans le secteur agricole*, che in Italia fu presto nota come «Pacchetto Mediterraneo». Si trattava della proposta di introduzione di un fondo complementare di 1850 miliardi di lire rivolto esclusivamente alle agricolture tipiche dell'area mediterranea, allo scopo di accelerarne la modernizzazione e lo sviluppo competitivo. Dopo alcuni mesi di discussioni tra governi e Commissione, nel maggio 1978 il Consiglio adottò gran parte delle misure previste. Tuttavia, l'Italia – alla quale sarebbe spettata una quota di 240 miliardi per il biennio, pari a circa il 40% della dotazione complessiva del fondo – espresse riserve sul testo finale[1067]. Le misure previste furono giudicate insufficienti nella portata e troppo sbilanciate sull'agricoltura, mentre risultavano assenti misure di finanziamento alle infrastrutture o ad altri settori economici. Una valutazione tutt'altro che infondata, se si considera che il piano si limitava ad aggiungere alcune linee di credito supplementari, senza intaccare l'impianto generale della PAC, che continuava ad assorbire oltre il 70% del bilancio comunitario, sottraendo risorse ad altri settori considerati strategici da Roma, come la politica regionale e la stabilizzazione monetaria[1068]. Ciò non impedì comunque al ministro degli Esteri Forlani di considerare l'iniziativa una «breccia» verso «una maggiore consapevolezza, da parte di tutti, della

[1067] Sommario delle decisioni adottate dal Consiglio nella 516ª sessione dei giorni 8, 9, 10, 11 e 12 maggio 1978, HAEU, CEUE, Secrétariat général, SI,1978, n. 371.
[1068] «Mi sembra necessario aggiungere che il problema delle regioni mediterraneo ed in particolare del nostro Mezzogiorno non può essere visto soltanto in funzione della politica agricola comune, anche se è incontestabile che l'agricoltura ha una rilevanza notevole nel contesto economico e sociale di alcune regioni». *Ibidem*.

necessità ormai improrogabile di procedere a una revisione e a una riforma della politica agricola»[1069].

Anche dal punto di vista di Marcora, il pacchetto d'aiuti non era l'esito di un processo negoziale compiuto, ma solo il primo passo verso una più ampia revisione dell'intervento comunitario in campo agricolo. Bernardi ha insistito sulla capacità del ministro lombardo di individuare nel tema del riformismo agrario ed europeo un canale di interlocuzione e cooperazione con il PCI di Berlinguer. Va considerato il nuovo corso politico italiano, avviatosi dal 1976, che vide proprio il PCI di Berlinguer concedere l'astensione parlamentare per avviare un percorso di inserimento nel sistema di governo[1070]. L'interazione tra priorità interne e vincoli internazionali si traduceva, nel caso italiano, in un orientamento politico trasversale che sollecitava l'evoluzione della PAC verso un assetto più favorevole alle economie agricole mediterranee[1071].

Sin dagli anni immediatamente successivi all'istituzione della PAC, il PCI ne aveva denunciato gli effetti distorsivi, che sfavorivano proprio le economie rurali più fragili del Mezzogiorno e le produzioni mediterranee, a vantaggio delle grandi realtà imprenditoriali del nord Europa. Accanto alla domanda di riequilibrio dei meccanismi di sostegno interni, nel PCI si faceva largo l'idea di utilizzare l'agricoltura come leva di cooperazione con la sponda sud del Mediterraneo. Il partito proponeva una liberalizzazione degli scambi condizionata a un riallineamento salariale e normativo negli Stati extracomunitari, così da ridurre il loro vantaggio fondato sul basso costo del lavoro[1072]. Questa linea che si potrebbe definire di «liberismo comunista» vincolava l'apertura dei mercati a un quadro di regolazione politica comune del rapporto capitale-lavoro in agricoltura, funzionale anche a contenere l'egemonia delle multinazionali agro-alimentari nord-occidentali.

[1069] Intervento del ministro degli Esteri on. Forlani al Senato della Repubblica, 20 luglio 1978, *Testi e Documenti sulla politica estera dell'Italia*, 1978, cit., p. 127.
[1070] Bernardi, Nunnari, *op. cit.*, p. 122.
[1071] L'allargamento della CEE alla Grecia, al Portogallo e alla Spagna prefigurava un riequilibrio del baricentro agricolo della Comunità. Come l'Italia, i tre Stati candidati erano importatori netti di prodotti lattiero-caseari e carne, e il loro ingresso avrebbe comportato un progressivo assorbimento delle eccedenze continentali. Al contempo, l'ampliamento a dodici avrebbe generato una situazione di eccedenza proprio nei comparti mediterranei, nei quali la Comunità a nove risultava invece deficitaria.
[1072] Resoconto stenografico del lavoro del Convegno dei rappresentati dei partiti comunisti occidentali, Ferrara, 11-12 ottobre 1976, FG, APCI (1945-1990), Anno 1976, Documentazione non classificata, Sezione agraria, b. 356, f. 1.

Il giudizio espresso dal PCI sulla PAC alla fine degli anni Settanta va compreso alla luce della svolta eurocomunista, che portò il partito a rivalutare la CEE come arena di coordinamento fra i partiti comunisti occidentali e di progressiva emancipazione dalla tutela sovietica[1073]. L'interrogativo che qui si pone riguarda, appunto, il modo in cui tale riorientamento incise sul giudizio comunista circa la riforma della PAC e, di riflesso, sul rapporto fra integrazione economica e progetto politico euro-mediterraneo. Un riequilibrio delle misure di sostegno a favore delle colture mediterranee avrebbe potuto fungere da terreno di convergenza fra le amministrazioni italiane e le sinistre del Sud Europa, ancorando l'allargamento della CEE a un'agenda di coesione sociale.

Nella pratica, però, emersero divergenze nel PCE. I comunisti spagnoli, impegnati nella transizione post-franchista, salutavano l'ingresso nella Comunità come leva di legittimazione democratica; i loro omologhi portoghesi e greci, alle prese con strutture agrarie meno competitive, temevano che la liberalizzazione dei flussi agricoli accentuasse lo scarto fra retribuzioni, tutele sociali e capacità produttiva[1074]. Emanuele Macaluso, responsabile della sezione agraria del PCI, fu tra i principali interpreti della necessità di coordinamento tra le forze comuniste mediterranee. Egli accordò la priorità all'allargamento mediterraneo della CEE, considerandolo un'occasione per rafforzare il fronte delle sinistre europee e imprimere all'integrazione comunitaria una direzione più attenta alla giustizia sociale[1075]. Le divergenze politiche, sommate alla debolezza strutturale del progetto eurocomunista, ne limitarono l'impatto anche sul terreno delle politiche agricole. Rimane tuttavia poco esplorato dalla storiografia in che misura

[1073] M. Di Giacomo, *Identità eurocomunista: la traiettoria del Pce negli anni Settanta*, in «Studi Storici», LI, 2, aprile-giugno 2010, pp. 461-494.
[1074] R. Bonifacci, *Impegno comune dei partiti comunisti per una nuova politica agraria CEE*, in «l'Unità», 13 ottobre 1976. Nell'ottobre del 1976, le segreterie dei partiti comunisti dell'Europa occidentale organizzarono un convegno a Ferrara per discutere delle prospettive di riforma della politica agraria della CEE. A conclusione del convegno venne votato un documento in cui i partiti esprimevano l'impegno comune a operare per una nuova politica di integrazione economica nella regione.
[1075] *Ibidem*. Macaluso richiamava l'esperienza italiana nella PAC. A suo giudizio, l'arretratezza economica dell'Italia rispetto agli altri paesi membri, la minore competitività del tessuto produttivo e la fragilità delle strutture sociali, non avevano impedito al settore beneficiare di un miglioramento salariale e previdenziale sotto l'ombrello comunitario. Inoltre, il protezionismo agricolo aveva incentivato la modernizzazione tecnologica delle imprese agricole. Il tradizionale giudizio critico del PCI nei confronti della PAC – è ciò costituisce l'elemento di maggiore novità – andò incontro, nella seconda metà degli anni Settanta, a una sostanziale revisione. Per Macaluso, il lungo processo di modernizzazione dell'agricoltura italiana fu agevolato dall'integrazione europea. In questo modo, Macaluso auspicava un percorso analogo anche alla Grecia, alla Spagna e al Portogallo.

l'allargamento mediterraneo e la conseguente liberalizzazione agricola abbiano ostacolato il coordinamento tra le forze comuniste mediterranee.

D'altra parte, a indebolire la richiesta italiana di misure di compensazione a favore dell'agricoltura mediterranea della CEE concorsero anche alcune divisioni di ordine intergovernativo, che finirono quasi per isolare la posizione sostenuta da Marcora. La Repubblica federale di Germania, ad esempio, sosteneva, sulla base dei saldi tra contributi versati e risorse ricevute, che l'Italia risultasse beneficiaria netta del bilancio comunitario. In effetti, secondo le stime CEE, l'Italia avrebbe ottenuto ogni anno circa 379 milioni di unità di conto, vale a dire quasi 400 miliardi di lire, corrispondenti a circa 7.000 lire per abitante. Su questa base, il cancelliere Helmut Schmidt sosteneva che la CEE comportava già per la Germania occidentale un onere netto di circa mille miliardi di lire annui e che non fosse quindi accettabile aggiungere il piano di aiuti all'agricoltura del Sud europeo, come proposto dalla Commissione[1076].

Questa argomentazione trascurava un elemento rilevante. Almeno tre dei nove Stati membri erano infatti beneficiari netti del bilancio comunitario in misura superiore all'Italia, in termini assoluti o pro capite, e due di essi, Danimarca e Paesi Bassi, presentavano livelli di reddito più elevati. La stessa struttura della politica agricola comune, concepita in origine a vantaggio delle produzioni continentali, contribuiva in misura significativa a spiegare tali saldi positivi. Su base pro capite, i Paesi Bassi incassavano ogni anno dalla Comunità circa 12.000 lire in più di quanto versassero, la Danimarca circa 50.000 lire e l'Irlanda circa 70.000 lire[1077]. Le cifre addotte a sostegno della posizione tedesca potevano dunque essere interpretate anche come un indicatore dello squilibrio interno alla PAC e, di conseguenza, come un argomento a favore di compensazioni più consistenti per l'agricoltura mediterranea.

Il dibattito sui costi del "pacchetto mediterraneo" va inoltre collocato entro il ristretto margine negoziale di cui l'Italia disponeva nella seconda metà degli anni Settanta. Nel 1974 la *Deutsche Bundesbank* aveva concesso alla Banca d'Italia un credito dell'ordine dei due miliardi di dollari: formalmente si trattava di un prestito tra banche centrali, ma nei fatti l'operazione si inseriva nel quadro più ampio dei rapporti italo-

[1076] S.n., *I tedeschi ci fanno conti (CEE) in tasca*, in «La Stampa», 1° maggio 1978.
[1077] Ibidem.

tedeschi e delle discussioni comunitarie sulla stabilità monetaria europea. La clausola che prevedeva la garanzia del prestito mediante una parte consistente delle riserve auree italiane – alcune centinaia di tonnellate d'oro depositate presso la *Federal Reserve* di New York e vincolate a favore della *Bundesbank* – contribuì a fissare nella memoria pubblica l'immagine di un paese finanziariamente vulnerabile e dipendente dal sostegno tedesco. Nel 1976 l'accordo fu rinegoziato, ancora sullo sfondo delle tensioni sulla lira e della necessità di sostenere la bilancia dei pagamenti; nello stesso frangente l'Italia fece ricorso anche ai prestiti comunitari della CEE e a un intervento del Fondo monetario internazionale. Nel complesso, tale intreccio di vincoli finanziari e di asimmetrie nei saldi di bilancio riduceva la capacità italiana di imporre la propria agenda sulla riforma della PAC e rendeva più difficile ottenere un consenso ampio sulle compensazioni richieste per l'agricoltura mediterranea.

Restava, tuttavia, un nodo di fondo. Le misure richieste dall'Italia erano percepite come una voce di spesa aggiuntiva a carico di una PAC che assorbiva stabilmente oltre il 70% del bilancio comunitario ed era già oggetto di crescenti contestazioni, anche alla luce delle oscillazioni monetarie e della crisi fiscale degli Stati membri. La linea assunta dal governo federale tedesco rimase pertanto improntata all'idea che l'agricoltura comunitaria fosse già eccessivamente onerosa e che non vi fosse margine per ulteriori incrementi di spesa, né a favore delle produzioni del Nord né di quelle del Sud.

Questa posizione trovò riscontro anche presso altri governi dell'Europa settentrionale, fra cui quello britannico, mentre l'esecutivo francese tendeva a considerare prioritario il riassetto dei prezzi e delle distillazioni vinicole rispetto alla piena attuazione del pacchetto mediterraneo[1078]. Anche il dossier vitivinicolo rivestiva un'importanza non marginale per l'Italia, ma sul piano quantitativo risultava meno decisivo rispetto all'obiettivo di ottenere una linea di credito trasversale a favore delle aree depresse. È verosimile ritenere che il governo Andreotti abbia fatto leva proprio sulla questione del vino per costruire un raccordo politico con l'esecutivo francese, utilizzando la comune sensibilità su questo terreno come canale privilegiato per rilanciare un'intesa più ampia sul Mediterraneo agricolo.

Questa linea italiana non fu pienamente sufficiente né a superare la tiepida accoglienza del "pacchetto" da parte degli altri esecutivi, né a impedire che lo stallo

[1078] S.n., *Il vino italiano e la CEE*, in «La Stampa», 15 ottobre 1978.

negoziale in seno al Consiglio dei ministri dell'Agricoltura si traducesse, di fatto, in un isolamento dell'Italia. Il nodo non risiedeva soltanto nel merito tecnico delle misure proposte, ma in una divergenza strutturale tra l'economia italiana e quelle della maggior parte dei partner. In Italia, come abbiamo visto, il peso dell'agricoltura sul PIL e sull'occupazione rimaneva relativamente elevato, con una presenza ancora consistente di addetti nel settore primario, mentre negli altri Stati membri l'agricoltura rappresentava ormai un comparto più ridotto e meglio integrato in economie a forte vocazione industriale e terziaria. La richiesta di un riequilibrio a favore dei prodotti mediterranei, che per il governo di Roma rispondeva a una esigenza di coesione economica e sociale interna, tendeva a essere percepita dalle altre capitali come una rivendicazione essenzialmente settoriale e nazionale, e per questo suscitò un'adesione complessivamente tiepida da parte dei partner comunitari.

La ferma opposizione degli altri governi a misure percepite come eccessivamente sbilanciate a favore dell'Italia si tradusse, al termine della riunione dell'8-12 maggio 1978 del Consiglio dei ministri dell'Agricoltura, nell'approvazione di un "pacchetto mediterraneo" sensibilmente ridimensionato rispetto alla proposta originaria della Commissione. La versione finale comportava un taglio di circa 360 miliardi di lire rispetto ai 960 inizialmente riservati all'Italia e una contrazione particolarmente penalizzante per alcuni capitoli ritenuti strategici, come i programmi di rimboschimento e l'assistenza tecnica ai produttori. La delegazione italiana reagì denunciando l'insufficienza delle misure rispetto alle esigenze del Mezzogiorno, e l'*impasse* contribuì ad accentuare le tensioni tra i partner comunitari, irrigidendo ulteriormente le rispettive posizioni.

In difesa del compromesso intervenne il commissario europeo all'Agricoltura, Finn Gundelach, che rivendicò il carattere "equilibrato" dell'intesa e sottolineò come l'Italia avrebbe comunque beneficiato di una dotazione finanziaria aggiuntiva non trascurabile[1079]. A tale componente si affiancava un insieme di provvedimenti presentati come compensativi rispetto al ridimensionamento del pacchetto: la svalutazione della cosiddetta "lira verde", volta a migliorare la competitività dei prodotti agricoli italiani; un piano di investimenti per l'irrigazione e il potenziamento infrastrutturale nelle aree svantaggiate; e una serie di interventi specifici a favore dei comparti agrumicolo e

[1079] E. Bernardi, *«Pacchetto mediterraneo», maratone agricole e Sistema monetario europeo: le ultime battaglie di Giovanni Marcora in Europa (1977-1980)*, in *Costruire l'Europa*, cit., pp. 136-137.

vitivinicolo[1080]. Nelle intenzioni della Commissione, l'insieme di questi provvedimenti avrebbe dovuto essere un quadro compensativo in grado di bilanciare, almeno in parte, la riduzione delle risorse inizialmente previste per il "pacchetto mediterraneo".

All'interno di tale disegno si collocavano le misure di ammodernamento del settore vitivinicolo, pensate per affrontare un problema ormai strutturale: le eccedenze di vini da tavola e da taglio. La risposta comunitaria combinava due strumenti principali. Da un lato, l'introduzione della distillazione obbligatoria dei surplus; dall'altro, la previsione di un sistema di prezzi garantiti relativamente elevati anche per questi prodotti. Il meccanismo stabiliva che, qualora il prezzo rappresentativo di mercato di un vino da tavola si fosse mantenuto per un determinato periodo al di sotto dell'85% del prezzo di orientamento, sarebbero dovute scattare misure correttive volte a riportarlo almeno al livello del prezzo d'intervento[1081]. Il regime di sostegno comprendeva inoltre un sistema di restituzioni all'esportazione verso i paesi terzi, incentivi per la trasformazione e lo stoccaggio di mosti e succhi d'uva, nonché l'introduzione di un prezzo minimo, anch'esso accompagnato da obblighi di distillazione. Nelle strategie del Consiglio e della Commissione, tali operazioni avrebbero dovuto applicarsi esclusivamente ai vini che soddisfacevano standard qualitativi ritenuti equivalenti a quelli richiesti per l'ammissibilità ai programmi di stoccaggio a lungo termine[1082].

Le fonti disponibili non consentono, allo stato, di considerare queste misure come vere e proprie compensazioni a favore dell'Italia, né permettono di stabilire con certezza se la durezza della posizione assunta dal governo avesse anche una funzione performativa, volta cioè a segnalare agli interlocutori comunitari – e all'opinione pubblica interna – la capacità dell'esecutivo di "far valere" gli interessi nazionali al tavolo negoziale. Ciò che è documentabile è che il governo italiano sciolse la riserva soltanto il 18 maggio 1978 e che, pochi giorni dopo, una lettera di Andreotti del 24 maggio, indirizzata alla Commissione, fu utilizzata per ribadire la richiesta italiana di un riorientamento complessivo degli strumenti di intervento comunitario, al di là del solo "pacchetto

[1080] Prix agricoles et mesures connexes pour la campagne 1978/79 et règlement global concernent le régions méditerranéennes, Compromis présenté par la Commission, Annexes, HAEU, CEUE, Secrétariat général, SI, 1978, n. 371.
[1081] Ivi, p. 18.
[1082] *Ibidem*. In questo modo, si intendeva gestire l'eccedenza in modo selettivo, tutelando al contempo la qualità della produzione. Il Consiglio stabilì infine che i costi connessi a tali interventi sarebbero stati coperti in parte dalle organizzazioni di intervento nazionali, con il contributo finanziario del FEOGA.

mediterraneo"[1083]. Sulle forme e gli indirizzi di questo riorientamento, tuttavia, anche la maggioranza di governo italiana presentava alcune divisioni. In vista del vertice europeo di luglio a Brema, il dibattito parlamentare italiano registrò un'inedita convergenza tra esponenti di forze politiche diverse. Sia il democristiano Arcangelo Lobianco sia il comunista Pio La Torre invitarono il ministro Marcora a evidenziare come il nodo centrale non risiedesse unicamente nella riduzione finanziaria del "pacchetto mediterraneo", bensì nell'orientamento strategico complessivo da imprimere alla nuova PAC[1084]. Tuttavia, questa convergenza tattica non cancellava le crescenti fratture che nel frattempo stavano emergendo all'interno della maggioranza sulla questione agricola. Le divergenze riguardavano soprattutto le priorità da adottare a sostegno dell'agricoltura meridionale. Mentre Marcora riteneva essenziale rafforzare il principio di preferenza comunitaria, per assicurare canali di commercializzazione stabili alle produzioni del Mezzogiorno, il PCI considerava tale linea potenzialmente controproducente, perché avrebbe potuto compromettere il dialogo con i paesi in via di sviluppo[1085].

Il quadro entro cui maturò il negoziato sul "pacchetto mediterraneo" era ulteriormente complicato dal nodo della cooperazione monetaria, le cui implicazioni per il comparto agricolo si annunciavano particolarmente destabilizzanti. All'interno del sistema politico italiano, il PCI tendeva a subordinare la politica monetaria agli obiettivi di riequilibrio economico e sociale dell'"Europa verde", arrivando a ipotizzare, in via di principio, la possibilità di sospendere il meccanismo di adeguamento automatico dei prezzi agricoli qualora ciò fosse stato necessario per attenuare gli effetti socialmente regressivi delle politiche di stabilizzazione[1086]. La Democrazia cristiana si collocava, invece, su un terreno diverso. Nel partito cattolico era diffuso il consenso per l'adesione italiana al nascente Sistema monetario europeo. Il nuovo riassetto monetario veniva, infatti, interpretato come un passaggio indispensabile verso una maggiore convergenza economica e istituzionale all'interno della CEE. In una riunione della Commissione agricoltura del Senato, nel novembre 1978, lo stesso Marcora insistette sull'esigenza di

[1083] Lettre M. premier ministre Italie concernant les problemes de l'agriculture, Bruxelles, le 24 mai 1978, HAEU, CEUE, CRHJ, n. 695, Sommets du Conseil européen, Brême, 6 et 7 juillet 1978.
[1084] E. Bernardi, *«Pacchetto mediterraneo», maratone agricole e Sistema monetario europeo: le ultime battaglie di Giovanni Marcora in Europa (1977-1980)*, in *Costruire l'Europa*, cit., p. 138.
[1085] G. Cerchia, *Mezzogiorno e questione contadina negli anni Settanta*, in T. Baris, G. Sorgonà (a cura di), *Pio La Torre dirigente del PCI*, Palermo, Istituto Poligrafico Europeo, 2018, p. 15ss.
[1086] E. Bernardi, *«Pacchetto mediterraneo», maratone agricole e Sistema monetario europeo: le ultime battaglie di Giovanni Marcora in Europa (1977-1980)*, in *Costruire l'Europa*, cit., 142.

aderire allo SME per non compromettere le prospettive complessive di integrazione economica dell'Europa comunitaria, riconoscendo implicitamente che la stabilità monetaria veniva assunta come precondizione anche per la tenuta della PAC, pur a costo di nuovi vincoli sul versante agricolo[1087].

Oltre alle delicate questioni monetarie, nel dibattito comunitario pesava anche la gestione dei rapporti commerciali con gli Stati Uniti, in vista della conclusione dei negoziati del GATT. Al vertice di Brema del giugno 1978, i capi di governo ribadirono la centralità del mantenimento di un ordine economico internazionale fondato sul libero scambio, sottolineando come l'espansione degli scambi e una più efficiente divisione internazionale del lavoro fossero considerate condizioni essenziali per favorire lo sviluppo delle aree economicamente svantaggiate e dei paesi del Terzo Mondo. In campo agricolo, tuttavia, questo consenso di principio a favore del liberalismo commerciale non si tradusse in scelte operative coerenti: la difesa dei regimi di sostegno interni e delle preferenze comunitarie continuò a prevalere, limitando di fatto la disponibilità degli Stati membri a rivedere in profondità gli assetti della PAC nel senso auspicato in sede multilaterale[1088].

In questo contesto stratificato, il processo di approvazione del "pacchetto mediterraneo" si trascinò per mesi. Pur registrando in una prima fase un riconoscimento delle istanze italiane, il negoziato venne rapidamente condizionato dalla sovrapposizione con le scadenze del Tokyo Round e dall'emergere di nuove variabili diplomatiche e commerciali. Una delle questioni più sensibili era legata al mancato rinnovo, da parte del Congresso uscente degli Stati Uniti, del cosiddetto *waiver*, la deroga che consentiva di sospendere l'applicazione automatica dei dazi compensativi su alcune categorie di prodotti importati. In assenza di tale proroga, a partire dal 3 gennaio dell'anno successivo Washington avrebbe potuto introdurre dazi su numerosi beni europei – compresi prodotti agricoli – con ripercussioni dirette sulla CEE. È in questo quadro che si colloca la lettera inviata alla fine di ottobre dal presidente Jimmy Carter al presidente della Commissione,

[1087] AP, Seduta della Commissione Agricoltura del Senato, n. 259, 30 novembre 1978.
[1088] Draft, Conclusions of the Presidency of the European Council on 6/7 July 1978, HAEU, CEUE, CRHJ, n. 695, Sommets du Conseil européen, Brême, 6 et 7 juillet 1978. Il ministro irlandese Brendan Dillon osservò, a titolo esemplificativo, che le spese del FEOGA non avevano mai superato lo 0,4% del PIL complessivo della Comunità, ridimensionando così le accuse di squilibrio finanziario attribuite alla PAC. Tuttavia, in assenza di una convergenza politica effettiva, il Consiglio europeo si limitò a demandare alla Commissione l'elaborazione di una proposta tecnica per la gestione delle eccedenze produttive, rinviando ogni decisione operativa.

Roy Jenkins, e ai principali capi di governo europei: Carter proponeva di concludere entro dicembre il capitolo delle concessioni reciproche del Tokyo Round, impegnandosi in cambio a chiedere al nuovo Congresso l'estensione del *waiver*. Precisa però che tale proroga sarebbe stata politicamente conseguibile solo a condizione di poter presentare risultati "tangibili" e bilanciati per l'insieme del negoziato multilaterale[1089]. Ne derivava una pressione aggiuntiva sulla CEE, chiamata a conciliare simultaneamente il consolidamento dello SME, la difesa dei propri regimi agricoli e la chiusura del round commerciale con gli Stati Uniti, in un equilibrio che rendeva ancora più stretti i margini per un "pacchetto mediterraneo" ambizioso.

La Commissione europea era intenzionata a disinnescare il rischio che gli Stati Uniti applicassero dazi compensativi unilaterali sui prodotti agricoli europei. Si individuò, quindi, nella riduzione delle tariffe sugli ortofrutticoli, una possibile contropartita da offrire a Washington[1090]. La proposta entrò formalmente in agenda il 30 ottobre, quando il ministro tedesco dell'Agricoltura, Josef Ertl, suggerì di subordinare l'approvazione del pacchetto di aiuti destinato all'Italia all'inclusione dei prodotti ortofrutticoli nella cosiddetta «lista Strauss», il programma statunitense di liberalizzazione tariffaria[1091]. Una logica analoga di scambio condizionò anche la posizione francese: Parigi collegò infatti il proprio sostegno al pacchetto mediterraneo all'istituzione di un prezzo minimo comunitario per il vino, utilizzando a sua volta il negoziato sugli aiuti all'agricoltura italiana come leva per ottenere garanzie aggiuntive in un settore considerato strategico[1092].

In questo quadro di incastri e condizionalità, anche la delegazione italiana fu costretta a selezionare le priorità. Marcora pose in particolare l'accento sulla salvaguardia

[1089] Bullettin de la Communité européenne, 10 novembre 1978, p. 8.
[1090] Bulletin de la Communité européenne, 11 et 12 septembre 1978, p. 9. Strauss avvertiva di questo rischio a seguito delle pressioni del Congresso. Ciò avrebbe danneggiato alcuni prodotti alimentari come il prosciutto in scatola, di particolare interesse per la Danimarca, e alcuni formaggi che riguardano soprattutto l'Italia e la Francia. Ivi, 20 septembre 1978, p. 4.
[1091] Il 22 marzo 1976, la Missione degli Stati Uniti ha espresso preoccupazione per il nuovo sistema di regolamentazione delle importazioni adottato dalla Comunità Europea, che include un prezzo minimo per i concentrati di pomodoro e un regime di licenze e cauzioni per vari prodotti ortofrutticoli conservati. Gli Stati Uniti ritengono che queste misure violino gli obblighi del GATT, limitando il libero scambio, e ne richiedono la rimozione. Inoltre, propongono consultazioni formali ai sensi dell'articolo XXIII del GATT per risolvere la questione. HAGATT, L/4321, European Economic Community Regulations on the Importation of Processed Fruits and Vegetables - Request by the United States for Consultations under Article XXIII:1, 29 mars 1976, https://www.wto.org/english/docs_e/gattdocs_e.htm (ultimo accesso il 5 novembre 2025).
[1092] R. Proni, *Agricoltura, la CEE nega all'Italia 310 miliardi*, in «La Stampa», 31 ottobre 1978.

degli aiuti al rimboschimento, ritenuti essenziali per le aree marginali del Mezzogiorno. L'accordo infine raggiunto con le altre delegazioni comportò un'ulteriore riduzione dell'impegno finanziario complessivo, fissato a 184 miliardi di lire, ma confermò il cofinanziamento comunitario del 50% per 88.000 ettari, preservando così almeno uno dei capitoli ritenuti più significativi nel disegno di riequilibrio a favore delle regioni depresse nazionali. Marcora ottenne anche la piena equiparazione tra terreni pubblici e privati ai fini dell'accesso ai fondi per il rimboschimento e fece inserire una clausola di salvaguardia che prevedeva, qualora l'Italia avesse utilizzato integralmente la quota assegnata entro tre anni, il ripristino di estensione e finanziamenti ai livelli originariamente proposti. Per il fondo di 80 miliardi destinato all'assistenza tecnica, il ministro preferì invece rinviare la definizione dei criteri operativi, ritenendo indispensabile concertare le modalità di spesa con le Regioni, in coerenza con il crescente ruolo delle autonomie territoriali nella gestione delle politiche di sviluppo rurale. Le sue preoccupazioni principali non riguardavano tanto l'istituzione di un prezzo minimo comunitario per il vino – che Marcora giudicava complessivamente accettabile, anche alla luce di una vendemmia in calo e di eccedenze contenute – quanto l'esito dei negoziati del GATT. Sul piano agricolo egli segnalava la sproporzione delle concessioni richieste alla CEE, che finivano per attribuire all'Italia, la più vulnerabile fra le grandi economie comunitarie per struttura produttiva e dipendenza dal comparto primario, l'onere maggiore di apertura verso gli Stati Uniti[1093].

Quando Marcora denunciava la sproporzione delle concessioni richieste all'agricoltura europea e il fatto che l'onere principale dell'apertura verso gli Stati Uniti ricadesse sull'Italia, metteva in evidenza una fragilità strutturale. La politica agricola comune era stata concepita in una fase di crescita sostenuta, garantita dall'ordine monetario di Bretton Woods, ed era calibrata soprattutto sui modelli produttivi continentali, fondati sui grandi comparti cerealicolo e zootecnico. Le agricolture mediterranee, caratterizzate da aziende più piccole, da una diversa composizione colturale e da una maggiore esposizione alla concorrenza internazionale, erano state integrate in misura meno favorevole.

[1093] R. Proni, *Nella CEE tra Italia e Francia si riaccende la disputa sul vino*, in «La Stampa», 1° novembre 1978.

In un contesto espansivo tale squilibrio poteva essere attenuato dall'aumento generale delle risorse disponibili e restare per molti aspetti poco visibile. Con la stagflazione, la crisi fiscale degli Stati e l'instabilità monetaria della metà degli anni Settanta, l'intero edificio della PAC si trovò invece sotto pressione. I margini finanziari si ridussero, la legittimazione politica del sistema di sostegni divenne più fragile e l'onere degli aggiustamenti si concentrò proprio sui segmenti più deboli del tessuto agricolo comunitario. Il Mezzogiorno italiano, dove il peso dell'agricoltura sull'occupazione e sul reddito rimaneva più elevato, apparve uno dei principali perdenti di questa transizione. In questa prospettiva le proteste di Marcora appaiono comprensibili. L'isolamento italiano nella fase finale del negoziato sul "pacchetto mediterraneo" può essere interpretato non solo come il risultato di un errore tattico o di una debolezza diplomatica, ma anche come l'effetto di una costruzione originaria della PAC pensata per economie agricole strutturalmente diverse, che in condizioni di crisi tendeva a penalizzare proprio quei paesi la cui agricoltura si discostava maggiormente dalla media comunitaria.

Nondimeno, né l'azione di Marcora né, più in generale, quella del governo Andreotti riuscirono a tradurre questa consapevolezza in una strategia autonoma e coerente in ambito euromediterraneo. L'impressione che restituiscono le fonti è quella di una Democrazia cristiana – e con essa dell'agricoltura italiana – più impegnata a rincorrere gli effetti dei mutamenti in corso che a orientarne la direzione. Di fronte all'intreccio fra crisi monetaria, ristrutturazione della PAC e negoziati multilaterali, l'iniziativa italiana assunse prevalentemente un carattere difensivo, fondato su richieste di compensazione e su interventi correttivi a posteriori, più che su un disegno capace di ridefinire il ruolo dell'agricoltura mediterranea nel nuovo quadro europeo. In questo senso, la vicenda del "pacchetto mediterraneo" sembra restituire l'immagine di un paese che subì in larga misura i vincoli della trasformazione comunitaria, cercando di attenuarne gli esiti più penalizzanti, senza riuscire a elaborare una propria proposta ordinatrice di lungo periodo.

Gli attriti tra i governi si protrassero fino al Consiglio del 10-11 dicembre 1978, nel corso del quale i nodi ancora aperti del "pacchetto mediterraneo" furono affrontati da Marcora insieme alle questioni relative al comparto vitivinicolo e alle richieste italiane in materia di importazioni di carne. Per il 1979 l'Italia ottenne una quota esente da dazi pari a 11.800 tonnellate di carne congelata proveniente da paesi terzi, oltre alla possibilità di

importare ulteriori 60.000 tonnellate a prelievi doganali ridotti[1094]. Tali concessioni rispondevano al riconoscimento, da parte comunitaria, della persistente insufficienza strutturale della zootecnia italiana e dell'impatto negativo di questo deficit sulla bilancia dei pagamenti. In cambio, tuttavia, Marcora dovette rinunciare alla difesa delle tariffe sull'ortofrutta e accettare le modifiche al regime di importazione richieste in sede GATT[1095].

In ultima analisi, l'intesa raggiunta incorporava una penalizzazione sostanziale per l'Italia. La rinuncia di Marcora alla difesa delle tariffe sull'ortofrutta e l'accettazione delle modifiche al regime d'importazione richieste in sede GATT si tradussero in un'apertura dei mercati italiani a una concorrenza più intensa proprio nei comparti mediterranei più esposti. La compensazione proposta di permettere a condizioni più favorevoli le importazioni di carne attenuava solo parzialmente l'impatto economico della liberalizzazione ortofrutticola, preservando un margine di tutela per gli interessi nazionali senza scalfire l'asimmetria di fondo. La compensazione, in altre parole, non correggeva la struttura dei vantaggi incorporata nella PAC a favore dei modelli continentali, ma distribuiva diversamente i costi dell'aggiustamento, lasciando ai produttori mediterranei una quota rilevante dell'onere.

La logica del compromesso risultava coerente con l'evoluzione dei consumi interni. Nel 1978, il comparto dei beni non durevoli tornò a espandersi dopo un incremento modesto nel 1977. All'interno dei consumi alimentari si registrarono aumenti particolarmente marcati proprio per le voci delle carni, del latte, dei formaggi e delle uova[1096]. In questa prospettiva, un accesso più agevole alle importazioni di carne contribuì ad allineare l'offerta alla nuova composizione della domanda e ad attenuare le pressioni sui prezzi interni. L'intesa, tuttavia, non incideva sugli squilibri strutturali del sistema agroalimentare. Sul versante interno, nel 1978 le iniziative riunite sotto il cappello del "piano agricolo-alimentare" erano ancora in fase perlopiù preparatoria e limitate all'avvio delle procedure per gli interventi strutturali[1097]. Le traiettorie di fondo dell'agricoltura italiana rimasero, dunque, sostanzialmente immutate; infatti, sull'onda dell'aumento della

[1094] S.n., *I punti dell'accordo CEE per il vino il rimboschimento, i vitelli, la carne*, in «La Stampa», 21 dicembre 1978. Cfr. anche un'analisi successiva A. Brugnoli, M. Zuppiroli, *La domanda di carne in Italia: (1953-'82)*, in «Rivista di politica agraria», III, 3, settembre 1985, pp. 41-56.
[1095] Bernardi, *Giovanni Marcora visto da Washington*, cit. p. 75.
[1096] Banca d'Italia, *Relazione annuale*, 1978, Centro stampa, Banca d'Italia, 1979, p. 62.
[1097] Il tema è evocato nel capitolo III di questa tesi.

domanda di alimenti proteici si accrebbe la dipendenza dall'estero e il disavanzo commerciale agroalimentare peggiorò di circa il 14,7% rispetto al 1977. Il saldo negativo del settore raggiunse i 6.563 miliardi di lire, una cifra paragonabile a quella del disavanzo petrolifero (7.379 miliardi), segnalando come il "vincolo alimentare" si fosse affiancato sempre più stabilmente al "vincolo energetico"[1098].

Fra le cause di questa crescente vulnerabilità spiccava in primo luogo la stessa struttura della PAC, che il governo italiano cercò di ammodernare senza però riuscire a modificarne gli equilibri di fondo. Concorrevano, da un lato, una politica dei prezzi agricoli mantenuti su livelli sistematicamente superiori a quelli del mercato mondiale e, dall'altro, il mancato riassorbimento dello scarto tra la composizione della produzione nazionale e l'evoluzione dei consumi interni. Questi ultimi tendevano sempre più verso derrate tipicamente continentali – carni e prodotti zootecnici – che l'Italia era costretta a importare in misura crescente. Nei rapporti con gli altri paesi della CEE, la posizione italiana all'interno della PAC finì, nel lungo periodo, per assumere i tratti di un paradosso: da una parte rimaneva intatta una forte protezione proprio per i prodotti di cui l'Italia era il principale importatore netto; dall'altra, nonostante il parziale accoglimento del "pacchetto mediterraneo", i sostegni strutturali previsti per le produzioni mediterranee restavano limitati.

In una prospettiva più ampia, la domanda di riequilibrare la PAC alla luce del secondo allargamento si intrecciò allo spinoso dibattito intergovernativo sulla ristrutturazione dell'economia internazionale e sull'adattamento della PAC al quadro post-Bretton Woods degli anni Settanta. Il nuovo quadro di oscillazioni monetarie aveva trasformato la PAC da un sistema ancorato a parità fisse a un regime continuamente mediato da "monete verdi" e importi compensativi monetari. Con la lira debole e riallineamenti spesso tardivi, i prezzi comuni tradotti in valuta nazionale produssero rincari interni senza veri guadagni di competitività esterna, poiché gli importi compensativi attenuavano gli effetti delle svalutazioni sugli scambi intra-CEE[1099]. L'architettura dei sostegni, calibrata sui comparti cerealicolo-zootecnici, gravò inoltre proprio sui beni in cui l'Italia era importatrice netta, mentre le colture mediterranee, più esposte alla concorrenza, beneficiavano meno della protezione. Lo choc energetico e la

[1098] Ivi, p. 78.
[1099] Il discorso è stato affrontato con maggiore dettaglio nel capitolo III di questa tesi.

stretta di finanza pubblica ridussero lo spazio per compensazioni nazionali, amplificando gli squilibri. In questo combinato disposto l'Italia sopportò costi più elevati: aumentarono i prezzi alimentari interni, peggiorò il saldo agroalimentare e il peso dell'aggiustamento cadde in misura maggiore sul Mezzogiorno[1100].

