

Il futuro del secondo pilastro (e della PAC) nel quadro delle politiche di sviluppo e di coesione dell'Unione Europea

Franco SOTTE

Le prossime scadenze

Le prossime scadenze per la PAC (*health check* del 2008 e *budget review* del 2008-2009) si avvicinano. Non saranno sicuramente appuntamenti rituali, innanzitutto in virtù della partecipazione, per la prima volta a pieno titolo, dei dodici nuovi Stati membri dell'Europa centro-orientale. Ma anche perché saranno l'occasione per definire una strategia per la politica agricola e di sviluppo rurale dal 2013 in avanti. Entrambi gli appuntamenti saranno importanti, ma soprattutto il secondo sarà cruciale.

L'*health check* infatti avrà sostanzialmente carattere interno alla PAC, sia pure semplificata e orientata alla dimensione territoriale dello sviluppo rurale, e si porrà il compito di completare la riforma Fischler del 2003, superandone i caratteri di parzialità e transitorietà imposti dal compromesso politico che ne fu alla base. Il *budget review*, invece, sarà l'occasione per una riflessione complessiva sul ruolo dell'UE e sulla conseguente destinazione delle sue risorse. E' in questa visione d'insieme che va inserita la politica agricola e di sviluppo rurale del dopo 2013. Non deve sfuggire la assoluta novità e rilevanza dell'appuntamento. La riforma della PAC finora, a Bruxelles come nelle altre capitali, è stata argomento discusso ed elaborato all'interno dei circoli agricoli e comunque trattato a parte, rispetto al resto della politica europea. Esso raggiungeva il dibattito generale e le competenze politiche generali (prima l'intera Commissione e poi il Consiglio europeo) solo una volta che la proposta di riforma era sostanzialmente definita e accettata e con questa anche, in buona sostanza, le implicazioni finanziarie.

E' stato così con la riforma Mac Sharry del 1992. Nel caso di Agenda 2000, il documento agricolo era compreso all'interno di un testo più generale, ma sostanzialmente i suoi contenuti, dopo il fallimento della Conferenza di Cork del 1996, furono definiti settorialmente, con poca tensione sul fronte della spesa che ne derivava. Il carattere settoriale della riforma della PAC è stato ancora più evidente nel caso della riforma Fischler del 2003. In questo caso, l'accordo Chirac-Schroeder del 2002 sui limiti di spesa per il primo pilastro fino al 2013 ha di fatto escluso tutta la spesa del primo pilastro dal dibattito sulle prospettive finanziarie 2007-2013.

Questa volta la procedura sarà completamente diversa e il bilancio della PAC post 2013 sarà il risultato di una riflessione complessiva che porrà sotto scrutinio tutte le poste, a cominciare da quelle di importo più consistente: la spesa PAC innanzitutto. Per questo motivo, se si vuole affrontare il problema di quale PAC dopo il 2013 non ha più alcun senso limitarsi soltanto alla riflessione interna tra gli "addetti ai lavori", ma occorre fare riferimento agli obiettivi prioritari dell'UE: la coesione innanzitutto, richiamata nell'articolo 2 sia del Trattato dell'Unione che del Trattato che istituisce la Comunità Europea, e poi gli obiettivi di Lisbona e di Göteborg. In sostanza non si potrà più prescindere, nella futura PAC, dalla analisi delle sue implicazioni territoriali e della sua relazione con tutte le altre politiche europee, quella strutturale in primo luogo, finalizzata alla convergenza delle regioni a maggiore ritardo di sviluppo verso livelli medi europei.

