

Paola Bertolini

# F. Sotte, La politica agricola europea. Storia e analisi

(doi: 10.7384/114175)

Economia & lavoro (ISSN 0012-978X)

Fascicolo 1, gennaio-aprile 2024

**Ente di appartenenza:**

*Università di Firenze (unifi)*

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.

Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

**Licenza d'uso**

Questo articolo è reso disponibile con licenza CC BY NC ND. Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it/>

ci (e non solo) potranno e dovranno confrontarsi negli anni a venire. Infine, culminando un processo già in corso da alcuni anni, riesce definitivamente a portare (di nuovo?) approcci, concetti, teorie, anche solo pochi anni fa considerati critici, eterodossi e relegati più ai margini della disciplina, nel cuore – nel *mainstream*, se vogliamo – dello studio del capitalismo avanzato e dei processi politici dietro alle scelte economiche degli Stati.

Gabriele Beretta

#### RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- AMABLE B., REGAN A., AVDAGIC S., BACCARO L., PONTUSSON J., VAN DER ZWAN N. (2019), *New Approaches to Political Economy*, “Socio-Economic Review”, 17, 2, pp. 433-59.
- BACCARO L., BLYTH M., PONTUSSON J. (eds.) (2022), *Diminishing Returns: The New Politics of Growth and Stagnation*, Oxford University Press, Oxford.
- BACCARO L., PONTUSSON J. (2016), *Rethinking Comparative Political Economy: The Growth Model Perspective*, “Politics & Society”, 44, 2, pp. 175-207.
- BLYTH M., MATTHJIS M. (2017), *Black Swans, Lame Ducks, and the Mystery of IPE's Missing Macroeconomy*, “Review of International Political Economy”, 24, 2, pp. 203-31.
- HALL P., SOSKICE D. (eds.) (2001), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford University Press, Oxford.
- HOPE D., SOSKICE D. (2016), *Growth Models, Varieties of Capitalism, and Macroeconomics*, “Politics & Society”, 44, 2, pp. 209-26.
- MERTENS D., NÖLKE A., MAY C., SCHEDELIC M., TEN BRINK T., GOMES A. (2022), *Moving the Center: Adapting the Toolbox of Growth Model Research to Emerging Capitalist Economies*, Working Paper No. 188/2022, Institute for International Political Economy, Berlin.
- MOSCHELLA M., QUAGLIA L., SPENDZHAROVA A. (eds.) (2023), *European Political Economy: Theoretical Approaches and Policy Issues*, Oxford University Press, Oxford.
- SCHWARTZ H.M., BLYTH M. (2022), *Four Galtons and a Minsky: Growth Models from an IPE Perspective*, in L. Baccaro, M. Blyth, J. Pontusson (eds.), *Diminishing Returns: The New Politics of Growth and Stagnation*, Oxford University Press, Oxford, pp. 98-114.
- SIERRA J. (2022), *The Politics of Growth Model Switching: Why Latin America Tries, and Fails, to Abandon Commodity-Driven Growth*, in L. Baccaro, M. Blyth, J. Pontusson (eds.), *Diminishing Returns: The New Politics of Growth and Stagnation*, Oxford University Press, Oxford, pp. 167-88.
- SUMMER L. (2014), *Reflections on the ‘New Secular Stagnation Hypothesis’*, in C. Teulings, R. Baldwin (eds.), *Secular Stagnation: Facts, Causes and Cures*, CEPR Book, s.l., pp. 27-38.
- TAN Y., CONRAN J. (2022), *China's Growth Models in Comparative and International Perspective*, in L. Baccaro, M. Blyth, J. Pontusson (eds.), *Diminishing Returns: The New Politics of Growth and Stagnation*, Oxford University Press, Oxford, pp. 143-66.