L'adattamento della PAC al nuovo ciclo internazionale pesò quindi in modo asimmetrico. Come richiamato dai resoconti della Banca d'Italia, alla fine del decennio le aree meglio attrezzate sul piano infrastrutturale e irriguo videro l'affermarsi di forme d'impresa più capitalizzate e integrate nei mercati, mentre nelle zone interne e non irrigue del Sud i processi di adeguamento rimasero sostanzialmente stagnanti[1101]. Alla lunga, il rischio concreto era che un'apertura commerciale intramediterranea senza adeguate misure di sostegno finisse per ampliare i divari tra agricolture "forti" e "deboli" in Italia e nella CEE, con ricadute economiche e sociali più marcate proprio laddove la struttura produttiva era maggiormente fragile. In questa prospettiva, il "pacchetto mediterraneo" può essere inteso come un aggiustamento tattico pensato per gestire vincoli esterni e pressioni sociali, ma non appare uno strumento determinante nello sciogliere le contraddizioni strutturali del sistema agricolo italiano. Nondimeno, la compensazione sulle carni, per quanto coerente con i nuovi profili della domanda, non correggeva l'asimmetria di fondo e lasciava il carico dell'aggiustamento soprattutto sui comparti mediterranei, quindi sul Mezzogiorno.

Il "sacrificio" maturò mentre i governi dell'Europa occidentale ridefinivano il coordinamento monetario con lo SME. In Italia, il piano Pandolfi irrigidì la politica fiscale e rinviò la modernizzazione del settore primario. Le fonti disponibili non consentono di ricostruire nel dettaglio gli equilibri di interesse all'interno della maggioranza, ma va ricordato che l'agricoltura, pur socialmente e numericamente rilevante, occupava un peso ormai marginale nella struttura economica. Come discusso nel capitolo III, nella Democrazia cristiana prevalse la scelta di aderire allo SME, con effetti che finirono per comprimere l'iniziativa diplomatica e negoziale di Marcora. In questa cornice diventa plausibile interpretare il ricorso al "pacchetto mediterraneo" come una compensazione nazionale ai nuovi vincoli monetari e di bilancio più che come una vera strategia di riforma. La priorità assegnata alla stabilità e alla convergenza europea limitò la capacità

[1100] Si segnala il ricorso all'AIMA che interveniva su scorte e ammassi al fine di calmierare i prezzi delle colture arboree e foraggere.
[1101] Banca d'Italia, *Relazione annuale*, 1978, Centro stampa, Banca d'Italia, 1979, p. 78.

di ripensare in termini strutturali la collocazione dell'agricoltura mediterranea e lasciò irrisolte le asimmetrie che gravavano soprattutto sul Mezzogiorno.

7.4. L'allargamento e i Programmi integrati mediterranei

I negoziati multilaterali del GATT e le crescenti pressioni statunitensi per un'apertura del mercato europeo ai prodotti agricoli californiani ridefinirono il perimetro entro cui si collocava la questione agricola italiana. La posizione del Mezzogiorno, tradizionalmente affrontata in chiave europea o euromediterranea, venne progressivamente proiettata su un piano globale. In questo scenario Marcora fu costretto a mantenere una linea prevalentemente difensiva, resistendo alle istanze liberalizzatrici di altri Stati membri e tentando al contempo di ottenere un programma di sostegni volto a rafforzare le aree rurali interne in vista dell'imminente allargamento. Tale impostazione consentì all'Italia di ottenere un rafforzamento delle linee di credito comunitarie a favore delle aree rurali, ma – come visto – irrigidì i rapporti in Consiglio e contribuì all'isolamento negoziale di Marcora. Anche il tentativo di costruire un'alleanza tattica con la Francia si rivelò scarsamente efficace, poiché sulle relazioni bilaterali pesarono le divergenze irrisolte circa la regolazione del mercato vitivinicolo[1102].

L'Italia cercò di collegare la questione agricola al rafforzamento delle risorse per la politica regionale, con l'obiettivo di affrontare le profonde diseconomie interne e il persistente divario di sviluppo tra Nord e Sud del Paese. Tuttavia, sebbene l'agricoltura rivestisse un ruolo importante nell'agenda politica italiana e statunitense, essa rimaneva comunque subordinata a questioni di maggiore rilevanza, come il consolidamento

[1102] Bernardi ci informa che Marcora mostrò l'interesse nel cercare il sostegno francese. Lo stesso presidente francese, Valéry Giscard d'Estaing, aveva espresso ad Andreotti, nell'autunno del 1978, l'intenzione di appoggiare il piano italiano per il riequilibrio della PAC. E. Bernardi, *«Pacchetto mediterraneo», maratone agricole e Sistema monetario europeo: le ultime battaglie di Giovanni Marcora in Europa (1977-1980)*, in *Costruire l'Europa*, cit., p. 139. Tuttavia, nei fatti, questa convergenza si rivelò limitata ai temi di comune interesse tra i due Paesi, senza estendersi al delicato dossier sull'apertura ai prodotti agricoli statunitensi. È plausibile ritenere che questa prudenza da parte di Parigi fosse dettata dalla volontà di preservare i negoziati GATT e di evitare il rischio di una guerra commerciale con gli Stati Uniti. D'Estaing, infatti, aveva individuato nell'aumento della domanda interna giapponese e nella riduzione delle importazioni petrolifere americane due pilastri fondamentali per il riequilibrio economico e commerciale globale. Per raggiungere tali obiettivi, riteneva necessario adottare un approccio negoziale basato su concessioni reciproche e la ricerca contropartite agricole. Questo posizionamento, sebbene pragmatico, indebolì ulteriormente la possibilità di un'alleanza strategica tra Roma e Parigi su questioni cruciali per l'agricoltura mediterranea. P. Patruno, *Alla vigilia di Bonn, Giscard spiega i suoi rimedi ai "mali" del mondo*, in «La Stampa», 13 luglio 1978.

dell'integrazione euromediterranea. Questo passaggio fu efficacemente sintetizzato da Lorenzo Natali in un discorso tenutosi presso l'Università di Urbino, pochi mesi dopo il Consiglio di dicembre 1978:

«l'Europa dei Nove ha già un deficit commerciale nei confronti degli Stati Uniti dell'ordine di 6 miliardi di dollari nel 1979. Dovrà sostenere oneri finanziari di diversi miliardi di dollari per realizzare il suo allargamento. Dovrà difendere, con eventuali compensazioni, il suo ruolo di partner valido per i paesi mediterranei. Gli interessi commerciali americani saranno in gioco solo in alcuni settori molto limitati, mentre nel complesso beneficeranno notevolmente dell'allargamento del mercato comunitario. È impensabile che la Comunità possa accettare di dare una considerazione particolare a settori limitati dove sono in gioco interessi americani tanto modesti quanto rumorosi. Pressioni americane in tal senso, in un'atmosfera di guerra commerciale, potrebbero rendere molto più fragile lo sforzo europeo a favore dei paesi mediterranei»[1103].

A fronte dei limiti e delle ambiguità che segnarono il tentativo italiano di consolidare un asse agricolo con Parigi, il confronto con i governi greci sui tempi della convergenza di Atene alla CEE parve offrire margini di intesa più ampi e operativi. Senza ripercorrere qui nel dettaglio il processo di adesione greca, giova ricordare che i negoziati, avviati nel 1975, condussero rapidamente alla definizione di un periodo transitorio, pensato per consentire al governo Karamanlīs l'abolizione graduale dei contingenti nazionali e l'allineamento progressivo della politica agricola greca ai meccanismi comunitari[1104]. Tra i capitoli negoziali, quello agricolo ebbe rilievo preminente sia sul piano politico sia su quello economico: l'esito complessivo dell'adesione dipese in larga

[1103] Des nouvelles initiatives de la Communauté sont nécessaires dans la région méditerranéenne, Synthèse du discours du Vice Président de la Commission Lorenzo Natali, Université de Urbino, 8 mars 1980, HAEU, Collège Roy Harris Jenkins (1977-1981), n. 2049.
[1104] Cfr. G. Kastos, *An evaluation of the structure of protection in Greece during the post-war years*, PhD thesis, University of Lancaster, 1975, pp. 162-177; L. Tsoukalis, *The European Community and its Mediterranean Enlargement*, cit., pp. 28-31. Alcuni dati statistici sull'economia greca e la sua convergenza rispetto al quadro comunitario sono ricavabili in A. Pepelasis, *The CAP and the Greece. The implications for Greek agriculture*, in «Food Policy», V, 4, November 1980, p. 248. All'inizio degli anni Sessanta, la struttura economica della Grecia mostrava significative similitudini con quella italiana, in particolare per l'elevata incidenza del settore agricolo, che occupava il 54% della forza lavoro. In verità, la dipendenza dal comparto primario accomunava l'economia greca a quelle dell'Europa meridionale, e riacutizzava i problemi di convivenza e complementarità delle economie agricole italiane e quelle dei tre paesi di prossima adesione.

misura dalla capacità di trovare un'intesa soddisfacente su questo dossier, vero barometro della compatibilità tra le strutture produttive greche e l'impianto della PAC.

L'agricoltura greca registrava a metà degli anni Settanta ancora un tessuto produttivo frammentato e in larga parte costituito da piccole aziende localizzate in aree montane e orientate prevalentemente al mercato interno[1105]. La debole integrazione di queste unità nei circuiti commerciali internazionali sollevava inevitabilmente forti preoccupazioni circa gli effetti di una liberalizzazione repentina, in assenza di un adeguato sistema di compensazioni in grado di attenuarne i potenziali squilibri economici e sociali[1106]. Pur in presenza di una scarsa complementarità tra i due sistemi agricoli, le autorità greche sottolineavano come le difficoltà condivise con l'Italia potessero rafforzare la richiesta congiunta di potenziare i finanziamenti comunitari alla sezione Orientamento del FEOGA. La visita ufficiale di Karamanlīs in Italia, nell'ottobre del 1978, offrì l'occasione al presidente greco per ribadire che la nuova adesione, anziché indebolire la posizione commerciale italiana, avrebbe potuto contribuire a orientare in senso mediterraneo le priorità politiche ed economiche della Comunità[1107].

La Commissione avanzò l'ipotesi di un periodo transitorio di sette anni per l'integrazione dei prodotti agricoli greci nel quadro della PAC. La scelta rifletteva un orientamento prudenziale condiviso dal Consiglio; serviva a dare tempo all'amministrazione greca di recepire l'*acquis* e ai mercati nazionali di adattarsi ai nuovi regimi di prezzo e sostegno. È verosimile che la scelta di un periodo transitorio così ampio mirasse anche a far sì che i benefici del cosiddetto "pacchetto mediterraneo" si dispiegassero anzitutto a favore dei produttori italiani e francesi. Poiché le politiche strutturali richiedono tempi lunghi per produrre effetti, la graduale applicazione della normativa comunitaria agricola alla Grecia avrebbe attenuato l'impatto concorrenziale del suo ingresso e consentiva ai partner mediterranei già membri di consolidare gli interventi programmati prima della piena apertura dei mercati[1108]. Questa impostazione

[1105] Cfr. D. C. Konstantinos, A.H. Sarris, *op. cit.*, 159-188.
[1106] Laschi, *L'Europa agricola*, cit., p. 337.
[1107] Al termine dei colloqui, ai quali hanno partecipato il ministro Forlani e il ministro greco incaricato delle relazioni con la CEE, George Kondoyiorgis, il Primo Ministro greco e il Presidente del Consiglio hanno sintetizzato in due dichiarazioni l'andamento delle loro conversazioni. «Abbiamo accertato - ha detto Karamanlis - che l'adesione della Grecia non solo non crea problemi, ma serve agli interessi più generali dei due paesi sul piano economico e politico». Visita del Primo Ministro Konstantinos Karamanlis, Roma, 5-6 aprile 1978, in *Testi e Documenti sulla politica estera dell'Italia*, 1978, cit., p. 204.
[1108] In realtà, un periodo transitorio rappresentava in potenza anche un vantaggio per la Grecia sui consumi. Il caso britannico aveva dimostrato che il repentino aumento dei prezzi aveva generato risentimento tra i

entrava in rotta di collisione con la posizione del governo di Atene, che chiedeva l'estensione immediata e integrale della PAC all'agricoltura greca[1109]. In particolare, il ministro incaricato dei negoziati con la CEE, George Kondoyiorgis, richiese l'eliminazione di qualsiasi periodo transitorio per il capitolo agricolo, rivendicando il lavoro preparatorio già compiuto dall'amministrazione ellenica e sostenendo la necessità di garantire fin dal primo giorno di adesione il sostegno comunitario ai produttori. L'obiettivo dichiarato era compensare, almeno in parte, i prevedibili disavanzi nel settore industriale che l'apertura al mercato comune avrebbe potuto generare[1110].

Il presidente Giscard d'Estaing, che pure aveva sostenuto l'ingresso greco[1111], si dimostrò più interlocutorio, soprattutto durante i negoziati cruciali del biennio 1977-78. Le elezioni francesi del 1978 imposero un temporaneo ridimensionamento della retorica filoellenica e un irrigidimento della posizione francese su dossier divisivi come l'agricoltura. Il governo Andreotti, dal canto suo, era consapevole delle implicazioni economiche dell'adesione greca, ma comunque mantenne un atteggiamento negoziale più flessibile, preferendo talvolta allinearsi alla maggioranza dei governi ed evitare tensioni. Questo atteggiamento conciliante ha contribuito a rafforzare, in alcuni studi, l'immagine dell'Italia come attore negoziale debole e meno incline alla difesa dei propri interessi[1112]. In realtà, il governo si trovava nella necessità di ponderare il peso della questione agricola all'interno di un equilibrio economico e politico interno fortemente precario. Come detto, nel discorso politico coevo l'instabilità dell'Europa meridionale veniva proiettata sui nuovi o futuri candidati, ma anche l'Italia, pur già membro della CEE, ne condivideva molti tratti. In quanto Stato percepito come strategicamente vulnerabile, Roma era sottoposta a un'intensa attenzione da parte degli alleati occidentali e avvertiva l'esigenza di fornire rassicurazioni sul piano internazionale. Una priorità politica divenne il rafforzamento dell'ancoraggio istituzionale alla Comunità, accompagnato da un impegno

consumatori. Nel caso greco le conseguenze sarebbero state anche peggiori, dato il maggiore peso che la spesa sui generi alimentari aveva sul bilancio individuale dei cittadini. Karamouzi, *op. cit*., p. 147.

[1109] Karamouzi, *op. cit*., p. 141.

[1110] Inoltre, al tasso di cambio attuale tra la dracma greca e l'Unità di Conto Europea (EUA), vi era quasi nessuna differenza nei prezzi agricoli tra la Grecia e la Comunità. Ivi, p. 145.

[1111] J. Pettifer, *Greek Polity and the European Community, 1974-1993*, in P. Carabott (ed.), *Greece and Europe in the Modern Period: Aspects of a Troubled Relationship,* London, King's College, Centre for Hellenic Studies, 1995, p. 100. Solo in una fase successiva, la Francia favorì la conclusione positiva dei negoziati, rinviando la difesa dei propri interessi agricoli ai futuri colloqui sull'allargamento iberico.

[1112] È la tesi di M. E. Guasconi, *Italy and the Hague Conference 1969*, in «Journal of European Integration History», IX, 2, July 2003, pp. 101-118.

mirato al consolidamento della democrazia, tanto sul piano interno quanto nella stabilità regionale mediterranea.

Su questa linea si collocò l'intervento del sottosegretario agli Esteri Angelo Maria Sanza nella riunione del Consiglio dei ministri degli Esteri del 2 maggio 1978. Egli pose l'accento prevalentemente sul valore politico dell'allargamento della Comunità. Pur sostenendo la proposta della Commissione di un periodo transitorio flessibile per i nuovi membri, Sanza richiamò la «responsabilità politica ed economica» della Comunità nell'evitare frammentazioni e favorire l'integrazione degli Stati mediterranei[1113]. Concepita come un banco di prova per le sfide che si sarebbero amplificate con l'adesione degli Stati iberici, la prospettiva dell'ingresso di Atene nella CEE fu accolta dall'Italia in un'ottica globale.

Anche in tale frangente, dopo l'esperienza del "pacchetto mediterraneo" la Democrazia cristiana sembrò collocare in secondo piano le esigenze dell'agricoltura nazionale e del Mezzogiorno rispetto alle priorità di stabilizzazione politica del Mediterraneo settentrionale. Nella stessa settimana dell'intervento di Sanza, il sequestro di Moro per mano delle Brigate Rosse[1114] segnò l'apice di una crisi di legittimazione politica nazionale e rese ancora più stringente l'esigenza di ancorare l'Italia a un assetto europeo e mediterraneo capace di generare effetti di rassicurazione politica interna. In questo quadro, l'allargamento e la normalizzazione liberaldemocratica di Grecia, Spagna e Portogallo furono assunti come passaggi necessari dentro questa strategia di stabilizzazione.

In questa sede non si approfondiscono le questioni mediorientali che coinvolsero l'Italia, la CEE e i paesi dell'Europa occidentale dal punto di vista energetico e della sicurezza internazionale. Conviene tuttavia ricordare che l'idea di distensione nel Mediterraneo riguardò entrambe le sponde del bacino. Sulla questione mediorientale convergevano il progetto francese di dialogo euro-arabo e la linea morotea di equidistanza tra Israele e la parte palestinese. Proprio sulla visione di Moro la storiografia più recente ha messo in luce, accanto all'originalità, la cautela della postura italiana. Consapevole della vulnerabilità energetica del Paese, Moro mantenne un atteggiamento difensivo e

[1113] Riunione dei ministri degli Esteri, Bruxelles, 2 maggio, in *Testi e Documenti sulla politica estera dell'Italia*, 1978, cit., p. 343.
[1114] R. Gualtieri, *Le diverse letture del caso Moro: tra vulgata e storia*, «Contemporanea», XI, 1, gennaio 2008, pp. 105-110.

prudente rispetto ai rischi connessi alle scelte di politica estera[1115], pur non rinunciando, in alcuni frangenti, a iniziative di maggiore dinamismo. Già nel 1972 Moro propose agli Stati membri l'idea di una Conferenza per la sicurezza e la cooperazione nel Mediterraneo, anticipando il nesso tra sicurezza europea e stabilità del bacino che l'Atto finale del 1975 avrebbe poi recepito nel capitolo mediterraneo[1116]. Sul versante settentrionale, come abbiamo visto, prevalse invece una maggiore propensione a favorire l'avvicinamento degli Stati mediterranei alla CEE, nella convinzione che l'ancoraggio istituzionale potesse consolidarne la collocazione nel quadro liberaldemocratico. In tale prospettiva si può ritenere che le tensioni mediorientali e le generali difficoltà italiane nell'affrontarle abbiano portato il IV governo Andreotti, insediatosi nel marzo 1978, ad accelerare lungo il fronte europeo e mediterraneo settentrionale, dove la strategia di stabilizzazione appariva più immediatamente praticabile e spendibile anche sul piano interno.

Le difficoltà riscontrate nel caso greco prefigurarono le tensioni che si sarebbero manifestate anche con Madrid. La proposta iniziale della Commissione – sette anni di transizione per l'inserimento dell'agricoltura greca nella PAC – fu successivamente ritarata: nel paper del 18 ottobre 1978 i vicepresidenti Gundelach e Natali indicarono una regola generale di cinque anni, con verifica al terzo e possibile estensione di ulteriori due, mantenendo a sette anni soltanto alcuni dossier sensibili, come olio d'oliva e zootecnia[1117]. La rimodulazione rispondeva all'esigenza di disciplinare il percorso delle nuove adesioni, anche alla luce della preferenza del governo spagnolo per una rapida piena integrazione sul versante agricolo[1118]. Anche in questo caso, però, l'impostazione più prudenziale della Commissione serviva a scaglionare nel tempo l'applicazione del sistema normativo comunitario e a modulare le aperture in funzione degli equilibri interni della PAC e degli aggiustamenti richiesti ai partner mediterranei già membri.

[1115] L. Gnisci, *La diplomazia dell'equilibrio: Aldo Moro e la dimensione euromediterranea della politica estera italiana*, Varazze (SV), PM edizioni, 2022; V. Lomellini, *Il «lodo Moro». Terrorismo e ragion di Stato 1969-1986*, Roma-Bari, Laterza, 2022.
[1116] F. Imperato, *L'Italia e la genesi dell'Atto finale di Helsinki*, in S. Baldi, L. Monzali (a cura di), *Italia-Helsinki 50. Dall'Atto finale di Helsinki del 1975 all'OSCE di oggi*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2024, pp. 65-101.
[1117] Karamouzi, op. cit., p. 154.
[1118] Laschi, *L'Europa agricola*, cit., p. 339.

Sul versante industriale, la Commissione sottolineava la necessità di armonizzare le condizioni di concorrenza, in particolare in materia di fiscalità e aiuti di Stato, e di integrare l'apparato produttivo spagnolo nei programmi comunitari di ristrutturazione e nei regimi previsti per le industrie in crisi. In ambito agricolo, richiamava il nodo dell'aumento dell'offerta di prodotti mediterranei e dell'inevitabile aggravio delle eccedenze esistenti[1119]. Le maggiori pressioni competitive che l'adesione di Madrid preannunciavano si riflessero sull'atteggiamento dei governi, soprattutto su quello francese che nel maggio 1980 arrivò a porre il veto all'ingresso della Spagna[1120].

Il negoziato per l'ingresso della Spagna mise in piena luce la frattura, già latente, fra gli Stati membri meridionali e quelli settentrionali della CEE. Nei fatti i governi di Regno Unito, Germania federale e Paesi Bassi reclamavano una contrazione del sostegno e un riassetto della PAC in senso più concorrenziale, mentre quelli di Italia, Francia e Grecia rivendicavano la conferma degli aiuti esistenti, ritenendoli essenziali per la tenuta socioeconomica delle aree mediterranee. Il cuore della contesa restava il trattamento differenziato delle produzioni mediterranee. Sull'argomento Andreotti non mancò di sottolineare la posizione contraddittoria assunta dal cancelliere tedesco Schmidt, il quale, da un lato, denunciava l'eccessivo peso della spesa agricola sul bilancio comunitario; dall'altro, difendeva il mantenimento di alti livelli di prezzo per i prodotti cerealicoli, burro e lattiero-caseari, che assorbivano la quota maggiore delle risorse del FEOGA. Di fatto, l'unico ambito in cui Bonn manteneva una posizione rigida – osservava il primo ministro italiano – era proprio l'estensione delle medesime tutele anche ai prodotti mediterranei[1121]. Al contrario, Andreotti individuava proprio nel riequilibrio dei regimi di tutela il presupposto necessario per consentire all'agricoltura del Mezzogiorno di reggere le crescenti pressioni competitive legate all'allargamento della Comunità[1122]. Di concerto con il nuovo governo francese, presieduto dal socialista François Mitterand, il politico democristiano proposte l'istituzione del meccanismo di preferenza comunitaria a tutela

[1119] Commission's opinion to the council concerning' Spain's application for accession, Brussels, 30 November 1978, HAEU, CEUE, Secrétariat général, COM, 1978, n. 630.
[1120] Laschi, *L'Europa agricola*, cit., p. 342. Cfr. anche Ruano, *Institutions, the Common Agricultural Policy*, cit.
[1121] Appunto per il ministro degli Affari esteri, Arnaldo Forlani, avente per oggetto il Colloquio dell'on, Presidente del Consiglio con il Cancelliere Schmidt, Annotazioni dello On.le Presidente del Consiglio sulla politica agricola comune, 24 giugno 1978, AGA, b. 415, f. 5.
[1122] Ministero degli Affari Esteri, Osservazioni italiane sul funzionamento della politica agricola comune, s.d., AGA, b. 415, f. 5.

delle produzioni mediterranee; la proposta si scontrò con l'opposizione dei paesi continentali, poco propensi a sostenere prezzi più elevati per ortofrutta e vino e più inclini a favorire l'apertura degli scambi con i paesi terzi[1123].

Il governo tedesco guardava con sospetto a qualsiasi rafforzamento delle tutele a favore dell'Italia, temendo che ciò si traducesse in un'ulteriore espansione di una spesa agricola già largamente dominante nel bilancio comunitario. Il passaggio del cancellierato dal socialdemocratico Schmidt al cristianodemocratico Helmut Kohl, nell'ottobre 1982, rese questa impostazione ancora più rigida. Kohl costruì infatti la prima fase del proprio governo attorno alla preoccupazione di dover giustificare, sul piano interno, un aumento delle risorse destinate alla CEE come esito dell'allargamento mediterraneo[1124].

I dati di bilancio della prima metà degli anni Ottanta confermano tale preoccupazione: gli esborsi per la PAC continuarono a crescere fino a superare il 73% del totale nel 1985. L'ampliamento del numero dei membri e l'estensione degli strumenti di intervento lasciavano prevedere un'ulteriore espansione della quota agricola, anche in assenza di nuove riforme compensative all'indirizzo dell'agricoltura mediterranea. Tuttavia, se considerata in termini assoluti, la dinamica della spesa agricola che emerge dalla Tab 7.2 restituisce un quadro diverso. Vale la pena ricordare che il bilancio comunitario corrispondeva a un ordine di grandezza prossimo all'1% del reddito nazionale lordo complessivo degli Stati membri. Si trattava di una quota estremamente contenuta; pur crescendo lungo il decennio, la spesa della CEE non assunse mai dimensioni tali da risultare insostenibile per le finanze pubbliche nazionali. Le fondi analizzate non consentono quindi di chiarire fino in fondo il tenore delle posizioni in gioco. È possibile, tuttavia, avanzare l'ipotesi che l'opposizione del governo tedesco a un incremento del credito comunitario a sostegno delle colture mediterranee non fosse un tentativo di porre rimedio a un problema macroeconomico e finanziario destabilizzante; sembrò, piuttosto, una scelta politica.

Tab. 7.2 Spesa totale della PAC sul bilancio comunitario (valori correnti)

Anno	Spesa PAC (mld € correnti)	Quota su spesa CEE (%)
1980	11.6	73.2

[1123] Bulletin de la Communité européenne, Mai-Juin, 11 mai 1983 p. 8.
[1124] D. Pasquinucci, *Bettino Craxi e la Comunità europea negli anni Ottanta*, in «Dimensioni e problemi della ricerca storica», 1, 2024, pp. 67-84.

1981	11.6	65.5
1982	12.9	63.1
1983	16.4	66.8
1984	18.9	69.9
1985	20.4	73.3
1986	23	66.2
1987	23.7	67.7
1988	27.5	67.1
1989	25.8	63.2
1990	27.4	62.3
1991	33.2	62
1992	34.1	58.3

CAP expenditure: European Commission, Directorate-General for Agriculture and Rural Development (Financial Report). EU expenditure: European Commission, Directorate-General Budget[1125].

Le ragioni della minore disponibilità di Schmidt a sostenere un ampliamento della spesa agricola richiederebbero un'indagine specifica. In questa sede è sufficiente delineare alcune piste interpretative. In Germania federale pesava sul piano politico interno la crescente insofferenza dei ceti urbani per il saldo netto nazionale negativo nel bilancio comunitario. A questo elemento si aggiungevano le pressioni della Bundesbank per ancorare le politiche fiscali nazionali a un profilo antinflazionistico e l'avvio dello SME, che orientava le priorità di governo verso la stabilità monetaria più che verso l'espansione della spesa agricola[1126]. Incidevano inoltre, come abbiamo visto, i vincoli del negoziato commerciale GATT e il timore di nuovi contenziosi con gli Stati Uniti su dossier agricoli sensibili, che sconsigliavano altri irrigidimenti a favore delle produzioni meridionali.

[1125] URL: https://agriculture.ec.europa.eu/data-and-analysis/financing/cap-expenditure_en#cap-expenditure-in-the-total-eu-expenditure (ultimo accesso il 21 novembre 2025).

[1126] R. Clarida, M. Gertler, *How the Bundesbank Conducts Monetary Policy*, in C. Romer, D. Romer (eds.), *Reducing Inflation: Motivation and Strategy*, Chicago, University of Chicago Press, 1997; J. von Hagen, *Money Growth Targeting by the Bundesbank*, in «Journal of Monetary Economics», XLIII, 3, June 1999, pp. 681-701; E. Nelson, *The Great Inflation and Early Disinflation in Japan and Germany*, in «International Journal of Central Banking», III, 4, December 2007, pp. 23-76; A. Beyer, V. Gaspar, C. Gerberding, O. Issing, *German monetary policy after the breakdown of Bretton Woods*, ECB Working Paper No. 1020, March 2009.

Tab. 7.3 Saldi netti di bilancio per Stato membro – 1979 (miliardi di ECU)

Stato	Saldo
Belgio	+395
Danimarca	+380
Germania Ovest (RFT)	−1.430
Francia	−78
Irlanda	+545
Italia	+534
Lussemburgo	+215
Paesi Bassi	+288
Regno Unito	−849

General Budget Expenditure, Financing and Balances as Broken Down by Member States: Estimate and Results for 1979

La posizione tedesca va colta anche alla luce di tendenze strutturali di lungo periodo, come la progressiva contrazione della popolazione rurale, che riduceva la base sociale diretta dell'agricoltura, e la diffusione di un orientamento di rigore finanziario meno tollerante verso l'intervento pubblico nei processi economici. In tale clima la PAC divenne uno dei terreni sui quali si misurò un crescente "euroscetticismo" e dove il primato del rigorismo finanziario offriva la cornice legittimante per un freno all'espansione degli strumenti comunitari. Tra la fine degli anni Settanta e l'inizio del decennio successivo il baricentro politico europeo si spostò complessivamente a destra e in favore di un rigorismo fiscale che mal sopportava i costi della PAC; nuove destre si affacciarono nello spazio pubblico euroccidentale, portando con sé un crescente scetticismo verso il sistema comunitario[1127]. La crisi di legittimazione della PAC non fu appannaggio delle nuove destre. In Italia, la stagione del compromesso storico che durò fino al 1979 aveva segnalato l'arretramento della Democrazia cristiana e il parallelo avanzamento di altre forze, configurando un riequilibrio degli assetti interni e l'indebolimento elettorale di un partito che aveva contribuito a fondare la CEE e la PAC.

[1127] S. Vasilopolou, *Varieties of Euroscepticism: The Case of the European Extreme Right*, in «Journal of Contemporary European Research», V, 1, April 2009, pp. 3-23.

Una delle pressioni più nette per una stretta finanziaria sulla PAC provenne dal Regno Unito. L'arrivo di Margaret Thatcher a Downing Street nel 1979 riattivò con forza la "questione britannica"[1128] relativa al contributo nazionale alla CEE e rilanciò, tra Consiglio e Commissione, un confronto più ampio sull'orientamento futuro della politica agricola. I governi di centro-sinistra italiani che si susseguirono dopo la stagione del "compromesso storico", pur riconoscendo l'esigenza di una revisione della spesa, sostennero prioritariamente una sua riallocazione a favore della coesione economica e del riequilibrio territoriale, piuttosto che un ridimensionamento netto del bilancio agricolo. L'orientamento italiano venne confermato nel gennaio 1983, quando Colombo, in qualità di ministro degli Esteri, prospettò al suo omologo tedesco Hans-Dietrich Genscher il superamento della "questione britannica" entro una revisione complessiva delle diseconomie agricole della Comunità. Il successivo avvicendamento di governo – con l'ingresso di Bettino Craxi a Palazzo Chigi e il ritorno di Giulio Andreotti alla Farnesina – non ne alterò l'impostazione. In audizione parlamentare, Andreotti contestò l'approccio meramente contabile sostenuto da Londra e richiamò l'attenzione sul divario strutturale delle aree rurali dell'Europa meridionale[1129].

La pressione diplomatica italiana trovò un primo riconoscimento nel Consiglio europeo di Stoccarda di giugno 1983. Il «mandato di Stoccarda» inaugurò un orientamento politico volto a ridurre la concentrazione di spesa sul comparto agricolo e a potenziare, in compenso, gli strumenti dedicati allo sviluppo regionale e alle infrastrutture. In applicazione di quel mandato, la Commissione propose il raddoppio delle risorse destinate al FEOGA-Orientamento e, poco dopo, varò i Programmi Integrati Mediterranei (PIM)[1130]. Promossi dal commissario italiano Lorenzo Natali, i PIM furono concepiti per affrontare le sfide poste dall'imminente adesione di Spagna e Portogallo,

[1128] Benché spesso associata alla leadership di Margaret Thatcher, la "questione britannica" prese forma sin dall'adesione del Regno Unito alla Comunità nel 1973. Essa scaturì dalla frizione tra l'impianto della PAC – basato su prezzi comuni, protezioni alla frontiera e strumenti di sostegno – e una struttura agricola nazionale con profili produttivi relativamente più moderni, aziende mediamente più grandi e filiere distributive maggiormente integrate. Cfr. M. Haeussler, *A pyrrhic victory: Harold Wilson, Helmut Schmidt, and the British renegotiation of EC membership, 1974-5*, in «The International History Review», XXXVII, 4, 2015, pp. 768-789.

[1129] Il ministro degli Esteri. on. Andreotti alla Commissione affari esteri della Camera dei deputati, 1° dicembre, Resoconto sommario, *Testi e Documenti sulla politica estera dell'Italia*, 1983, cit., p. 173.

[1130] Le misure delineate prevedono un significativo aumento delle risorse del FEOGA-Orientamento, con una dotazione di 6 miliardi di ECU per il quinquennio successivo, a cui si aggiungono ulteriori 1,5 miliardi destinati a interventi regionali o settoriali già esistenti. *Bulletin de la Communité européenne*, Septembre-octobre, 30 septembre 1983, p. 5-6.

combinando interventi di modernizzazione agricola con misure infrastrutturali e di riequilibrio territoriale[1131]. In questo passaggio l'Italia riuscì a canalizzare la propria agenda attraverso l'introduzione di strumenti comunitari che, almeno sul piano programmatico, ridirezionavano una quota crescente del bilancio da un sostegno settoriale di tipo protezionistico verso obiettivi di coesione territoriale e sviluppo infrastrutturale, con ricadute su più ambiti e comparti economici. Il varo dei Programmi Integrati Mediterranei e il rafforzamento della sezione Orientamento del FEOGA segnalano, in tal senso, una ridefinizione delle priorità di spesa in chiave territoriale e strutturale.

Gli esiti successivi inducono a ritenere che le resistenze iniziali – soprattutto della RFT e del Regno Unito – contro una riallocazione della spesa in chiave territoriale fossero motivate prevalentemente da scelte politiche più che da vincoli tecnici o finanziari. Il fatto che, in seguito, siano stati adottati strumenti conformi all'impostazione sostenuta dall'Italia segnala che un margine di discrezionalità era, all'occorrenza, disponibile. La documentazione disponibile non consente di restituire con precisione la sequenza negoziale che condusse alla svolta, né di stabilire nessi causali lineari tra singole decisioni e posture nazionali. È tuttavia riscontrabile una frattura tra l'impraticabilità addotta nella fase iniziale e la soluzione poi effettivamente percorsa. Vi sono elementi per ritenere che una componente della risposta risieda nel ruolo francese nel contenzioso e, in particolare, nella capacità del presidente francese François Mitterand di sostenere la posizione italiana in un confronto orientato alla tutela delle produzioni mediterranee[1132].

Tra il gennaio e i primi giorni di giugno del 1984 il presidente del Consiglio Bettino Craxi e il ministro degli Esteri Andreotti avviarono un intenso ciclo di consultazioni con i principali interlocutori europei, incontrando Thatcher, Mitterrand, Kohl e il presidente della Commissione Gaston Thorn. Come osserva Pasquinucci, all'interno di questa offensiva diplomatica un passaggio importante fu il colloquio con Mitterrand a Milano, il 20 febbraio 1984, in apertura del semestre di presidenza francese della CEE. Il confronto si articolò innanzitutto attorno al nodo, particolarmente sensibile,

[1131] Document interne, Présentation des Programmes Méditerranéens Intègres, Bruxelles, le 3 janvier 1933, Communication de M. Natali, HAEU, CEUE, Secrétariat général, SEC,1983, n. 5.
[1132] Cfr. S. Cohen, M.-C. Smouts (sous la direction de), *La politique extérieure de Valéry Giscard d'Estaing*, Paris, Fondation nationale des sciences politiques, 1985; G. Bossuat, *La France et la construction de l'unité européenne. De 1919 à nos jours*, Paris, Colin, 2012, in particolare cap. 6, *La Communauté européenne, un objet politique sous contrôle (1958-1983)*, pp. 141-172.

della revisione del bilancio comunitario, su cui tanto il Regno Unito quanto la Repubblica federale tedesca chiedevano un alleggerimento del rispettivo contributo netto. Craxi considerava necessario ricercare un compromesso con Londra, ma giudicava inaccettabile qualsiasi soluzione che attenuasse l'onere di Bonn scaricandone gli effetti sugli altri Stati membri. Mitterrand si mostrò ampiamente concorde con questa impostazione e, per rassicurare l'opinione pubblica tedesca, avanzò l'ipotesi di un contenimento del tasso di crescita complessivo della spesa, in modo da rendere politicamente più sostenibile l'aumento delle risorse proprie connesso all'allargamento mediterraneo. Sul fronte agricolo, invece, il presidente del Consiglio italiano si dichiarò indisponibile a ridurre la produzione nazionale di latte, come richiesto dalla Commissione e sostenuto da Parigi, e difese le posizioni dell'agricoltura mediterranea di fronte a una riforma percepita come sbilanciata a favore delle agricolture "continentali" del Nord[1133].

Proprio per compensare questa divergenza sul terreno agricolo, Craxi si disse pronto a consolidare il Sistema monetario europeo mediante una più ampia utilizzazione dell'ECU nelle transazioni commerciali, a favorire la creazione di un mercato europeo dei capitali e a sostenere il rafforzamento degli strumenti finanziari destinati a una politica comune della ricerca, alla cooperazione industriale e all'innovazione tecnologica. Manifestò inoltre interesse per un rilancio di EURATOM e per le prospettive di cooperazione spaziale europea su cui anche il governo di Parigi insisteva. Pasquinucci osserva ancora che, «data la difficoltà a trovare una soluzione alla questione agricola gradita anche a Parigi, l'Italia poteva tentare di incunearsi nello schema franco-tedesco soltanto sostenendo, con le proprie proposte, il piano di Mitterrand di suscitare un *revival europeo*»[1134]. L'Italia appoggiò, quindi, il tentativo di rilancio comunitario di Mitterand, che culminò nell'esito positivo del Consiglio europeo di Fontainebleau del giugno 1984. La definizione del correttivo britannico sui contributi e l'avvio di una disciplina di bilancio più stringente contribuirono a sbloccare un negoziato da tempo in stallo e crearono condizioni politiche più favorevoli alla legittimazione di un riequilibrio della spesa in senso maggiormente orientato alla coesione.

Il Consiglio europeo approvò il regolamento n. 2088, che sanciva l'istituzione dei PIM, nell'estate del 1985. Questa misura prevedeva una dotazione complessiva di oltre i

[1133] Pasquinucci, *Bettino Craxi e la Comunità europea negli anni Ottanta*, cit.
[1134] Ibidem. La citazione è a p. 78.

9.400 miliardi di lire, di cui la parte preponderante proveniva proprio dalla riallocazione di fondi comunitari esistenti. Soltanto una quota minoritaria, pari a circa 2.300 miliardi, derivava da una nuova linea di credito del bilancio europeo, la 551, cofinanziata dalla Banca europea per gli Investimenti (BEI). Tra gli aspetti più innovativi vi era l'adozione di una programmazione pluriennale, per la cui elaborazione si richiedeva il coinvolgimento delle autorità regionali. Si trattava di una misura fortemente sostenuta dalla delegazione italiana ai negoziati. Per l'Italia questa procedura, così delineata, garantiva la necessaria continuità tra programmazione ed esecuzione, preservando al contempo un adeguato margine di controllo in capo al Consiglio e scongiurando alterazioni dell'assetto ordinario dei fondi strutturali. Non si prospettava una deroga, ma un meccanismo *ad hoc* commisurato al carattere eccezionale dei PIM. Il confronto si concentrò quindi sulla delimitazione territoriale delle aree di intervento e, più in generale, sulla definizione comunitaria delle "aree mediterranee" dell'Europa. L'Italia sostenne un approccio fondato prevalentemente su indicatori di depressione socioeconomica, valorizzando i divari strutturali rispetto alla media comunitaria. In questa prospettiva richiese – e ottenne – che, oltre alle regioni del Centro-Sud, fosse incluso tra le zone ammissibili anche la fascia appenninica dell'Emilia-Romagna[1135].