La PAC e gli obiettivi dell'UE

La domanda allora è innanzitutto la seguente: la PAC è coerente con gli obiettivi della coesione? Se si analizzano le politiche agricole dal punto di vista della loro distribuzione territoriale, emerge una differenza abbastanza marcata tra primo e secondo pilastro. Il primo pilastro non si rivolge alle regioni in ritardo di sviluppo; anzi, esso concentra il suo sostegno nelle regioni più ricche e con un minore livello di disoccupazione, una popolazione in aumento e imprese agricole più grandi. Il secondo pilastro ha, invece, una distribuzione territoriale migliore, ma in ogni caso non risulta neanche per esso una correlazione positiva statisticamente significativa tra spesa e coesione. La politica del secondo pilastro è più difendibile sotto il profilo degli obiettivi di Lisbona e Göteborg perché spende di più per l'ambiente, per la competitività, per le imprese agricole piccole e medie e (sia pure in piccolissima parte) per gli attori non agricoli dello sviluppo rurale.

Se poi si esaminano i risultati delle ricerche in materia di interdipendenze settoriali ed effetti intersettoriali delle politiche europee (quelle realizzate nell'ambito del programma ESPON, ad esempio), risulta che gli effetti più consistenti in termini sia di crescita del PIL pro capite che di occupazione nelle aree rurali sono prodotti dalle politiche che, attraverso il FESR, mirano all'adeguamento infrastrutturale e strutturale o che, attraverso il FSE, mirano al miglioramento del capitale umano e sociale. L'effetto moltiplicativo di queste politiche, in termini di PIL pro capite e di occupazione, è infatti maggiore di quello prodotto dalle politiche finanziate dal FEOGA. Lo stesso sviluppo agricolo, che ovviamente è più sollecitato dalle politiche settoriali agricole nel breve periodo, nel medio-lungo periodo riceve più stimoli dalle politiche per lo sviluppo finanziate dai fondi non settoriali, che dalle politiche settoriali. Se poi si sposta l'analisi all'interno della PAC, sono maggiori gli effetti moltiplicativi del secondo pilastro rispetto al primo e della politica agricola disaccoppiata, anziché di quella accoppiata.

Se ne può concludere che, mentre in passato, ai tempi della cosiddetta "ruralità agraria" (gli anni cinquanta e sessanta in gran parte dell'Italia), era opportuno concentrare le risorse per lo sviluppo rurale in politiche settoriali agricole, oggi e soprattutto domani, in uno scenario di "ruralità post-industriale", lo stesso sviluppo agricolo richiede politiche a base territoriale e orientate allo sviluppo generale. Questo non significa che non si debba anche avere una politica settoriale per il primario, ma che essa debba integrarsi ad una politica di sviluppo generale per le aree rurali, mirando alla efficienza delle filiere, al miglioramento tecnologico, alla competitività e al dialogo con i consumatori.

Si può dunque affermare che la Pac, in base alle ricerche fin qui compiute sui suoi effetti territoriali, non è generalmente coerente con l'obiettivo della coesione: il primo pilastro distribuisce le sue risorse addirittura in senso opposto, il secondo non si può dire che ancora converga verso la coesione dell'UE, mentre i suoi effetti moltiplicativi non tengono il ritmo delle altre politiche europee. Ma, si osserva, la PAC è stata di recente riformata, e quelle ricerche, realizzate su dati del passato, non ne tengono conto. D'altra parte, la riforma Fischler del 2003, lungi dall'aver esaurito il suo compito, ha soltanto aperto la strada a ulteriori progressi riformatori, in gran parte ancora da definire. Proprio per questo motivo, guardando a dopo il 2013, è opportuno riflettere a mente aperta, senza lasciarsi condizionare dalla PAC attuale, per individuare quale politica agricola e di sviluppo rurale sia più adatta all'Europa futura e, solo successivamente, affrontare il problema di come realizzarla, a partire dalla PAC attuale. Ciò vale, in particolare, per la politica di sviluppo

rurale, in considerazione della sua *natura ambigua e compromissoria*, una sorta di “*peccato originale*” che ne è all’origine: quello di derivare dalla riforma della PAC settoriale del passato, fondata sulle OCM e sulla protezione dei mercati, acquisendone le risorse, ma anche non pochi vincoli e condizionamenti.

Cos’è lo sviluppo rurale ... e cosa una politica di sviluppo rurale?