F. Sotte, *La politica agricola europea. Storia e analisi*, Firenze University Press, Firenze 2023, 259 pp.

Il libro di Franco Sotte, *La politica agricola europea. Storia e analisi*, si occupa di un tema di grande importanza nello scenario dell'Unione europea (UE) e pur tuttavia poco conosciuto al di fuori degli specialisti e degli operatori del settore agricolo. La politica agricola comune (PAC) accompagna tutta la storia dell'UE, a partire dalle sue origini fino ai giorni nostri; seguirne le vicende nel corso del tempo restituisce quindi la complessità dell'intero percorso di integrazione e non solo della politica agricola in senso stretto. Di ciò è ben consapevole l'autore, che ha scelto un approccio storico nella presentazione del tema, ponendo in secondo piano gli aspetti più marcatamente analitici della politica agricola. Questi sono comunque presenti ma a essi non viene assegnato uno spazio centrale,

destinato piuttosto alla presentazione del complesso dibattito politico attraverso cui si è costruito l'impianto operativo della PAC nei vari momenti della ormai lunga sua storia. La ricostruzione del dibattito è fatta in modo meticoloso, per ricostruire la complessità degli interessi in gioco da parte dei diversi Paesi e dei vari portatori di interesse.

Il libro evidenzia con cura come lo scenario generale entro cui viene disegnata la PAC nel corso del tempo sia divenuto sempre più complesso, come conseguenza dell'ampliamento geografico dell'UE e dell'approfondimento del processo di integrazione, che ha portato i Paesi aderenti a un confronto su aspetti sempre più vasti: dalla definizione delle risorse del bilancio, nella prima fase della storia dell'UE e della PAC, all'integrazione monetaria, alla politica regionale e di coesione, fino ad arrivare alla più recente accelerazione sui temi della sostenibilità. La complessità del contesto viene ricostruita con dettaglio ed evidenziando la duplice importanza della PAC, come elemento di rafforzamento del processo di integrazione e al tempo stesso di conflitto. Inoltre, si tiene conto anche del contesto internazionale che, a sua volta, influenza le decisioni prese a sostegno dell'agricoltura, in particolare a partire dalla fine degli anni Ottanta con l'inserimento dell'agricoltura nel round negoziale dell'allora General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), divenuto poi Organizzazione mondiale del commercio (OMC).

Il libro evidenzia bene le molteplici contraddizioni di una politica tanto importante agli albori della storia UE quanto intrinsecamente contraddittoria. In proposito vengono evidenziati: gli aspetti negativi dovuti alla manipolazione dei mercati e dei prezzi, con gli squilibri da ciò indotti sia sui mercati interni UE che su quelli internazionali; le iniquità che si sono venute a generare dal meccanismo di supporto basato sulle quantità prodotte, discriminatorio rispetto ai diversi tipi di aziende e produzioni; le diseguaglianze che da ciò si venivano a creare nei diversi contesti regionali dell'UE, con una penalizzazione delle aree mediterranee; la pressione crescente sul bilancio comunitario, con un pericoloso aumento di conflittualità tra i Paesi UE; e le numerose contraddizioni generate dai primi tentativi di aggiustamento della PAC indotti da cambiamenti dello scenario internazionale, come nel caso dei correttivi introdotti col passaggio dai cambi fissi a quelli flessibili. Quelli richiamati sono solo alcuni esempi della complessità del dibattito che ha accompagnato la PAC, minuziosamente presentato nel libro di Sotte, che dedica poi uno spazio molto rilevante alle diverse riforme della PAC, intervenute nel corso tempo.