La ripartizione del contributo comunitario e della partecipazione finanziaria tra gli Stati membri beneficiari dei PIM evidenzia la netta prevalenza italiana, sia in termini di dotazione assegnata sia di impegno nazionale. All'Italia spettò il 44,5% del contributo comunitario e il 47,2% della quota a carico degli Stati membri, concentrando il 45,6% del volume finanziario complessivo; seguivano Grecia (35%) e Francia (19,4%), in proporzione alla superficie eleggibile e all'intensità dei divari da colmare. Il peso attribuito all'Italia rifletteva, oltre alla maggiore estensione territoriale interessata – prevalentemente nel Mezzogiorno – anche la gravità delle criticità socioeconomiche nel

[1135] AGA, b. 425, f. 2, Rappresentanza Permanente D'Italia presso le Comunità Europee, Consiglio Esteri, Bruxelles, 18 giugno 1985. Le altre regioni incluse furono quelle del Mezzogiorno, il Lazio, la Toscana, l'Umbria, le Marche e la Liguria con l'esclusione degli agglomerati urbani e – con possibili eccezioni – le zone costiere a costante urbanizzazione e con attività turistiche permanenti dell'Italia centrale e settentrionale. Sul piano attuativo, il governo di Roma valutò positivamente la previsione – contenuta nella proposta della Commissione – di imputare al FEOGA-Orientamento il finanziamento di talune misure agricole contemplate dai PIM, anche qualora, nel corso del ciclo di esecuzione, fossero venuti a scadenza i pertinenti regolamenti settoriali. Le riserve sollevate da alcune delegazioni furono ritenute dal governo italiano superabili, in particolare alla luce dell'impegno della Commissione a sottoporre al Consiglio eventuali aggiustamenti normativi una volta definiti i contenuti effettivi dei programmi. Tale clausola fu interpretata dalla delegazione italiana non solo come garanzia di flessibilità procedurale, ma come condizione funzionale alla piena operatività dello strumento PIM.

comparto agricolo e nelle aree interne. Sul piano settoriale, la destinazione delle risorse conferma la centralità della dimensione agricola, cui fu indirizzato il 46% dei fondi, a sostegno del rafforzamento della base produttiva primaria. Il 21% fu invece allocato a misure di sviluppo extra-agricolo, con l'obiettivo di sostenere la diversificazione economica e la creazione di attività complementari al settore primario. Seguivano gli interventi infrastrutturali (11%) e quelli per formazione, divulgazione e ricerca (10%), volti a qualificare il capitale umano e a diffondere innovazioni tecniche e organizzative. Le azioni di valorizzazione dei prodotti agricoli e della pesca (7%) e le misure specifiche per il settore ittico (5%) rappresentavano ambiti di intervento con valenza territoriale selettiva, destinati a rafforzare filiere locali e contesti costieri ad alta specializzazione[1136].

Nonostante circa due terzi delle risorse fossero destinati alle regioni del Mezzogiorno, l'attuazione in Italia risultò problematica[1137]. La strategia negoziale del governo si concentrò quasi esclusivamente sull'ammontare dei fondi da acquisire, trascurando la definizione di procedure di spesa coerenti con l'assetto e le capacità del proprio sistema amministrativo. Tale impostazione, combinata con una debole progettualità a livello locale e con un coordinamento insufficiente tra centro e periferia, incise negativamente sui tempi e sulla qualità di realizzazione dei programmi[1138]. I dati di avanzamento a fine 1991 evidenziano il divario: la Grecia aveva impegnato oltre l'81% dei contributi e avviato pagamenti per quasi il 70% degli stanziamenti; la Francia presentava impegni pari al 70% e pagamenti al 58%. L'Italia, per contro, registrava un livello di impegni di circa il 42% e pagamenti inferiori al 19% del totale assegnato, segnalando una particolare difficoltà nella messa a terra degli interventi[1139].

Inoltre, malgrado l'impianto redistributivo, nei primi tre anni di attuazione l'intensità degli investimenti per unità di superficie risultò significativamente più elevata nelle regioni settentrionali rispetto a quelle centrali e meridionali degli Stati beneficiari. Tale discrepanza, in apparente tensione con gli obiettivi dichiarati, apre interrogativi sulle logiche effettive di allocazione e sull'efficacia dei meccanismi di selezione e

[1136] Tabelle riassuntive del Consiglio e della Commissione delle Comunità europee e rispettivi segretariati generali sui PIM, AGA, b. 425, f. 2.
[1137] Bonatesta, *Mezzogiorno e integrazione europea*, cit., pp. 329-330.
[1138] C. Buresti, G. E. Marciani, *L'esperienza dei programmi integrati mediterranei*, cit., p. 16.
[1139] R. Fanfani e C. Brasili, *La politica di sviluppo rurale in Europa*, cit.

cofinanziamento adottati[1140]. La questione è stata esaminata nel capitolo III, dove si argomenta che una parte delle motivazioni della scarsa spesa italiana vada rintracciata nell'assetto dei rapporti fra amministrazione centrale ed enti periferici e, in particolare, nella distribuzione delle competenze e delle responsabilità lungo la filiera decisionale. Resta però che la natura frammentaria e disomogenea della documentazione disponibile non consente di pervenire a quadri di sintesi complessivi né di formulare una valutazione conclusiva sull'operatività delle classi dirigenti territoriali. Si aprono pertanto piste di ricerca di scala locale volte a indagare, in chiave comparativa, le capacità di programmazione e progettazione degli enti attuatori, la qualità del coordinamento interistituzionale tra centro, regioni ed enti intermedi, l'adeguatezza delle dotazioni amministrative e tecniche, la gestione dei vincoli di cofinanziamento e di rendicontazione, nonché i tempi di decisione e di spesa, i meccanismi di apprendimento istituzionale e il ruolo dei corpi intermedi nella selezione degli interventi. Tali approfondimenti, basati su fonti amministrative e contabili di livello regionale, potrebbero restituire, per via cumulativa, un quadro più coerente delle ragioni della difficoltà italiana.

7.5. Nuovi modelli di cooperazione euromediterranea in agricoltura. Il rilancio del CIHEAM e la presidenza di Scarascia Mugnozza

Con l'avvio dell'allargamento mediterraneo, la CEE ridusse l'interesse ad allargare i canali di accesso privilegiato per i paesi terzi, orientando risorse e strumenti verso la coesione economica e sociale tra i Dodici. I paesi del Maghreb, che fino ad allora avevano confidato nella possibilità di ottenere un accesso privilegiato al mercato comunitario, videro progressivamente restringersi tali spazi di inserimento[1141]. Inoltre,

[1140] F. Bonaventura Pica, *I programmi mediterranei integrati: approvazione ed attuazione nell'esperienza italiana*, in «Cooperazione in Agricoltura», III, dicembre-febbraio 1989, p. 93. Alle regioni settentrionali furono destinati 1.086,1 miliardi di lire, pari al 28,2% del totale, con un investimento medio di 29,9 miliardi di lire per chilometro quadrato su un'area interessata di 36.329 km². Le regioni centrali, invece, ricevettero 913,4 miliardi di lire, equivalenti al 23,7% del totale, con una media di 25,1 miliardi di lire per chilometro quadrato su 35.351 km². Infine, le regioni meridionali, pur beneficiando del 49,1% dei finanziamenti complessivi (pari a 1.852,5 miliardi di lire), mostrarono un investimento medio per unità di superficie inferiore a quello settentrionale, pari a 26,4 miliardi di lire per chilometro quadrato su un'area ben più vasta di 70.092 km². Cfr. anche M. Aragrande, *Disparità di sviluppo*, cit., pp. 55-59.

[1141] Télex Méditerranées, Bimensuel d'informations économiques, Europe, Pays Méditerranéens, n. 156 DU 5 Juin 1979, pp. 1-3. HAEU, CEUE, CEUE, CRHJ, n. 2042. Le autorità marocchine, ad esempio,

divisioni politico-diplomatiche fra l'Algeria, il Marocco e la Tunisia impedirono la formulazione di una posizione negoziale comune, vanificando ogni tentativo di presentarsi a Bruxelles come un blocco regionale unico e coeso e rinviando *sine die* il progetto di integrazione regionale. Nel frattempo, l'agenda della Comunità si spostò su questioni giudicate più urgenti. Il riacutizzarsi della tensione Est-Ovest durante la crisi degli euromissili (1979-83) e la necessità di stabilizzare il neonato Sistema monetario europeo assorbirono le principali energie del Consiglio e della Commissione, relegando la dimensione mediterranea a un capitolo residuale delle politiche comunitarie.

Tra la fine degli anni Settanta e i primi anni Ottanta, la proiezione mediterranea della CEE nei confronti dei paesi della sponda sud extra-comunitari si dispiegò quasi esclusivamente attraverso misure di sostegno e piani di aiuto allo sviluppo. La letteratura dedicata al tema degli aiuti – che riconduce, sul piano genealogico, tali politiche al Piano Marshall e al successivo *point four* annunciato da Harry S. Truman nel 1949 – ne ha messo in luce soprattutto il carattere eminentemente politico[1142]. Nel quadro mediterraneo, questi strumenti possono tuttavia essere letti anche come meccanismi di

lamentarono il volume delle concessioni previste dagli accordi di cooperazione con la CEE, che non trovava corrispondenza con la nuova geografia economica delineata dall'allargamento. I dati confermavano questa percezione. Le esportazioni marocchine verso la Comunità si attestavano nel 1978 a 3.565 milioni di dirham, segnando solo un incremento modesto rispetto ai 3.191 milioni registrati due anni prima. Nonostante una lieve riduzione del disavanzo, anche il deficit con la CEE continuava a essere cospicuo, occupando sempre nel 1978 il 47% del disavanzo complessivo.

[1142] Il tema è ampio e richiederebbe una trattazione più distesa in altra sede. Basti qui ricordare che la riflessione storiografica si è concentrata soprattutto sul nesso tra guerra fredda e competizione tra le due superpotenze nell'attivare percorsi di sviluppo in diverse aree del mondo. Dal punto di vista statunitense, il problema era anche quello di sostenere un regime capitalistico espansivo; un obiettivo che non poté che fare dell'Europa occidentale il principale destinatario degli aiuti alla ricostruzione postbellica. Un tale obiettivo non poté che vedere nell'Europa occidentale il principale destinatario degli aiuti per la ricostruzione. Cfr. R. E. Woods, *From Marshall Plan to Debt Crisis. Foreign Aid and Development Choices in the World Economy*, Berkeley, University of California Press, 1986; D. Kunz, *Butter and Guns: America's Cold War Economic Diplomacy*, New York, The Free Press, 1997. Una prima sintesi organica del sistema degli aiuti nel secondo Novecento è stata proposta da Sara Lorenzini in *Una strana guerra fredda: lo sviluppo e le relazioni Nord-Sud*, Bologna, Il Mulino, 2017. In una prospettiva più circoscritta, invece, Claudia Villani, ne *La trappola degli aiuti. Sottosviluppo, Mezzogiorno e guerra fredda negli anni Cinquanta*, Bari, Progedit, 2007, ha messo a fuoco il caso italiano e meridionale, sottolineando come le politiche di aiuto si siano tradotte anche in meccanismi di dipendenza più che di emancipazione. Più di recente, l'attenzione si è spostata sui maggiori teatri di cooperazione internazionale. M. Schmelzer, *A club of the rich to help the poor? The OECD, "development", and the hegemony of donor countries*, in M. Frey, S. Kunkel, C. R. Unger (a cura di), *International Organizations and Development, 1945-1990*, London, Palgrave Macmillan, 2014, pp. 171-195, e M. Granata, *Solidarity and Development: The OECD Technical Cooperation Committee in the Cold War*, «History of Political Economy», LVII, 1 febbraio 2025, pp. 41-78, hanno ricostruito il ruolo dell'OCSE come sede di elaborazione del discorso sullo sviluppo e di definizione dei dispositivi – finanziari e soprattutto tecnico-cooperativi – attraverso cui i paesi donatori hanno esercitato la loro capacità di indirizzo sui paesi destinatari. Tale prospettiva ha il merito di mettere in luce anche il contributo europeo alla fornitura di aiuti e di assistenza tecnica, evitando di inscrivere questi strumenti esclusivamente entro una logica bipolare di confronto tra le due superpotenze.

compensazione, attivati quando l'apertura degli scambi è risultata inefficace oppure non era praticabile. Nel caso della CEE, i vincoli incontrati sul terreno commerciale nei confronti dei partner mediterranei favorirono lo spostamento del baricentro dall'integrazione commerciale all'assistenza tecnica e alla cooperazione istituzionale. Fu anche in ragione di questa carenza di strumenti politici idonei a governare in modo coerente le relazioni con la sponda sud che, nel gennaio 1983, il ministro degli Esteri francese Claude Cheysson propose di rilanciare il CIHEAM quale piattaforma istituzionale multilaterale nel bacino mediterraneo.

I tre istituti del CIHEAM avevano intrapreso per tutti gli anni Sessanta e Settanta un percorso di diversificazione dei rispettivi ambiti di specializzazione. L'Istituto di Saragozza si concentrò sul nesso tra sviluppo rurale e tutela ambientale; quello di Montpellier sulle strategie alimentari e le dinamiche nutrizionali; mentre la sede di Bari si dedicò all'innovazione nelle pratiche irrigue e alla ricerca applicata in agricoltura. Perché un rilancio dell'Istituto potesse concretarsi era indispensabile estendere le competenze verso nuovi ambiti. Tra questi si consideravano la pesca, i trasporti, la pianificazione territoriale, la gestione ambientale e l'utilizzo di tecniche informatiche avanzate[1143]. Inoltre, la conformazione stessa del CIHEAM era notevolmente cambiata rispetto ai suoi esordi: nei primi anni Ottanta furono accolti alcuni Stati nord-africani come la Tunisia, il Libano, l'Egitto e il Marocco[1144]. Si apriva dunque il problema di delineare un nuovo assetto di *governance* che riflettesse la geografia ormai euro-nordafricana dell'Istituto.

Su questo impulso, Cheysson puntava soprattutto a trasformare il CIHEAM in un polo di eccellenza capace di coordinare ricerca, formazione e assistenza tecnica in sinergia con le principali organizzazioni attive nel bacino – FAO, CEE, Lega Araba, OUA[1145] – superando la rete, fin lì limitata, di rapporti privilegiati con OCSE e Consiglio d'Europa. Solo così, a suo avviso, il Centro avrebbe potuto assumere il ruolo di

[1143] HAEU, ACSM, n. 78, Lettre de M. Claude Cheysson, Annexe 1, Ministre français des Relations Extérieures a ses collègues des Etats méditerranéens, 13 janvier 1983.
[1144] La Tunisia sottoscrisse l'accordo di associazione il 28 ottobre 1980, preceduta dall'Egitto, che lo firmò il 6 marzo dello stesso anno, e dal Libano, il 26 giugno. Il Marocco, invece, aderì più tardi, il 10 dicembre 1982. HAEU, ACSM, n. 78, Centre international de Hautes Etudes Agronomiques Méditerranéennes, annexe 2, Relations du Centre avec les pays méditerranéens et les pays tiers.
[1145] HAEU, ACSM, n. 78, Centre International de Hautes Etudes Agronomiques Méditerranéennes, CIHEAM, Rapport du Secret Aire General Projet De Réforme Du Centre International De Hautes, Mars 1983, Etudes Agronomiques Méditerranéennes, pp. 2-3.

interlocutore tecnico-scientifico delle politiche comunitarie per il Mediterraneo e colmare il vuoto di cooperazione creatosi dopo l'allargamento della CEE e la crisi del dialogo euromediterraneo[1146].

Convinto della necessità di un rinnovamento della struttura del CIHEAM, il ministro francese promosse la nomina del suo ex collaboratore Georges Estievenart alla Segreteria Generale. Il sostegno italiano alla proposta francese fu subordinato, per iniziativa di Colombo, all'appoggio di Parigi alla candidatura di Scarascia Mugnozza alla presidenza del Centro di Parigi, formalizzata poche settimane dopo la proposta di Cheysson[1147]. Estievenart, una volta insediato, presentò nel marzo 1983 una proposta di riforma degli organi direttivi, secondo cui il Consiglio di amministrazione e la Presidenza si sarebbero dovute concentrare sulle linee politiche e operative del Centro, mentre il Segretariato Generale avrebbe coordinato le attività di cooperazione. I singoli IAM, invece, sarebbero diventati dipartimenti esecutivi, con funzioni specifiche nell'ambito della ricerca applicata e della formazione avanzata. A loro supporto, un comitato scientifico, articolato in gruppi di lavoro tematici, avrebbe avuto il compito di indirizzare l'attività scientifica in funzione delle priorità espresse dai diversi contesti regionali[1148].

Il riassetto istituzionale del CIHEAM aveva inaugurato una fase di progressiva integrazione dei Paesi mediterranei nel governo dell'organizzazione. Il Marocco, la Tunisia, l'Egitto e il Libano furono ammessi come membri effettivi, superando lo status precedente di Paesi associati: un passaggio che ne ampliava il coinvolgimento nei processi decisionali e la corresponsabilità nella definizione e nell'attuazione delle attività del Centro. Proprio per sottolineare la portata di tale evoluzione, Scarascia Mugnozza, in una successiva comunicazione indirizzata ad Andreotti, presentava questi sviluppi come uno dei principali indicatori del rafforzamento del CIHEAM e li metteva in relazione con le nuove domande di adesione avanzate da Algeria e Cipro, che apparivano così come un effetto indiretto della rilegittimazione e dell'estensione del profilo istituzionale del

[1146] HAEU, ACSM, n. 78, Centre International de Hautes Etudes Agronomiques Méditerranéennes, CIHEAM, Rapport du Secret Aire General Projet De Réforme Du Centre International De Hautes, Mars 1983, Etudes Agronomiques Méditerranées, p. 10.
[1147] HAEU, ACSM, n. 78, Lettera di Emilio Colombo a Claude Cheysson del 2 febbraio 1983. Colombo sostenne l'idea di istituire un "Gruppo di riflessione" incaricato di delineare le future linee strategiche del CIHEAM. Colombo propose come rappresentante italiano il professor Carlo Perone Pacifico, Direttore dell'Istituto di Economia Agraria dell'Università della Tuscia di Viterbo.
[1148] HAEU, ACSM, n. 78, Proposta di riforma a firma di G. Estievenart.

Centro[1149]. Nella stessa missiva egli richiamava inoltre il consolidamento del raccordo con la CEE, soprattutto nei campi della formazione, della ricerca agronomica e della circolazione delle informazioni, e sottolineava l'importanza degli accordi da poco conclusi con la FAO[1150] e con l'Organizzazione araba per lo sviluppo agricolo (OADA)[1151]. A sostegno di questo processo di espansione funzionale e territoriale, su iniziativa congiunta delle delegazioni italiana e francese, il Consiglio di amministrazione deliberò, nell'estate del 1984, un incremento del bilancio dell'organizzazione[1152].

In questo quadro l'Italia, anche attraverso l'azione di Carlo Scarascia Mugnozza, contribuì a riplasmare il CIHEAM, facendone un foro volto a riannodare relazioni e a promuovere convergenze operative tra le due sponde del Mediterraneo. L'ingresso di Marocco, Tunisia, Egitto e Libano conferì all'Istituto la peculiare fisionomia di unico organismo intergovernativo in cui, su base formalmente paritaria, sedevano insieme Stati membri della CEE e Paesi terzi mediterranei: un livello di parità che la Comunità, dopo l'abbandono della prospettiva euro-africana e la conclusione del processo di decolonizzazione francese, non riuscì più a riprodurre nei propri strumenti ordinari di relazione esterna.

Il rilancio del CIHEAM non va tuttavia sopravvalutato. In questa sede è interpretato come una risposta indiretta alle difficoltà incontrate sul terreno propriamente commerciale. La crisi della proiezione agroalimentare italiana nello spazio comunitario e mediterraneo rese via via meno praticabile una soluzione incentrata sul solo accesso ai mercati e sulla leva tariffaria, e spinse a valorizzare ambiti di cooperazione meno conflittuali, in primo luogo quelli scientifici e tecnici.

Negli anni Ottanta si consolidarono alcune delle contraddizioni che avevano fatto dell'Italia un paese per certi versi dipendente dalle proprie esportazioni di prodotti mediterranei e al tempo stesso esposto a un disavanzo agricolo crescente nei confronti dei partner comunitari. Il saldo agroalimentare verso la CEE si ampliò fino a superare i sette miliardi di dollari nel biennio 1984-85, soprattutto per effetto dell'aumentato passivo nei

[1149] HAEU, ACSM-78, Lettera del presidente Carlo Scarascia Mugnozza a Giulio Andreotti su Centro Internazionale Alti Studi Agronomici Mediterranei (C.I.H.E.A.M.), 1° giugno 1984, p. 1.
[1150] Ivi, p. 2. Si deliberò il finanziamento di un centro per il miglioramento delle colture orticole mediterranee presso l'Istituto di Bari
[1151] CSM-78, Lettera del Ministero degli affari esteri a Carlo Scarascia Mugnozza, 24 febbraio 1984.
[1152] CSM-78, Lettera del presidente Carlo Scarascia Mugnozza a Giulio Andreotti su Centro Internazionale Alti Studi Agronomici Mediterranei (C.I.H.E.A.M.), 1 giugno 1984, p. 3.

confronti della Germania federale, della Francia e dei Paesi Bassi. Nello stesso periodo, la posizione tedesca migliorò, con una riduzione del disavanzo agricolo, mentre Francia e Paesi Bassi registrarono saldi positivi via via più consistenti. Anche l'evoluzione delle quote di esportazione agricola intracomunitaria confermò questo divario. Tra il 1970 e il 1985 la Germania federale registrò i maggiori guadagni su tutti i principali mercati comunitari e in pressoché tutti i comparti, compresi quelli tipicamente mediterranei, mentre nel caso italiano a lievi progressi in alcuni settori strutturalmente deficitari corrisposero riduzioni significative proprio nei segmenti in cui il paese avrebbe dovuto beneficiare di un vantaggio comparato, come frutta, legumi, ortaggi e vino[1153].

Tab. 7.4 – Commercio agricolo intracomunitario (saldi e quote di mercato delle esportazioni)

Paesi	1970-1971		1977-1978		1984-1985	
	Saldo	Quota	Saldo	Quota	Saldo	Quota
RFT	-4,4	8,7	-8,8	13,0	-7,5	14,6
Francia	1,9	25,2	4,4	22,1	6,9	22,7
Paesi Bassi	3,3	28,4	10,0	26,4	11,1	25,6
Belgio	-0,1	8,3	-1,2	9,8	-0,2	10,3
Italia	-1,0	9,1	-4,5	7,9	-7,4	8,1

Banca d'Italia, *Relazione del governatore sull'esercizio 1986*, Roma, Centro stampa, Banca d'Italia, 1987

Le resistenze italiane alle misure di contenimento generalizzato della produzione vanno lette su questo sfondo. Nel gennaio 1984, intervenendo alle Commissioni riunite Esteri e Giunta per gli Affari delle Comunità europee del Senato, Andreotti si dichiarò contrario alle proposte della Commissione che miravano a comprimere in modo uniforme le produzioni alimentari comunitarie[1154]. Richiamò il carattere strutturalmente negativo del saldo agroalimentare nazionale[1155] e di un tasso di autoapprovvigionamento inferiore

[1153] Banca d'Italia, *Relazione del governatore sull'esercizio 1986*, Roma, Centro stampa Banca d'Italia, pp. 46-47.
[1154] Ministero degli esteri, *Testi e Documenti sulla Politica Estera dell'Italia, 1984*, Ministro degli Esteri on. Andreotti alle Commissioni riunite Esteri e Giunta per gli Affari delle Comunità europee del Senato della Repubblica (31 gennaio - Resoconto sommario), p. 68.
[1155] I passivi di bilancio agroalimentare tra il 1980 e il 1986 furono stabilmente elevati, con valori compresi tra -7.549.821 e -12.376.534 e una media annua prossima ai -9,9 milioni. Rielaborazione dati dell'Annuario statistico italiano (diversi anni).

ai due terzi del fabbisogno nazionale[1156]. Ribadì dunque l'esigenza, per l'Italia, di contenere la spesa agricola senza aggravare ulteriormente la posizione dell'agricoltura mediterranea all'interno della PAC, strutturalmente più vulnerabile e meno tutelata rispetto a quella delle aree «continentali» dell'Europa settentrionale. Il ragionamento poggiava sull'osservazione che i maggiori sprechi di risorse derivavano dall'intreccio tra meccanismi di sostegno al reddito e livelli di produzione proprio nei comparti nordeuropei, in particolare nel lattiero-caseario e in altre derrate soggette a forte sovrapproduzione. Pertanto, il governo italiano richiese di evitare tagli indifferenziati e uniformi, che rischiavano solo di accentuare i divari competitivi già marcati all'interno della Comunità ed erodere ulteriormente la posizione commerciale dell'agricoltura meridionale.

Proprio perché il canale commerciale rimaneva così carico di tensioni, le scelte dei governi comunitari sul versante mediterraneo si orientarono verso l'erogazione di aiuti e la formazione. Il CIHEAM fu quindi rilanciato come sede in cui collocare una parte del dialogo euromediterraneo su un terreno tecnico e professionalizzante. Vi è ragione di credere che i governi italiano e francese finirono per concentrare una quota crescente delle loro energie diplomatiche e amministrative sul terreno tecnico e sulla formazione dei quadri, attribuendo a questi strumenti una funzione sostanzialmente compensativa, utile a preservare un canale di interlocuzione con i partner mediterranei senza intervenire in modo diretto sugli assetti, già profondamente asimmetrici, della politica agricola e dei rapporti di scambio.

Per l'Italia agricola, la combinazione di apertura regolata dei mercati, difesa selettiva della PAC e rilancio della cooperazione euromediterranea significava, almeno nelle intenzioni, la possibilità di utilizzare il CIHEAM come piattaforma per attenuare gli squilibri competitivi tra le produzioni mediterranee comunitarie e quelle dei Paesi terzi, evitando che la liberalizzazione multilaterale si traducesse in un semplice arretramento del Mezzogiorno vitivinicolo e ortofrutticolo. l'Italia poteva vedere nel CIHEAM uno strumento per negoziare su base tecnico-scientifica le condizioni di inserimento delle agricolture mediterranee nel mercato unico e nei circuiti del GATT, cercando di compensare, almeno parzialmente, la propria debolezza politica ai tavoli comunitari.

[1156] Ministero degli esteri, *Testi e Documenti sulla Politica Estera dell'Italia, 1984*, cit., p. 68

La tesi non approfondisce l'atteggiamento degli Stati terzi del Mediterraneo in questa congiuntura. Alla luce dello slittamento dell'integrazione verso una dimensione prevalentemente tecnica, risulta tuttavia necessario interrogarsi sul giudizio dei governi nordafricani su una cooperazione confinata entro tali limiti.

Il rinnovato attivismo del CIHEAM trovò un riscontro non marginale anche sul piano nazionale. In Italia, il confronto sul ruolo che il Centro avrebbe potuto svolgere si intrecciò con la definizione dei Programmi Integrati Mediterranei (PIM) e con l'emergente riflessione sulla necessità di attribuire una maggiore autonomia di programmazione agli enti territoriali nell'ambito della nuova *governance* agricola europea[1157]. Proprio tale esigenza di programmazione regionale spinse la Regione Puglia a convocare, nella primavera del 1984, una «Conferenza regionale dell'agricoltura», modellata su un precedente analogo tenutosi dieci anni prima. L'iniziativa fu articolata in quattro commissioni di studio, coordinate da un comitato tecnico presieduto dall'assessore Michele Bellomo; tra i membri figurava anche Carlo Scarascia Mugnozza – segno della sintonia fra le istanze pugliesi e il lavoro che il CIHEAM andava promuovendo. Particolarmente significativi furono gli esiti della IV commissione, dedicata al coordinamento agricolo europeo e mediterraneo. I lavori riguardarono il sostegno ai paesi del bacino mediterraneo nel potenziamento delle proprie capacità produttive, attraverso l'estensione delle superfici coltivabili e la diversificazione colturale; e la costruzione di relazioni economiche meno improntate alla concorrenza e più orientate alla cooperazione tra le agricolture mediterranee.

Fin da subito emerse con chiarezza che tale strategia non poteva essere ricondotta a un mero trasferimento di risorse finanziarie. Si rendevano necessari interventi multilivello, che andavano dalla formazione di personale tecnico qualificato al rafforzamento delle reti di ricerca applicata, dalla creazione di strutture sperimentali alla diffusione di tecnologie agronomiche avanzate. In questa prospettiva furono esplorate sinergie tra l'amministrazione regionale e i principali centri di competenza presenti sul territorio, tra cui il CIHEAM, che assunse il ruolo di interlocutore privilegiato nel raccordare le esigenze locali con la rete internazionale della cooperazione agronomica e

[1157] CSM-78, Lettera dell'assessore all'agricoltura, foreste e pesca, Michele Bellomo, a Carlo Scarascia Mugnozza del 2 maggio 1984.

nel tradurre in progetti operativi la visione di una modernizzazione condivisa fra le due sponde del Mediterraneo[1158].

Proprio per questo motivo, a metà degli anni Ottanta, la cooperazione scientifica apparve come una soluzione più pragmatica. Meno esposta agli attriti politici, più permeabile alla costruzione di partenariati multilivello, essa consentì di mantenere attivo un dialogo tra le due sponde del Mediterraneo anche in assenza di una convergenza commerciale pienamente realizzabile. Carlo Scarascia Mugnozza fu tra i primi a intuire i margini di manovra garantiti da una cooperazione presentata come più "neutrale" rispetto al confronto diretto sulle politiche agricole e commerciali. Ne danno prova le sue partecipazioni ai convegni di Viterbo e di Bari del 1985, promossi in collaborazione con Ri.SAFRE e il Gruppo AGRIMED della Commissione europea[1159], che contribuirono a riaffermare il ruolo del CIHEAM di Parigi e dello IAM di Bari quali snodi scientifici centrali nella trama della cooperazione regionale[1160].

Questi appuntamenti non servirono solo a potenziare l'offerta formativa destinata ai quadri tecnici agricoli, ma concorsero anche alla strutturazione di sistemi informativi più articolati e di reti di ricerca condivisa tra istituzioni dei diversi paesi mediterranei[1161]. Al convegno di Bari una delegazione della Lega Araba, in rappresentanza dell'OADA,

---

[1158] CSM-78, Relazione della quarta commissione della II Conferenza regione dell'agricoltura pugliese, pp. 4-6.

[1159] L'articolo 41 del Trattato prevede l'attuazione di una "coordinazione efficace degli sforzi intrapresi nei settori della formazione professionale, della ricerca e della divulgazione agronomica, inclusi progetti o istituzioni finanziati congiuntamente". In applicazione di tale disposizione, la Direzione Generale dell'Agricoltura istituì un sistema di coordinamento della ricerca agronomica tra gli Stati membri, formalizzato con il regolamento n. 1728 del 27 giugno 1974. Questo regolamento sancì la creazione del Comitato Permanente per la Ricerca Agronomica (CPRA), composto dai rappresentanti degli Stati membri. Nel periodo successivo, il CPRA identificò dieci temi prioritari di ricerca, tra cui il programma "Agricoltura Mediterranea" (AGRIMED), approvato dal Consiglio il 30 ottobre 1978. La presidenza del Comitato di Programma AGRIMED fu affidata inizialmente a Scarascia Mugnozza. Nell'ambito di questo programma, furono istituiti gruppi di lavoro specializzati, incaricati di condurre due attività comuni e coordinate, parzialmente finanziate dalla Commissione europea, che prevedevano contratti con laboratori selezionati. La cooperazione trovò ulteriore consolidamento con l'accordo quadro del dicembre 1983 tra la Comunità Economica Europea (CEE) e il CIHEAM, che formalizzò un'apertura significativa verso Paesi non membri della CEE. Tra questi figuravano Jugoslavia, Turchia, Libano, Egitto, Marocco, Algeria e Tunisia. CSM-78, Rapport au Conseil d'administration, Avril 1987, relations AGRIMED-CIHEAM Annexe E, 16 dicembre 1986.

[1160] CSM-78, copia della relazione trasmessa dal Presidente del Ri.SAFRE al Ministero degli Affari Esteri, Lettera di Scarascia Mugnozza a Gianfranco Giro, Capo Ufficio per l'Italia della Commissione delle Comunità Europee, 5 dicembre 1985. Con l'appoggio della CEE e degli esperti dei Paesi coinvolti, il CIHEAM organizzò un primo seminario sulla ricerca agronomica in Turchia nel 1986 e un secondo sulla formazione in Marocco nel 1987. CSM-78, Lettera del presidente CIHEAM Scarascia Mugnozza ai ministri e agli ambasciatori, Sessione inaugurale del Consiglio di amministrazione del CIHEAM, 10 aprile 1986.

[1161] V. Traversa, *Alleanza tecnico-scientifica per l'agricoltura mediterranea*, in «La Gazzetta del Mezzogiorno», l3 dicembre 1985.

ebbe l'occasione di porre al centro della discussione la compresenza dei surplus agricoli nei paesi del Nord e dei deficit cronici nel Sud. Questi ultimi gravavano sui bilanci nazionali degli Stati nordafricani e si traducevano in una costante fuoriuscita di valuta pregiata[1162]. L'iniziativa appare interessante perché lasciava intravedere la possibilità di utilizzare il CIHEAM come piattaforma intergovernativa nella quale affrontare anche questioni strutturali di questa natura.

I quadri tecnici del CIHEAM tentarono di valorizzare il carattere peculiare dell'istituzione, presentandola come l'unico organismo internazionale in grado di riunire su un piano di relativa parità gli Stati delle sponde settentrionale e meridionale del Mediterraneo. Al contempo, il Centro fu un ruolo più attivo nel favorire le intese tra la CEE e i Paesi arabi e si adoperò per rendere più permeabili le rigide strutture organizzative comunitarie. Grazie all'accordo di cooperazione con la CEE, esperti provenienti da paesi non membri poterono infatti prendere parte a diverse riunioni del gruppo AGRIMED, contribuendo a rafforzare la trama della cooperazione mediterranea e a integrare nel campo della ricerca agronomica una pluralità di prospettive regionali che altrimenti sarebbero rimaste ai margini del dibattito comunitario[1163].

Il rinnovato protagonismo del CIHEAM, che nel 1985 si apprestava a inaugurare una quarta sede a Chania, sull'isola di Creta, si intrecciò in modo crescente con l'azione della Commissione europea presieduta da Jacques Delors. Nel quadro aperto dalla redazione del Libro verde[1164], una comunicazione indirizzata al Consiglio offrì l'occasione per riconsiderare in termini complessivi la proiezione mediterranea della CEE. Come già era avvenuto in occasione del primo allargamento, che aveva imposto la rinegoziazione degli accordi commerciali preesistenti con i Paesi terzi del bacino, anche il secondo allargamento rese non più rinviabile una revisione degli strumenti di integrazione euromediterranea. La Commissione riconobbe la necessità di misurarsi con le asimmetrie produttive strutturali tra le due sponde e individuò nella formazione tecnica, nella ricerca applicata e nell'iniziativa privata di riconversione agricola gli strumenti privilegiati per costruire una complementarità commerciale più equilibrata e sostenibile,

[1162] CSM-78, Arab Organization for Agricultural Development League of Arab States, The Role of The Arab Organization for Agricultural Development in Attaining Food Security in the Arab Countries, A Paper Presented by AOAD, Delegates at the Second Phase of The Mediterranean Seminar.
[1163] CSM-78, Rapport au Conseil d'administration, Avril 1987, relations AGRIMED-CIHEAM Annexe E, 16 décembre 1986.
[1164] L'argomento è discusso più approfonditamente nel capitolo III di questa tesi.

in continuità con le iniziative già sperimentate dal CIHEAM[1165]. Nel complesso, la Commissione finì dunque per privilegiare strumenti di assistenza tecnica e di agevolazione al credito, riconoscendo implicitamente che, almeno nel breve periodo, una piena integrazione del Mediterraneo non poteva poggiare sul canale commerciale.

Un obiettivo di Delors era coinvolgere direttamente gli investitori europei nello sviluppo agricolo nordafricano. Perché ciò fosse possibile, era però necessario che nei paesi in via di sviluppo del Mediterraneo meridionale e orientale si creassero condizioni favorevoli agli investimenti. Delors sollecitò quindi i governi di queste aree a garantire quadri regolativi stabili e affidabili. In questa direzione, la Commissione propose l'istituzione di una specifica linea di bilancio destinata a finanziare la partecipazione comunitaria in *joint ventures* euromediterranee, da affiancare all'azione della BEI e a interventi mirati nei campi della formazione, dell'assistenza tecnica e dello scambio di dati economici e scientifici[1166].

La strategia delineata dalla Commissione ridisegnava in profondità gli strumenti dell'integrazione euromediterranea. Invece di rafforzare la dimensione propriamente politica, la Commissione spostava il baricentro verso una forma di ingegneria economica che metteva al centro il mercato, la mobilità dei capitali e processi di adattamento reciproco. Non immaginava più l'integrazione come esito di un progetto politico condiviso, ma come risultato di compatibilità funzionali tra sistemi economici, e assumeva la circolazione di risorse materiali, tecnologiche e umane come condizione operativa per un riequilibrio graduale tra le due sponde.

Il quadro apertosi con il rafforzamento del CIHEAM e con l'indirizzo peculiare impresso da Delors consente di avanzare alcune ipotesi interpretative sulla traiettoria che l'integrazione euromediterranea assunse negli anni Ottanta. Di fronte all'impasse commerciale, la Commissione riformulò l'obiettivo di costruire una complementarità economica con il Mediterraneo e attribuì al gioco degli scambi, degli investimenti e delle riconversioni produttive il compito di assorbire e governare gli squilibri. La diagnosi sociale, centrata sul deficit alimentare, sulla vulnerabilità economica e sull'instabilità

[1165] AGA, b. 425, f. 1, Commissione delle Comunità Europee, Bruxelles, 30 settembre 1985, La Comunità ed Il Mediterraneo: Orientamenti per la Cooperazione economica, (Comunicazione della Commissione al Consiglio).
[1166] AGA, b. 425, f. 1, Commissione delle Comunità Europee, Bruxelles, 30 settembre 1985, La Comunità ed Il Mediterraneo: Orientamenti per la Cooperazione economica, (Comunicazione della Commissione al Consiglio).

politica dei paesi della sponda sud, rimase sullo sfondo. La risposta della CEE si articolò soprattutto nella liberalizzazione degli scambi – laddove questa non entrava in rotta di collisione con gli interessi diretti di Italia e Francia –, nell'attrazione di capitali privati e nella razionalizzazione produttiva. In questo modo si affidava al mercato, più che a un'azione pubblica concertata, la capacità di mobilitare risorse, promuovere processi di convergenza e contenere gli squilibri. Ne scaturiva una concezione spiccatamente tecnocratica dell'integrazione, che sostituiva la logica della cooperazione con quella della competitività regolata e della complementarità programmata e che tendeva a configurare il Mediterraneo non come spazio politico da integrare, bensì come ambito economico da connettere alle reti globali di scambio.