Nella letteratura economica degli ultimi vent’anni, non mancano certamente riferimenti teorici ed anche studi empirici ai quali riferirsi per questo esercizio di ricostruzione di una politica di sviluppo rurale coerente con gli obiettivi europei di sviluppo sostenibile e di coesione economico-sociale. Basta fare riferimento alla consistente letteratura in materia di sviluppo regionale e locale che, in Italia, ha avuto cultori di livello internazionale. L’esperienza originale dei duecento e più distretti industriali localizzati in prevalenza nel centro-nord, ma con interessanti esperienze anche nel Mezzogiorno, spesso ha avuto origine in contesti profondamente rurali. D’altra parte, sul piano operativo, va ricordata l’esperienza accumulata in materia di programmazione dal basso, sia in Italia (patti territoriali e “nuova programmazione”) che in Europa (iniziativa comunitaria *Leader*).

Lo sviluppo rurale è il risultato congiunto di fattori esogeni ed endogeni (connessi alle specificità socio-economico-ambientali del territorio) e di processi negoziali tra attori locali (e tra questi e gli attori centrali), portatori di interessi diversificati, ma integrabili in una strategia collettiva e condivisa. Un piano di sviluppo rurale non dovrebbe essere altro che uno strumento per lo sviluppo locale delle aree rurali, volto ad accrescere la capacità negoziale e la qualità della *governance* nel/per il territorio di pertinenza. In questa accezione, come caso particolare della politica di sviluppo locale, la politica di sviluppo rurale è un intreccio di politiche: politica industriale, politica per il terziario, politica sanitaria, politica delle infrastrutture, politica ambientale, politica della formazione, politica della casa e, *anche*, politica agricola: quest’ultima, proprio in relazione alla specificità rurale, ha un ruolo particolarmente importante, ma va integrata in un disegno complessivo. Ciò implica anche una corrispondente distribuzione di responsabilità tra centro e periferia (secondo il principio comunitario della sussidiarietà), tra approcci *bottom-up* e *top-down* (l’esperienza *Leader* può qui essere di riferimento), tra *government* e *governance* (formale-informale), tra pubblico e privato. Una costruzione cumulativa ispirata al principio del *learning by doing*, basata su un consistente *feedback* informativo, che alimenta la valutazione dell’impatto delle politiche, per intervenire correggendo quando opportuno.

Un piano di sviluppo rurale/locale dovrebbe conseguentemente essere un piano di sviluppo locale a carattere generale riguardante tutti i settori produttivi (tra cui anche l’agricoltura), le infrastrutture, i servizi, la qualità della vita, la natura, il paesaggio. Un piano che integra tutte le risorse disponibili comunitarie (tra queste *anche* quelle della PAC), nazionali, regionali e locali, destinate a funzioni territoriali. Questo implica anche un ridisegno delle competenze. Non ha, infatti, senso che lo sviluppo rurale così inteso sia competenza del Ministro (o dell’Assessore) all’agricoltura, che è soltanto uno dei settori dello sviluppo rurale. E’ invece necessario che questa sia integrata nella competenza sullo “sviluppo rurale “ o sullo “sviluppo del territorio” (come già accade in tanti paesi europei: Grecia, Francia, Lussemburgo, Malta, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Belgio-Fiandre, Ungheria).

E' evidente lo scarto tra la politica di sviluppo rurale/locale ora descritta e l'attuale politica che l'UE indirizza alle aree rurali. Nei fatti, oggi, le aree rurali sono raggiunte innanzitutto dalla PAC, la quale è costituita per l'80% circa dal primo pilastro e per un 20% circa più il cofinanziamento nazionale/regionale dal secondo pilastro. Se non si conoscesse la storia della PAC, verrebbe da dire che è veramente paradossale che una politica con ambizioni territoriali sia niente di più che una costola della politica settoriale agricola. Inoltre, specie le regioni dell'obiettivo "convergenza" sono raggiunte dalla politica strutturale europea, guidata dal Quadro strategico nazionale e dai Programmi operativi regionali. Tra queste politiche è sollecitata una integrazione, ma è evidente che, rispetto al disegno del piano di sviluppo rurale/locale sopra evocato, anche in relazione alla non coincidenza delle competenze, scarso è il coordinamento, mentre sono presenti vuoti e sovrapposizioni.