L'approccio storico consente all'autore di sottolineare i temi che vengono posti al centro dell'attenzione nelle varie fasi della riforma, evidenziando sia il vasto e difficile dibattito politico che ha accompagnato le varie fasi, sia gli elementi analitici che definiscono i cambiamenti della PAC. Emerge la crescita di complessità dell'azione di supporto che da mero aiuto per i produttori ingloba vieppiù temi nuovi quali le problematiche che fanno capo allo sviluppo rurale e regionale e, più in generale, alla coesione economica e sociale, a cui la PAC viene chiamata a contribuire; soprattutto si esaminano i cambiamenti indotti dalla crescita di attenzione nei confronti della sostenibilità e della salute dei cittadini dell'UE. Il libro tiene conto anche del difficile quadro istituzionale che accompagna la definizione e attuazione della PAC, dove UE, Stati membri e Regioni si confrontano in un processo continuo, definendo un insieme di relazioni istituzionali, operative e di governance certamente non semplice. Ne emerge uno scenario attuale della PAC molto complesso, dove i piani nazionali si intrecciano con quelli regionali e dove vengono accentuati gli strumenti di controllo e monitoraggio per valutare i risultati della PAC, in cui acquisiscono un ruolo centrale gli indicatori. Ma appare anche la complessità del sistema di supporto al reddito dei produttori che, seppur ripetutamente riformato, mantiene ancora le ataviche contrad-

dizioni della PAC degli albori UE, riproducendo iniquità e contraddizioni. Ne emerge l'immagine di una PAC certamente oggi profondamente diversa, più attenta alla sostenibilità, alla coesione sociale, allo sviluppo dei territori rurali, alla salute e al benessere animale; tuttavia, appare anche il quadro di una PAC farraginosa nella sua applicazione e ancora segnata da meccanismi di supporto discutibili e bisognosi di ulteriore riforma. Non a caso, l'autore conclude il suo lavoro evidenziando tre caratteristiche distintive e salienti della PAC: "la *perennità*, l'*invarianza* e l'*eccezionalità*". Perenne in quanto si mantiene fino ad ora, assorbendo una quota molto consistente del bilancio comunitario; invariante per tante ragioni, tra cui il mantenimento *de facto* di un sostegno prevalente alla "rendita di pochi grandissimi percettori" (Sotte, 2023, p. 238), dell'agricoltura continentale, delle grandi dimensioni e della pianura, delle produzioni di commodity standardizzate; eccezionale in quanto approvata sistematicamente al di fuori delle decisioni importanti prese dall'UE su altre materie, consentendo in questo modo alla PAC di perpetuarsi come elemento staccato dalle decisioni importanti che vengono prese in sede comunitaria. Di qui il mantenimento di una PAC problematica e farraginosa, difficile da capire per i non addetti ai lavori, ma perennemente riprodotta con il mantenimento delle sue gravi contraddizioni e dei suoi limiti.

La storia della PAC, come presentata con lucidità e dovizia di particolari dall'autore, può essere considerata paradigmatica della storia e delle contraddizioni dell'UE, di cui del resto rappresenta un elemento fondamentale, almeno in termini di risorse a essa assegnate. Le difficoltà incontrate nel percorso di riforma sono a loro volta paradigmatiche della difficoltà decisionale all'interno di un'area che non ha saputo allontanarsi dall'essere una mera area di integrazione economica per divenire un'entità politica. L'autore ben evidenzia che uno degli elementi cardine di riproduzione di una PAC non realmente riformata sta proprio nella carenza del quadro decisionale comunitario, dove manca un vero "governo dell'Unione"; ciò consente che le trattative per la PAC siano dominate dalla prevalenza di obiettivi immediati dei ministri nazionali, dotati di potere di veto, e condizionati dalle loro campagne elettorali e quindi soggetti alle forti pressioni delle lobby agricole.

Ancora una volta, la storia della PAC presentata dall'autore è emblematica per la riflessione sull'intero percorso di integrazione dell'UE. Infatti, così come la mancanza di un governo dell'UE efficace e autonomo rispetto agli interessi degli Stati membri ha consentito alla PAC di rimanere con le sue contraddizioni, allo stesso modo potrà accadere per le altre decisioni che potranno interessare il complicato scenario comunitario, con conseguenze ben più gravi in quanto più estese rispetto a quanto non sia accaduto per una politica limitata a un settore. Ne scaturisce un'implicita sollecitazione dell'autore ad avere il coraggio di cambiare rotta assegnando alle istituzioni europee la forza di cui sono ancora carenti.

Paola Bertolini