Lo storico francese Laurent Warlouzet ha mostrato come la politica di concorrenza delineata sotto la presidenza Delors non possa essere letta come un ambito neutrale e puramente tecnico, ma come un terreno di scontro tra programmi economici alternativi delle socialdemocrazie europee[1167]. Muovendo da questa impostazione, si può ipotizzare che una dinamica analoga abbia interessato anche il modo in cui la CEE guardò al Mediterraneo nello stesso frangente e interrogarsi sul ruolo esercitato, in tale processo, dagli esecutivi italiano e francese. Al vertice europeo di Milano del giugno 1985 l'Italia contribuì a mettere in minoranza l'opposizione di Thatcher alla riforma dei trattati e ad aprire la strada alla convocazione della Conferenza intergovernativa che avrebbe preparato l'Atto unico, segnalando la volontà di ancorare il rilancio comunitario a una logica di competitività regolata e di completamento del mercato interno[1168]. L'integrazione di mercato come leva di sviluppo fu la lente con cui Craxi lesse anche la proposta statunitense del 1986 di avviare un nuovo ciclo di negoziati GATT. Pur manifestando riserve di merito sulle ragioni della richiesta, il governo italiano cercò di accreditarsi come mediatore nella valutazione della posizione americana da parte degli

[1167] L. Warlouzet, *The impossible social-democratic European competition policy, 1985-2000*, in B. Shaev, S. M. Ramirez Perez (eds.), *The Development of European Competition Policy*, New York-London, Routledge, 2024, pp. 231-251.
[1168] Cfr. L. Van Middelaar, *The Passage to Europe. How a Continent became a Union*, New Haven-London, Yale University press, 2013, pp. 100-111; D. Pasquinucci, *Bettino Craxi e il processo di integrazione europea*, in A. Varsori, G. Acquaviva (a cura di), *Craxi e il ruolo dell'Italia nel sistema internazionale*, Bologna, il Mulino, 2022, pp. 416-428.

altri Stati membri, anche nel tentativo di rafforzare il proprio profilo politico sia all'interno della CEE sia nei confronti di Washington[1169].

Nonostante queste premesse, l'atteggiamento di Craxi verso il mercato non si traduceva in un'adesione lineare ai processi di liberalizzazione allora in ascesa. L'obiettivo dichiarato era piuttosto quello di utilizzare gli strumenti della modernizzazione economica e della flessibilizzazione del lavoro all'interno di una cornice esplicitamente "sociale" dell'integrazione europea. Non sorprende, dunque, che egli mettesse in guardia rispetto al pericolo che il mercato unico, pur ricco di opportunità, finisse per degenerare in uno spazio dominato da un capitalismo privo di effettivi limiti e controlli. Rivendicò quindi il ruolo dei poteri pubblici nella regolazione, nella tutela degli interessi generali e nella protezione del lavoro e delle posizioni più deboli. La tensione fra apertura competitiva dei mercati e salvaguardia degli equilibri sociali costituiva, nella sua prospettiva, un elemento strutturale del progetto europeo[1170].

Alla luce di queste considerazioni, appare plausibile ritenere che il governo italiano, consapevole delle difficoltà di perseguire nel Mediterraneo un'integrazione commerciale a pieno titolo, abbia sostenuto un orientamento che trasferiva su questo spazio le medesime direttrici di competitività di mercato e di stimolo all'iniziativa privata e alla professionalizzazione già sperimentate sul fronte intracomunitario. Trasposta sul terreno agricolo e mediterraneo, tuttavia, tale impostazione assumeva tratti più ambigui e contraddittori, perché riproponeva in forma acuta la dicotomia tra l'integrazione economico-commerciale degli interessi agricoli concorrenti dei paesi terzi e la difesa di assetti produttivi interni che continuavano a rappresentare un presidio di tenuta sociale ed economica in ampie aree del Mezzogiorno. Le reticenze e le titubanze che hanno contraddistinto l'iniziativa italiana nella parabola dell'integrazione euromediterranea degli anni Ottanta e dei primi anni Novanta vanno ricondotte, in ultima analisi, a un margine di azione dell'Italia relativamente ristretto, compreso tra crescenti vincoli di bilancio comunitari, nuove ambizioni di modernizzazione e persistenti asimmetrie strutturali del mercato comune.

[1169] L. Coppolaro, *Globalizing GATT: The EC/EU and the Trade Regime in the 1980s-1990s*, in «Journal of European Integration History», XXIV, 2, March 2018, pp. 335-352.
[1170] Pasquinucci, *Bettino Craxi e la Comunità europea negli anni Ottanta*, cit., p. 83.

CONCLUSIONI – Ultime osservazioni, sviluppi recenti e proposte per il futuro

Il lavoro di tesi ha scelto di concentrarsi su alcuni snodi di fondo, sviluppati lungo una scansione in più parti. Dopo una prima parte dedicata alla discussione della letteratura sulla PAC e sullo sviluppo agricolo italiano, l'analisi si è soffermata sul ruolo dell'Italia nella definizione della logica economico-istituzionale entro cui la politica agricola comune fu concepita come elemento costitutivo dell'integrazione europea e come strumento di gestione differita della liberalizzazione multilaterale del comparto agricolo. Si è quindi analizzato come questa logica si sia tradotta, nel caso italiano, in una ristrutturazione specifica degli equilibri produttivi. L'ingresso nel mercato comune e l'applicazione graduale degli strumenti comunitari hanno accompagnato la riduzione del peso delle colture estensive meno competitive e, parallelamente, hanno favorito la valorizzazione delle produzioni mediterranee – come il vino, l'olio e l'ortofrutta.

Nella parte terza, la tesi ha mostrato come la PAC sia stata uno dei luoghi in cui si è ridefinito il rapporto tra Stato, mercato e interessi organizzati, facendo dell'agricoltura un laboratorio anticipatore di tensioni che avrebbero investito più tardi l'insieme dello Stato sociale europeo. Infine, la tesi ha affrontato il problema delle esternalità negative prodotte dalla dinamica agricola comunitaria sul quadro euromediterraneo. L'analisi delle politiche di protezione interna, delle eccedenze e degli strumenti di gestione delle scorte ha messo in luce come le scelte compiute all'interno della CEE abbiano contribuito a ridisegnare, talvolta in modo conflittuale, i rapporti con i paesi della sponda sud, sovrapponendo alla funzione di riequilibrio territoriale all'interno della Comunità nuove linee di frizione lungo il perimetro mediterraneo. In questo intreccio tra integrazione agricola, specializzazione produttiva e proiezione esterna si colloca il terreno su cui la ricerca ha scelto di misurare i limiti e le ambivalenze del "modello" agricolo europeo.

La ricostruzione condotta in questa tesi suggerisce che la nascita e l'evoluzione della Politica agricola comune non possano essere comprese soltanto in termini macroeconomici o di ingegneria istituzionale. Esse vanno collocate dentro una più ampia vicenda politica, nella quale i governi degli Stati membri cercarono di conciliare

l'apertura dei mercati con la stabilità sociale interna, facendo dell'agricoltura uno dei terreni privilegiati su cui sperimentare questa difficile mediazione.

La PAC fu concepita fin dagli ultimi anni Cinquanta come una condizione necessaria per dare credibilità al progetto di Mercato comune. L'idea di un'unione doganale priva di un quadro condiviso per l'agricoltura appariva difficilmente sostenibile. Ma, al contempo, la PAC interveniva su un altro piano, meno esplicito ma non meno decisivo. Le due guerre mondiali avevano sedimentato, in ampi strati della popolazione, una memoria concreta della fame, del razionamento alimentare, di una miseria materiale che non apparteneva solo ai ceti subalterni ma attraversava trasversalmente le società nazionali europee. Non si trattava soltanto di evitare il ripetersi materiale delle condizioni vissute durante i conflitti, ma di impedire che nello spazio pubblico potessero affacciarsi, anche solo in forma di possibilità, situazioni percepite come analoghe: penuria, code, tessere annonarie, dipendenza dalle reti sommerse del mercato nero. La PAC si iscrive dentro questo orizzonte di lunga durata come dispositivo di governo della scarsità: il suo obiettivo prioritario era garantire, in modo stabile e prevedibile, gli approvvigionamenti alimentari interni, compensando fra l'altro l'interruzione e la crescente inaffidabilità delle correnti commerciali di cereali dall'Europa orientale prodotte dalla frattura della guerra fredda.

Se si sposta lo sguardo dal solo piano interno a quello delle relazioni economiche internazionali, la costruzione di una politica agricola comune per i sei paesi fondatori assume un significato ulteriore. Dotare la Comunità di un regime agricolo unitario significava conferire agli Stati membri una soggettività negoziale coerente e riconoscibile verso l'esterno, trasformando una somma di politiche nazionali in un blocco dotato di interessi propri e di una propria capacità di iniziativa, capace di fungere da sede di sintesi delle istanze nazionali e di elaborazione di un comune interesse europeo. La PAC può allora essere letta come uno strumento di stabilizzazione a doppia articolazione, interna ed esterna. Sul piano interno, essa mirava a garantire livelli prevedibili di reddito agricolo, un quadro relativamente stabile di prezzi e la sicurezza degli approvvigionamenti; sul piano esterno, consentiva di dilazionare l'apertura del comparto agricolo, circoscrivendo l'impatto dei processi liberalizzatori che investivano il commercio mondiale nel quadro dei rapporti multilaterali. La politica agricola comune nasce così, fin dalle sue origini,

come dispositivo che protegge al tempo stesso un equilibrio sociale interno e una posizione negoziale nei confronti del resto del mondo.

Per l'Italia questa architettura presentava al tempo stesso costi e opportunità. Sin dalla conferenza di Messina del 1955, e ancor più dopo l'incontro di Stresa del 1958, il paese si accostò al progetto della CEE nella consapevolezza di portare al tavolo una bilancia agroalimentare strutturalmente deficitaria. Come abbiamo potuto vedere nel capitolo II, l'economia italiana era infatti sempre più costretta a importare cereali, carni e mangimi in quantità crescenti, mentre i consumi interni si spostavano verso diete più ricche di proteine animali. Si delineava in tal modo una forma di liberalizzazione anomala, rovesciata rispetto al modello canonico secondo cui l'apertura commerciale consente di accedere a beni a costi decrescenti. L'Italia scelse deliberatamente di collocarsi entro un regime che limitava il ricorso ai fornitori extracomunitari più competitivi sul piano dei prezzi, nella convinzione che, sul versante agricolo, vi fossero margini di compensazione affidati alle produzioni mediterranee a più alto valore aggiunto e che, sul versante industriale, l'accesso al Mercato comune aprisse prospettive di sviluppo ritenute prioritarie rispetto al sacrificio immediato sul costo degli approvvigionamenti. La PAC fu dunque accettata come parte di un compromesso più ampio: sopportare, in agricoltura, oneri redistributivi immediati per la crescita in altri settori e, nel medio periodo, valorizzare quelle filiere che meglio si prestavano alla competizione intracomunitaria.

La traiettoria dell'agricoltura meridionale rende particolarmente evidente questo meccanismo. L'unione doganale e il sistema di preferenze intracomunitarie aprirono spazi inediti per le filiere del vino, l'olio d'oliva e l'ortofrutta, settori nei quali l'Italia e il *Midi* francese potevano svolgere il ruolo di fornitori di riferimento al posto delle ex colonie nord-africane. La barriera esterna comune schermava i produttori europei dalla concorrenza del Mediterraneo extra-CEE, mentre gli strumenti di sostegno garantivano un quadro di relativa stabilità ai redditi agricoli interni. L'OCM vino del 1970, orientata più al governo dell'offerta e all'innalzamento degli standard che al sostegno generalizzato dei prezzi, segnala in anticipo rispetto ad altri comparti la ricerca di un equilibrio tra protezione, qualificazione e capacità di esportazione. Nel vino, più che altrove, si sperimentò una "liberalizzazione controllata" che cercava di coniugare l'ordinamento del mercato con la tutela delle posizioni acquisite dei produttori.

Questa ricomposizione economica ebbe una forte dimensione politica. Il sistema di intervento comunitario veniva canalizzato attraverso reti di rappresentanza e mediazione che, nel caso italiano, facevano perno sul rapporto tra la Democrazia cristiana e le maggiori organizzazioni professionali agricole, come la Coldiretti e la Confagricoltura. Per almeno tre decenni, la PAC fornì risorse che la politica governativa convertì in protezione sociale e in consenso elettorale nelle campagne. Nel corso degli anni Cinquanta e Sessanta si delineò un doppio movimento che investì in profondità la struttura produttiva. Da un lato, il peso dell'agricoltura sul valore aggiunto complessivo dell'economia imboccò un sentiero di progressivo ridimensionamento, segnalando l'avanzata di un sistema sempre più industriale e terziario. Dall'altro, l'aumento della concentrazione imprenditoriale nel settore primario – attraverso aziende di maggiori dimensioni e meglio capitalizzate – contribuì a modificare la composizione interna del mondo rurale e ad alimentare, pur in modo selettivo, una crescita dei redditi medi per occupato. Questa dinamica attenuava almeno in parte il divario storico tra città e campagna[1171]. Il riallineamento relativo delle condizioni di vita nelle aree rurali fu reso possibile dall'espansione dei trasferimenti pubblici e, a partire dagli anni Sessanta, dall'afflusso di risorse connesse all'adesione alla PAC, che permisero di accompagnare la riconversione produttiva senza rompere il compromesso sociale su cui si reggeva la democrazia repubblicana.

Il forte interventismo agricolo introdotto dapprima dalla CEE e, dagli anni Sessanta, con i due piani verdi, anche dallo Stato italiano non va letto come il riflesso di una particolare sensibilità delle classi di governo verso il settore primario. I radicati legami della DC con il mondo rurale non si tradussero, infatti, in una volontà politica specifica di invertire le tendenze macroeconomiche di lungo periodo dell'agricoltura, che continuò a essere considerata in posizione subordinata rispetto ai veri assi strategici dell'intervento pubblico, individuati prima nell'industria e poi nel terziario avanzato. Anche il tentativo, promosso dagli ambienti della sinistra democristiana, di correggere il

[1171] C. Barberis, *Capitale umano e Stratificazione sociale nell'Italia agricola secondo il 6° censimento generale dell'agricoltura 2010*, Roma, Istituto nazionale di statistica, 2013, p. 13. «Modello della concentrazione in atto nel settore vegetale, è stato per lungo tempo preso quello che accadeva nell'allevamento. Nel 1961, in occasione del primo censimento agricolo dell'Istat, - non ancora sottoposto dall'Istat al meritorio processo di revisione che garantisce la perfetta comparabilità dei successivi, dal 1982 in poi - 1.537.500 aziende si contendevano la presenza di 9.485.000 capi bovini, ad una media di 6,2 per stalla. Nel 1982, data a partire dalla quale muovono le nuove serie autenticate, le stalle erano già ridotte a 499.000 e a 8.635.000 abitanti, con una media di 17,3 capi».

relativo immobilismo maturato nelle stagioni degasperiana e dorotea si scontrò con un quadro macroeconomico che non sollecitava svolte profonde: l'assetto protezionistico della PAC e le prospettive di crescita garantite dal ciclo dei "trenta gloriosi" non imposero, di fatto, un ripensamento radicale della rotta seguita dalla politica agraria.

A partire dagli anni Settanta, tuttavia, la trama di equilibri che aveva retto la PAC cominciò progressivamente a incrinarsi. La contrazione dell'occupazione agricola, l'aumento dei costi del sostegno sul bilancio comunitario e il moltiplicarsi delle critiche internazionali ai regimi di protezione europei, cui si è fatto più volte riferimento nei capitoli precedenti, resero sempre più evidente il carattere difficilmente sostenibile del vecchio assetto. Lo choc petrolifero del 1973 e il successivo aumento dei costi energetici aggravarono il problema, mentre il venir meno del sistema dei cambi fissi e la crescente instabilità monetaria misero a nudo le inefficienze di un regime di prezzi amministrati che funzionava tanto meno quanto più le valute oscillavano. La crisi della PAC maturò così non tanto per una improvvisa implosione delle sue contraddizioni interne, quanto per l'irrigidirsi di un quadro esterno in cui la fine della crescita "sicura" e l'ingresso in una fase di stagnazione inflazionistica rendevano meno giustificabile, agli occhi dei governi e dei consumatori urbani, il costo crescente di un'agricoltura iperprotetta. A ciò si aggiunse, tra anni Sessanta e Ottanta, l'emergere di una sensibilità ambientale trasversale nelle società europee, che mise progressivamente in discussione un modello fondato sulla massimizzazione delle rese, contribuendo a rendere politicamente necessario un ripensamento complessivo della PAC. Il profilo ambientale è stato considerato nella tesi solo in forma marginale; proprio per questo esso sembra prestarsi a ulteriori approfondimenti sulla cosiddetta *green turn* della PAC, dalla riconfigurazione degli strumenti di sostegno fino all'integrazione degli obiettivi climatici e di tutela della biodiversità nel disegno complessivo delle politiche agricole europee[1172].

La PAC fu allora riorientata, in maniera graduale e conflittuale, da un sistema centrato sul presidio generalizzato dei prezzi e dei redditi verso politiche più selettive, mirate alla ristrutturazione produttiva e territoriale. L'allargamento della CEE alla Grecia, alla Spagna e al Portogallo degli anni Ottanta rimetteva in discussione i vantaggi

[1172] Laschi ha il merito di aver aperto una pista di ricerca specifica sul tema della nuova sensibilità legata alla sostenibilità ambientale nella CEE e delle sue ricadute sulla PAC, prendendo le mosse dalla figura di Mansholt. Cfr. G. Laschi, *Durable dans les attentes, non durable dans la réalité: le développement durable de la PAC à l'épreuve des faits, 1957-2008*, in «Journal of European Integration History», XXIV, 1, January 2018, pp. 31-58.

localizzativi dell'agricoltura meridionale italiana, intensificando la concorrenza proprio nei comparti mediterranei con cui si era cercato di compensare il disavanzo agroalimentare. La prudenza italiana sulla tempistica di piena adesione dei nuovi membri alla PAC va letta in questa chiave difensiva.

Sul piano interno, l'industrializzazione incrinò i presupposti stessi su cui si era retto lo scambio politico tra partiti e campagne. Lo svuotamento demografico di ampie aree agricole, l'invecchiamento dei conduttori, la diffusione di nuovi modelli imprenditoriali e organizzativi ridussero la capacità dei vecchi strumenti distributivi di produrre lo stesso tipo di legittimazione politica. I nodi di gestione agricola, dovuti alla crisi inflazionistica, imposero alla DC di riconsiderare la propria strategia nel settore primario. Come abbiamo visto nel capitolo III, attorno alla figura di Marcora si articolò un progetto che puntava a utilizzare il nuovo quadro regionale per costruire un rapporto più strutturato tra enti periferici e centro e accompagnare così la ristrutturazione del settore primario. Anche questa strategia, tuttavia, risultò fortemente condizionata dall'evoluzione del quadro macroeconomico: la crisi valutaria e l'ingresso nello SME ridussero lo spazio per politiche espansive e resero ancora più fragile la capacità democristiana di rappresentare in modo efficace gli interessi del mondo rurale.

La crisi della Democrazia cristiana, e in parte anche quella del PCI, può essere ricondotta al progressivo smantellamento del protezionismo agricolo comunitario. L'indebolimento dei partiti di massa sembra infatti coincidere con la crisi di un modello di rappresentanza in cui protezione, modernizzazione e appartenenza politica si erano a lungo tenute insieme anche grazie alla mediazione offerta dalla PAC.

Per oltre un trentennio l'adesione al progetto europeo e al regime agricolo comunitario ha offerto alla Democrazia cristiana uno strumento privilegiato di governo delle campagne. La PAC ha consentito di mobilitare risorse redistributive crescenti, di accompagnare con un grado relativamente contenuto di conflittualità la transizione verso un'agricoltura più capitalizzata e di legare tale processo a un orizzonte politico di appartenenza che si alimentava anche della capacità dello Stato – e della DC in particolare – di "proteggere" il mondo rurale. In questo intreccio fra integrazione europea, sostegno ai redditi agricoli e costruzione di consenso si è retta, per una lunga fase, una parte cruciale dell'equilibrio repubblicano nelle regioni contadine e nel Mezzogiorno interno.

La storiografia ha in larga misura eluso questo profilo. Al di là di pochi accenni dispersi, la crisi della DC è stata perlopiù letta in chiave istituzionale, giudiziaria o confessionale, privilegiando letture dedicate al logoramento del partito-Stato, alle inchieste di Tangentopoli e alla trasformazione del cattolicesimo politico[1173], e lasciando in ombra l'effetto di lungo periodo esercitato dalla riconfigurazione delle politiche agricole comunitarie sui canali tradizionali di rappresentanza delle campagne. Collocare la parabola democristiana all'interno della traiettoria della PAC e delle sue successive riforme permette invece di illuminare un versante finora poco tematizzato delle ragioni della perdita di tenuta del gruppo democristiano nell'Italia di fine secolo.

Se l'integrazione agricola comunitaria ha contribuito a rendere possibile la transizione italiana verso un'economia industriale e poi post-fordista, occorre chiedersi fino a che punto la progressiva erosione di quella stessa architettura di protezione abbia inciso sulla disarticolazione dei tradizionali canali di rappresentanza politica delle campagne. L'ipotesi – qui soltanto evocata – è che il declino dei partiti di massa non possa essere compreso indipendentemente dalla trasformazione delle forme di mediazione tra Stato e società rurale e dalla fine di quell'intreccio fra sviluppo agricolo, redistribuzione e appartenenza politica che la PAC aveva, per decenni, contribuito a rendere praticabile. Affrontare in modo sistematico tali nessi richiederebbe un diverso disegno di ricerca sulle trasformazioni culturali della società rurale italiana e del sistema politico nazionale; il percorso ricostruito per il settore agricolo meridionale suggerisce tuttavia che proprio sul terreno delle politiche agricole, e delle loro eredità, si possono cogliere alcune delle fratture di lungo periodo tra integrazione europea, mutamento sociale e crisi delle culture politiche del Novecento.

[1173] La letteratura è ampia; per ragioni di sintesi si rinvia ad A. Giovagnoli, *Il partito italiano. Storia della Democrazia cristiana 1942-1994*, Roma-Bari, Laterza, 1996; P. Scoppola, *La repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico 1945-1996*, Bologna, il Mulino, 1997; G. Formigoni, P. Pombeni, G. Vecchio, *Storia della Democrazia cristiana (1943-1993)*, Bologna, il Mulino, 2013. Questi volumi hanno tendenzialmente collocato il declino della DC entro la più ampia crisi del «regime dei partiti», inserendo la parabola democristiana nel quadro dei mutamenti del cattolicesimo politico e della trasformazione dello Stato sociale. In questa prospettiva, la crisi della DC viene ricondotta soprattutto al logoramento del modello del partito-Stato, ai processi di degenerazione partitocratica e alla ridefinizione delle forme di presenza e di mediazione del cattolicesimo nella sfera politica. Ginsborg ha spostato, invece, l'accento sul logoramento di lungo periodo della DC, inscritto nelle trasformazioni culturali della società italiana; non sviluppa tuttavia in modo specifico le conseguenze dirette dello spopolamento rurale e della riconfigurazione del mondo agricolo sulla crisi democristiana. P. Ginsborg, *Storia d'Italia dal dopoguerra a oggi*, Torino, Einaudi, 1989.

In questa direzione, le categorie proposte da Franco De Felice offrono una chiave di lettura utile anche per il mondo rurale e per la vicenda democristiana nelle campagne. De Felice colse, tra anni Sessanta e Settanta, il passaggio da un modello «militarizzato»[1174] di integrazione delle masse – fondato su appartenenze collettive forti, culture politiche organizzate e una fitta rete di mediazioni tra partiti, Chiesa e sindacati – a un modello «acquisitivo»[1175], incentrato sulla promessa di consumo, sulla mobilità individuale e su un accesso selettivo alle risorse. Questa trasformazione non riguardò soltanto le città e il lavoro industriale, ma investì anche la società rurale, modificando in profondità le forme di appartenenza e di partecipazione politica nelle campagne. Nella lettura di De Felice, lo slittamento verso il modello acquisitivo generava al tempo stesso elementi di liberazione dai vincoli del vecchio sistema e fattori di «disgregazione e di imbarbarimento» del tessuto civico, come ha osservato Ermanno Taviani ricorrendo proprio alle categorie defeliciane per interpretare la crisi del centro-sinistra[1176]. Già allora la direzione politica riformista appariva incapace di cogliere la portata delle trasformazioni sociali in atto e tendeva a subire, più che a governare, le dinamiche del nuovo modello.

Trasferire questo schema interpretativo alle campagne consente di aprire piste di ricerca innovative sulle implicazioni politiche dello svuotamento demografico rurale e della progressiva marginalizzazione simbolica del mondo contadino nel canone nazionale. Spopolamento, declino della centralità del rurale nell'immaginario collettivo e ridefinizione della "questione agricola" non furono solo effetti collaterali dello sviluppo, ma momenti di un mutamento di paradigma antropologico che investì direttamente le forme di partecipazione politica nelle aree agricole. In questo quadro, il radicamento politico e culturale della DC nelle campagne si affievolì proprio mentre – e in larga misura perché – il regime comunitario perdeva il carattere di protezione espansiva che aveva contrassegnato la fase originaria della PAC; nel frattempo, la mediazione democristiana si rivelava sempre meno capace di tradurre le nuove traiettorie «acquisitive» della società rurale.

[1174] Il tema è stato discusso nel capitolo II di questa tesi.
[1175] De Felice, *Nazione e crisi*, cit., pp. 69ss.
[1176] E. Taviani, *Il primo centro-sinistra e le riforme 1962-1968*, in «Annali della Facoltà di Scienze della Formazione Università degli studi di Catania», vol. 3, 2004, pp. 323-368. La citazione è a p. 348.

Letta attraverso questa lente, la crisi della Democrazia cristiana può essere interpretata come l'esito di un processo più lungo di riassetto sociale, in cui il cattolicesimo politico si trovò a inseguire, più che a governare, la «grande trasformazione»[1177] post-agraria della società italiana. Di fronte allo svuotamento demografico delle campagne, alla riconfigurazione dei ceti rurali e al mutamento delle forme di integrazione economica, le tradizionali strutture di mediazione collettiva riconducibili alla DC – il partito, le organizzazioni professionali, le reti associative e parrocchiali – finirono per perdere gran parte della loro capacità di organizzare interessi, identità e appartenenze politiche nel mondo rurale, rendendo più fragile e meno scontato il legame tra popolazione contadina e universo cattolico-democristiano. È su questo terreno, ancora poco esplorato, che l'impiego delle categorie di De Felice consente di ricomporre in un'unica prospettiva la parabola della PAC, il logoramento del nesso fra Stato e società rurale e il declino di lungo periodo della Democrazia cristiana.

Una risposta a questo interrogativo eccede gli obiettivi di partenza della tesi. Il finanziamento del progetto dottorale, previsto nell'ambito dei dottorati innovativi per la Pubblica Amministrazione (DM 351/2022), è legato all'obiettivo di leggere le trasformazioni più recenti della politica agricola alla luce del suo sviluppo storico e delle tensioni politiche che ne hanno accompagnato la progettazione e le riforme, in modo da poter proporre possibili linee di miglioramento dell'azione pubblica nel settore. Come abbiamo visto, l'indagine ha messo in evidenza come la parziale dismissione del protezionismo comunitario rappresenti la principale trasformazione dell'intervento europeo nel settore agricolo negli ultimi decenni. La fine della Guerra fredda coincise con una stagione di profonda ridiscussione della struttura della Comunità europea, che investì inevitabilmente anche la PAC. La riforma MacSharry del 1992 segnò una cesura nell'impianto della PAC, riducendo il sostegno tramite prezzi amministrati e introducendo meccanismi più aderenti ai segnali di mercato e ai vincoli internazionali. L'intervento perseguiva obiettivi interni di riequilibrio e contribuì ad agevolare la conclusione dell'Accordo sull'Agricoltura nell'ambito dell'Uruguay Round (1986-1994). L'istituzione dell'Organizzazione mondiale del commercio nel 1995 comportò impegni

[1177] Il riferimento è al famosissimo testo di Karl Polanyi, *La grande trasformazione. Le origini economiche e sociali della nostra epoca*, Torino, Einaudi, 2010.

vincolanti anche per il settore primario, con obblighi di riduzione del sostegno interno e delle barriere commerciali verso l'esterno[1178].

La leva principale con cui la CEE/UE si adeguò al nuovo quadro internazionale fu il taglio dei prezzi d'intervento nei principali regimi di OCM[1179], accompagnato dall'introduzione, per alcuni prodotti, di pagamenti diretti a favore degli agricoltori, calcolati su rese/aree o capi di riferimento e dunque solo parzialmente disaccoppiati dalla produzione corrente. Tali trasferimenti non remuneravano più il prezzo del prodotto, ma compensavano la perdita di reddito derivante dal taglio dei prezzi, separando il sostegno pubblico dall'output effettivo. In termini economici, l'attenuazione del nesso prezzo-quantità mirava a riportare le decisioni di semina e allevamento sotto la disciplina della domanda effettiva, riducendo le sovrapproduzioni e, per riflesso, il ricorso alle misure di smaltimento e alle restituzioni alle esportazioni. Il nuovo impianto non eliminò il sostegno, ma ne modificò la metrica e il punto di applicazione, spostando il baricentro dal prezzo al reddito e aprendo la via a una gestione più mirata e differenziata degli incentivi, come l'obbligo di *set-aside*[1180].

La riforma Fischler del 2003, dal nome del Commissario all'Agricoltura Franz Fischler sotto la presidenza della Commissione Prodi, consolidò e generalizzò la traiettoria avviata un decennio prima. Approvata a Lussemburgo il 26 giugno 2003 e attuata con i regolamenti pubblicati il 29 settembre dello stesso anno, essa puntava ad assorbire i diversi pagamenti "accoppiati", cioè i sostegni ancora legati a specifiche produzioni o superfici coltivate, in un regime di "pagamento unico aziendale" (PUA) disaccoppiato[1181]. Per il calcolo dell'importo a ogni singolo beneficiario gli Stati membri potevano adottare tre impostazioni alternative: una storica, che calcolava gli importi come

[1178] Da allora si è aperta una fase di revisione delle linee tariffarie sui prodotti agricoli e alimentari. Nel 2014 circa il 71% del valore delle importazioni agroalimentari è entrato nell'Unione a dazio zero, per un ammontare di 72 miliardi di euro. L'accordo sull'agricoltura dell'OMC, in «Note sintetiche sull'Unione europea», p. 3. Le «Note sintetiche» offrono indicazioni utili su svariati temi riguardanti l'integrazione europea e le relazioni esterne della CEE e dell'UE. Il documento è disponibile al seguente URL: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches_techniques/2013/050207/04A_FT(2013)050207_IT.pdf (ultimo accesso il 5 novembre 2025).

[1179] I tagli erano pari a circa 35% per i cereali, con effetti discendenti sul costo dei mangimi, e in riduzioni ulteriori di 10% per il lattiero-caseario e 15% per la carne bovina. Sotte, *La politica agricola europea*, cit., p. 70.

[1180] F. Sotte, *Sviluppo rurale: una nuova stagione del regionalismo*, in «La Questione agraria», 57, febbraio 1995, pp. 7-14.

[1181] P. De Castro, *Verso una nuova agricoltura europea,* Roma, Agra Editrice, 2004; *Verso la nuova PAC. La riforma del giugno 2003 e la sua applicazione in Italia*, De Filippis F. (a cura di), in «Quaderni del Forum Internazionale dell'agricoltura e dell'alimentazione», n. 4, febbraio 2004.

media degli aiuti percepiti nel triennio 2000-2002; una regionalizzata, cioè con titoli di valore uniforme calcolati per ettaro su base geografica; e una ibrida tra i due sistemi.

I governi di Regno Unito e di Germania optarono per la regionalizzazione, mentre l'Irlanda del Nord, la Danimarca, la Svezia, il Lussemburgo e la Finlandia adottarono una soluzione ibrida. La maggior parte degli altri Stati membri, comprese le aree di Galles e Scozia, mantenne invece la base storica[1182]. Anche il governo italiano – il secondo governo Berlusconi, di cui era ministro dell'agricoltura l'esponente di Alleanza nazionale Gianni Alemanno – scelse l'impostazione storica. La cristallizzazione degli importi lungo traiettorie pregresse serviva probabilmente a ridurre i costi politici della transizione e a preservare, nel breve periodo, la competitività delle filiere più esposte, evitando strappi redistributivi e rinviando a fasi successive l'eventuale ristrutturazione dell'economia agricola interna. Tale scelta metteva però in luce i limiti impliciti della riforma Fischler, che consentiva il protrarsi di una situazione nella quale soggetti analoghi per status e comportamenti economici ricevevano pagamenti disaccoppiati tra loro assai differenziati, in virtù di parametri storici riferiti a un passato ormai remoto.

Tra le opzioni rimesse alla discrezionalità nazionale dalla riforma del 2003 vi era la possibilità di introdurre pagamenti supplementari orientati al sostegno di pratiche agricole considerate strategiche sul piano ambientale, della qualità alimentare e del rafforzamento della commercializzazione. La base giuridica risiedeva nell'articolo 69 del regolamento CE n. 1782/2003, noto come regolamento "orizzontale" in quanto disciplinava l'insieme dei pagamenti diretti della nuova Politica agricola comune[1183]. Nel primo ciclo applicativo lo strumento trovò impiego soprattutto nei paesi della sponda mediterranea con l'eccezione della Francia, mentre nell'Europa settentrionale l'interesse risultò più circoscritto. L'Italia fece registrare il ricorso più esteso[1184].

[1182] A. Frascarelli, *Modello storico e regionale: un'analisi economica e politica del disaccoppiamento nella riforma della PAC*, in «Politica Agraria Internazionale», n. 2, aprile-giugno, 2006.

[1183] Più precisamente, l'articolo 69 riconosceva agli Stati membri la facoltà di trattenere fino al 10% del *plafond* nazionale dei pagamenti disaccoppiati per ciascun comparto elencato nell'allegato VI del regolamento. Le risorse così accantonate potevano essere destinate a pagamenti supplementari, accoppiati alla quantità prodotta, alla superficie coltivata o al numero di capi allevati, con l'obiettivo di incentivare pratiche agricole di qualità e a elevata compatibilità ambientale. Occorre inoltre precisare che gli importi trattenuti ai sensi dell'articolo 69 confluivano in *plafond* settoriali vincolati e potevano essere utilizzati esclusivamente per erogazioni a favore dei produttori del medesimo comparto da cui proveniva la trattenuta.

[1184] L'Italia spese la quota maggiore in tutta l'Unione, sia in valore assoluto, oltre 185 milioni di euro, sia in rapporto al massimale nazionale per i pagamenti diretti, pari al 4,9%. Seguivano la Grecia con il 4,7% e la Finlandia con il 2,8%. F. De Filippis, A. Frascarelli, *Qualificare il primo pilastro della Pac: proposte per un'applicazione selettiva dell'articolo 69*, Gruppo 2013 – Politiche europee, sviluppo territoriale, mercati. Forum internazionale dell'agricoltura e dell'alimentazione, Working paper n. 2, maggio 2007. URL:

Ancora una volta, il maggiore ricorso dell'Italia all'art. 69 rispose meno a un disegno di efficienza allocativa e più all'esigenza di attenuare i rischi connessi al disaccoppiamento totale. Una volta definiti i plafond settoriali, infatti, l'applicabilità dello strumento era condizionata dai criteri di ammissibilità per le aziende stabiliti a livello nazionale. Il confronto tra amministrazioni centrali e regionali, sotto la pressione degli interessi organizzati, condusse alla selezione di requisiti ampi e poco incisivi, che finirono per premiare pratiche già diffuse. L'applicazione assunse così un profilo prevalentemente redistributivo, sostanzialmente "a pioggia", in tensione con la natura selettiva e premiale della misura originaria[1185].

La ristrutturazione della PAC investì anche l'architettura finanziaria del FEOGA, al punto che la Commissione ne propose la soppressione e in suo luogo chiese la creazione di due strumenti distinti, ovvero il Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) per i pagamenti diretti e le misure di mercato, e il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) per finanziare gli interventi di natura strutturale e le politiche di sviluppo rurale. Vale la pena ricordare che, in termini quantitativi, all'inizio degli anni Duemila la PAC continuava ad assorbire una quota molto alta del bilancio comunitario, attestandosi intorno al 40-45%. Si trattava di un peso in diminuzione rispetto ai livelli superiori al 60-70% registrati negli anni Settanta, ma sufficiente a confermare l'agricoltura come il principale capitolo di spesa dell'Unione. La componente di garanzia (FEAGA) avrebbe continuato a rappresentare la quota maggioritaria delle risorse, mentre al FEASR sarebbe stata attribuita una frazione minoritaria ma crescente, in linea con il progressivo spostamento dell'attenzione verso lo sviluppo rurale. I due organi entrarono in operatività dal 1º gennaio 2007, in coincidenza con l'avvio del nuovo settennio di programmazione. Per l'occasione il Consiglio approvò anche gli Orientamenti strategici comunitari per il FEASR, che costituivano la base per definire il quadro di programmazione rurale[1186]. Ciascuno Stato membro avrebbe dovuto redigere un Piano strategico nazionale (PSN) per fissare gli obiettivi e le priorità territoriali e definire la ripartizione delle risorse

https://www.gruppo2013.it/wp-content/uploads/2019/11/WP-articolo-69-De-Filippis-Frascarelli.pdf (ultimo accesso il 5 novembre 2025). Il "Gruppo 2013 – Politiche europee, sviluppo territoriale, mercati" è un'iniziativa di analisi e confronto che opera nell'ambito del Forum internazionale dell'agricoltura e dell'alimentazione promosso da Coldiretti.

[1185] Ministero delle Politiche Agricole e Forestali, *Posizione governativa sull'attuazione della riforma della Politica Agricola Comune*, Roma, luglio 2004.

[1186] Decisione 2006/144/CE del Consiglio, del 20 febbraio 2006, relativa agli orientamenti strategici comunitari per lo sviluppo rurale (periodo di programmazione 2007-2013).

comunitarie tra le regioni. Il Piano era quindi la cornice dei Programmi di sviluppo rurale, la cui elaborazione, nel caso italiano, fu affidata al Ministero dell'agricoltura, in sinergia con le Regioni e le Province autonome.

Il disaccoppiamento rimase al centro del dibattito anche negli anni successivi. La questione riguardava soprattutto le modalità operative e la tempistica. Pur sostenendo un'impostazione regionale fondata su diritti uniformi per ettaro all'interno di aree omogenee, la Commissione dovette a lungo confrontarsi con la preferenza, prevalente tra gli Stati membri, per il mantenimento di pagamenti calcolati su basi storiche. La struttura dei cosiddetti titoli storici rifletteva infatti divari marcati di intensità produttiva e, nel caso italiano, contrapponeva la Pianura Padana alle aree più estensive o marginali del Mezzogiorno e dell'entroterra. Un'applicazione rigorosa del modello regionale avrebbe comportato una rilevante riallocazione di trasferimenti dalle zone ad alta produttività verso i territori meno specializzati, con inevitabili tensioni politiche ed economiche[1187]. Nondimeno, la traiettoria europea di medio periodo convergeva verso la regionalizzazione, rendendo il superamento dei titoli storici un passaggio difficilmente eludibile[1188].