Quanto siamo lontani da una effettiva politica di sviluppo rurale/locale?

Tenuto conto dei rispettivi volumi di spesa, il peso della PAC settoriale e di trasferimento è assolutamente prevalente, con una cattiva distribuzione della spesa sul piano territoriale, a svantaggio delle regioni più in difficoltà (quelle di collina e montagna e più periferiche). Il problema della redistribuzione della spesa della PAC sul piano territoriale è rimasto anche dopo il disaccoppiamento e l'introduzione del PUA. Peraltro, neanche la (pur auspicabile) regionalizzazione basterebbe a risolverlo, dal momento che essa opererebbe a livello infraregionale e non interregionale, come sarebbe necessario per invertire la correlazione tra primo pilastro e obiettivo della coesione economico-sociale.

Ci si può interrogare a questo punto su quali siano i principali limiti della PAC che ne minano la coerenza con lo sviluppo rurale/locale. Il primo risiede nella sua definizione settoriale e nella ancora mancata integrazione con le altre politiche, rimaste entrambe molto scarse anche dopo l'istituzione formale del secondo pilastro, (e forse anche peggiorate dalle scelte per il settennato 2007-2013, che hanno riformulato gli obiettivi della politica regionale dell'UE e hanno indebolito il coordinamento tra i fondi strutturali).

D'altra parte, valutando la PAC in termini di efficienza ed efficacia, tutta la spesa del primo pilastro, così come gran parte di quella del secondo, premia condizioni di status spesso, come è il caso del PUA, riferite al passato; mentre manca di sostenere i comportamenti e i progetti per il futuro. Il risultato, come sottolinea in particolare la Corte dei Conti europea valutando la politica di sviluppo rurale del periodo 2000-2006, è un fortissimo "*deadweight effect*", un effetto nullo in termini di auspicati cambiamenti (conformi agli obiettivi politici) delle strategie e delle decisioni dei suoi beneficiari. Ciò si traduce in un sostegno ancora debole e insufficiente all'impresa, al capitale umano e al capitale sociale e organizzativo, che sono i veri fattori scarsi in agricoltura e, nello stesso tempo, siamo ancora lontani da una politica agricola e di sviluppo rurale integrata con le altre politiche UE e rivolta a realizzarne gli obiettivi prioritari.

In conclusione, siamo ancora molto lontani dall'accettazione del fatto che lo sviluppo rurale sia e debba essere considerato un caso particolare di sviluppo locale e siamo ancora altrettanto lontani da una riforma della PAC in direzione dello sviluppo rurale/locale. Il "peccato originale" della politica di sviluppo rurale non ha consentito ancora all'agricoltura, per richiamarsi all'introduzione di Fabrizio De Filippis, di "*uscire dal proprio orticello settoriale*" e i PSR 2007-2013 sono una fondamentale occasione per

sperimentare i nuovi necessari percorsi, svolgere una pervasiva opera di formazione e riqualificazione della politica agricola e di sviluppo rurale, prepararsi al dopo 2013.

Due scenari per il futuro della PAC

In questa situazione, quali sono le prospettive per la PAC del dopo 2013 e, in particolare, per la sua politica di sviluppo rurale? La risposta va cercata tenendo conto anche dei costi che l'UE è disposta a sostenere, in un tempo di scarsità di risorse e di richiamo all'efficienza e all'efficacia nel loro utilizzo. La risposta va cercata tenendo conto anche dei tempi. Non sarà infatti possibile, per la riforma della PAC, procedere da qui in avanti ai ritmi rallentati e opportunistici di un passato in cui il peso politico dell'agricoltura era ben maggiore di oggi, meno attori erano nella partita e meno utilizzazioni alternative si opponevano alla PAC nell'impiego del budget (peraltro ridotto sul fronte delle entrate, a seguito delle decisioni del 2005). Due sono gli scenari estremi che chiameremo della "PAC riformata" e della "PAC sconfitta".