Da questa angolazione acquista maggiore chiarezza il percorso graduale che portò la Commissione dal riconoscere la facoltà di attivare pagamenti supplementari per tipologie specifiche di agricoltura, prevista dall'articolo 69 del regolamento (CE) n. 1782/2003, al sostegno specifico dell'articolo 68 del regolamento (CE) n. 73/2009[1189], più flessibile e programmabile, e infine alla riforma della PAC 2014-2020, che introduceva la possibilità di applicare i pagamenti diretti su base regionale. L'articolo n.

[1187] Conviene precisare che il termine "regione" non rinviava necessariamente alle Regioni amministrative, ma a circoscrizioni agronomiche ed economiche definite dagli Stati membri in funzione di livelli comparabili di intensità produttiva, struttura fondiaria e dotazione infrastrutturale. Ci si può legittimamente chiedere se tale "regionalizzazione funzionale" non abbia contribuito a fornire un repertorio di confini e di etichette poi riutilizzato sul terreno politico. La costruzione discorsiva della "Padania" negli anni Novanta sembrò attingere anche a una rappresentazione implicita del Nord come spazio agricolo-industriale intensivo, distinto e distante dalle campagne meridionali. Non fu naturalmente la PAC a "inventare" la Padania; tuttavia, la segmentazione del territorio in aree omogenee per produttività e redditività offrì materiale simbolico a regionalismi "originali" che pretesero di fondarsi su differenze economiche, dalle quali ricavare identità locali alternative – o concorrenti – rispetto a quella nazionale.

[1188] F. De Filippis, *L'Health check della PAC: uno sguardo d'insieme*, in «La Questione agricola», 1, marzo 2009, pp. 143-165.

[1189] La riforma prese il nome di Health Check. Un primo sguardo all'argomento è offerto in F. De Filippis (a cura di), *L'Health Check della PAC. Una valutazione delle prime proposte della commissione*, Atti del workshop tenuto al Centro Congressi Roma Eventi Roma, 23 novembre 2007, Roma, Tellus, 2008; G. Anania, A. Tenuta, *Effetti della regionalizzazione degli aiuti nel Regime di pagamento unico sulla loro distribuzione spaziale in Italia*, Gruppo 2013, Working paper n. 9 ottobre 2008.

23 del regolamento (UE) n. 1307/2013, infatti, consentiva agli Stati membri di istituire una o più regioni, individuate secondo criteri come le caratteristiche agronomiche, la struttura produttiva, i profili socioeconomici o gli assetti amministrativi, e di attribuire a ciascuna di esse un plafond specifico per il pagamento di base. Il regolamento sui pagamenti diretti demandava inoltre ai governi nazionali un ampio ventaglio di scelte applicative, circa settanta e in parte sostanziali. Tale impostazione agevolò il raggiungimento dell'intesa, ma finì anche per generare un assetto disomogeneo, aperto a soluzioni nazionali eterogenee, e pose quindi il rischio di accrescere la frammentazione normativa e di attenuare, nella prassi, il carattere realmente "comune" della PAC[1190].

Nel caso italiano il Ministro delle politiche agricole del governo Renzi, Maurizio Martina, negoziò con le Regioni l'inserimento del principio di "regione unica" che prevedeva la convergenza dei titoli verso un unico valore medio per ettaro. Si trattava di una soluzione ancora una volta prudenziale perché tesa a contenere gli strappi redistributivi interni e funzionale ad ammortizzare il progressivo disimpegno della spesa pubblica nazionale nel settore. Le serie annuali del CREA documentano, dal 2000 al 2023, una riduzione delle erogazioni pubbliche prossima al dimezzamento e una marcata ricomposizione delle fonti di finanziamento: la quota nazionale è scesa dal 57% dei primi anni Duemila al 35% nel triennio 2021-2023, mentre i flussi comunitari sono saliti fino a rappresentare nel 2023 il 61% degli aiuti complessivi a tutta l'agricoltura[1191].

Alla riduzione della spesa pubblica corrispose un'accelerazione della ristrutturazione dell'economia agricola italiana. Nel 2024 la percentuale di occupati nel settore era scesa al 3,3%[1192]; mentre il valore aggiunto prodotto, pari a 44,4 miliardi di euro, corrispondeva al 2,3% circa del valore aggiunto complessivo, un dato che consentiva all'Italia di porsi al primo posto nell'Unione europea per valore aggiunto

[1190] La principale innovazione della PAC 2014-2020 risiede nella scomposizione dei pagamenti diretti in sei tipologie. Tre risultavano obbligatorie per tutti gli Stati membri: pagamento di base; pagamento aggiuntivo "verde" per clima e ambiente (greening); pagamento aggiuntivo per l'insediamento dei giovani agricoltori. Tre erano invece facoltative: pagamento ridistributivo; pagamento aggiuntivo per agricoltori operanti in aree con limitazioni naturali; aiuti accoppiati volontari. In via trasversale alle sei componenti era inoltre previsto uno schema semplificato per i beneficiari di importi contenuti (schema per i piccoli agricoltori), anch'esso opzionale per gli Stati membri.

[1191] I trasferimenti, che a inizio periodo incidevano per circa un terzo sulla produzione lorda vendibile e per oltre la metà sul valore aggiunto agricolo, nel 2023 si attestavano rispettivamente al 17,1% della PLV e al 32,4% del valore aggiunto agricolo. Centro per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria, *Annuario dell'agricoltura italiana, 2023*, Volume LXXVII, Centro di ricerca Politiche e Bioeconomia, Roma, 2024, p. 160. Sul punto, si vedano le tabelle a p. 161.

[1192] *Il mercato del lavoro agricolo*, in «creafuturo», 28 maggio 2024. URL: https://creafuturo.crea.gov.it/12831/?utm (ultimo accesso il 5 novembre 2025).

agricolo[1193]. Anche la struttura d'impresa è mutata. Il settimo Censimento dell'Istat del 2020 ha contato più di un milione di aziende agricole attive sul territorio. Si trattava di un livello ancora elevato ma comunque in calo se osservato nel lungo periodo. Basti solo considerare che rispetto al 1982 la diminuzione ha sfiorato i due terzi, mentre rispetto al solo 2010 essa si è attestata intorno al 30%. Anche in questo caso la dinamica è stata più pronunciata nelle regioni del Centro-nord[1194], ma processi trasversali di concentrazione imprenditoriale sono comunque osservabili in tutto il territorio nazionale. La maggiore conseguenza è stata il progressivo ridimensionamento numerico delle aziende a conduzione familiare e, in concomitanza, l'incremento del peso delle società di capitali in tutto il comparto agricolo[1195].

Questo riassetto ha trovato un potente volano nell'integrazione della filiera alimentare. L'industria agroalimentare figura tra i comparti più dinamici dell'economia italiana e ha contribuito a rendere, dal 2020, in avanzo la bilancia agroalimentare nazionale[1196]. Il suo profilo commerciale ne offre una misura convincente[1197]. L'Italia importa perlopiù materie prime e semilavorati, mentre esporta prevalentemente prodotti trasformati a elevato valore unitario[1198]. Una simile configurazione ha spinto le imprese

[1193] Se si considera l'intero sistema agroalimentare, ovvero l'insieme di settore agricolo e l'industria alimentare, delle bevande e del tabacco, la quota sul valore aggiunto nazionale ha raggiunto il 4,2%. Istat, Andamento dell'economia agricola, 2024, Statistiche Report, 28 luglio 2025. URL: https://www.istat.it/comunicato-stampa/landamento-delleconomia-agricola-anno-2024/ (ultimo accesso il 5 novembre 2025).

[1194] La Puglia è la prima regione per numero assoluto di aziende agricole. La regione conta oltre 191 mila unità. Essa è seguita dalla Sicilia con circa 142 mila e, a distanza, dalla Calabria con poco meno di 96 mila. Il baricentro dell'imprenditoria agricola risulta quindi ancora collocato nel Mezzogiorno, che concentra il 57,6% delle imprese attive sul territorio nazionale. I dati sono tratti dal portale Istat dedicato al Censimento. URL: https://esploradati.istat.it/databrowser/#/it/censimentoagricoltura (ultimo accesso il 5 novembre 2025).

[1195] Ibidem.

[1196] Si vedano i dati quantitativi forniti in CREA, *Commercio con l'estero dei prodotti agroalimentari 2020*, Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria, Roma, 2021. «Si tratta di un risultato di assoluto rilievo, considerando il deficit strutturale della bilancia agroalimentare negli anni passati, che solo cinque anni fa raggiungeva i cinque miliardi di euro. Nel 2020, invece, il valore positivo della bilancia agroalimentare supera i 2,6 miliardi». La citazione è a p. 11. L'impennata dei prezzi post-pandemia e dopo lo scoppio della guerra russo-ucraina ha riaperto il disavanzo per il biennio 2022-2023. Tuttavia, il 2024 ha visto un ritorno all'avanzo pari a 1,25 miliardi di euro, con un volume di esportazioni per 68,5 miliardi e di importazioni pari a 67,2 miliardi. Ulteriori dati sono forniti nel resoconto CREA, *Rapporto 2024 sul commercio estero dei prodotti agroalimentari*, vol. 33, Roma, 2025.

[1197] Nel 2023 il valore aggiunto dell'agroalimentare "ristretto" (agricoltura e industria alimentare) ha raggiunto 77,2 miliardi, circa il 4% del Pil nazionale. La parte maggiore, 40,5 miliardi, si deve all'agricoltura, i restanti 36,7 miliardi all'industria alimentare, ma il peso del comparto è cresciuto grazie soprattutto a quest'ultima (2% del Pil rispetto all'1,8% del 2022) più che all'agricoltura (2,2%, dopo il 2,1% del 2022). ISMEA, *Rapporto sull'agroalimentare italiano 2024*, Roma, novembre 2024, p. 12.

[1198] CREA, *Rapporto 2024 sul commercio estero dei prodotti agroalimentari*, cit., p. 25

verso strategie di qualità, di marca e di certificazione e ha rafforzato i meccanismi di coordinamento lungo la catena del valore. L'entrata a regime del Mercato unico europeo dal 1993 ha attenuato il tradizionale nesso tra la produzione locale e la trasformazione. Le filiere si sono così riorganizzate intorno a sistemi di approvvigionamenti globali e a dispositivi contrattuali più flessibili. All'europeizzazione dei flussi di esportazione alimentare italiani ha fatto seguito, come abbiamo visto, la loro progressiva *mondializzazione*. Gli effetti di questo assetto non sono stati però univoci. L'affermarsi dell'agroindustria ha contribuito a spostare il baricentro del potere contrattuale verso la trasformazione e la distribuzione, con ricadute talora penalizzanti per gli agricoltori. Gli assetti organizzativi e le relazioni tra questi ultimi, le imprese di trasformazione e la grande distribuzione organizzata sono diventati, quindi, sempre più determinanti nella formazione dei prezzi, nella gestione del rischio e nell'accesso ai mercati, e costituiscono una delle principali chiavi interpretative delle trasformazioni in corso.

D'altra parte, le traiettorie di sviluppo rurale italiane sono sempre più ancorate alla capacità imprenditoriale di valorizzare sul mercato i patrimoni immateriali connessi al cibo. Tale ancoraggio ha funzionato da volano competitivo per ampie porzioni del settore. Sul versante vitivinicolo, ad esempio, la specializzazione qualitativa ha conosciuto ritmi di crescita non trascurabili, seppur con alcune persistenti asimmetrie territoriali a favore delle regioni del Centro-Nord. All'inizio degli anni Venti del Duemila si contano in Italia oltre 400 vini a denominazione protetta tra DOC e DOCG. Le aree a più alta concentrazione di certificazioni sono il Piemonte, la Toscana e il Veneto. La ormai solida posizione del vino italiano sui mercati internazionali è attestata dai dati disponibili dell'export del 2023. Infatti, sono stati esportati oltre 21 milioni di ettolitri. Tra le destinazioni principali figurano gli Stati Uniti, la Germania e il Regno Unito. I dati confermano, dunque, l'inserimento sempre più convinto del vino italiano nei circuiti del mercato "del lusso"[1199].

La diffusione internazionale della cosiddetta dieta mediterranea ha contribuito a consolidare la domanda di vino nei mercati avanzati ridisegnandone allo stesso tempo la composizione qualitativa. In particolare, la conformazione della domanda tedesca e, più in generale, l'evoluzione dei gusti legati al consumo di vino nell'Europa settentrionale e

[1199] Dati estratti dal database dell'OIV. URL: https://www.oiv.int/it/what-we-do/country-report?oiv (ultimo accesso il 5 novembre 2025).

continentale, tradizionalmente orientata alla birra, suggeriscono che l'integrazione europea non si sia esaurita in un fenomeno di scala macroeconomica, misurabile solo attraverso gli indicatori dell'interscambio comunitario. Essa si è alimentata anche di processi lenti e cumulativi di osmosi culturale – nel caso specifico, alimentare – fra aree portatrici di abitudini differenti, che nel confronto reciproco hanno teso a ibridarsi e a intrecciarsi, generando nuove configurazioni della domanda e, per questa via, nuove forme di integrazione economica e sociale.

Lo sviluppo di modelli di turismo esperienziale ha indotto l'agricoltura ad aprirsi con maggiore decisione a forme di imprenditorialità terziaria collegate ai flussi turistici, riconfigurando lo spazio rurale da semplice area coltivabile a luogo visitabile e "consumabile". L'enoturismo, insieme alla più ampia valorizzazione dei paesaggi rurali e delle filiere, ha mirato a trasferire al prodotto un contenuto culturale, incorporandolo in narrazioni capaci di generare plusvalore simbolico ed economico[1200]. In questa direzione si colloca la legge n. 268 del 27 luglio 1999, che disciplina le "strade del vino" come itinerari segnalati e promossi mediante apposita cartellonistica, lungo i quali si concentrano risorse naturali, culturali e paesaggistiche nonché vigneti e cantine aperte al pubblico. Tali percorsi hanno consentito ai territori vitivinicoli di divulgare e commercializzare le proprie produzioni, traducendole in un'offerta turistica. Laddove le condizioni territoriali sono risultate favorevoli, questa politica ha attivato circuiti di sviluppo fondati sulla specializzazione qualitativa e sulla valorizzazione del patrimonio culturale, consolidando l'integrazione tra l'agricoltura, il turismo e l'identità locale[1201].

La presentazione del *Green Deal* europeo da parte della Commissione presieduta da Ursula von der Leyen costituisce una svolta periodizzante nella storia della PAC perché ha innestato in modo esplicito gli obiettivi climatici entro l'architettura dei sostegni agricoli, rilanciando la responsabilità "pubblica" dell'agricoltore quale tutore

[1200] Cfr. Lo storico economico Alberto Grandi ha messo in luce le molteplici "invenzioni della tradizione" che attraversano la cultura alimentare italiana, mostrando come, dietro la presunta antichità di ricette, pratiche e denominazioni, operi spesso un processo di costruzione narrativa. A. Grandi, *Denominazione di origine inventata. Le bugie del marketing sui prodotti tipici italiani*, Milano, Mondadori, 2018.

[1201] I. Bregoli, M. Hingley, G. Del Chiappa, V. Sodano, *Challenges in Italian wine routes: managing stakeholder networks*, in «Qualitative Market Research: An International Journal», XIX, 2, April 2016, pp. 204-224.

dell'ambiente e della biodiversità[1202]. La Commissione ha sollecitato un ri-orientamento delle risorse della PAC verso l'azione per il clima e ha chiamato i livelli di governo nazionali e locali a rendere sostenibili le filiere alimentari, riconoscendo che la transizione richiede una riconversione produttiva trasversale. Tale "ambientalizzazione" non nasce *ex novo*, ma prosegue traiettorie avviate almeno dalla Conferenza di Cork del 1996[1203] e ribadite vent'anni dopo con "Cork 2.0", dove lo sviluppo rurale è venuto esplicitamente connesso a obiettivi di ordine economico, sociale e ambientale di lungo periodo[1204].

La stagione di mobilitazione agricola esplosa tra il dicembre 2023 e i primi mesi del 2024 ha tuttavia rivelato il carattere controverso di questo passaggio. I blocchi stradali, avviati dagli agricoltori francesi e rapidamente emulati in altri Stati membri, hanno portato in superficie una crisi agricola europea tuttora irrisolta, legata soprattutto ai margini di redditività compressi dalla concorrenza extra-UE e alle nuove imposizioni di contenimento dell'impatto ambientale del *Green Deal*. Né gli aiuti all'agricoltura annunciati il 31 gennaio dal governo francese, né le concessioni avanzate dalla Commissione europea sono stati accolti favorevolmente dalle rappresentanze professionali, che hanno proseguito la protesta sino a progettare un'adunata di trattori a Bruxelles sul modello delle mobilitazioni di fine anni Sessanta per il Memorandum 1980[1205].

Il fatto che, in Paesi come l'Italia, le più recenti mobilitazioni abbiano indirizzato le proprie critiche non soltanto verso le decisioni della Commissione e dei governi UE, ma anche verso le principali sigle sindacali nazionali – emblematiche le polemiche contro il presidente di Coldiretti, Ettore Prandini[1206] – rappresenta un elemento di novità. Esso segnala un panorama agrario magmatico e in parte sfuggente alle stesse organizzazioni di rappresentanza, nonché una crisi di tenuta dei meccanismi di intermediazione sindacale e

[1202] Commissione europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni. Il Green deal*, Bruxelles, 11 dicembre 2019. Il documento è ricavabile all'URL: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0006.02/DOC_1&format=PDF (ultimo accesso il 5 novembre 2025).
[1203] Cfr. A. Buckwell, F. Sotte, *Coltivare l'Europa. Per una nuova politica agricola e rurale comune,* Roma, Licorno Editori, 1997.
[1204] Commissione europea, *Dichiarazione di Cork 2.0. Una vita migliore nelle aree rurali*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2016.
[1205] S.n., *Le proteste degli agricoltori arrivano a Bruxelles*, in «Internazionale», 1° febbraio 2024. URL: https://www.internazionale.it/ultime-notizie/2024/02/01/proteste-agricoltori-bruxelles (ultimo accesso il 5 novembre 2025).
[1206] R. Amato, A. Fraschilla, *La lenta rincorsa di Meloni e Coldiretti ai piccoli agricoltori delusi dal governo*, in «la Repubblica», 2 febbraio 2024.

partitico-politica che richiama, per certi versi, le difficoltà di aggregazione del voto rurale già avvertite dalla Democrazia cristiana negli anni Ottanta e Novanta[1207].

Eppure, come abbiamo osservato, il venir meno dei tradizionali riferimenti partitici del secondo dopoguerra favorì il reinserimento delle associazioni agricole entro schemi di tipo neocorporativo. Il vincolo esterno dell'integrazione europea spostò il baricentro decisionale verso dossier ad alto contenuto tecnico – dalla riforma della PAC alla gestione delle quote latte – valorizzando il capitale organizzativo e il *know-how* delle associazioni di categoria. Il governo guidato da Massimo D'Alema (1998-1999) istituzionalizzò tale dinamica attraverso l'introduzione dei "tavoli verdi", ovvero delle sedi di consultazione e negoziazione permanenti tra il Ministero delle Politiche agricole e le organizzazioni rappresentative; l'impostazione fu successivamente mantenuta anche dalle coalizioni di centrodestra[1208].

Un rapido confronto tra questa stagione e le mobilitazioni più recenti mette in luce i limiti di un assetto neocorporatista che oggi fatica a rappresentare compiutamente il settore agricolo. L'impatto della crisi economica successiva al 2008 ha reso più visibili le fragilità del mondo rurale italiano: nelle aree interne persistono sacche di marginalità sociale ed economica, mentre soprattutto nel Mezzogiorno sopravvivono pratiche di sfruttamento bracciantile. La diffusione del fenomeno del caporalato attesta l'esistenza di segmenti del mondo rurale che non riescono ad allinearsi ai ritmi e agli standard di crescita del resto dell'economia.

Un'ampia letteratura – cui si rinvia[1209] – ha chiarito il carattere non inedito del caporalato: lo sfruttamento del lavoro bracciantile ha tradizionalmente interessato

[1207] Anche il cosiddetto "movimento dei Forconi", sorto nei primi anni Dieci, ha visto la partecipazione di numerosi agricoltori e autotrasportatori siciliani, in prevalenza di orientamento politico di destra, che diedero vita – soprattutto tra il 2011 e il 2012 – a una mobilitazione fatta di blocchi stradali e autostradali, presìdi nei porti e proteste di piazza contro una generica "classe politica" e contro lo Stato fiscale. Nato inizialmente come protesta contro l'aumento del costo dei carburanti, i pedaggi, la pressione fiscale e le importazioni a basso costo ritenute lesive della produzione locale, il movimento assunse rapidamente i tratti di un composito fronte "anti-sistema", capace di aggregare, accanto agli agricoltori e agli autotrasportatori, segmenti di piccolo commercio e lavoro autonomo, in una cornice dichiaratamente antipartitica e ostile alle istituzioni rappresentative.

[1208] R. Lizzi, *Interest groups and political parties in Italian agricultural policy: powerful farmers with and without parties*, «Contemporary Italian Politics», VI, 3, 2014, p. 279.

[1209] D. Perrotta, *Vecchi e Nuovi Mediatori. Storia, Geografia ed Etnografia Del Caporalato in Agricoltura*, in «Meridiana», 79, gennaio 2014, pp. 193-220; M. Colucci, *Storia dell'immigrazione in Italia. Dal 1945 ai nostri giorni*, Roma, Carocci, 2018, pp. 29-47. Si tenga presente che l'agricoltura è stato il primo comparto economico ad essere stato investito, in Italia, da flussi immigratori di lavoro. I primi movimenti sono stati registrati alla fine degli anni Sessanta, quando alcuni braccianti tunisini raggiunsero i campi della Sicilia. Per una ricognizione di insieme, oltre all'importante saggio di Colucci, si vedano, tra gli altri, alcuni

l'agricoltura italiana, soprattutto meridionale. La sua persistenza oggi, spesso connotata dal ricorso alla manodopera immigrata debolmente sindacalizzata, non introduce di per sé una discontinuità; riporta invece in primo piano, in forma acuta, il nodo della formazione del prezzo alla vendita e della distribuzione del valore lungo la filiera. Gli esiti della modernizzazione hanno aggravato questo quadro: la liberalizzazione degli scambi, la concentrazione del potere d'acquisto a valle a favore della grande distribuzione organizzata e l'asimmetria contrattuale fra tanti fornitori frammentati e pochi acquirenti dominanti hanno compresso ulteriormente i margini a monte, mentre processi di spopolamento e abbandono hanno rarefatto i presìdi sociali e istituzionali nelle aree più fragili. Ne deriva una crisi che non riguarda soltanto le difficoltà di inserimento delle aziende nel mercato internazionale, ma investe l'identità stessa degli spazi rurali. Come ha osservato in modo icastico l'agronomo portoghese Fernando Oliveira Baptista, la minore proiezione agricola di queste aree non cede il passo ad altre realtà economiche oltre che ad una complessiva ristrutturazione della società extra-urbana. Lo spazio rurale è sempre meno agricolo ma fatica a diventare qualcos'altro[1210].

Dinanzi a tali nodi, individuare proposte migliorative puntuali non è un compito agevole. Più che avanzare indicazioni programmatiche in senso stretto, sembra più utile suggerire alcuni criteri di orientamento per una ristrutturazione complessiva delle modalità di gestione europee della materia agricola. Le più recenti evoluzioni hanno evidenziato soprattutto il problema del coordinamento verticale tra gli indirizzi del governo centrale e l'attuazione territoriale. Anche per questo, nel 2023, presso il Ministero dell'Agricoltura è stata istituita l'Autorità di gestione nazionale del PSN, allo scopo di gestire gli interventi nazionali finanziati dal FEAGA e dal FEASR, nonché di coordinare le singole Autorità di gestione regionali garantendo uniformità di intervento e di obiettivi sull'intero territorio[1211]. Il nuovo assetto ha ampliato la flessibilità degli strumenti, ma non ha risolto la frammentazione decisionale. Il tentativo di un coordinamento centrale continua a convivere con spinte centrifughe, alimentate

studi di taglio sociologico come M. I. Macioti, E. Pugliese, *L'esperienza migratoria. Immigrati e rifugiati in Italia*, Roma-Bari, Laterza, 2003; A. Colombo, G. Sciortino, *Gli immigrati in Italia. Assimilati o esclusi: gli immigrati, gli italiani, le politiche*, Bologna, il Mulino, 2004.

[1210] F. Baptista, *O Espaço Rural. Declinio de Agricoltura*, Lisbona, Celta Editora, 2010.

[1211] Completano il dispositivo gli Organismi pagatori, servizi designati dallo Stato membro o dalle sue articolazioni territoriali, cui competono la gestione, il controllo e la liquidazione delle spese a carico del FEAGA in regime di gestione concorrente e delle spese del FEASR, garantendo tracciabilità finanziaria, verifiche amministrativo-contabili e presidio della regolarità delle erogazioni.

dall'assenza di standard comuni di monitoraggio e da ampi margini discrezionali in capo alle amministrazioni regionali[1212].

Il nodo sembra non possa essere risolto solo con interventi di *governance* e di bilancio. La segmentazione su base regionale degli interventi agricoli riflette anche una disarticolazione territoriale degli interessi professionali prodotta dall'apertura dei mercati alimentari e dall'evoluzione delle filiere. In questa sede si ritiene che una funzione di mediazione e di sintesi su scala nazionale potrebbe ancora essere affidata alle associazioni di categoria per comporre i conflitti distributivi interregionali e tradurre le esigenze locali in piattaforme negoziali unitarie. Nonostante le difficoltà richiamate in precedenza, tali organizzazioni hanno mantenuto una significativa capacità di tenuta, che ha consentito loro di resistere all'indebolimento della politica e dei partiti. In una stagione segnata dalla crisi dei corpi intermedi, la Coldiretti continua a esprimere un radicamento imponente, con un corpo sociale superiore al milione e mezzo di iscritti e una rete capillare di federazioni regionali, federazioni interprovinciali e provinciali, Uffici di zona e migliaia di sezioni comunali. In parallelo, nel corso degli anni Dieci sono state sperimentate nuove forme di coordinamento tra le rappresentanze, come nel caso di Agrinsieme, che riunisce le aziende e le cooperative aderenti a Cia, Confagricoltura, Copagri e Alleanza delle cooperative agroalimentari (a sua volta articolata in Agci-Agrital, Confcooperative FedAgriPesca e Legacoop Agroalimentare). Nato nel gennaio 2013 e ulteriormente rafforzato dall'adesione di Copagri nel giugno 2015, Agrinsieme esprime il tentativo di riorganizzare la voce datoriale in forme più integrate, pur all'interno di un quadro di rappresentanza che, sul piano politico-istituzionale, appare complessivamente indebolito.

La tensione tra centro e periferia nelle scelte di intervento agricolo italiane si colloca entro i margini di discrezionalità definiti a livello comunitario e, a sua volta, contribuisce a ridefinirli. Le discussioni avviate nell'estate e nell'autunno 2025 sul quadro finanziario pluriennale 2028-2034 hanno reso particolarmente visibile questo intreccio. La proposta della Commissione di concentrare una parte consistente delle risorse oggi destinate alla PAC, allo sviluppo rurale e alla coesione in un unico Fondo nazionale e regionale, è stata presentata come una risposta alla necessità di semplificare i meccanismi

[1212] L'attuazione del Piano strategico nazionale è affidata ai Complementi per lo sviluppo rurale, subentrati ai precedenti piani regionali, che fissano priorità settoriali, criteri di selezione, modalità operative e cronoprogrammi. Camera dei deputati, *L'attuazione della politica agricola comune*, Servizio studi, n. 7, maggio 2025, p. 17.

di spesa e di adattarli alle priorità emergenti, lasciando una quota più ridotta di fondi vincolata ai pagamenti diretti agricoli[1213].

Sul piano politico, però, questa maggiore flessibilità rischia di tradursi in una ridefinizione silenziosa del baricentro della politica agricola, uno spostamento del fuoco dal livello comunitario a quello nazionale, e in parte regionale, senza una discussione esplicita sul grado di "europeizzazione" che si intende preservare. Le proteste delle organizzazioni professionali e le riserve espresse dal Parlamento europeo e dal Comitato delle regioni non riguardano solo l'entità delle risorse, ma investono il timore che la PAC venga progressivamente riconfigurata come semplice cornice di coordinamento di politiche agricole nazionali, anziché come politica comune dotata di una propria logica redistributiva e solidaristica[1214].

In una prospettiva di lungo periodo, la questione non si esaurisce quindi nel bilanciamento tra tagli e riallocazioni di bilancio. Essa pone il problema del livello al quale si ritiene legittimo collocare la frammentazione delle politiche, e della funzione che le si attribuisce. Come abbiamo visto, una certa quota di differenziazione territoriale può essere interpretata come strumento per adattare gli interventi alle specificità locali e regionali; oltre una certa soglia, però, il rischio è che la frammentazione eroda il carattere comune della politica, produca asimmetrie di trattamento difficilmente giustificabili e rafforzi forme di concorrenza tra territori, anziché di cooperazione. Il punto critico diventa allora la misura di frammentazione ritenuta accettabile e la scelta del livello in cui essa debba concentrarsi, in un quadro in cui anche le regioni rivendicano un proprio spazio di intervento.

Una parziale rinazionalizzazione dell'intervento agricolo non sarebbe di per sé problematica qualora fosse orientata – almeno nel caso italiano – a contenere le spinte centrifughe territoriali e a preservare una coerenza complessiva alla scala nazionale. Tale scelta, tuttavia, non dovrebbe avvenire a detrimento del carattere unitario dell'intervento europeo, né indebolire il quadro comune di regole e di responsabilità che sorregge la PAC.

[1213] J. Wulff Wold, *The Commission is open to changing part of its €2tn budget proposal, says region chief Fitto*, in «Euractiv», 16 October 2025. URL: https://www.euractiv.com/news/the-commission-is-open-to-changing-part-of-its-e2-trillion-budget-proposal-says-region-chief-fitto/ (ultimo accesso il 5 novembre 2025).

[1214] E. Wax, J. Wulff Wold, Commission under pressure to tweak €2 tn EU budget proposal after Parliament pushback, in «Euractiv», 16 October 2025. URL: https://www.euractiv.com/news/commission-under-pressure-to-tweak-e2-tn-eu-budget-proposal-after-parliament-pushback/ (ultimo accesso il 5 novembre 2025).

La domanda che si apre riguarda allora il futuro stesso dell'integrazione europea nel settore agricolo e i possibili equilibri tra le tre sfere – comunitaria, statale e regionale – nella definizione delle politiche. Non si tratta solo di un problema di architettura istituzionale, ma di una questione più ampia sulla natura realmente *comune* della PAC, se debba continuare a funzionare come dispositivo di riequilibrio sovranazionale o se stia progressivamente scivolando verso il ruolo, più modesto, di quadro di riferimento per politiche in larga misura nazionali. Invertire questa rotta implicherebbe un diverso indirizzo politico, volto a rafforzare, anziché ridimensionare, le competenze dell'Unione e a riconsiderare le discrezionalità statali non come alternative, ma come potenzialmente complementari alla costruzione di un interesse comune europeo. Si tratterebbe, in altri termini, di mettere alla prova la capacità degli ordinamenti nazionali e regionali di articolare le proprie specificità entro una cornice realmente sovranazionale, invece che utilizzarle come argomento per un progressivo arretramento della dimensione comunitaria.

Non da ultimo rimane aperto il nodo mediterraneo. La Dichiarazione di Barcellona del 1995 aveva posto in essere la possibilità di costituire un'area di libero scambio tra gli stati dell'UE e i paesi terzi mediterranei entro il 2010. L'accordo, sottoscritto dai quindici dell'Unione europea e da dodici Stati mediterranei[1215], ha posto le basi per un partenariato politico ed economico. Nel comparto industriale furono previsti interventi per la ristrutturazione delle imprese pubbliche e private, il sostegno alle piccole e medie imprese e la diffusione di norme internazionali. Nel settore agricolo l'enfasi fu posta sulla diversificazione delle produzioni e sulla riduzione della dipendenza alimentare, con la precisazione che eventuali aperture dovessero procedere per via bilaterale e nel rispetto dei limiti imposti dalla Politica agricola comune. In altre parole, la Dichiarazione valorizzava la diversificazione produttiva e la riduzione della dipendenza alimentare, rinviando a percorsi di lungo periodo l'abbattimento tariffario[1216]. Questo era un punto di vulnerabilità del nuovo progetto, che ne avrebbe condizionato le possibilità di successo.

[1215] I dodici paesi terzi mediterranei furono l'Algeria, Cipro, l'Egitto, Israele, la Giordania, il Libano, Malta, il Marocco, la Siria, la Tunisia, la Turchia e l'Autorità palestinese.

[1216] Il principale strumento europeo per il finanziamento del partenariato euromediterraneo è stato il programma MEDA, attraverso cui l'UE ha stanziato per i Paesi della sponda sud circa 22 miliardi di euro: il suo utilizzo, inizialmente sottovalutato, è aumentato notevolmente nel tempo e il rapporto pagamenti/impegni di spesa è cresciuto passando dal 29% (periodo 1995-1999) al 77% (periodo 2000-2006). Il partenariato euro-mediterraneo ha rappresentato nella politica della UE verso i paesi mediterranei una tappa fondamentale del processo di integrazione e cooperazione transfrontaliera e ha avuto l'ambizione

A questa criticità se ne aggiungeva un'altra, non meno significativa. Le politiche attuative che seguirono il documento di Barcellona non furono infatti in grado di ricomporre l'assetto frammentato dell'area mediterranea. È emblematico, in tal senso, il caso di Cipro e Malta: inizialmente coinvolte nel Partenariato euromediterraneo come Paesi terzi mediterranei e firmatarie del testo del 1995, le due isole seguirono il percorso "classico" di allargamento e divennero Stati membri dell'Unione nel 2004. Invece di favorire la costruzione di uno spazio euromediterraneo più omogeneo, continuò a prevalere la logica dell'adesione individuale degli Stati europei, confermando che il processo di allargamento non era stato realmente rimesso in discussione dall'iniziativa di Barcellona. Eppure, non mancarono iniziative volte a contrastare la dispersione intraregionale: nel febbraio 2004 i governi di Giordania, Tunisia, Egitto e Marocco sottoscrissero l'Accordo di Agadir, allo scopo di istituire un'area di libero scambio tra i quattro Stati. Malgrado tali tentativi, i rapporti tra le due sponde continuarono comunque a seguire una logica centro-periferia, nella quale l'Unione manteneva un primato economico e decisionale sulle dinamiche commerciali euromediterranee[1217]. Il caso dei contingenti aggiuntivi per l'olio tunisino, introdotti dopo gli attentati del 2015 al Bardo e a Sousse per sostenere un'economia gravemente colpita dal collasso del turismo, offre un riscontro concreto di tale asimmetria: l'accesso preferenziale ai mercati europei risultava ancora una volta dipendere, in ultima istanza, dalla facoltà dell'UE di modulare l'intensità e le condizioni delle aperture secondo obiettivi di stabilizzazione esterna e di politica di vicinato[1218].

Quella decisione ripropose, ancora nel 2016, un copione che, come si è visto, ricorre con una certa costanza nelle relazioni commerciali euromediterranee in campo

di creare uno "spazio comune" di cooperazione. Tuttavia, nell'arco temporale di dieci anni circa (1995-2004) i risultati raggiunti sono stati modesti, nonostante il progressivo aumento del sostegno finanziario europeo e il raggiungimento di risultati positivi in limitati settori di cooperazione.

[1217] Tale impostazione trovava riscontro anche nella Politica europea di vicinato, varata nel marzo 2003, il cui scopo era creare una zona di prosperità e buon vicinato ai confini dell'UE. Nella pratica, la Commissione offriva maggiori quote di mercato europeo in cambio della cooperazione nei settori dell'energia, dei trasporti e della sicurezza. Il sistema riproponeva i medesimi schemi di associazione bilaterale, entro cui i governi europei poterono proteggere i comparti agricoli più esposti alla concorrenza, mediante l'uso di contingenti tariffari e di calendari stagionali. La dinamica degli scambi ha pertanto continuato ad assestarsi entro una logica di stabilizzazione più che di piena liberalizzazione. Le concessioni sono risultate selettive e hanno fatto ampio ricorso a strumenti non tariffari, come i requisiti sanitari e fitosanitari, standard specifici di commerciabilità e di qualità e regole di etichettatura, nonché le clausole di salvaguardia attivabili in presenza di perturbazioni del mercato.

[1218] Nello stesso anno, tuttavia, in Tunisia c'è stato un raccolto record di olive, mentre in Spagna e in Italia la produzione è andata male, causando un rialzo dei prezzi a livello internazionale.

agricolo. Le organizzazioni professionali italiane contestarono l'ampliamento dei contingenti di importazione riservati all'olio tunisino, mentre sul terreno della comunicazione politica tale scelta fu rapidamente assunta, nei discorsi euroscettici, a simbolo delle distorsioni imputate all'architettura comunitaria, incanalando l'ansia di sicurezza economica dei produttori olivicoli meridionali entro una critica più ampia del progetto europeo[1219]. La vicenda del vino ricostruita in queste pagine suggerisce però un diverso angolo di lettura. I percorsi di sviluppo, specializzazione e riconoscimento internazionale intrapresi dal comparto vitivinicolo hanno mostrato – pur non senza contraddizioni e ambiguità – la praticabilità di una strategia di lungo periodo fondata sulla qualità, sulla differenziazione produttiva e sul posizionamento nei segmenti a maggiore valore aggiunto. Un'analoga traiettoria potrebbe essere perseguita nell'olivicoltura del Mezzogiorno, al fine di ridurre la dipendenza dalla competizione di prezzo e rafforzare l'inserimento della filiera italiana nelle catene globali del valore.

La vicenda dell'olio tunisino ha messo nuovamente in luce i limiti strutturali del progetto comunitario quando gli si attribuisce il compito di costruire relazioni multilaterali effettivamente paritarie tra le due sponde del Mediterraneo. Affidare all'Unione europea, così come già alla Comunità economica europea, la realizzazione di un ordinamento euromediterraneo fondato sulla piena reciprocità rischia forse di eccedere il mandato politico-economico originario. Come abbiamo visto, la CEE nacque come dispositivo di protezione e di razionalizzazione delle economie europee e non come strumento di edificazione di mercati integrati su scala transregionale. L'accelerazione del processo d'integrazione con il Trattato di Maastricht e con l'Unione economica e monetaria ha certamente favorito, nel quadro inaugurato a Barcellona, un riavvicinamento diplomatico tra le due sponde. Non ha però modificato la tendenza di fondo a privilegiare la tutela degli interessi economici interni rispetto alla costruzione di progetti più ampi e simmetrici di integrazione economico-politica.

Occorre allora estendere la visuale ad altri percorsi politici paralleli. D'altronde, come abbiamo visto nella parte IV, l'integrazione euromediterranea non è coincisa con il

[1219] Il deputato del Movimento 5 Stelle Luigi Di Maio, che nel settembre 2017 sarebbe stato eletto "capo politico" del Movimento e in seguito Ministro di vari governi, in un post su Facebook scrisse: «Oggi muore il Made in Italy». Cfr. *Qual è il problema con l'olio tunisino*, in «Pagella politica», 31 gennaio 2016. Il profilo Facebook ufficiale di Di Maio è stato eliminato, ma il corpo del post è riportato nella notizia. URL: https://pagellapolitica.it/fact-checking/qual-e-il-problema-con-lolio-tunisino (ultimo accesso il 5 novembre 2025).

solo disegno dell'Unione europea e ha già trovato sbocchi istituzionali in altre sedi intergovernative. In questa prospettiva, il CIHEAM è stato indicato già a metà degli anni Ottanta da Scarascia Mugnozza come uno dei pochi teatri, se non l'unico, in cui le relazioni tra Nord e Sud del Mediterraneo si sono sviluppate in forme relativamente orizzontali e paritarie.

L'attivismo progettuale dell'organizzazione, che da tempo si esprime nelle reti di formazione, ricerca e cooperazione tecnica, non va interpretato soltanto come manifestazione di dinamismo operativo. Esso rimanda anche a una funzione politica di piattaforma e di mediazione, attraverso la quale il CIHEAM si è progressivamente imposto – talora in modo non pienamente consapevole – come riferimento per l'integrazione euromediterranea nei campi agricolo e agroalimentare, proprio in un'area nella quale la capacità dell'Unione europea di produrre equità e reciprocità si è rivelata particolarmente limitata. Sarebbe auspicabile una più chiara consapevolezza di questa funzione politica. Spetterà, in ultima analisi, alla storiografia valutare costi, implicazioni ed esiti di una forma di integrazione regionale che si è sviluppata prevalentemente sul terreno della ricerca, della formazione e dell'intervento infrastrutturale.

FONTI

L'indagine è stata costruita a partire da una base documentaria ampia e composita, pensata non solo per seguire nel tempo l'evoluzione della Politica agricola comune e del comparto vitivinicolo italiano, dagli anni Cinquanta al 1993, ma anche per osservare dove e come tali scelte sono state discusse, negoziate e tradotte in decisioni operative. La documentazione proveniente dalle istituzioni sovranazionali, dalle sedi di governo nazionali e dagli organismi settoriali consente di tenere insieme i momenti in cui si definivano le regole comuni, i modi in cui esse venivano rielaborate all'interno degli apparati statali e il ruolo svolto dagli interessi organizzati nella loro applicazione concreta. In questo intreccio di piani si è cercato di mantenere costantemente in campo i diversi livelli su cui si è articolato il processo di integrazione agricola europea, quello istituzionale, quello politico e quello economico, così da cogliere sia la costruzione formale degli strumenti della PAC sia le dinamiche di adattamento e mediazione che ne hanno accompagnato l'attuazione nel contesto italiano.

Un peso importante è stato attribuito ai verbali delle riunioni della Commissione europea, del Consiglio dei ministri della CEE e del Comitato economico e sociale. Questi documenti sono in parte accessibili *online* e in parte sono stati consultati presso gli Archivi storici dell'Unione europea di Fiesole. Il materiale ha consentito di seguire il quadro negoziale in cui sono stati elaborati i regolamenti agricoli comuni, individuando – quando possibile – le principali linee di frattura tra i governi e i compromessi trovati. A questo nucleo di fonti ufficiali sono state affiancate le carte personali di alcuni protagonisti della politica agricola comunitaria, fra cui Georges Rencki, collaboratore di Sicco Mansholt, e le carte di Carlo Scarascia Mugnozza, Lorenzo Natali ed Emilio Colombo. Questi archivi personali hanno restituito le istruzioni di voto ai Consigli europei, le interlocuzioni informali e le valutazioni politiche che precedettero e accompagnarono le decisioni assunte nei consessi comunitari. La combinazione fra verbali ufficiali e archivi personali ha consentito di mettere in discussione l'immagine di una PAC univocamente "tecnica" e di restituire la dimensione conflittuale e sperimentale dei compromessi che ne hanno scandito la formazione. Invece, il materiale disponibile sul portale digitale dell'Archivio storico del GATT e diversi volumi della serie *Foreign Relations of the United States* dedicati all'Europa occidentale hanno consentito di

ricostruire il punto di osservazione statunitense sul disegno comunitario. I volumi consultati hanno riguardato le annate comprese tra il 1948 e il 1955 e il 1969 il 1976.

Per l'ambito nazionale la ricerca si è appoggiata anzitutto sui fondi delle segreterie della Democrazia cristiana, forza di governo prevalente nel periodo considerato, e sulla documentazione prodotta dalla Sezione agraria del Partito comunista italiano, principale soggetto di opposizione. Questo nucleo di fonti ha permesso di seguire la costruzione dell'agenda agricola interna, di osservare i processi di selezione delle priorità e di ricostruire le diverse letture dell'integrazione europea elaborate dalle principali culture politiche. In questo quadro hanno assunto un particolare rilievo gli archivi personali dei ministri dell'Agricoltura, in primo luogo quelli di Giacomo Sedati, che gestì i negoziati per l'Organizzazione comune di mercato del vino tra il 1969 e il 1970, e di Giovanni Marcora, titolare del dicastero per gran parte degli anni Settanta, conservati presso l'Archivio storico dell'Istituto Luigi Sturzo. Queste carte hanno permesso di seguire dall'interno il processo di formazione delle decisioni, mettendo in luce sia la sequenza dei passaggi negoziali sia i vincoli politici, amministrativi e finanziari entro i quali i responsabili di governo hanno potuto effettivamente esercitare i propri margini di scelta nel periodo considerato.

La documentazione conservata presso l'Archivio storico della Presidenza del Consiglio dei ministri ha offerto indicazioni utili sul ruolo del Comitato interministeriale per la programmazione economica nella definizione delle priorità di spesa italiane tra anni Settanta e Ottanta. In questo modo, è stato possibile mettere in relazione le scelte agricole con i vincoli complessivi della politica economica nazionale. Alcuni faldoni della serie *Europa* del fondo personale di Giulio Andreotti, anch'essi conservati presso l'Istituto Sturzo, sono stati scandagliati per ricostruire in che modo le questioni agricole venissero inscritte in una riflessione più ampia sulla posizione internazionale dell'Italia e sul governo degli equilibri nel Mediterraneo. Alcune linee generali di politica estera italiana sono state ricavate anche dalla consultazione di diverse annate della raccolta *Testi e documenti sulla politica estera dell'Italia*.

La ricerca ha inoltre fatto ricorso all'archivio dell'Unione italiana vini e all'emeroteca digitale dell'ente, che rende disponibili le annate complete del Corriere Vinicolo, organo di stampa dell'UIV. Verbali degli organi direttivi, relazioni interne e interventi sulla stampa di settore sono stati utilizzati per ricostruire le strategie delle élites

vitivinicole di fronte all'apertura dei mercati comunitari, i tentativi di costruire coalizioni transnazionali e il modo in cui il comparto interpretò l'Organizzazione comune di mercato del vino come occasione di valorizzazione delle produzioni meridionali. L'impiego di questa documentazione, affiancata alla stampa quotidiana nazionale, ha consentito di incrociare il punto di vista degli operatori economici con quello delle classi politiche, mettendo in evidenza le convergenze, le fratture e le reciproche influenze nella definizione della posizione italiana a Bruxelles. Proprio su questo terreno emerge tuttavia uno dei limiti più evidenti del quadro documentario, perché le carte della Coldiretti non sono state accessibili nel corso della ricerca, mentre il fondo della Confagricoltura conservato presso l'Archivio centrale dello Stato, privo di inventariazione, risulta allo stato attuale di fatto inconsultabile. Ne deriva una complessiva sottorappresentazione delle organizzazioni professionali generaliste. Questo limite ha reso più difficile misurare il peso delle loro strategie nella costruzione del consenso e del dissenso rispetto alla Politica agricola comune.

L'indagine ha impiegato diverso materiale statistico circa la bilancia dei pagamenti nazionale e le condizioni della finanza pubblica. I dati sono stati ricavati sia dalle Relazioni annuali della Banca d'Italia, per le quali sono state consultate le annate 1958, 1963, 1968, 1973, 1979 e 1983; sia gli Annuari statistici italiani prodotti dall'ISTAT.

L'adozione di questo impianto documentario ha comportato una serie di conseguenze metodologiche non neutre. La scelta di presentare le fonti muovendo dal livello comunitario e solo in seguito dal versante statale, corporativo e territoriale riflette il modo in cui i materiali sono stati interrogati e ha indotto a leggere le politiche agricole come risposta alle grandi sfide macroeconomiche del secondo dopoguerra e alle esigenze di stabilizzazione politica degli Stati membri, ponendo in primo piano la tensione costante fra l'interesse nazionale italiano e la costruzione di un interesse europeo. Una prospettiva rovesciata, che prendesse le mosse dai contesti locali e dai soggetti subalterni, condurrebbe invece a considerare i tavoli del GATT e di Bruxelles come l'approdo di istanze politiche e sociali che nascono e maturano all'interno delle società nazionali, spostando il baricentro interpretativo verso la capacità di iniziativa dei territori e dei ceti rurali.

Il percorso seguito in questa ricerca muove dal livello sovranazionale verso quello nazionale e settoriale e assume come punto di osservazione privilegiato le sfide macroeconomiche e di stabilizzazione politica che accompagnarono la ricostruzione postbellica e la lunga fase di integrazione europea. In questa prospettiva l'ordine di utilizzo delle fonti spinge a leggere le politiche italiane anzitutto come risposta a vincoli e opportunità definiti in sede comunitaria e internazionale. La lettura incrociata dei materiali è stata condotta nella consapevolezza che il nesso fra protezione, modernizzazione e rappresentanza rurale può essere compreso solo tenendo insieme, seppur in modo inevitabilmente diseguale, le diverse scale sulle quali si è giocata la vicenda dell'integrazione agricola europea. La struttura della tesi riflette questa opzione metodologica e invita a considerare la dimensione sovranazionale non come semplice sfondo delle vicende nazionali, ma come uno spazio autonomo di produzione di vincoli e di opportunità per l'agricoltura italiana.

Coerentemente con questa impostazione, la ricerca privilegia i luoghi nei quali le politiche vengono discusse, negoziate e mediate, vale a dire le istituzioni comunitarie, le sedi di governo nazionali e le organizzazioni di filiera. Tale scelta ha reso possibile seguire da vicino la definizione dei compromessi normativi e distributivi che hanno accompagnato l'integrazione agricola europea, ma ha restituito solo in modo indiretto le percezioni e le aspettative della piccola proprietà e dei lavoratori agricoli, che rimangono sullo sfondo o emergono soprattutto per via mediata attraverso i discorsi delle élites politiche e associative. Ne è derivata una minore attenzione alla dimensione micro-sociale del conflitto agrario, alle culture politiche locali e alle traiettorie di adattamento dei territori che non trovano espressione nei luoghi della rappresentanza organizzata. La mancata accessibilità dei fondi Coldiretti e Confagricoltura accentua questo limite, poiché riduce la possibilità di confrontare sistematicamente le strategie delle diverse famiglie dell'associazionismo agricolo e di misurare l'articolazione interna degli interessi rurali. Infine, il mancato ricorso a fonti prodotte da altri Stati membri ha limitato la possibilità di comparare il caso italiano con traiettorie nazionali differenti, che vengono richiamate per lo più attraverso la letteratura secondaria.

BIBLIOGRAFIA

Al fine di rendere la bibliografia più agevolmente consultabile, si è proceduto a una sua riorganizzazione per nuclei tematici, relativi all'integrazione agricola europea in generale, al ruolo italiano nella PAC, agli studi sull'agricoltura italiana e sul Mezzogiorno, alla letteratura macroeconomica, agli interessi organizzati e alla questione euromediterranea. Tale articolazione riprende in parte la struttura del capitolo I di discussione storiografica e consente al lettore di orientarsi nella letteratura secondaria secondo ambiti di interesse relativamente autonomi. La presenza di alcune, seppur limitate, ripetizioni è riconducibile all'inevitabile sovrapposizione di studi e filoni di ricerca che attraversano più di uno dei temi considerati.

1. *Studi sull'integrazione europea, sugli altri Stati membri e sulla politica internazionale*

Anderson D., *David Mitrany (1888-1975): an appreciation of his life and work*, in «Review of International Studies», 24, 4, October 1998;

Anderson K., Tyers R., *Liberalizing OECD Agricultural Policies in the Uruguay Round: Effects on Trade and Welfare*, in «Journal of Agricultural Economics», XXXIX, 2, May 1988;

Asbeek Brusse W., *The Stikker Plan*, in R. T. Griffiths (ed.), *The Netherlands and the Integration of Europe, 1945-1957*, Amsterdam, Neha, 1990;

Barbé E., *La política europea de España*, Barcelona, Ariel, 1999;

Beyer A., Gaspar V., Gerberding C., Issing O., *German monetary policy after the breakdown of Bretton Woods*, ECB Working Paper No. 1020, March 2009;

Blanco Sio-Lopez C., Muñoz S., *Converging Pathways. Spain and the European Integration Process/Itinerarios Cruzados. España y el processo de construcción europea*, Bruxelles, Peter Lang, 2013;

Bossuat G., *La France et la construction de l'unité européenne. De 1919 à nos jours*, Paris, Colin, 2012;

Brassley P., Segers Y., Van Molle L., *War, Agriculture and Food: Rural Europe from the 1930s to the 1950s*, New York: Routledge, 2012;

Brouwer F., Lowe P. (eds.), *CAP Regimes and the European Countryside: Prospects for Integration Between Agricultural, Regional and Environmental Policies*, New York, CABI Publishing, 2000;

Buckwell A. E., Sotte F., *Coltivare l'Europa. Per una nuova politica agricola e rurale comune,* Roma, Licorno Editori, 1997;

Bulmer S., *Theorizing Europeanization*, in P. Graziano, Vink M. P. (eds.), *Europeanization: new research agendas*, London, Palgrave Macmillan, 2008;

Bussiere E., Dujardin V., Dumoulin M., Ludlow P., Brouwer J. W., Tilly P. (eds.), *The European Commission 1973-86. History and memories of an institution,* Luxemburg, Publications Office of the European Union, 2014;

Casadio G. P., *Una politica agricola per l'Europa. I problemi del finanziamento*, Bologna, Il Mulino, 1967;

Clarida R., Gertler M., *How the Bundesbank Conducts Monetary Policy*, in Romer C., Romer D. (eds.), *Reducing Inflation: Motivation and Strategy*, Chicago, University of Chicago Press, 1997;

Clavin P., Patel K. K., *The Role of International Organizations in Europeanization: The Case of the League of Nations and the European Economic Community*, in M. Conway, Patel K. K. (eds.), *Europeanization in the Twentieth Century: Historical Approaches*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2010;

Cohen S., Smouts M.-C. (sous la direction de), *La politique extérieure de Valéry Giscard d'Estaing*, Paris, Fondation nationale des sciences politiques, 1985;

Commissione europea, *Dichiarazione di Cork 2.0. Una vita migliore nelle aree rurali*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2016;

Commissione europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni. Il Green deal*, Bruxelles, 11 dicembre 2019;

Coquery M., *L'agriculture française et le plan de modernisation et d'équipement*, in «Bulletin de la Société française d'économie rurale», IV, 3, mai 1952, pp. 76-78;

Curli B., *"Grande mercato" e nuovi percorsi storiografici sull'integrazione europea*, in «Memoria e Ricerca», XIV, settembre-dicembre 2003;

De Castro P., *Verso una nuova agricoltura europea,* Roma, Agra Editrice, 2004;

Delors J., *Réflexions sur l'évolution et l'avenir de la PAC*, in «Paysans», XXXVI, 206, mai 1991;

Demekas D. G., Bartholdy K., Gupta S., Lipschitz L., Mayer T., *The Effects of the Common Agricultural Policy of the European Community: A Survey of the Literature*, in «Journal of Common Market Studies», XXVII, 2, December 1988;

Diebold W., *East-West Trade and the Marshall Plan*, in «Foreign Affairs», XXVI, 4, July 1948;

Diebold W., *Trade and Payments in Western Europe. A Study in Economic Cooperation, 1947-51,* New York (NY), Harper, 1952;

Dinan D., *The Single European Act: Revitalising European Integration*, in F. Laursen (ed.), *Designing the European Union*, London, Palgrave Macmillan UK, 2012;

Eichengreen B., Boltho A., *The economic impact of European integration*, in S. Broadberry, K. H. O'Rourke (eds.), *The Cambridge economic history of modern Europe: Volume 2, 1870 to the present*, New York, Cambridge University Press, 2010;

Fennell R., *A Reconsideration of the Objectives of the Common Agricultural Policy*, in «Journal of Common Market Studies», XXIII, 3, March 1985;

Georgakopoulos T. A., *Greece in the EC: Inter-Country Income Transfers*, in «Journal of Common Market Studies», XXV, 2, December 1986;

Gilpin R., *The Political Economy of International Relations,* Princeton, Princeton University Press, 1987;

Gilpin R., *The challenge of global capitalism: The world economy in the 21st century*, Princeton, Princeton University press, 2000;

Giorgi G., *Aspetti della riforma fondiaria della Germania occidentale*, in «Rivista di Economia Agraria», II, aprile-giugno 1950;

Girvin B., Griffiths R. T. (eds.), *European Integration, the Green Pool and the Origins of the Common Agricultural Policy*, London, Lothian Press, 1995;

Granata M., *Solidarity and Development: The OECD Technical Cooperation Committee in the Cold War*, «History of Political Economy», LVII, 1 febbraio 2025;

Griffiths R. T., *Thank you M. Monnet. Essay on the History of European Integration*, Leiden, Leiden University Press, 2014;

Guerrieri S., *The evolution of the European Parlament's role before the direct elections (1952-1979)*, in Preda D., Pasquinucci D. (eds.), *The road Europe travelled along. The evolution of the EEC/EU institutions and policies*, Bruxelles, Peter Lang, 2010;

Guillen P., *Les vicissitudes des rapports franco-italiens de la rencontre de Cannes (dec. 1948) a celle de Santa Margherita (fev. 1951)*, in Duroselle J. B., Serra E. (a cura di), *Italia e Francia. 1946-1954*, Milano, FrancoAngeli – ISPI, 1988;

Guirao F., *The European Rescue of Franco regime, 1950-1975,* Oxford, Oxford University Press, 2021;

Haas E. B., *International integration: The European and the universal process*, in «International organization», XV, 3, July 1961;

Haas E. B., *Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces, 1950-1957*, Notre Dame (Indiana), University of Notre Dame Press, 2020 (Ia ed. Stanford, Stanford University Press 1958);

Haeussler M., *A pyrrhic victory: Harold Wilson, Helmut Schmidt, and the British renegotiation of EC membership, 1974-5*, in «The International History Review», XXXVII, 4, 2015;

Hagen von J., *Money Growth Targeting by the Bundesbank*, in «Journal of Monetary Economics», XLIII, 3, June 1999;

Heclo H., *Modern Social Politics in Britain and Sweden*, New York, Yale University Press, 1974;

Heinze R. G., Voelzkow H., *Der Deutsche Bauernverband im Spannungsfeld von Ökonomie und Ökologie*, in Hagedorn K., Isermeyer F., Rost D., Weber A. (Hrsg.), *Gesellschaftliche Forderungen an die Landwirtschaft. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues*, Münster-Hiltrup, Landwirtschaftsverlag, 1993;

Herment L., *Tractorisation. France, 1946-1955,* in C. Martin, J. Pan-Montojo, P. Brassley (eds.), *Agriculture in Capitalist Europe, 1945-1960. From food shortages to food surpluses*, London, Routledge, 2016;

Hill B. E., *The Common Agricultural Policy: Past, Present and Future*, Londra, Routledge, 1984;

Hine R. C., *Customs Union Enlargement and Adjustment: Spain's Accession to the European*, in «Community Journal of Common Market Studies», XXVIII, 1, September 1989;

Hoffherr R., *Une régionalisation du plan de modernisation outre-mer*, in «Politique étrangère», XXII, 5, septembre 1957 ;

Hoffmann S., *Obstinate or obsolete? The fate of the nation-state and the case of Western Europe*, in «Daedalus», 95, 3, July 1966;

Hoffmann S., *The European Sisyphus: Essays on Europe, 1964-1994*, Boulder, Westview Press, 1995;

Hooghe L., *The European Commission and the integration of Europe: images of governance*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001;

Hottinger A., *Il Partito comunista portoghese*, in Timmermann H. (a cura di), *I partiti comunisti dell'Europa meridionale*, Bologna, Il mulino, 1981;

Houillier F., *Les plans de modernisation de l'agriculture*, in «Revue économique», IV, 5, février 1953;

Ingersent K. A., Rayner A. J., Hine R. C. (eds), *Agriculture in the Uruguay Round*, Basingstoke, Macmillan, 1994; *International Agricultural Trade Research Consortium. The Uruguay Round Agreement on Agriculture: An Evaluation*, Commissioned Paper N. 9, July 1994;

Johnson D. G., *World Agriculture in Disarray*, London, Macmillan, 1987;

Judt T., *Postwar: A History of Europe since 1945*, London, Penguin, 2005;

Kaelble H., *The 1970s in Europe: a period of disillusionment or promise?*, London, German Historical Institute, annual lecture, 2010;

Kaiser W., *Christian Democracy and the Origins of European Union*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007;

Karamouzi E., *Greece, the EEC and the Cold War, 1974–1979. The Second Enlargement*, London, Palgrave Macmillan, 2014;

Kastos G., *An evaluation of the structure of protection in Greece during the post-war years*, PhD thesis, University of Lancaster, 1975;

Kuisel F., *Coca-Cola and the Cold War: The French Face Americanization, 1948-1953*, in «French Historical Studies», XVII, 1, Spring 1991;

Kunz D., *Butter and Guns: America's Cold War Economic Diplomacy*, New York, The Free Press, 1997;

Ladrech R., *Europeanisation of Domestic Politics and Institutions: the case of France*, in «Journal of Common Market Studies», XXXII, 1, March 1994;

Ladrech R., *Europeanization and National Politics*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2010;

Laschi G., *Durable dans les attentes, non durable dans la réalité: le développement durable de la PAC à l'épreuve des faits, 1957-2008*, in «Journal of European Integration History», XXIV, 1, January 2018;

Laschi G., *Una religione civile per l'Europa? Repubblica italiana e costruzione europea*, in Dogliani P., Galimi V., *2 giugno: Nascita, Storia e Memorie della Repubblica*, vol. 4, *L'Italia del 1946 vista dall'Europa*, Roma, Viella, 2020;

Liargovas P., Papageorgiou C., *From the Single Market Goal to the Treaty on European Union (1986-1993)*, in id., *The European Integration*, Cham, Springer, 2023;

Lindberg L., *The Political Dynamics of European Economic Integration*, Stanford (California), Stanford University Press, 1963;

Lipgens W., *A History of European Integration, vol. I: 1945–1947*, Oxford, Clarendon Press, 1982;

Lipgens W., *Der Zusammenschluß Westeuropas. Leitlinien für den historischen Unterricht*, in «Geschichte in Wissenschaft und Unterricht», XXXIV, 1983, pp. 345-372;

Lodge J., *The Single European Act: Towards a New Euro-Dynamism*, in «Journal of Common Market Studies», XXIV, 3, March 1986;

Löffler B., *Soziale Marktwirtschaft und administrative Praxis: das Bundeswirtschaftsministerium unter Ludwig Erhard*, Stuttgart, Franz Steiner, 2002;

Lorenzini S., *Ostpolitik e aiuti allo sviluppo. Continuità e discontinuità nella Entwicklungspolitik della Repubblica Federale Tedesca*, in Varsori A., Caviglia D. (a cura di), *Dollari, petrolio e aiuti allo sviluppo. Il confronto Nord-Sud negli anni '60-'70*, Collana Temi di Storia, Milano, FrancoAngeli, 2008;

Loubère L. A., *The Wine Revolution in France*. *The twentieth century*, Princeton, Princeton University Press, 1990;

Ludlow N. P., *The Making of the CAP: Towards a Historical Analysis of the EU's First Major Policy*, in «Contemporary European History», XIV, 3, August 2005;

Ludlow P., Chatzistavrou F., Viñas A., Ramirez Perez S., Elvert J., *The Mediterranean challenge*, in Bussiere E., Dujardin V., Dumoulin M., Ludlow P., Brouwer J. W., Tilly P. (eds.), *The European Commission 1973-86. History and memories of an institution,* Luxemburg, Publications Office of the European Union, 2014;

Lynch F. M. B., *Resolving the Paradox of the Monnet Plan: National and International Planning in French Reconstruction*, in «The Economic History Review», 37, 2, May 1984;

Magno V., *Proposta Inglese per Una Zona di Libero Scambio in Europa*, in «Rivista di Studi Politici Internazionali», XXIII, 4, ottobre-dicembre 1956;

Majocchi A., *Commercial policy in the European community*, Villa Colombella, Papers on Federalism, Breton A., Galeotti G., Salmon P., Wimrobe R. (eds.), in «European Journal of Political Economy», Special Issue, III, 1-2, 1987;

Margairaz M., *L'État, les finances et l'économie. Histoire d'une conversion, 1932-1952*, 2 vols, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 1991;

Marsden T., Lowe P., Whatmore S. (eds.), *Rural Restructuring: Global Processes and Their Responses*, New York-London, Wiley and D. Fulton Publishers, 1995;

Marsh J. S. (a cura di), *European Agriculture in a Uncertain World. Rapporteur for a panel of experts*, Paris, Atlantic Institute for International Affairs, 1975;

Martin C., Pan-Montojo J., Brassley P. (eds.), *Agriculture in Capitalist Europe, 1945-1960. From food shortages to food surpluses,* New York, Routledge, 2016;

Martin B., Milward A.S. (a cura di), *Agriculture and Food Supply in the World War*, Ostfilden Mercaturae Verl, 1985;

Martinez Oliva J. C., Stefani M. L., *Dal Piano Marshall all'Unone Europea dei Pagamenti*, in F. Cotula (a cura di), *Stabilità e sviluppo negli anni Cinquanta*, vol. 1, *L'Italia nel contesto internazionale*, Roma-Bari, Laterza, 2000;

Marwick A., *The Sixties. Cultural Revolution in Britain, France, Italy and the United States, 1958-1974*, Oxford, Oxford University Press, 1998;

McMahon J. A., *European Trade Policy in Agricultural Products*, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1988;

Mechi L., Varsori A., *At the Origins of the European Structural Policy: the Community's Social and Regional Policies from the late 1960s to the mid-1970s,* in van Der Harst J. (ed.), *Beyond the customs union: the European Community's quest for deepening, widening and completion, 1969-1975*, Nomos, Baden-Baden, 2007;

Milward A. S., Sørensen V., *Interdependence or integration? A National choice*, in Milward A. S., Lynch F. M. B., Ranieri R., Romero F., Sørensen V. (eds.), *The frontier of national sovereignty: history and theory, 1945-1992*, London, Routledge, 1993;

Milward A. S., *L'Europa in formazione*, in P. Anderson, M. Aymard, P. Bairoch, W. Barberis, C. Ginzburg, *Storia d'Europa*, vol. 1, Torino, Einaudi, 1993;

Milward A. S., *The European Rescue of the Nation-State*, London-New York, Routledge, 1999;

Milward A. S., *The Reconstruction of Western Europe 1945-51*, London, Methuen, 1984;

Mitrany D., *The functional approach to world organization*, in «International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)», XXIV, 3, July 1948;

Moravcsik A., *Negotiating the Single European Act: national interests and conventional statecraft in the European Community*, in «International organization», XLV, 1, January 1991;

Moravcsik A., *Taking preferences seriously: A liberal theory of international politics*, in «International organization», LI, 4, October 1997;

Moravcsik A., *The choice for Europe: Social purpose and state power from Messina to Maastricht*, London, Routledge, 1999;

Moravcsik A., *Negotiating the Single European Act: national interests and conventional statecraft in the European Community*, in «International organization», XLV, 1, Winter 1991;

Muth H. P., *French agriculture and the Political Integration of Western Europe*, Leyden, A. W. Sijthoff, 1970;

Nelson E., *The Great Inflation and Early Disinflation in Japan and Germany*, in «International Journal of Central Banking», III, 4, December 2007;

Nevillerolfe E., *The Politics of Agriculture in the European Community*, London, Policy Studies Institute, 1984;

Noël G., *Les tentatives de Communauté agricole européenne*, 1947-1955, in «Revue d'Histoire Moderne et Contemporaine», XXVI, 4, October-December 1979;

Noël G., *Du pool vert à la politique agricole commune. Les tentatives de la Communauté agricole européenne entre 1945 et 1955*, Paris, Economica, 1988;

Noël G., *France, Allemagne et «Europe verte»*, Berna, Peter Lang, 1995;

Noël G., *Le Conseil de l'Europe et l'agriculture: idéalisme politique européen et réalisme économique national (1949-1957)*, Berna, Peter Lang, 1999;

Offe C., *Strukturprobleme des Kapitalistischen Staates*, Frankfurt, Suhrkamp, 1972;

Olsen J., *The many faces of Europeanization*, in «Journal of Common Market Studies», XL, 5, December 2002;

Pagani F., *Gli accordi di Annecy esaminati nel loro aspetto agricolo*, in «Rassegna dell'Agricoltura italiana», IV, 11, novembre 1949;

Patel K. K., *Europäisierung wider Willen: Die Bundesrepublik Deutschland in der Agrarintegration der EWG 1955-1973*, München, Oldenbourg Wissenschaftsverlag, 2009;

Patel K. K., *The history of European integration and the Common Agricultural Policy: an introduction*, in Id. (ed.), *Fertile ground for Europe? The History of European Integration and the Common Agricultural Policy since 1945*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 2009;

Patel K. K., *The Paradox of Planning: German Agricultural Policy in a European Perspective*, 1920s to 1970s, in «Past & Present», 212, 1, August 2011;

Patel K. K., *Interests and Ideas Alan Milward, The Europeanization of Agricultural Protection, and the Cultural Dimensions of European Integration*, in Guirao F., Lynch F. M. B., Ramiro Pérez S. M. (eds.), *Alan S. Milward and a Century of European Change*, London, Routledge, 2012;

Patel K. K., *Provincialising European union: Co-operation and Integration in Europe in a Historical Perspective*, in «Contemporary European History», XXII, 4, November 2013;

Patel K. K., *Il New Deal. Una storia globale*, Torino, Einaudi, 2018;

Petrini F., *Preludio al grande mercato? Un bilancio storiografico dell'esperienza dell'OECE 1948-1960*, in «Memoria e Ricerca», 14, settembre-dicembre 2003;

Rieger E., *The Common Agricultural Policy*, in Wallace H., Wallace W. (a cura di), *Policy-making in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2010, pp. 162-190;

Romero F., *L'Europa come strumento di nation-building: storia e storici dell'Italia repubblicana*, in «Passato e presente», XIII, 36, settembre-dicembre 1995;

Rosamond B., *The uniting of Europe and the foundation of EU studies: Revisiting the neofunctionalism of Ernst B. Haas,* in Tanja B. (ed.), *The Disparity of European Integration*, New York (NY), Routledge, 2013;

Rosell J., Viladomiu L., *The Wine Regime*, in Brouwer F., Lowe P. (eds.), *CAP Regimes and the European Countryside: Prospects for Integration Between Agricultural, Regional and Environmental Policies*, New York, CABI Publishing, 2000;

Ruggie J. G., Katzenstein P. J., Keohane R. O., Schmitter P. C., *Transformations in the world politics: the intellectual contributions of Ernst B. Haas*, in «Annual Review of Political Science», VIII, June 2005;

Sandholtz W., Zysman J., *1992: Recasting the European Bargain*, in «World Politics», XLII, 1, October 1989;

Scharpf F. W., *Games Real Actors Play: Actor-centered Institutionalism in Policy Research*, New York, Westview Press, 1997;

Schmelzer M., *A club of the rich to help the poor? The OECD, "development", and the hegemony of donor countries*, in M. Frey, S. Kunkel, C. R. Unger (a cura di), *International Organizations and Development, 1945-1990*, London, Palgrave Macmillan, 2014;

E. Serra (dir.), *La relance européenne et les traités de Rome*, Bruxelles, Bruylant, 1989;

Sørensen A. T., *Denmark, the Netherlands and European Agricultural Integration, 1945-1960*, Tesi di dottorato presso European University Institute, Dipartimento di Storia e civilizzazione, 2008;

Sotte F., *La Politica agricola comune. Storia e analisi*, Firenze, Firenze University Press, 2023;

Spagnolo C., *La polemica sul "Country Study", il fondo lire e la dimensione internazionale del Piano Marshall*, in «Studi Storici», XXXVII, 1, gennaio-marzo 1996;

Spagnolo C., *La stabilizzazione incompiuta. Il piano Marshall in Italia, 1947-1952*, Roma, Carocci, 2001;

Spagnolo C., *The Maastricht Treaty in Hindsight (1949-2007): a Break with "Passive Integration"?*, in Id., Baroncelli, Talani L. S. (eds.), *Back to Maastricht: Obstacles to Constitutional Reform within the EU Treaty (1991-2007)*, Newcastle, Cambridge Scholars Publishing, 2008;

Spoerer M., *"Fortress Europe" in Long-term Perspective: Agricultural Protection in the European Community, 1957-2003*, in «Journal of European Integration History», 16, 2, March 2011;

Stevenson R. W., *The Rise and Fall of détente: Relaxations of Tension in US-Soviet Relations, 1953-1984*, London, Macmillan, 1985;

Strange S.**,** *States and Markets: An Introduction to International Political Economy.* London: Pinter, 1988;

Swinbank A., *The Common Agricultural Policy and the Politics of European Decision Making*, in «Journal of Common Market Studies» XXVll, 4, June 1989;

Tanja B. (ed.), *The Disparity of European Integration*, New York (NY), Routledge, 2013;

Tangermann S., *Implementation of the Uruguay Round Agreement on Agriculture: issues and prospects*, in «Journal of Agricultural Economics», LXVII, 1-4, January 1996;

Tangermann S., *An Ex-post Review of the 1992 MacSharry Reform*, in Ingersent K. A., Rayner A. J., Hine R. C. (eds.), *The Reform of the Common Agricultural Policy*, London Palgrave Macmillan, 1998;

Thiemeyer G., *Supranationalität als Novum in der Geschichte der internationalen Politik der fünfziger Jahre*, in «Journal of European Integration History», IV, 2, March 1998;

Thiemeyer G., *Sicco Mansholt and European Supranationalism*, in Loth W. (ed.), *La Gouvernance Supranationale dans la Construction Européenne*, Brussels, Bruylant, 2005;

Thiemeyer G., *The Mansholt Plan, the definite financing of the common agricultural policy and the enlargement of the Community, 1969-1973*, in van Der Harst J. (ed.), *Beyond the customs union: the European Community's quest for deepening, widening and completion, 1969-1975*, Nomos, Baden-Baden, 2007;

Thiemeyer G., *The failure of the Green Pool and the success of the CAP: long term structures in European agricultural integration in the 1950s and 1960s*, in Patel K. K. (a cura di), *Fertile Ground for Europe? The History of European*

Integration and the Common Agricultural Policy since 1945, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 2009;

Trachtenberg M., *History and Strategy*, Princeton, Princeton University Press, 1991;

Trachtenberg M., *A Constructed Peace. The Making of the European Settlement, 1945-1963*, Princeton, Princeton University Press, 1999;

Uri P., *Harmonisation des politiques et fonctionnement du marché*, in «Revue économique», IX, 2, Mars 1958;

Van Middelaar L., *The Passage to Europe. How a Continent became a Union*, New Haven-London, Yale University press, 2013;

Ventresca R., *Prove tecniche d'integrazione. L'Italia e l'OECE negli anni della prima legislatura repubblicana (1947-1953),* Tesi di dottorato presso Dipartimento di Scienze Storiche, geografiche e dell'antichità, Università degli studi di Padova;

Villani A., *Il Parlamento Europeo "coscienza e motore del processo unitario": il contributo di Gaetano Martino all'Assemblea di Strasburgo (1958-1966)*, in Basile F., Pilato M. (a cura di), *Per costruire l'unità. Studi sull'Italia e l'integrazione europea di fronte alla nuova governance mondiale in occasione del 150° anniversario dell'Unità d'Italia*, Bari, Cacucci, 2012;

Walker H., *Dispute Settlement: The Chicken War*, in «American Journal of International Law», LVIII, 3, July 1964;

Warlouzet L., *Governing Europe in a globalizing world: Neoliberalism and its alternatives following the 1973 oil crisis*, London, Routledge, 2017;

Warlouzet L., *The impossible social-democratic European competition policy, 1985-2000*, in B. Shaev, S. M. Ramirez Perez (eds.), *The Development of European Competition Policy*, New York-London, Routledge, 2024;

Woods R. E., *From Marshall Plan to Debt Crisis. Foreign Aid and Development Choices in the World Economy*, Berkeley, University of California Press, 1986;

Wünsche H., *Wirtschaftliche Interessen und Prioritäten: Die Europavorstellungen von Ludwig Erhard*, in Hrbek R., Schward V. (eds.), *40 Jahre Römische Verträge: der deutsche Beitrag. Dokumentation der Konferenz anlässlich des 90. Geburtstages von Hans von der Groeben*, Baden-Baden, Nomos Verlag, 1989.