Lo scenario della PAC riformata

Il primo scenario è quello secondo il quale la PAC è considerata riformabile, con costi e in tempi ragionevoli. Ma questo implica, quanto meno:

- a) un consistente travaso di risorse dal primo al secondo pilastro: è il caso di ricordare che il Commissario Fischler, a metà degli anni novanta, quando si immaginò di strutturare la PAC in due pilastri, suggeriva che essi dovessero dividersi in parti uguali, al cinquanta per cento ciascuno, le risorse della PAC; il rapporto Buckwell, in quegli stessi anni, andava anche oltre, immaginando che alle due politiche dei "*rural development incentives*" e degli "*environmental and cultural landscape payments*" dovessero essere assicurati, a regime, i due terzi delle risorse. Siamo invece ancora ad uno scarso e del tutto insufficiente 20%;
- b) una forte ed evidente integrazione della politica agricola e di sviluppo rurale (o della "*politica europea per la sicurezza alimentare ed ambientale*", come è stato proposto di rinominarla, non senza buone ragioni) con la politica strutturale e di coesione finanziata dai fondi strutturali dell'Unione europea;
- c) una accresciuta selettività e finalizzazione della politica agricola e rurale verso gli impegni assunti dai beneficiari per il futuro, in termini di sicurezza alimentare e ambientale. Tale orientamento implica il passaggio da una politica passiva di "compensazioni", "aiuti", "sovvenzioni", "sussidi", "premi" allo *status* dei beneficiari (per la quale non c'è più posto nel futuro dell'UE) ad una politica attiva e *contrattualizzata* di "pagamenti" per i beni pubblici prodotti dagli agricoltori e di "incentivi" per la competitività, l'innovazione e la sicurezza alimentare;
- d) un sostegno commisurato al costo reale del beneficio prodotto per la società in termini di sicurezza alimentare e ambientale, sottoposto a controlli sistematici dell'efficienza, dell'efficacia e dell'equità nell'impiego delle risorse pubbliche.

Di fronte a queste implicazioni, si può obiettare che si deve essere realistici, che non si può cambiare così radicalmente e rapidamente, che la PAC, come la sua storia mostra, è vincolata dalla *path dependency*, dalle *lobby* e dagli egoismi nazionali, che rendono

possibili solo cambiamenti modesti. Molti, fuori dall'agricoltura, ma inopinatamente anche dentro il settore, credono (e non mancano buone giustificazioni anche per questa tesi) che sia proprio così, e per questo scommettono e operano per lo scenario della sconfitta della PAC, di una PAC cioè non riformabile con costi e tempi accettabili.

Lo scenario della PAC sconfitta

Questo scenario prevede la riduzione della spesa della PAC il più possibile, il più presto possibile, lo spostamento dei suoi i fondi verso altre politiche comunitarie e la ricollocazione dello sviluppo rurale (di fatto, se non anche di diritto) nell'ambito della politica regionale. Una tale attribuzione di competenze alla DG-Regio ricongiungerebbe le politiche a scala territoriale sotto un'unica regia. E' questa una strategia che viene da lontano: da tempo nell'UE c'è chi opera attivamente, o passivamente, per questa soluzione.

Lo scenario della PAC sconfitta ha molti sostenitori. Si possono qui ricordare il rapporto Sapir, uno studio sul bilancio dell'UE su incarico del Presidente della Commissione Prodi, affidato ad un gruppo di eminenti economisti che, nel 2004, propone senza mezzi termini la riduzione della spesa agricola allo *0,05% del PIL dell'UE*. Ad esso, fanno autorevolmente eco nell'ottobre dello stesso anno la neo-Commissaria al Budget Gribauskaitė, che dichiara al Parlamento europeo che la *"PAC è desueta e demodé"* e l'anno successivo Tony Blair, nella sua veste di presidente semestrale del Consiglio europeo che, nel suo discorso di insediamento, dichiara: *"... non sarebbe un bilancio moderno quello che da oggi a 10 anni spendesse ancora il 40% per finanziare la PAC"*.

Queste tesi hanno anche un'evidenza pratica: nelle previsioni di impegno per il 2008, la spesa strutturale e di coesione ha superato per la prima volta la spesa per la PAC. Se poi si osserva il rapporto tra spesa agricola e PIL nell'UE, questo è passato dallo 0,61% del 1993 allo 0,43% del 2003 e, nonostante l'accordo Chirac-Schroeder del 2003 che ha escluso la spesa del primo pilastro dalla contrazione delle risorse e di tutte le altre spese decisa nel 2005, scenderà ancora nel 2013 allo 0,33%. Quanto peserà - questo è il problema - la spesa agricola nel 2020? Lo 0,25%, lo 0,20% o si avvicinerà ancora di più allo 0,05% suggerito dal rapporto Sapir?

Per la PAC sconfitta lavorano anche, inconsapevolmente, tutti coloro che nel campo agricolo - e non sono pochi, specie Oltralpe - ritengono opportuno resistere passivamente in difesa della attuale politica agricola. Ricordiamo, nel settembre 2002, una lettera aperta al *Financial Times* di sette Ministri dell'Agricoltura europei, guidati dal francese Gaymard, per contestare la riforma Fischler considerata troppo radicale. Quel fronte si è indebolito davanti all'evidenza ed è notevolmente cresciuto il numero di coloro che valutano la riforma Fischler come un atto opportuno e tempestivo, dal quale bisogna prendere le mosse per andare ancora oltre. Ma non mancano nelle campagne e nella rappresentanza degli agricoltori coloro che, non rendendosi ancora conto delle pericolose poste in gioco, ritengono di doversi schierare sulla linea del Piave della giustificazione e della difesa dell'esistente. Di fatto, anche questi lavorano inconsapevolmente perché lo scenario della PAC sconfitta abbia più probabilità di realizzarsi.

Non si dimentichi, infine, che la soluzione di trasferire la spesa agricola alla politica regionale potrebbe apparire molto allettante per i nuovi Stati membri, nel cui territorio è

compresa gran parte delle regioni “convergenza” (quelle con il PIL pro capite inferiore al 75% di quello medio comunitario) alle quali, nelle nuove prospettive finanziarie, è riservato l’81,7% delle risorse disponibili.

Considerazioni conclusive

Sono evidenti i rischi per l’agricoltura, se dovesse prevalere lo scenario della PAC sconfitta anziché quello della PAC riformata. La PAC perderebbe il ruolo fondativo che fin qui ha avuto nella costruzione europea. L’evocato “modello agricolo europeo” con la PAC sconfitta perderebbe i necessari supporti politici e finanziari. L’approccio territoriale della politica di sviluppo rurale non si coniugherebbe più con il ruolo dell’agricoltura, centrale nelle aree rurali, e della politica settoriale agricola, che comunque rimane necessaria per lo sviluppo sostenibile e competitivo del settore, sia pure in nuove forme.

Occorre quindi assicurare un deciso sostegno alla prima opzione. Essa è decisamente la migliore soluzione, ma tale scenario è possibile, nel senso che troverà il necessario sostegno dentro e soprattutto fuori dall’agricoltura soltanto se si accetteranno le stringenti implicazioni sopra evidenziate.

Si tratta di una sfida estremamente difficile, che nell’Europa complessa e disgregata di oggi richiede intelligenza, determinazione e una forte visione strategica. Verrà il momento dei compromessi, ma intanto con coraggio, prima che le scadenze si avvicinino e gli eventi incombano, bisogna dire in che porto si vorrebbe attraccare.