2. *L'Italia e la PAC*

Bernardi E., Nunnari F., *Costruire l'Europa. Giovanni Marcora ministro dell'agricoltura a Bruxelles (1974-1980)*, Bologna, il Mulino, 2023;

Bonatesta A., *Europa «potenza civile» e Mediterraneo. La politica comunitaria di Carlo Scarascia Mugnozza (1961-1977)*, Roma, Edizioni di Storia e Letteratura, 2019;

Bonatesta A., *Mezzogiorno e integrazione europea. La Puglia dall'intervento straordinario alla regionalizzazione (1957-1993)*, Milano, Unicopli, 2020;

Bonaventura Pica F., *I programmi mediterranei integrati: approvazione ed attuazione nell'esperienza italiana*, in «Cooperazione in Agricoltura», III, dicembre-febbraio 1989;

Borsa G., Mainini G., *Giovanni Marcora: un'esperienza che continua*, Milano, In Dialogo, 2008;

Buresti C., *I programmi integrati mediterranei dalla proposta alla attuazione: situazioni e prospettive*, in «Rivista di politica agraria», VI, 3, settembre 1988;

Buresti C., Marciani G. E., *L'esperienza dei Programmi Integrati Mediterranei*, in «Rivista economica del Mezzogiorno - SVIMEZ», I, marzo 1991;

Camera dei deputati, *L'attuazione della politica agricola comune*, Servizio studi, n. 7, maggio 2025;

Carbone A., *Mediterranean Farmers and Alternative Europes: Resistance, Europeanisation and CAP Reforms in Italy and France (mid-1970s to mid-1980s)*, in «Journal of Modern European History», XXII, 3, August 2024;

Caviglia P., *Manuale di diritto vitivinicolo*, edizione 2017, Completo di legge 238/2016 e Testo Unico del Vino, Milano, UIV, 2017;

Chen M. X., *Wine in Their Veins: France and the European Community's Common Wine Policy, 1967-1980,* PhD Thesis submitted to the Department of International History of the London School of Economics for the degree of Doctor of Philosophy, London, December 2013;

De Castro P., *Politica agraria e sviluppo dell'agro-industria nel Mezzogiorno*, in *L'industria agroalimentare nel Mezzogiorno: i fattori di debolezza e le potenzialità di sviluppo. Il Caso Puglia*, 1° Rapporto Monografico, Realizzato nel quadro della misura PIM – PUGLIA, "Promozione commerciale dei prodotti agricoli", Assessorato agricoltura della Regione Puglia, 1991;

De Filippis F., Salvatici L., *L'Italia e la politica agricola del MEC*, in P. Bevilacqua (a cura di), *Storia dell'agricoltura italiana in età contemporanea. Mercati e istituzioni*, Vol. III, Venezia, Marsilio, 1991;

De Filippis F. (a cura di), *Verso la nuova PAC. La riforma del giugno 2003 e la sua applicazione in Italia*, in «Quaderni del Forum Internazionale dell'agricoltura e dell'alimentazione», n. 4, febbraio 2004;

De Filippis F., Frascarelli A., *Qualificare il primo pilastro della Pac: proposte per un'applicazione selettiva dell'articolo 69*, Gruppo 2013 – Politiche europee, sviluppo territoriale, mercati. Forum internazionale dell'agricoltura e dell'alimentazione, Working paper n. 2, maggio 2007;

De Filippis F. (a cura di), *L'Health Check della PAC. Una valutazione delle prime proposte della commissione*, Atti del workshop tenuto al Centro Congressi Roma Eventi Roma, 23 novembre 2007, Roma, Tellus, 2008;

De Filippis F., *L'Health check della PAC: uno sguardo d'insieme*, in «La Questione agricola», 1, marzo 2009;

De Gaetano L., *The Evolution of Statistic Information on Agricultural Labour Force Through Italian Agricultural Censuses from 1961 to 2010*, in Crescenzi F., Mignani S. (eds.), *Statistical Methods and Applications from a Historical Perspective» Selected Issues,* London, Springer International Publishing, 2014;

Di Blasi A., *Considerazioni sull'evoluzione recente della politica regionale comunitaria*, in *Bollettino della Società Geografica Italiana*, Serie 11, vol. 9, Roma, 1992;

Desana P., *Primo consuntivo dell'applicazione della legge per la tutela delle denominazioni di origine dei vini*, Accademia Italiana della Vite e del Vino, Siena, Atti, Volume XX (1968), Treviso, Arti Grafiche Longo & Zoppelli, 1968;

Desideri C., *Incertezze e difetti istituzionali nelle nuove proposte del Piano agricolo nazionale*, in «La Questione Agraria», 28, dicembre 1985;

Dini D., *L'organismo italiano d'inlerven.to nei mercali agricoli: funzioni, attività, prospettive, organizzazione nel mercato agricolo nella Comunità Economica Europea,* Milano, Giuffrè, 1977;

Fabiani G., *L'agricoltura italiana tra sviluppo e crisi (1945-1985)*, Bologna, il Mulino, 1986;

Fabiani G. (a cura di), *Letture territoriali dello sviluppo agricolo*, Milano, FrancoAngeli, 1991;

Fabiani G., *L'evoluzione dei sistemi agricoli contemporanei*, in D'Attorre P. P., De Bernardi A. (a cura di), *Studi sull'agricoltura italiana: società rurale e modernizzazione*, Milano, Feltrinelli Editore, 1994;

Fabiani G., *Agricoltura-mondo. La storia contemporanea e gli scenari futuri*, Roma, Donzelli, 2015;

Fanfani A., *Italy and the Green Pool*, in «Review of economic condition in Italy», Banco di Roma, vol. VII, n. 1, gennaio 1953;

Fanfani R., T*endenze di fondo e congiunturali in agricoltura: con particolare riferimento al periodo 1968-1974*, in «Rivista Internazionale di Scienze Sociali», LXXXIII, 46, 5/6, *L'economia italiana nel 1974*, settembre-dicembre 1975;

Fanfani R., *Lo sviluppo della politica agricola comunitaria*, Roma, Carocci, 1996;

Fanfani R., C. Brasili, *La politica di sviluppo rurale in Europa,* in «Nuovo diritto agrario», 1, gennaio-marzo 2003;

Fattmann R., *Die europäische Gewerkschaftsbewegung und die Gemeinsame Agrarpolitik (1958-1972): Annäherung an einen neuen Forschungsgegenstand*, in «Journal of European Integration History», XVI, 2, March 2010;

Federico G., *Was the CAP the worst agricultural policy of the 20th century?*, in Patel K. K. (ed.), *Fertile Ground? The History of European Integration and the Common Agricultural Policy since 1945*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 2009;

Fiocca G., *Aspetti economico-finanziari della politica agraria in Italia dal secondo dopoguerra al 1963*, in «Rivista di Storia dell'Agricoltura», VI, 2, giugno 1966;

Frascarelli A., *Modello storico e regionale: un'analisi economica e politica del disaccoppiamento nella riforma della PAC*, in «Politica Agraria Internazionale», n. 2, aprile-giugno, 2006;

Galli R., Torcasio S., *La partecipazione italiana alla politica agricola comunitaria*, Roma, Istituto affari internazionali, 1977;

Giannoia A., Imbriani C., *La politica regionale e gli squilibri territoriali nella CEE. Alcune considerazioni sul caso italiano*, in *Mezzogiorno d'Europa*, Napoli, Isveimer, 4, 1984;

Knudsen A. L., *Romanticising Europe? Rural Images in European Union Policies*, in «Kontur», XII, December 2005;

Knudsen A. L., *Ideas, welfare, and values. Framing the Common Agricultural Policy in the 1960s*, in Patel K. K. (ed.), *Fertile Ground? The History of European Integration and the Common Agricultural Policy since 1945*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 2009;

Knudsen A. L., *Farmers on welfare: the making of Europe's common agricultural policy,* London, Cornell University Press, 2011;

Knudsen A. L., *European integration in the image and shadow of agriculture***,** in Dinan D. (ed.), *Origins and Evolution of the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2014;

Laschi G.*, Le radici di un paradosso: L'integrazione agricola europea e la partecipazione italiana*, in «Studi Storici», 37, 1, gennaio-marzo 1996;

Laschi G., *L'agricoltura italiana e l'integrazione europea*, Berna, Peter Lang, 1999;

Marchini A., *Mercati agricoli tra internazionalizzazione e globalizzazione. Teoria economica e storia: La scuola agraria italiana e il pensiero di Mario Bandini*, Bologna, Il Mulino, 2004;

Marescalchi A., *Primo contributo allo studio del mercato comune europeo nei riflessi dell'economia vitivinicola italiana*, Relazione alla IIa Tornata dell'Accademia della Vite e del Vino, Foggia, 20 maggio 1957, Roma, Dapco, 1957;

Marescalchi A., *Il vino di fronte al M.E.C.*, Atti dell'Accademia italiana della vite e del vino, XIX, presentata a Verona il 14 marzo 1967, Treviso, Longo e Zoppelli, 1967;

Ministero delle Politiche Agricole e Forestali, *Posizione governativa sull'attuazione della riforma della Politica Agricola Comune*, Roma, luglio 2004;

Misseri S. C., *Il Mezzogiorno d'Italia tra Europa e Mediterraneo*, in «Rivista di politica agraria», XXIII, 3, dicembre 1975;

Niederbacher A., *La Politica vitivinicola nella Comunità Economica Europea*, Università Cattolica del Sacro Cuore, estratto da «Annali della Facoltà di Agraria» Anno XIV, 1974;

Picchi A., *Problemi di formazione e di gestione di una politica agraria regionale a livello regionale*, in «Rivista di economia agraria», a. XXXVII, 1, marzo 1982;

Podbielski G., *The Common Agricultural Policy and the Mezzogiorno*, in «Journal of Common Market Studies», XIX, 4, June 1981;

Pine M., *European integration: a meeting ground for history and political science? A historian responds to Andrew Moravcsik*, in «Journal of European Integration History», XIV, 1, January 2008;

Polanyi K., *La grande trasformazione. Le origini economiche e sociali della nostra epoca*, Torino, Einaudi, 2010;

Priebe H., Bergman D., Horring J., *Fields of Conflicts in European Farm Policy*, London, Trade Policy Research Centre, 1972;

Proceedings of the United Nations Conference on Trade and Development, 3rd session, Santiago de Chile, 13 April to 21 May 1972 volume I, Report and annexes, United nations, New York, 1973;

Protocole concernant l'Italie, annexé au traité de Rome, 1957, in Tizzano A., Vignes D. (sous la direction de), *Code de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2001;

Roy Willis F., *Italy Chooses Europe*, New York, Oxford University Press, 1971;

Seidel K., *Taking farmers off welfare. The EEC Commission's Memorandum "Agriculture 1980" of 1968*, in «Journal of European Integration History*»,* XVI, 2, March 2011;

Seidel K., *Contested Fields: The Common Agricultural Policy and the Common Fisheries Policy*, in Bussiere E., Dujardin V., Dumoulin M., Ludlow P., Brouwer J. W., Tilly P. (eds.), *The European Commission 1973-86: History and Memories of an institution*, Lussemburgo, Office for Official Publications of the European Communities, 2014;

Self P., Storing H., *The State and Farmer*, London, George Allen & Unwin, 1962;

Spagnolo C., De Leo R. (a cura di), *Verso una storia regionale dell'integrazione europea. Fonti e prospettive di ricerca sul Mezzogiorno*, Bari, Liber Aria, 2011;

Spagnolo C., *Appunti per una storia regionale dell'integrazione europea nel Mezzogiorno*, in *Verso una storia regionale dell'integrazione europea. Fonti e prospettive di ricerca sul Mezzogiorno*, Bari, Liber Aria, 2011;

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

Zeller A., *L'imbroglio agricolo del mercato comune: una ricerca del gruppo Agenor*, Milano, Mondadori, 1971;

Zucchi G., Nasuelli P., *Le incongruenze della politica lattiero-casearia CEE*, in «Rivista di politica agraria», 3-4, dicembre 1983.

3. *Politica, istituzioni e partiti italiani*

Aga Rossi E., *Dal partito popolare alla democrazia cristiana*, Bologna, Cappelli, 1969;

Amato G., *Economia, politica e istituzioni in Italia*, Bologna, il Mulino, 1976;

Baget Bozzo G., *Il Partito Cristiano e l'apertura a sinistra. La DC di Fanfani e di Moro, 1954-1962*, Firenze, Vallecchi, 1977;

Bernardi E., *L'ordine pubblico nel 1947*, in «Ventunesimo secolo», 12, febbraio 2007, pp. 105-130;

Bernardi E. (a cura di), *Giovanni Marcora: Milano, l'Italia e l'Europa*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2010;

Berta G., *La questione settentrionale: economia e società in trasformazione*, in «Annali Fondazione Giangiacomo Feltrinelli», XLI, 2007;

Bonatesta A., *E pluribus unum. Un bilancio degli studi sulla storia delle Regioni italiane*, in «Ricerche di storia politica», 2, agosto 2024;

Cacace P., *Venti anni di politica estera italiana (1943-1963)*, Roma, Bonacci editore, 1986;

Calderoni U., *I cento anni della politica doganale italiana*, Padova, CEDAM, 1961;

Calise M., *Il sistema DC. Mediazione e conflitto nelle campagne democristiane*, Bari, De Donato, 1978;

Capecchi V., Cioni Polacchini V., Galli G., Sivini G., *Il comportamento elettorale in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1968;

Capozzi E., *Storia dell'Italia moderata. Destre, centro, anti-ideologia, antipolitica nel secondo dopoguerra*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2016;

Carli G., *Cinquant'anni di vita italiana*, Bari-Roma, Laterza, 1993;

Cartocci R., *Famiglia, parrocchia, secolarizzazione: l'area cattolica*, in «Meridiana», gennaio 1993;

Casini L., *Aspetti fondiari, organizzazione e sviluppo del territorio*, in Scaramuzzi F., Nanni P. (a *cura di), Storia dell'agricoltura italiana*, vol. 3 *L'età*

contemporanea, 2° parte, *Sviluppo recente e prospettive*, Firenze, Polistampa, 2002;

Cassano F., *Il teorema democristiano. La mediazione della Dc nella società e nel sistema politico italiani*, Bari, De Donato, 1979;

Castelletti P., Benatti F. E, *Dai vini tipici al Testo Unico. Profilo storico della normativa di protezione delle denominazioni di origine del vino in Italia (1904-2021)*, Milano, Unione Italiana vini, 2022;

Cavalcanti M. L., *La politica commerciale italiana 1945-1952: Uomini e fatti*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 1982;

Cavalieri E., *I Piani di liquidazione del centro-sinistra*, in «Passato e presente», 79, gennaio-aprile 2010;

Chiarini R., *Il disagio del Nord, l'anti-politica e la questione settentrionale*, in *Anni Ottanta come storia. Le ragioni degli storici,* 2004;

Colarizi S., *Le trasformazioni della leadership. Il Psi di Craxi*, in S. Colarizi, P. Craveri, S. Pons, G. Quagliarello (a cura di), *Gli anni Ottanta come storia*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2004;

Colombo A., Sciortino G., *Gli immigrati in Italia. Assimilati o esclusi: gli immigrati, gli italiani, le politiche*, Bologna, il Mulino, 2004;

Colucci M., *Storia dell'immigrazione in Italia. Dal 1945 ai nostri giorni*, Roma, Carocci, 2018;

Colucci M., *Il collocamento come questione politica: la sentenza 78/1958 sull'imponibile di manodopera*, 307, aprile 2025;

Costa Bona E., Tosi L., *L' Italia e la sicurezza collettiva. Dalla Società delle Nazioni alle Nazioni Unite*, Perugia, Morlacchi Editore, 2007;

Cova A., *I cattolici italiani e la questione agraria (1874-1950)*, Roma, Studium, 1992;

Crainz G., *La politica agraria della DC e i rapporti con la Coldiretti dalla Liberazione alla Comunità Economica Europea*, in «Quaderni della Fondazione Giangiacomo Feltrinelli», 21, 1982;

Crainz G., *Storia del miracolo italiano. Culture, identità, trasformazioni fra anni Cinquanta e Sessanta*, Roma, Donzelli, 1996;

Crainz G., *Il paese mancato. Dal miracolo economico agli anni Ottanta*, Roma, Donzelli, 2003;

Craveri P., *La repubblica dal 1958 al 1992*, in Galasso G. (a cura di), *Storia d'Italia*, Torino, UTET, 1995;

Craveri P., *De Gasperi*, Bologna, Il Mulino, 2006;

De Felice F., *L'Italia republicana: nazione e sviluppo, nazione e crisi*, L. Masella (a cura di), Torino, Einaudi, 2003;

De Rosa G., *Il Partito Popolare Italiano*, Bari, Laterza, 1966;

De Rosa G., *Dal Cattolicesimo Liberale alla Democrazia Cristiana*, Torino, Fondazione Giovanni Agnelli, 1979;

Di Capua G., *La via democristiana al socialismo. L'apertura a sinistra da Vallombrosa a S. Ginesio*, Milano, Edizioni della Libreria, 1969;

Diamanti I., *Il male del Nord: Lega, localismo, secessione*, Roma, Donzelli, 1996;

Esposito C., *Il Piano Marshall. Sconfitte e successi dell'amministrazione Truman in Italia,* in «Studi Storici», XXXVII, 1, gennaio-marzo 1996;

Fauri F., *La fine dell'autarchia: i negoziati commerciali dell'Italia dal 1947 al 1953*, in «Rivista di storia economica», XII. 3, dicembre 1995;

Fauri F., *Libre mais protegee? L'Italie et la liberalisation des echanges dans les annees 50*, in R. T. Griffiths, (ed.), *A la decouverte de l'OECE*, Paris, OCDE, 1997;

Feltrin P., *Comportamenti di voto e culture locali. Il caso del referendum sull'aborto in Veneto*, in «Quaderni dell'Osservatorio Elettorale», 28, luglio-dicembre 1992;

Ferrari A., *Giordano Dell'Amore. L'uomo e il banchiere*, Milano, Rusconi, 1989;

Flores M., Gozzini G., *1968. Un anno spartiacque*, Bologna, Il Mulino, 2018;

Formigoni G., *Dossetti vicesegretario della Dc (1950-51). Tra riforma del partito e nuova statualità*, in *La memoria pericolosa di Giuseppe Dossetti*, Trento, Il Margine, 1997;

Formigoni G., Pombeni P., Vecchio G., *Storia della Democrazia cristiana (1943-1993)*, Bologna, il Mulino, 2013;

Galasso G., *Migrazioni ed insediamenti nell'Italia meridionale*, in Mozzillo A. (a cura di), *Problemi demografici e questione meridionale*, Napoli, ESI, 1959;

Gallerano N., Ganapini L., Legnani M., Salvati M., *Crisi di regime e crisi sociale*, in AA.VV., *Operai e contadini nella crisi italiana del 1943-1944*, Feltrinelli, Milano, 1975;

Galli G., Facchi P., *La sinistra democristiana: storia e ideologia*, Milano, Feltrinelli, 1962;

Ginsborg P., *Storia d'Italia dal dopoguerra a oggi*, Torino, Einaudi, 1989;

Giovagnoli A., *La cultura democristiana: tra chiesa cattolica e identità italiana; 1918-1948*, Roma-Bari, Laterza, 1991;

Giovagnoli A., *Il partito italiano. Storia della Democrazia cristiana 1942-1994*, Roma-Bari, Laterza, 1996;

Gozzini G., *La mutazione individualista. Gli italiani e la televisione 1954-2011*, Roma-Bari, Laterza, 2011;

Grassi Orsini F., *La "svolta diplomatica" del secondo governo Fanfani,* in Craveri P., Quagliariello G. (a cura di), *Atlantismo ed europeismo*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2003;

Gualtieri R., *Le diverse letture del caso Moro: tra vulgata e storia*, «Contemporanea», XI, 1, gennaio 2008;

Gualtieri R.*, L'Europa come vincolo esterno,* in Craveri P., Varsori A. (a cura di)*, L'Italia nella costruzione europea. Un bilancio storico (1957-2007)*, Milano, FrancoAngeli, 2009;

Guasconi M. E., *Italy and the Hague Conference 1969*, in «Journal of European Integration History*»*, IX, 2, July 2003;

Kogan N., *Storia politica dell'Italia repubblicana*, Roma-Bari, Laterza, 1990, p. 207- 235;

La Malfa U., *La politica degli scambi con l'estero e i monopoli,* in E. Scalfari (a cura di), *La lotta contro i monopoli*, Bari, Laterza, 1955;

La Malfa U., Ronchey A., *Intervista sul non-governo*, Bari, Laterza, 1977;

Lanaro S., *Storia dell'Italia repubblicana: dalla fine della guerra agli anni Novanta*, Venezia, Marsilio, 1992;

Lomellini V., *Il «lodo Moro». Terrorismo e ragion di Stato 1969-1986*, Roma-Bari, Laterza, 2022;

Macioti M. I., Pugliese E., *L'esperienza migratoria. Immigrati e rifugiati in Italia*, Roma-Bari, Laterza, 2003;

Manoukian A. (a cura di), *La Presenza Sociale del PCI e della DC*, Istituto di Studi e Ricerche Carlo Cattaneo. Ricerche sulla partecipazione politica in Italia IV, Bologna, Il Mulino, 1968;

Martino G., *Per la libertà e la pace - Discorsi e scritti di politica estera.* Firenze, Le Monnier, 1957;

Mechi L., *L'inizio dell'integrazione europea: Ugo La Malfa e la liberalizzazione degli scambi,* in «Annali dell'Istituto Ugo La Malfa», XIII, 1998;

Ministero degli Esteri, *Testi e Documenti sulla politica estera dell'Italia*, annate varie;

Papa C., *Alle origini dell'ecologia politica in Italia. Il diritto alla salute e all'ambiente nel movimento studentesco*, in *Italia repubblicana nella crisi degli anni Settanta*, vol. II, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2003, pp. 401-415;

Pasquinucci D., *Bettino Craxi e il processo di integrazione europea*, in Varsori A., Acquaviva (a cura di) G., *Craxi e il ruolo dell'Italia nel sistema internazionale*, Bologna, il Mulino, 2022;

Pasquinucci D., *Bettino Craxi e la Comunità europea negli anni Ottanta*, in «Dimensioni e problemi della ricerca storica», 1, 2024;

Persichella V., *Le trasformazioni della società dal secondo dopoguerra agli anni Novanta*, in A. Massafra, B. Salvemini (a cura di), *Storia della Puglia*, vol. II, *Dal Seicento a oggi*, Roma-Bari, Laterza, 2005;

Piazza R., *Dibattito teorico e indirizzi di governo nella Democrazia Cristiana (1944-1951)*, in «Italia Contemporanea», XXVI, 117, dicembre 1974;

Romano S., *Come è morta la politica estera italiana*, in «Il Mulino», XLI, 4, luglio-agosto 1992;

Romeo S., *L'altra faccia del benessere. Una storia ambientale nell'Italia contemporanea (1950-1979)*, Roma, Carocci, 2024;

Rossi R., *Ugo La Malfa e il riformismo difficile*, in «Storia economica», XV, 1, *L'intervento pubblico nell'Italia repubblicana. Interpreti, culture politiche e scelte economiche*, Dandolo F., Sbrana F. (a cura di), gennaio 2012;

Ruffilli R., *L' ultimo Moro: dalla crisi del centro-sinistra all'avvio della Terza fase*, in Malgeri F. (a cura di), *Storia della Democrazia Cristiana*, vol. IV, *1962-1978. Dal Centro Sinistra agli «Anni di Piombo»*, Roma, Cinque Lune, 1989, pp. 317-334;

Salvati M., *Stato e industria nella Ricostruzione. Alle origini del potere democristiano*, Milano, Feltrinelli, 1982;

Sbrana F., *Integrazione economica europea e sviluppo del commercio estero: l'ideale alleanza fra Guido Carli e Ugo La Malfa*, in «Annali della Fondazione Ugo La Malfa», 21, 2007;

Sbrana F., *L'industria italiana nello scenario internazionale degli anni Cinquanta: circuiti di scambio ed intervento pubblico*, in «Storia economica», XI, 2-3, luglio-dicembre 2008;

Scirè G., *Il divorzio in Italia dalla legge al referendum*, in «Italia contemporanea», 247, giugno 2007;

Scoppola P., *La proposta politica di De Gasperi*, Bologna, Il Mulino, 1977;

Scoppola P., *La repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico 1945-1996*, Bologna, il Mulino, 1997;

Signorelli A., *Movimenti di popolazione e trasformazioni culturali*, in Barbagallo E. (a cura di), *Storia dell'Italia repubblicana*, vol. II, t. I, Torino, Einaudi, 1996, pp. 587-658;

Spagnolo C., *Three Concurrent Modernities. The Italian (De)Stabilisation of the 1970s*, in «Ricerche di storia politica», numero speciale, luglio 2022;

Tamburrano G., *Storia e cronaca del centro-sinistra*, Milano, Rizzoli, 1990;

Tarrow S., *Partito comunista e contadini nel Mezzogiorno*, Torino, Einaudi, 1972;

Tolomelli M., *Il Sessantotto. Una breve storia*, Roma, Carocci, 2008;

Totaro P., *La Democrazia cristiana irpina negli anni Cinquanta*, in «Studi Storici», XXXXII, 4, ottobre-dicembre 2001;

Varsori A., *La questione europea nella politica italiana*, in *L' Italia repubblicana nella crisi degli anni Settanta*, vol. I, *Tra guerra fredda e distensione*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2003;

Verrastro D., Vigilante E. (a cura di), *Emilio Colombo. L'ultimo dei costituenti*, Roma-Bari, Laterza, 2016;

Vidotto V., *Italiani/e. Dal miracolo economico a oggi*, Roma-Bari, Laterza, 2005;

Vigezzi B., *L'Italia unita e le sfide della politica estera. Dal Risorgimento alla Repubblica*, Milano, Unicopli, 1997;

Zangheri R., *Movimento contadino e storia d'Italia. Riflessioni sulla storiografia del dopoguerra*, in «Studi Storici», XVII, 4 ottobre-dicembre 1976, pp. 5-33;

Zangheri R., *I socialisti italiani e la questione agraria*, in «Studi Storici», XXXIII, 2/3, aprile-settembre 1992;

Zangrandi R., *Il groviglio delle correnti nel partito Dc*, in «Rinascita», XI, 1, gennaio 1954.

4. *Studi sulle politiche agricole e del paesaggio in Italia e nel Mezzogiorno*

AA.VV., *Campagne e movimento contadino nel Mezzogiorno d'Italia dal dopoguerra ad oggi*, Bari, De Donato, 1980, voll. I e II;

Adorno S., *Città industriali del Mezzogiorno (1950-1980)*, in «Italia contemporanea», CCLXXXV, 3, dicembre 2017;

Adorno S., Romeo S., *L'industrializzazione squilibrata. La Legge n. 634/57: origini, contraddizioni, conseguenze*, in «Rivista giuridica del Mezzogiorno», XXXVI, 2, giugno 2022, pp. 313-337;

Annesi M., *La «trasformazione» dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino, 1993;

Bandini M., *Politica agraria oggi*, in «Rivista di politica agraria», V, 3, settembre 1958;

Baptista F., *O Espaço Rural. Declinio de Agricoltura*, Lisbona, Celta Editora, 2010;

Barbero G., *L'evoluzione dell'agricoltura meridionale nel decennio 1950-1960*, in *Cassa per il Mezzogiorno. Dodici anni: 1950-1962*, vol. 2, parte I, Bari, Laterza, 1962;

Barbero G., *L'agricoltura nella politica economico-sociale della Comunità Economica Europea*, Relazione al Convegno di studio della SIDEA, Bari, 1974, in «Rivista di Economia Agraria», XXIX, 2, giugno 1974, ripubblicato in Id., *Non tutto è da buttare via. Territorio, riforme, politica*, vol. 1, Univeristà Politecnica delle Marche, Agriregionieuropa, 2015;

Barca F., Casavola P., Lucatelli S., *Strategia Nazionale per le Aree Interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance*, in «Collana Materiali UVAL», XXXI (2014), pp. 16-35;

Barca F., *Aree interne: politiche, politica e intellettuali*, in D'Antone L., Petrusewicz M. (a cura di), *La storia, le trasformazioni*, Roma, Donzelli, 2015

Barone G., *Stato e Mezzogiorno (1943-1960),* in F. Barbagallo et. al. (a cura di), *Storia dell'Italia repubblicana*, vol. 1, *La costruzione della democrazia: dalla caduta del fascismo agli anni Cinquanta*, Torino, Einaudi, 1994;

Bartola A., Sotte F., Buoncompagni G., *L'Aima*, Università degli Studi di Ancona, Dipartimento di Economia, Quaderni di Ricerca, n. 30, 1992;

Bernardi E., *La riforma agraria in Italia e gli Stati Uniti: guerra fredda, Piano Marshall e interventi per il Mezzogiorno negli anni del centrismo degasperiano*, Bologna, Il Mulino, 2006;

Bernardi E., *Political stability, modernization and reforms during the first years of the Cold War*, *Agriculture,* in C. Martin, J. Pan-Montojo, P. Brassley (a cura di), *Capitalist Europe, 1945-1960. From food shortages to food surpluses*, London, Routledge, 2016;

Bernardi E., *Giovanni Marcora visto da Washington. Il ministro dell'Agricoltura nelle carte americane (1974-1979)*, Roma, Studium, 2018;

Bernardi E., Scoppola Iacopini L*., Politica ed economia. Amintore Fanfani ministro dell'Agricoltura (1951-1953),* in «Eurostudium3w», luglio-dicembre 2023;

Bevilacqua P., *Dopoguerra, campagne, Mezzogiorno*, in «Studi Storici», XXI, 4, ottobre-dicembre 1980;

Bevilacqua P., *L'"osso"*, in «Meridiana», XLIV, settembre 2002;

Borri D. *et al.*, *Questione urbana e sviluppo edilizio. Il caso di Bari*, Bari, Dedalo, 1980;

Cafagna L., *Dualismo e sviluppo nella storia d'Italia*, Venezia, Marsilio, 1989;

Cafiero S., *Le migrazioni interne*, Svimez, Roma, 1964;

Carabba M., Claroni A., *La legislazione per il Mezzogiorno e l'intervento straordinario negli anni 1950-1986. Il successivo passaggio all'intervento ordinario nelle aree depresse del territorio nazionale*, in «Rivista giuridica del Mezzogiorno», 1-2, marzo-giugno 2011;

Carreri P., *Vie vecchie e nuove della politica agraria italiana*, in «Rivista di politica agraria», XXVI, 1, marzo 1979;

Casmirri S., *Cattolici e questione agraria negli anni della ricostruzione 1943-1950*, Roma, Bulzoni, 1989;

Casmirri S., *Fausto Gullo e Antonio Segni (1944-1950)*, in Masi G. (a cura di), *Mezzogiorno e Stato nell'opera di Fausto Gullo*, Atti del convegno svoltosi

a Macchia di Spezzano Piccolo (CS) nei giorni 16-18 dicembre 1994, Istituto calabrese per la storia dell'antifascismo e dell'Italia contemporanea, Montalto Uffugo, Edizioni orizzontali meridionali, 1996;

Cerchia G., *Mezzogiorno e questione contadina negli anni Settanta*, in Baris T., Sorgonà G. (a cura di), *Pio La Torre dirigente del PCI*, Palermo, Istituto Poligrafico Europeo, 2018;

Citoni M., Papa C., *Sinistra ed ecologia in Italia, 1968-1974,* Quaderni di Altronovecento, n. 8, Fondazione Luigi Micheletti, 2017;

Cosentino V., Fanfani R., Gorgoni M., *Alcuni aspetti dello sviluppo dell'agricoltura meridionale dal secondo dopoguerra a oggi*, in Graziani A., Pugliese E. (a cura di), *Investimenti e disoccupazione nel Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino, 1979;

D'Antone L. (a cura di), *Radici storiche ed esperienza dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno*, Bibliopolis, Napoli, 1996;

D'Attorre P. P., De Bernardi A., *Il "Lungo addio": una proposta interpretativa*, in Id. (a cura di), *Studi sull'agricoltura italiana: società rurale e modernizzazione*, Vol. 29, Feltrinelli Editore, 1994;

Dalmasso G., Marescalchi A., *Storia della vite e del vino in Italia*, Milano, Editrice Unione Italiana Vini, 1979;

Daneo C., *Agricoltura e sviluppo capitalistico in Italia*, Torino, Einaudi, 1969;

Daneo C., *Breve storia dell'agricoltura italiana 1860-1970*, Milano, Mondadori, 1980;

De Benedictis M. (a cura di), *L'agricoltura nello sviluppo del Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino, 1980;

De Benedictis M., De Filippis F., *Commercio agricolo-alimentare e mercato interno: un'analisi in chiave di politica agraria*, in «La Questione Agraria», 14, settembre 1984;

De Benedictis M., De Filippis F. (a cura di), *Struttura degli scambi agroalimentari e politica agraria*, Milano, Franco Angeli, 1988;

De Benedictis M., *L'agricoltura del Mezzogiorno. «La polpa e l'osso» cinquant'anni dopo*, in «La questione agraria», 2, giugno 2002;

De Bernardi A., *Città e campagna nella storia contemporanea*, in *Storia dell'economia italiana*, vol. III, *L'età contemporanea: un paese nuovo*, Torino, Einaudi, 1991;

De Bernardi A., *I consumi alimentari in Italia: uno specchio del cambiamento*, in Salvati M., Sciolla L. (a cura di), *L'Italia e le sue regioni: l'età repubblicana*, vol. 1, Roma, Treccani, 2016;

De Fabritiis C., *Problemi di formazione e di gestione di una politica agraria regionale a livello nazionale*, in «Rivista di economia agraria», XXXVII, 1, marzo 1982;

De Felice F., *Il movimento bracciantile in Puglia nel secondo dopoguerra (1947-1969),* in *Campagne e movimento contadino nel Mezzogiorno d'Italia dal dopoguerra ad oggi*, Bari, De Donato, 1980, voll. I e II;

De Leo R., *Riforma agraria e politiche di sviluppo. L'esperienza in Puglia, Lucania e Molise (1951-1976)*, Antezza, Matera, 2008:

De Rosa G., *Per una ricerca storica sulla riforma agraria*, in «Rivista di economia agraria», XXXIV, 4, dicembre 1979, anche in Villani P., Marrone N. (a cura di), *Riforma agraria e questione meridionale*, Bari, De Donato, 1981;

De Rosa G., *I programmi agrari dei partiti dalla resistenza alia vigilia della costituente*, in «Annali dell'Istituto Alcide Cervi», III, 1981;

Di Giacomo M., *Identità eurocomunista: la traiettoria del Pce negli anni Settanta*, in «Studi Storici», LI, 2, aprile-giugno 2010;

Di Loreto P., *La difficile transizione. Dalla fine del centrismo alle origini del centro-sinistra 1953-1960,* Bologna, il Mulino, 1993;

Di Nolfo E., *I vincoli internazionali di una democrazia incompiuta*, in Giovagnoli A. (a cura di), *Interpretazioni della Repubblica*, Bologna, il Mulino, 1998;

Emanuel C., *Trame insediative e transizione demografica nei sistemi urbani italiani*, in G. Dematteis, P. Bonavero (a cura di), *Il sistema urbano italiano nello spazio unificato europeo*, Bologna, Il Mulino, 1997;

Fabiani G., Gorgoni M., *L'agricoltura delle zone interne negli squilibri regionali e nella politica di sviluppo regionale: l'esperienza italiana*, Comunicazione al X Congresso della Società Europea di Sociologia Rurale, Cordoba, aprile 1971;

Galisi R., *Ricostruzione e programmazione nell'intervento straordinario per il Mezzogiorno*, Milano, FrancoAngeli, 2014;

Giorgetti G., *Capitalismo e agricoltura in Italia*, Roma, Editori Riuniti, 1977;

Grandi A., *Denominazione di origine inventata. Le bugie del marketing sui prodotti tipici italiani*, Milano, Mondadori, 2018;

Ignazi P., *Il polo escluso. Profilo del Movimento Sociale Italiano*, Bologna, Il Mulino, 1989;

Imperato F., *L'Italia e la genesi dell'Atto finale di Helsinki*, in S. Baldi, L. Monzali (a cura di), *Italia-Helsinki 50. Dall'Atto finale di Helsinki del 1975 all'OSCE di oggi*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2024;

Lepore A., *Cassa per il Mezzogiorno e politiche per lo sviluppo*, in A. Leonardi (a cura di), *Istituzioni ed economia*, Bari, Cacucci, 2011;

Lupo S., *La mafia. Centosessant'anni di storia*, Roma, Donzelli, 2018;

Lutz V., *Una revisione critica della dinamica di sviluppo del Mezzogiorno*, in «Mondo economico», 44, ottobre 1960;

Macciardi L., *I risultati economici della politica di sviluppo*, in *Cassa per il Mezzogiorno. Dodici anni: 1950-1962*, vol. I, Bari, Laterza, 1962;

Mangullo S., *Dal fascio allo scudo crociato. Cassa per il Mezzogiorno, politica e lotte sociali nell'Agro Pontino (1944-1961)*, Milano, FrancoAngeli, 2015;

Marrone N., Villani P., *Riforma Agraria e Questione Meridionale*, Bari, De Donato, 1981;

Massullo G., *La riforma agraria,* in Bevilacqua P. (a cura di), *Storia dell'agricoltura italiana in età contemporanea,* vol. III*, Mercati e istituzioni,* Venezia, Marsilio, 1990, pp. pp. 509-542;

Mattone A., *Il ministro Antonio Segni «Agrarista». Politica e scienza giuridica nell'elaborazione della riforma fondiaria e della legge sui contratti agrari (1946-1950)*, «Studi Storici», LVII, 3, luglio-settembre 2016;

Mauri A., *Giordano Dell'Amore, studioso e banchiere*, in «Rivista internazionale di scienze economiche e commerciali», XXVIII, 1-2, gennaio 1981;

Medici G., *Problemi di politica agraria*, Roma, REDA, 1948;

Mottura G., E. Pugliese, *Agricoltura, mezzogiorno e mercato del lavoro*, Bologna, Il Mulino, 1975;

Nicolosi P. G., Farnetani I., *Gaetano Martino*, Dizionario Biografico degli Italiani, Vol. 71, 2008;

Nucifora M., *Il coordinamento impossibile. Tecnocrazia, amministrazione pubblica e regionalismo nell'intervento per lo sviluppo del Mezzogiorno (1943-2013)*, Milano, FrancoAngeli, 2021;

Prodi R., *Conclusioni. Linee di politica economica per il settore agro-industriale nel Mezzogiorno*, in *L'industria agroalimentare nel Mezzogiorno: i fattori*

di debolezza e le potenzialità di sviluppo. Il Caso Puglia, 1° Rapporto Monografico, Realizzato nel quadro della misura PIM – PUGLIA, "Promozione commerciale dei prodotti agricoli", Assessorato agricoltura della Regione Puglia, 1991;

Rivosecchi G., *Riforma agraria e Cassa per il Mezzogiorno dal disegno politico all'attuazione parlamentare*, in De Siervo U., Guerrieri S., Varsori A. (a cura di), *La prima legislatura repubblicana: continuità e discontinuità nell'azione delle istituzioni*, vol. II, Roma, Carocci, 2004;

Rossi-Doria M., *Dieci anni di politica agraria nel Mezzogiorno*, Bari, Laterza, 1958;

Rossi-Doria M., *Scritti sul Mezzogiorno*, Napoli, L'Ancora del Mediterraneo, 2003, (1a ed. Torino, Einaudi, 1982);

Saccomandi V., *Vincoli e prospettive per un nuovo Piano agricolo nazionale*, in «La Questione Agraria», 14, settembre 1984;

Saraceno P., *Necessità e prospettive dello sviluppo industriale nelle regioni meridionali in relazione all'opera della Cassa per il Mezzogiorno,* in «Informazioni SVIMEZ», XLV, 11 novembre 1953;

Saraceno P., *Il Nuovo Meridionalismo*, Istituto Italiano per gli Studi Filosofici, Napoli, 2005;

Scardaccione D., *Irrigazione e sviluppo dell'agricoltura meridionale*, in «Genio rurale», XXIII 6, giugno 1960;

Sereni E., *La lotta per la conquista della terra nel Mezzogiorno*, in «Cronache meridionali», 1-2, gennaio-febbraio 1956;

Sori E., *Popolazione e insediamenti nel Mezzogiorno contemporaneo*, in «Meridiana», 10, settembre 1991;

Sotte F., *Sviluppo rurale: una nuova stagione del regionalismo*, in «La Questione agraria», 57, febbraio 1995;

Sotte F., *Per un nuovo patto sociale tra gli agricoltori e la società*, in «La Questione Agraria», 65, marzo 1997;

Serratore L., *La «questione agraria» a sinistra. Origini e attività dell'Alleanza nazionale dei contadini (1945-1969)*, in «Eurostudium3w», gennaio-giugno 2022;

Tracanna L., *La struttura giuridica della Cassa per il Mezzogiorno*, in *Cassa per il Mezzogiorno. Dodici anni: 1950-1962*, vol. I, Bari, Laterza, 1962;

Villani C., *La trappola degli aiuti. Sottosviluppo, Mezzogiorno e guerra fredda negli anni Cinquanta*, Bari, Progedit, 2007;

Vittorio T., *Il lungo attacco al latifondo*, Catania, CUECM, 1985.

5. *Il dibattito economico*

Ackrill R., *Common Agricultural Policy*, Sheffield, A&C Black, 2000;

Amatori F., Felisini D., *Le intese restrittive della concorrenza nell'Italia del Novecento*, Atti del convegno organizzato dalla Banca d'Italia, 30 ottobre 2014, dal titolo *Concorrenza, mercato e crescita in Italia: il lungo periodo*, Roma, 29-30 ottobre 2014;

Anania G., *Famiglie, aziende e mercato del lavoro in un'area del Mezzogiorno interno*, in «La Questione agraria», 20, dicembre 1985;

Anania G., Tenuta A., *Effetti della regionalizzazione degli aiuti nel Regime di pagamento unico sulla loro distribuzione spaziale in Italia*, Gruppo 2013, Working paper n. 9 ottobre 2008;

Aragrande M., *Disparita di sviluppo e Programmi integrati mediterranei*, in «Medit», 1-2, March 1991;

Bagnasco A., *Le tre Italie. La problematica territoriale dello sviluppo italiano*, Bologna, Il Mulino, 1977;

Bagnasco A., *La costruzione sociale del mercato: strategie di impresa e esperimenti di scala in Italia*, in «Stato e mercato», XIII, 1, aprile 1985;

Bale M. D., Lutz E., *Price Distortions in Agriculture and their Effects: An International Comparison*, in «American Journal of Agricultural Economics», LXIII, 1, pp. 8-22, 1981;

Banca d'Italia, *Relazione annuale, 1957*, Centro stampa, Banca d'Italia, 1958;

Banca d'Italia, *Relazione annuale, 1962*, Centro stampa, Banca d'Italia, 1963;

Banca d'Italia, *Relazione annuale, 1967*, Centro stampa, Banca d'Italia, 1968;

Banca d'Italia, *Relazione annuale, 1972*, Centro stampa, Banca d'Italia, 1973;

Banca d'Italia, *Relazione annuale, 1978*, Centro stampa, Banca d'Italia, 1979;

Banca d'Italia, *Relazione annuale, 1982*, Centro stampa, Banca d'Italia, 1983;

Banca d'Italia, *A Sectoral Analysis of Italy's Development, 1861-2011*, S. Broadberry, C. Giordano, F. Zollino (eds.), in «Quaderni di Storia Economica», n. 20, October 2011;

Basker E., *The Causes and Consequences of Wal-Mart's Growth*, in «Journal of Economic Perspectives», XXI, 3, Summer 2007;

Bonelli F., *Il capitalismo italiano. Linee generali di interpretazione*, in Romano R., Vivanti C. (a cura di), *Storia d'Italia, Annali, I. Dal feudalesimo al capitalismo*, Torino, Einaudi, 1978;

Bonelli F., *Appunti sul "Welfare State" in Italia*, in «Studi Storici», XXXIII, 2/3, aprile-settembre 1992;

Bregoli I., Hingley M., Del Chiappa G., Sodano V., *Challenges in Italian wine routes: managing stakeholder networks*, in «Qualitative Market Research: an International Journal», XIX, 2, April 2016;

Brugnoli A., Zuppiroli M., *La domanda di carne in Italia: (1953-'82)*, in «Rivista di politica agraria», III, 3, settembre 1985;

Buckwell A. E., Harvey D. R., Thomson K. J., Parton K. A., *The Costs of the Common Agricultural Policy*, London, Routledge, 1982;

Campolongo A., *L'occupazione e il programma economico nazionale*, in «Mercato e credito», XXI, 81, marzo 1968;

CNEL, Linee di Programma per una Politica sociale comunitaria, *Problemi di politica sociale in agricoltura*, L. Anchisi (a cura di), Assemblea, Roma, 30 marzo 1973;

CNEL, *Osservazioni e proposte su «Revisione della politica agricola ed allargamento della CEE»*, in *La Politica Agricola della CEE*, Roma, Documentazione Relazioni Comunitarie e Internazionali, Roma, Camera dei deputati, Segreteria generale, 1982;

CNEL, *Rapporto sulla bilancia dei pagamenti*, Roma, 1982;

CNEL, *Osservazioni e proposte in tema di programmazione e finanziamenti all'agricoltura alla luce dell'esperienza del Piano Agricolo Nazionale*, Assemblea, Roma, 21 novembre 1984;

CNEL, *Rapporto Cnel su Bilancia Agricolo-Alimentare e Politica agraria*, Roma, 1984;

Coda Nunziante G., *Contraddizioni Nord-Sud nella CEE e politica mediterranea*, in De Benedictis M. (a cura di), *L'agricoltura nello sviluppo del Mezzogiorno,* Bologna, il Mulino, 1980;

Corrado A., Lo Cascio M., Perrotta D., *Introduzione. Per un'analisi critica delle filiere e dei sistemi agroalimentari in Italia*, in «Meridiana», 93, dicembre 2018;

Corsi A., Pomarici E., Sardone R.*, Italy,* in K. Anderson (ed.), *The World's Wine Markets Globalization at Work*, Northampton, Edward Elgar, 2004;

Corsi A., Pomarici E., Sardone R., *Italy from 1939,* in Anderson K., Pinilla V., (eds.), *Wine's Evolving Globalization: A New Comparative History,* Cambridge, Cambridge University Press, 2018;

Cosentino V., Fanfani R., Gorgoni M., *Alcuni aspetti dello sviluppo dell'agricoltura meridionale*, cit.;

CREA, *Commercio con l'estero dei prodotti agroalimentari 2020*, Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria, Roma, 2021;

CREA, *Rapporto 2024 sul commercio estero dei prodotti agroalimentari*, vol. 33, Roma, 2025;

De Filippis F., Rizzi P., *Ineguaglianza regionale dei redditi agricoli,* in «Rivista di economia agraria», a. XXXVII, 1, marzo 1982;

Dell'Amore G., *Il credito agrario a una svolta***,** Milano, Giuffrè, 1959;

Di Cocco E., *Aspetti della senilizzazione agricola in Italia 1951-1971*, in «Rivista di economia agraria», XXXII, 3, settembre 1977;

Di Sandro G., *Agricoltura e sistema economico*, in «Rivista di politica agraria», XXIII, 4, dicembre 1976;

Federico G., *Was the CAP the worst agricultural policy of the 20th century?*, cit.;

Galizzi G., L. Venturini, *L'innovazione nel sistema agroalimentare*, in «Rivista Internazionale di Scienze Sociali», CIII, 3, luglio-settembre 1995;

Garoglio P. G., *Italia: primo paese vitivinicolo del mondo,* Accademia Italiana della Vite e del Vino, Siena, Atti, Volume XXII (1970), Arti Grafiche Longo & Zoppelli, Treviso, 1970, Tornata di Piacenza, 26-27 settembre 1970;

Gasson R., *Part time farming strategy for survival?*, in «Sociologia ruralis», XXVI, 3-4, December 1986;

Grabas C., *Wiederaufbau, Wirtschaftsplanung und Sudforderung – Industriepolitik in Italien, 1943/45–1975*, Berlin-Boston, de Gruyter, 2020;

INEA, *La distribuzione della proprietà fondiaria in Italia. Relazione generale di Giuseppe Medici*, vol. II., Roma, 1948;

ISMEA, *Rapporto sull'agroalimentare italiano 2024*, Roma, novembre 2024;

Istituto di Economia Internazionale, *Le recenti svalutazioni monetarie e il commercio con l'estero dell'Italia*, Genova, Camera di Commercio Industria e Agricoltura di Genova, 1949;

Kimhi A., *Is Part-Time Farming Really a Step in the Way Out of Agricultural?*, in «American Journal of Agricultural Economics*»,* LXXXII, 1, February 2000;

Lechi F., *Disparita regionali dello sviluppo agricolo: motivazioni e logica di una politica di riequilibrio,* in «Rivista di economia agraria», a. XXXVII, 1, marzo 1982;

Linda R., *Strategie di sviluppo delle imprese agro-alimentari*, in *Strategie e adattamenti nel sistema agro-industriale*, Atti del XXIX Convegno SIDEA, Bologna, Il Mulino, 1988;

Masera F., *Commercio estero e bilancia dei pagamenti*, Roma, Borgia, 1966;

Medici G., Fabiani G., *La bilancia agroalimentare italiana*, Bologna, Il Mulino, 1987;

Messina G., Convegno di Studio: Economia vitivinicola meridionale nel Mercato comune, *Viticoltura ed enologia del meridione ed il Mercato comune europeo*, Brindisi, 6-7 dicembre 1968;

Ministero del Bilancio e della programmazione economica, *Progetto 80*, G. Ruffolo, L. Barca (a cura di), Firenze, Sansoni, 1970;

Misiani S., *Osso e polpa. Manlio Rossi-Doria e la Riforma Agraria*, in «Storia economica», XV, 1, *L'intervento pubblico nell'Italia repubblicana. Interpreti, culture politiche e scelte economiche*, Dandolo F., Sbrana F. (a cura di), 2012;

O'Connor J., *The Fiscal Crisis of the State*, New York, St Martin's Press, 1973;

OECE, *Perspectives de l'économie européenne. Expansion économique – Balance dollar*, Paris, O.E.C.E., 1952;

Rapporto della Commissione economica presentato all'Assemblea costituente, Agricoltura, vol. 1, Relazione;

Rapporto della Commissione economica, cit., vol. I, Agricoltura, Appendice, M. Bandini, *Conseguenze e problemi della politica doganale per l'agricoltura italiana;*

Somogyi G., *Bilancia con l'estero dei prodotti alimentari*, in CNEL, *Rapporto sulla bilancia dei pagamenti*, Roma, 1982;

Strauss R., *Economic Effects of Monetary Compensatory Amounts*, in «Journal of Common Market Studies», XXI, 3, March 1983;

Tarditi S., Croci Angelini E., *Effetti redistributivi a livello regionale della politica di sostegno dei prezzi*, in «Rivista di economia agraria», a. XXXVII, 1, marzo 1982;

Tarditi S., *Strumenti per l'aggiustamento strutturale dell'agricoltura italiana*, INEA, in G. De Meo (a cura di), *Il governo dell'adattamento dell'agricoltura italiana: istituzioni e strumenti*, Atti del convegno SIDEA, Bologna, il Mulino, 1991;

Thomson K. J., Harvey D. R., *The Efficiency of the Common Agricultural Policy*, in «European Review of Agricultural Economics», VIII, 1, January 1981, pp. 57-83;

Tyers R., *International Impacts of Protection: Model Structure and Results for EC Agricultural Policy*, in «Journal of Policy Modeling», VII, 2, June 1985, pp. 219-252;

Tracy M., *Agriculture in Western Europe. Challenge and Response 1880-1980*, London, Granada, 1964;

Tracy M., *Government and agriculture in Western Europe 1880-1988*, 3a ed., Hemel Hempstead, Harvester Wheatsheaf, 1989;

Uri P. (a cura di), *Un futuro per l'agricoltura europea. Rapporto di un gruppo di esperti: D. Bergmann, N. Kaldor, H. B. Krohn, J. S. Marsh, M. Rossi-Doria, J. A. Schnittker, C. Thomsen, H. Willbrandt*, Milano, FrancoAngeli, 1971;

Vellante S., *Cambiamento tecnologico ed effetti sull'organizzazione dell'impresa agricola*, in «Rivista di economia agraria», XXXVIII, 4, dicembre 1983;

Viviano E., *La grande distribuzione organizzata e l'industria alimentare in Italia*, in «Questioni di Economia e finanza», CXIX, marzo 2012.

6. Produttori, interessi organizzati e la PAC

Albanese F., Capo E., *Italie. L'empreinte des clivages politique*, in B. Hervieu R. M. Lagrave (eds.), *Les Syndicats agricoles en Europe*, Paris, Le Harmattan, 1992;

Anania G., *Famiglie, aziende e mercato*, cit.;

Arbizzani L., *Azione operaia contadina di massa*, Bari, De Donato, 1976;

Atti della conferenza nazionale del mondo rurale e dell'agricoltura, Roma, giugno-ottobre 1961, vol. 1, Relazioni degli Enti e delle organizzazioni, Roma, Istituto poligrafico dello Stato, 1962;

Avolio G., Lobianco A., Wellner S., *Il nuovo Piano Agricolo Nazionale secondo gli orientamenti delle tre organizzazioni agricole a vocazione generale*, in «Rivista di politica agraria», III, 1, marzo 1985;

Berger S., *Introduzione*, in id. (a cura di), *L'organizzazione degli interessi nell'Europa occidentale: pluralismo, corporativismo e la trasformazione della politica*, Bologna, Il Mulino, 1983;

Bergonzi L., *Annibale alle porte: Federconsorzi e la nascita del centro-sinistra organico*, in «Studi storici», LXVI, 2, aprile-giugno 2025;

Bernardi E., Nunnari F., Scoppola Iacopini L., Sto*ria della Confederazione italiana agricoltori. Rappresentanza, politiche e unità contadina dal secondo dopoguerra a oggi*, Bologna, Il Mulino, 2013;

Bernardi E., *La Coldiretti e la storia d'Italia*, Roma, Donzelli, 2020;

Bernardi E., *Paolo Bonomi, La Coldiretti e la storia d'Italia. Interpretazioni e nuovi documenti*, in «Rivista di storia dell'agricoltura», LXIV, 2, dicembre 2024;

Bertolo G., Curti R., Guerrini L., *Aspetti della questione agraria e delle lotte contadine nel secondo dopoguerra in Italia: 1944-1948*, in «Italia contemporanea», 117, dicembre 1974;

Bianchi O., *Strategie simboliche di sviluppo mercantile ed economico. La Fiera del Levante nella seconda metà del Novecento*, in De Leo R., Lovecchio A. (a cura di), *Bari, la Puglia, l'Oriente. "L'invenzione" di un ruolo internazionale*, Nardò, BESA, 2013;

Bisschop C., Germond C. S., *(Trans)National Mobilisation: The March 1971 Farming Protest in Historical Retrospective*, in «Journal of European integration History», XXX, 1, January 2024;

Bonatesta A., *L'ente Fiera del Levante tra Europa, Mezzogiorno e Mediterraneo dal secondo dopoguerra agli anni '60*, in «Officina della Storia», 11, 2014;

Bozza A., *Le lotte nelle campagne bolognesi: 1946-1949*, in «Italia contemporanea», 117, ottobre-dicembre 1974;

Briquet J-L., Russo Caia C., *Clientelismo e processi politici*, in «Quaderni storici», XXXIII, 97, aprile 1998;

Calise M., *Il sistema DC,* cit.;

Cammelli M., *Regioni e rappresentanza degli interessi: il caso italiano*, in «Stato e mercato», XXIX, 2, agosto 1990;

Capano G., Lizzi R., Pritoni A., *Gruppi di interesse e politiche pubbliche nell'Italia della transizione. Oltre il clientelismo e il collateralismo*, pubblicato in «Rivista Italiana di Politiche Pubbliche», IX, 3, dicembre 2014;

Carbone A., *Mediterranean Farmers and Alternative Europes,* cit.;

Cavazzani A., Fuller A. M., *International perspectives on part-time farming: a review*, in «GeoJournal», VI, 4, January-November 1982;

Cesqui E., *Riforma dell'Aima e Federconsorzi*, in «Nuovo diritto agrario», VII, 3/4, dicembre 1980;

Ciranna G., *Un «gruppo di pressione»: la Confederazione Nazionale dei Coltivatori Diretti*, in «Nord e Sud», XXXVIII, gennaio 1958;

Chidichimo R., *Sulla proposta di legge della Confagricoltura*, in «Rivista di politica agraria», XIX, 2 giugno 1972;

Confederazione nazionale coltivatori diretti, XII Congresso nazionale, *Relazione del presidente Paolo Bonomi*, 1. Parte generale, Roma, 15-17 aprile 1958;

Confederazione nazionale coltivatori diretti, *Gruppi giovani coltivatori. La gioventù contadina di fronte ad una agricoltura moderna e progredita: inchiesta 1960*, Roma, Stab. tip. Ramo editoriale degli agricoltori, 1960;

D'Attorre P. P., *Le organizzazioni padronali* in Bevilacqua P. (a cura di), *Storia dell'agricoltura italiana in età contemporanea*, *Mercati e istituzioni*, Vol. 3, Venezia, Marsilio, 1991;

De Marco A., *Dalla Federterra alla FLAI. Breve storia della categoria e dell'agroindustria*, Roma, Futura edizioni, 2023;

Delorme H., *Le rôle des forces paysannes dans l'élaboration de la politique agricole commune*, in «Revue française de science politique», XIX, 2, avril 1969

Diana A., *Nuove line di politica agraria dagli agricoltori*, in «Rivista di politica agraria», XVII, 3, settembre 1970;

Diana A., *L'agricoltura nella crisi attuale*, in «Rivista italiana di politica agraria», XXII, 3, settembre 1975;

Germond C. S., *Defending the Status Quo: Agricultural Interest Groups and the Challenges of Overproduction*, in «Comparativ. Zeitschrift für Globalgeschichte und vergleichende Gesellschaftsforschung», XX, 3, 2010;

Germond C. S., *Transnationalising Farming Protest to Avoid Marginalisation? COPA and the Mansholt Plan*, in «Journal of European Integration History», XXX, 1, January 2024;

Gueslin A., Hervieu B., *Un syndicalisme agricole européen est-il possible?*, in Hervieu B., Lagrave R. (eds.), *Les syndicats agricole en Europe*, Paris, Le Harmattan, 1992;

Jalabert L., Patillon C., *Mouvements paysans face à la politique agricole commune et à la mondialisation (1957-2011)*, Rennes, Press Universitaires de Rennes, 2013;

Katzenstein P. J., *Small States in world markets: industrial policy in Europe*, Ithaca, N.Y., 1985;

Keeler J. T. S., *Il corporativismo e l'egemonia del sindacato ufficiale: il caso del sindacalismo agricolo francese*, in Berger S. (a cura di), *L'organizzazione degli interessi nell'Europa occidentale: pluralismo, corporativismo e la trasformazione della politica*, Bologna, Il Mulino, 1983;

Keeler J. T. S., *Farmers, the state, and agricultural policy-making in the fifth republic*, Oxford, Oxford University Press, 1987;

Keeler J. T. S., *Agricultural Power in the European Community: explaining the fate of CAP and GATT Negotiations*, in «Comparative Politic», XXVIII, 2, January 1996;

Kregel J. A., Savona P., *Ragioni di scambio e crescita economica in Italia*, in «Moneta e credito», XXXV, 140, dicembre 1982;

La Palombara J., *Interest Groups in Italian Politics*, Princeton (NJ), Princeton University Press, 1964;

Lanza O., *L'agricoltura, la Coldiretti e la Dc*, in L. Morlino (a cura di), *Costruire la democrazia. Gruppi e partiti in Italia*, Bologna, il Mulino, 1991;

Laschi G., *Italian Agricultural Pressure Groups*, in Girvin B., Griffiths R. T. (eds.), *European Integration, the Green Pool and the Origins of the Common Agricultural Policy*, London, Lothian Press, 1995;

Laschi G., *The March 1971 Farmers' Protest in Brussels: the Case of Italy*, in «Journal of European integration History», XXX, 1, January 2024;

Lauze J., *La Confédération Générale des Vignerons (du Midi) de sa création à sa fin. Un siècle de syndicalisme viticole (1907-1997): un siècle de syndicalisme viticole (1907-1997),* Dissertation a l'Université Paul Valéry-Montpellier III, 2018;

Lehmbruch G., *Liberal corporatism and party government*, in Schmitter P. C., Lehmbruch G. (eds.), *Trends toward corporatist intermediation*, Beverly Hills (CA)-London, Sage, 1979;

Lizzi R., *I gruppi d'interesse in Italia fra continuità e cambiamento. Fattori istituzionali e dinamiche di policy*, in «Rivista Italiana di Politiche Pubbliche» 2, agosto 2011;

Lizzi R., *Interest groups and political parties in Italian agricultural policy: powerful farmers with and without parties*, «Contemporary Italian Politics», VI, 3, 2014;

Maier C., *«Vincoli fittizi… della ricchezza e del diritto»: teoria e pratica della rappresentanza degli interessi*, in Berger S. (a cura di), *L'organizzazione degli interessi nell'Europa occidentale: pluralismo, corporativismo e la trasformazione della politica*, Bologna, Il Mulino, 1983;

Mangold S., *Il vino italiano nel Piano Marshall*, Relazione presentata al Convegno Vinicolo di Verona del 16 marzo 1948, Milano, Unione Italiana Vini, 1948;

Marino G. C., *La Confederazione di Bonomi nella vita politica italiana*, Roma, editrice cooperative, 1967;

Mocarelli L., Vaquero Piñeiro M., *Imprenditoria vinicola nell'Italia centrale: dalla mezzadria ai mercati globali*, in «Proposte e ricerche: economia e società nella storia dell'Italia centrale», LXXIX, 2, estate/autunno 2017;

Montanaro P., *Storia della Coltivatori Diretti nella provincia di Asti (1945-1955)*, Alessandria, Dell'Orso, 1986;

Morlino L., *La Confagricoltura dall'attesa al compromesso*, in Id., (a cura di), *Costruire la democrazia. Gruppi e partiti in Italia*, Bologna, il Mulino, 1991;

Muller P., *Les capacité des élites agricoles à penser le global*, in Hervieu B., Mayer N., Muller P., Purseigle F., Remy J. (eds.), *Les mondes agricoles en politiques*. *De la fin des paysans au retour de la question agricole*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010;

Mura S., *Storia del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro 1946-2000*, Bologna, il Mulino, 2023;

Parisella A., *Paolo Bonomi, la Federconsorzi e la Coldiretti*, in *Parlamento italiano, 1861-1988*, vol. *XVI, Il centrismo. Apogeo e caduta di De Gasperi*, Milano, 1991;

Patel K. K., *Der Deutsche Bauernverband 1945 bis 1990. Vom Gestus des Unbedingten zur Rettung durch Europa*, in «Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte», LVIII, 2, April 2010;

Pedrocco G., *Un caso e un modello: viticoltura e industria enologica*, in P. P. D'Attorre, A. De Bernardi (a cura di), *Studi sull'agricoltura italiana: società rurale e modernizzazione*, Feltrinelli Editore, 1994;

Perrotta D., *Vecchi e Nuovi Mediatori. Storia, Geografia ed Etnografia Del Caporalato in Agricoltura*, in «Meridiana», 79, gennaio 2014, pp. 193-220;

Pepe A., *Trasformazioni agrarie e movimento contadino nell'Italia del '900*, Jordi C., Pécout G., Ridolfi M., (eds.), in *Sociétés rurales du XXe siècle: France, Italie et Espagne*, Rome, École Française de Rome, 2004;

Perricone O., *La razionalizzazione e il mutamento organizzativo (1969-1998)*, in Rogari S. (a cura di), *La Confagricoltura nella storia d'Italia. Dalle origini dell'associazionismo agricolo nazionale ad oggi*, Bologna, Il Mulino, 1999;

Peterson M., *International Interest Organizations and Transmutations of Postwar Society: 1. A Conceptual Framework 2. Agriculture and the EEC*, Stoccolma, Almqvist & Wiksell International, 1979;

Peterson M., *The family farm: A review of a central concept in western European agricultural politics*, in «Scandinavian Journal of History», III, 11, January 1986;

Petri R., *Le campagne italiane nello sviluppo economico*, in Jordi C., Pécout G., Ridolfi M. (eds.), *Sociétés rurales du XXe siècle: France, Italie et Espagne*, Rome, École Française de Rome, 2004;

Petrini F., *Il liberismo a una dimensione: la Confindustria e l'integrazione europea, 1947-1957*, Milano, FrancoAngeli, 2005;

Pizzorno A., *Scambio politico e identità collettiva nel conflitto di classe*, in Crouch C., Pizzorno A. (a cura di), *Conflitti in Europa: lotte di classe, sindacato e Stato dopo il'68*, Milano, ETAS, 1977;

Pizzorno A., *I ceti medi nei meccanismi del consenso, in Id., I soggetti del pluralismo. Classi, partiti, sindacati*, Bologna, Il Mulino, 1980;

Pizzorno A., *Il sistema pluralistico di rappresentanza*, in id. (a cura di), *L'organizzazione degli interessi nell'Europa occidentale: pluralismo,*

corporativismo e la trasformazione della politica, Bologna, Il Mulino, 1983;

Regini M., *Le tendenze neocorporative nell'Italia degli anni Settanta*, in id. (a cura di), *L'organizzazione degli interessi nell'Europa occidentale: pluralismo, corporativismo e la trasformazione della politica*, Bologna, Il Mulino, 1983;

Remy J., *Introduction*, in Hervieu B., Mayer N., Muller P., Purseigle F., Remy J. (eds.), *Les mondes agricoles en politiques*. *De la fin des paysans au retour de la question agricole*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010;

Renda F., *Il movimento contadino in Sicilia*, in *Campagne e movimento contadino nel Mezzogiorno d'Italia dal dopoguerra ad oggi*, Bari, De Donato, 1980, voll. I e II;

Ricciardi T., *L'emigrazione e lo spopolamento*, in Fiorentino L., (a cura di), *Idee per lo sviluppo dell'Irpinia*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016;

Roger A., *Syndicalistes et poseurs de bombes. Modalités du recours à la violence dans la construction des "intérêts vitivinicoles" languedociens*, in «Cultures & Conflits», 81-82, septembre 2011;

Rossi E., *Viaggio nel feudo di Bonomi*, Roma, Editori riuniti, 1965;

Rossi-Doria M., *Rapporto sulla Federconsorzi*, Bari, Laterza, 1963;

Schmitter P. C., *Ancora il secolo del Corporativismo?*, in M. Maraffi (a cura di), *La società neo-corporativa*, Bologna, Il Mulino, 1981;

Schmitter P. C., *Neo-corporativismo: riflessioni sull'impostazione attuale della teoria e sui possibili sviluppi della prassi*, in Lehmbruch G., Schmitter P. C. (a cura di), *La politica degli interessi nei paesi industrializzati*, Bologna, Il Mulino, 1982;

Schmitter P. C., Grote J. R., Pedersini R., *Sisifo corporatista: passato, presente e futuro*, in «Stato e mercato», L, 2, agosto 1997;

Silei G., *La Confagricoltura dagli anni Sessanta ad oggi*, in S. Rogari (a cura di), *La Confagricoltura nella storia d'Italia. Dalle origini dell'associazionismo agricolo nazionale ad oggi*, Bologna, Il Mulino, 1999;

Spinelli A., *Il ritorno alla democrazia*, in Rogari S. (a cura di), *La Confagricoltura nella storia d'Italia. Dalle origini dell'associazionismo agricolo nazionale ad oggi*, Bologna, Il Mulino, 1999;

Stefanelli R., *La Confagricoltura*, in AA.VV., *La politica del padronato italiano*, Bari, De Donato, 1972.

7. La questione euromediterranea

Bagnato B., *Vincoli europei, echi mediterranei. L'Italia e la crisi francese in Marocco e in Tunisia 1949-1956*, Firenze, Ponte alle Grazie, 1991;

Bagnato B., *La Pira, de Gaulle e il primo Colloquio mediterraneo di Firenze*, in Ballini P. L. (a cura di), *Giorgio La Pira e la Francia. Temi e percorsi di ricerca. Da Maritain a de Gaulle,* Firenze, Giunti, 2005;

Bagnato B., *L'Europa e il Mediterraneo nella crisi degli anni Settanta*, in Cruciani S., Ridolfi M. (a cura di), *L'Unione Europea e il Mediterraneo. Relazioni internazionali, crisi politiche e regionali (1947-2016)*, Milano, Franco Angeli, 2016;

Barbé E., *Balacing Europe's Eastern and Southern Dimension*, in Zielonka J. (ed.), *Paradoxes of European Foreign Policy*, L'Aia, Kluwer Law International, 1998;

Belloni M. P., *La Politica Mediterranea della CEE (Trattative, Accordi, Dissensi)*, in «Il Politico», XLIV, 3, September 1979;

Berdat C., *L'avènement de la politique méditerranéenne globale de la CEE*, in «Relations internationales», CXXX, 2, Avril-Juin 2007;

Bicchi F., *European Policy Making toward the Mediterranean*, Basingstoke, Palgrave, 2007;

Bini E., G. Garavini, F. Romero, (eds.), *Oil shock: the 1973 crisis and its economic legacy*, London, Tauris, 2016;

Bonatesta A., *Europa «potenza civile» e Mediterraneo*, cit.;

Brogi A., *L'Italia e l'egemonia americana nel Mediterraneo*, Firenze, La Nuova Italia, 1996;

Burbank J., Cooper F., *Post-Imperial Possibilities. Eurasia, Eurafrica, Afroasia*, Princeton, Princeton University Press, 2023;

Calandri E., *Le relazioni esterne della Comunità europea e l'Italia 1957-1964*, in «Storia delle relazioni internazionali», XIII-XIV, 2-1, giugno-dicembre 1998 gennaio-giugno 1999;

Calandri E., *Il Mediterraneo nella politica estera italiana*, in A. Giovagnoli, S. Pons (a cura di), *Tra guerra fredda e distensione. L'Italia repubblicana negli anni Settanta,* Soveria Mannelli, Rubbettino, 2003;

Calandri E., *L'eterna incompiuta. La politica mediterranea tra sviluppo e sicurezza*, in id. (a cura di), *Il primato sfuggente. L'Europa e l'intervento per lo sviluppo (1957-2007)*, Milano, Angeli, 2009;

Calandri E., *L'Europa, l'Africa e il Mediterraneo dall'«Eurafrica» alla fine della guerra fredda*, in Cruciani S., Ridolfi M. (a cura di), *L'Unione Europea e il Mediterraneo. Relazioni internazionali, crisi politiche e regionali (1947-2016)*, Milano, FrancoAngeli, 2017;

Chérigui H., *La politique méditerranéenne de la France. Entre diplomatie collective et leadership*, Parigi, Le Harmattan, 1997;

CIHEAM, *A Mediterranean Story (1962-2012)*, April and September 2012;

Conybeare J., *Trade Wars. The Theory and Practice of International Commercial Rivalry*, New York (NY), Columbia University Press, 1987;

Coppolaro L., *Globalizing GATT: The EC/EU and the Trade Regime in the 1980s-1990s*, in «Journal of European Integration History», XXIV, 2, March 2018;

Coppolaro L., *The making of a world trading power: the European Economic Community (EEC) in the GATT Kennedy round negotiations (1963–67)*, London-New-York, Routledge, 2016;

Coppolaro L., *The six, agriculture, and GATT. An international history of the CAP negotiations, 1958-1967*, in *Fertile Ground for Europe? The History of European Integration and the Common Agricultural Policy since 1945*, Patel K.K. (ed), Baden-Baden, Nomos, 2009;

Coppolaro L., *Globalizing GATT: The EC/EU and the Trade Regime in the 1980s-1990s*, in «Journal of European Integration History», XXIV, 2, March 2018;

Dalmasso G., *Vite e vino in Algeria: il passato, il presente... e l'avvenire?*, Roma, Stabilimento tipografico del ramo editoriale degli agricoltori, 1960?;

Del Pero M., Gavín V., Guirao F., Varsori A., *Democrazie. L'Europa meridionale e la fine delle dittature*, Milano, Le Monnier, 2010;

Donati A., *Sviluppare nei due sensi gli scambi con l'Africa*, in «Il Mezzogiorno e le Comunità europee. Rivista di politica economica sociale e finanziaria - Centro di studi e informazione sulle Comunità Europee», XXXVI, dicembre 1966;

FAO, *Mediterranean development project: the integrated development of Mediterranean agriculture and forestry in relation to economic growth; a study and proposals for action*, Roma, FAO, 1959;

Ferone A., *La FAO: premesse, sua costituzione e suoi obiettivi*, in «Rivista di politica agraria», III, 1, marzo 1956;

Garavini G., *The Colonies Strike Back: The Impact of the Third World on Western Europe, 1968-1975*, in «Contemporary European History», XVI, 3, August 2007;

Garavini G., *Dopo gli Imperi. L'integrazione europea nello scontro Nord-Sud*, Milano, Le Monnier, 2009;

Glassman J. D., *Arms for the Arabs. The Soviet Union and War in the Middle East*, Baltimore-London, The Johns Hopkins University Press, 1977;

Gnisci L., *La diplomazia dell'equilibrio: Aldo Moro e la dimensione euromediterranea della politica estera italiana*, Varazze (SV), PM edizioni, 2022;

Guasconi M. E., *Prove tecniche di politica estera: la Comunità economica europea e lo sviluppo del dialogo euro-arabo negli anni Settanta*, in «Il mondo contemporaneo», VIII, 2, 2012;

Hansen P., Jonsson S., *Imperial origins of European integration and the case of Eurafrica: A reply to Gary Marks"Europe and Its Empires'*, in «Journal of Common Market Studies», L, 6, November 2012;

Hansen P., Jonsson S., *Eurafrica: The untold history of European integration and colonialism*, London-New York, Bloomsbury, 2014;

Hamdouni S., *Les tentatives d'intégration des pays du Maghreb face à l'élargissement de la communauté économique européenne*, in «Études internationales», XXIII, 2, Janvier 1992;

Hatzivassiliou E., *The Cold War as a Frontier: The Mediterranean Cleavages and the View from NATO, 1967-1982*, in «Journal of European Integration History», XXI, 1, 2015;

Keys A., Keys M., *How to eat well and stay well: the Mediterranean way*, Doubleday, New York (NY), USA, 1975;

Khader B., *L' Europe et la Méditerranée. Géopolitique de la proximité*, Paris, Le Harmattan, 1994;

Khader B., *Le Partenariat euro-méditerranéen après la Conference de Barcelone*, Paris, L'Harmattan, 1997;

Kostantinos D. C., Sarris A. H., *The Impact of Greek Agriculture from membership in the European Economic Community*, in «European Economic Review», XIV, 2, January 1980;

Labbate S., *Illusioni mediterranee. Il dialogo euro-arabo*, Firenze, Le Monnier, 2016;

Laschi G., *L'Europa e gli altri. Le relazioni esterne della Comunità dalle origini al dialogo Nord-Sud*, Bologna, il Mulino, 2015;

Laschi G., *La CEE e il Mediterraneo: l'avvio delle politiche verso i paesi terzi della sponda sud*, in Cruciani S., Ridolfi M. (a cura di), *L'Unione Europea e il Mediterraneo. Relazioni internazionali, crisi politiche e regionali (1947-2016)*, Milano, FrancoAngeli, 2017;

Laschi G., *Colonialismo e identità coloniali a confronto*, in Deplano V., Pes A. (a cura di), *Quel che resta dell'impero*, Sesto San Giovanni (MI), Mimesis, 2014;

Levi G., *L'ingresso della Spagna nella CEE e le politiche Mediterranee*, in *L'Unione Europea e il Mediterraneo. Interdipendenza politica e rappresentazioni mediatiche (1947-2017)*, Cruciani S., Ridolfi M. (a cura di), Milano, FrancoAngeli, 2017;

Lorenzini S., *Una strana guerra fredda: lo sviluppo e le relazioni Nord-Sud*, Bologna, Il Mulino, 2017;

Migani G., *L'association des TOM au Marché Commun: histoire d'un accord européen entre cultures économiques différentes et idéaux politiques communs, 1955-1957*, in Bitsch M.-T., Bossuat G. (sous la direction de), *L'Europe unie et l'Afrique: de l'idée d'Eurafrique à la convention de Lomé I*, Bruxelles, Bruylant, 2005;

Migani G., *La politique globale méditerranéenne de la CEE 1970-1972*, in A. Varsori, G. Migani (eds.), *Europe in the International Arena During the 1970s*, Bruxelles, Peter Lang, 2011;

Migani G., *Re-discovering the Mediterranean. First Tests of Coordination among the Nine*, in Calandri E., Caviglia D., Varsori A. (a cura di), *Cold War Europe. Politics and Diplomacy in the Mediterranean and the Middle East*, London-New York, Tauris, 2016;

Misseri S. C., *Il Mezzogiorno d'Italia tra Europa e Mediterraneo*, cit.;

Montarsolo Y., *L'Eurafrique. Contrepoint de l'idée d'Europe. Le cas français de la fin de la Seconde guerre mondiale aux négociations des Traités de Rome*, Aix-en-Provence, Publications de l'Université de Provence, 2010;

Monzali L., *Aldo Moro e la politica estera dell'Italia repubblicana nel Mediterraneo (1969-1978)*, in Garzia I., Monzali L., Imperato F. (cura di)

Momenti e problemi, in *Aldo Moro, l'Italia repubblicana e i popoli del Mediterraneo*, Nardò, Besa, 2013;

Moro E., *La dieta mediterranea. Mito e storia di uno stile di vita*, Bologna, Il Mulino, 2014;

Muller K., *The Birth and Death of Eurafrica*, in «International Journal of Francophone Studies», III, 1, February 2000;

Pacifici L., *L'Italie et la question de l'association des PTOM au cours des négociations pour la création de la CEE*, in Bitsch M.-T., Bossuat G. (sous la direction de), *L'Europe unie et l'Afrique: de l'idée d'Eurafrique à la convention de Lomé I*, Bruxelles, Bruylant, 2005;

Papa G. P., *«La politique méditerranéenne de la Communauté européenne»*, in «Annuaire européen», XX, La Haye, M. Nijhoff, 1974;

Pasquinucci D., *I confini e l'identità. Il Parlamento Europeo e gli allargamenti della CEE 1961-1986*, Jean Monnet Centre of Pavia, 2013;

Pepelasis A., *The CAP and the Greece. The implications for Greek agriculture*, in «Food Policy», V, 4, November 1980;

Pettifer J., *Greek Polity and the European Community, 1974-1993*, in Carabott P. (ed.), *Greece and Europe in the Modern Period: Aspects of a Troubled Relationship,* London, King's College, Centre for Hellenic Studies, 1995;

Ruano L., *Institutions, The Common Agricultural Policy, and the European Community's Enlargement To Spain, 1977-1986*, Dissertazione presso l'Università di Oxford, 2001;

Ruano L., *The Consolidation of Democracy vs. the Price of Olive Oil: The Story of Why the CAP Delayed Spain's Entry to the EC*, Documentos de Trabajo del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), n. 114, Lomas de Santa Fe – Mexico, Abril 2005;

Shlaim A., Yannopoulos G. N. (a cura di), *The EEC and the Mediterranean Countries*, Cambridge, Cambridge University Press, 1976;

Spagnolo C., *Gli Stati Uniti, l'Europa e il Mediterraneo. Gli aiuti allo sviluppo e la stabilizzazione capitalista dal piano Marshall al ritorno alla convertibilità*, in S. Cruciani, M. Ridolfi (a cura di), *L'Unione europea e il Mediterraneo: relazioni internazionali, crisi politiche e regionali (1947-2016)*, Milano, FrancoAngeli, 2017;

Speitkamp W., *Breve storia dell'Africa*, Torino, Einaudi, 2010;

Stiegler V., *Envisager le Maghreb à la lumière du renouveau des relations Europe/monde arabe au début des années 1970*, in «Journal of European Integration History», XXIII, 1, January 2017;

Tarditi S., *La politique agricole commune et les régions méditerranéennes: un point de vue italien*, in «Économie rurale», 211, septembre-octobre 1992;

Teti V., *Le culture alimentari nel Mezzogiorno continentale in età contemporanea*, in *Storia d'Italia Einaudi Annali 13, L'alimentazione*, Torino, Einaudi, 1998;

Teti V., *La dieta mediterranea: realtà, mito, invenzione*, in *L'Italia e le sue Regioni. L'età repubblicana*, Roma, Istituto dell'Enciclopedia italiana Treccani, 2015;

Teti V., *Il colore del cibo. Geografia, mito e realtà dell'alimentazione mediterranea*, Sesto San Giovanni (MI), Meltemi Editore, 2019;

Tosi L., *L'Italia e la cooperazione internazionale nel Mediterraneo: aspirazioni, interessi nazionali e realtà internazionale*, in M. de Leonardis (a cura di), *Il Mediterraneo nella politica estera italiana del secondo dopoguerra,* Bologna, il Mulino, 2003;

Tsoukalis L., *Greece and the European Community*, Farnborough, Saxon House, 1979;

Tsoukalis L., *The EEC and the Mediterranean: Is 'Global' Policy a Misnomer?*, in «International Affairs», LIII, 3, July 1977;

Tsoukalis L., *The European Community and its Mediterranean Enlargement*, London, Allen & Unwin, 1981;

Valdes A., *Agriculture in the Uruguay Round: interests of developing countries*, in «The World Bank Economic Review», I, 4, September 1987;

Varsori A., *Europeismo e mediterraneità nella politica estera italiana*, in M. de Leonardis (a cura di), *Il Mediterraneo nella politica estera italiana del secondo dopoguerra,* Bologna, il Mulino, 2003;

Yannopoulos G. N. (ed.), *The EEC and the Mediterranean countries*, Basingstoke, Macmillan in association with the Graduate School of European and International Studies, University of Reading, 1986;

Zafarana F., *La F.A.O. e la cooperazione internazionale in agricoltura*, in «Rivista di Storia dell'Agricoltura», VI, 3, settembre 1966.