

COSA SI INTENDE PER SVILUPPO RURALE?

La Commissione Europea ha pubblicato il 14 luglio 2004 le proposte di regolamento europeo concernenti la politica di sviluppo rurale per il periodo 2007-2013¹ e ha istituito il nuovo Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR). Questi due atti, una volta definita nel giugno 2003 la riforma del primo pilastro della PAC, hanno avviato la riforma anche del secondo.

Vediamone i contenuti per poi esaminare dal punto di vista dell'Italia, e delle Marche in particolare, quali siano le prospettive che si aprono, quali gli atteggiamenti più consoni per partecipare con profitto alla discussione che essi avviano e quali le priorità.

Innanzitutto, va detto che l'attuale sistema di sostegno allo sviluppo rurale è particolarmente complesso, dal momento che si fonda su diverse fonti di finanziamento (FEOGA Orientamento e FEOGA Garanzia), ciascuna con proprie procedure di finanziamento e con specifiche prescrizioni in termini di regole di implementazione e di metodologie di programmazione (PSR e POR). Nella nuova proposta la Commissione propone l'istituzione di un unico Fondo (il FEASR appunto). Gli Stati Membri sono chiamati a dotarsi per ogni regione di un Piano di Sviluppo Rurale strutturato sulla base di tre assi prioritari.

Il primo asse riguarda la crescita della competitività del settore agricolo. Esso include gli aiuti alla ristrutturazione delle imprese, il sostegno alle vocazioni colturali, gli incentivi al miglioramento delle qualità. Il secondo asse si occupa della gestione della terra, includendo le misure agro-ambientali, il benessere animale, la forestazione e il sistema dei pagamenti alle imprese agricole localizzate nelle aree condizionate da handicap naturali (a questo fine saranno ridefiniti i confini delle attuali aree meno favorite). Il terzo asse è quello della diversificazione delle economie rurali e del sostegno alla qualità della vita nelle aree rurali. Questo asse include le misure a sostegno dello sviluppo economico generale e sociale ed include l'iniziativa rivolta a mettere a punto e ad attivare strategie di sviluppo locale complessive.

Al fine di assicurare una strategia complessivamente bilanciata tra i tre assi, la proposta di regolamento suggerisce alcuni limiti minimi al finanziamento dei singoli assi. A questo scopo si suggerisce che agli assi 1 (competitività) e 3 (sviluppo rurale in senso esteso) le Regioni debbano destinare almeno il 15% del budget complessivo, mentre almeno il 25% sia garantito per l'asse 2 (gestione delle terre e valorizzazione ambientale).

Una specifico asse trasversale è infine stato ipotizzato al fine di dare continuità all'iniziativa comunitaria LEADER, enfatizzando l'approccio "bottom up" che è stato caratteristico di questa fortunata esperienza fin dalle sue origini nel 1991. E' infine prevista una piccola riserva del 3% dei fondi con l'obiettivo di premiare le esperienze capaci di raggiungere i migliori risultati in termini di efficienza e di efficacia degli interventi.

Queste proposte realizzano i principi statuiti nella seconda Conferenza europea sullo sviluppo rurale tenutasi a Salisburgo alla fine del 2003, qualche mese dopo la conclusione del complesso iter della riforma Fischler². Esse accompagnano le prime proposte per le

¹ COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, Proposal for a Council Regulation on Support for Rural Development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD), Bruxelles, 14.7.2004, COM(2004)490 final.

² COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, "Planting seeds for rural future. Perspectives for rural policy in the enlarged Europe", Seconda Conferenza europea sullo sviluppo rurale, 12-14 Novembre 2003, Salisburgo.

politiche strutturali e di coesione nel periodo 2007-2013³ che si sono accompagnate nel febbraio 2004 alle proposte della Commissione per le nuove Prospettive Finanziarie 2007-2013⁴.

Le negoziazioni sulla nuova politica di sviluppo rurale dell'UE sono già partite. E niente comunque può essere dato per scontato dal momento che questo pacchetto costituirà uno dei primi campi di attività della nuova Commissione (con il nuovo Commissario all'agricoltura) e del nuovo Parlamento Europeo, e costituirà tema centrale del processo di affermazione dell'UE allargata, anche in considerazione della particolare importanza che agricoltura e ruralità hanno nel processo di sviluppo e crescita dei nuovi Stati Membri dell'Europa centro-orientale.

In questi mesi si sta avviando l'applicazione della riforma Fischler relativa al primo pilastro, ma che contiene alcune linee di azione anche relative al secondo (modulazione, ampliamento del menu delle politiche di sviluppo rurale a valorizzazione della qualità e sicurezza alimentare). Evidentemente, la messa in pratica di questa riforma e il suo adattamento alle esigenze italiane (come succede anche negli altri singoli Stati Membri) e le scelte conseguenti alle quali sono chiamati gli agricoltori hanno portato a concentrare l'attenzione degli operatori e dei media sulla questione, trascurando il secondo pilastro e il problema dell'interrelazione della intera PAC con le politiche strutturali e di coesione e con i vincoli complessivi riguardanti le risorse finanziarie a disposizione.

Almeno per ora, in ogni modo, non sembra **però** che, riguardo al pacchetto dello sviluppo rurale, ci sia in Italia, e nelle Marche per quello che ci riguarda, lo stesso coinvolgimento di quando si trattano le riforme delle principali Organizzazioni Comuni di Mercato. Quasi che l'interesse nazionale sia maggiore se in discussione sono le garanzie di prezzo o i pagamenti diretti. Anche a scapito di una riduzione delle risorse destinate allo sviluppo rurale. Se questo è l'atteggiamento, si commette un grave errore.

Innanzitutto, perchè le protezioni di mercato e i pagamenti diretti si concentrano sulle agricolture nord europee, lasciando a quella italiana porzioni ridotte del sostegno totale. E' stato appena pubblicato un rapporto sulla distribuzione della spesa UE per Stato Membro nel 2003⁵. All'Italia, che nell'UE-15 ha prodotto il 19% del valore aggiunto netto agricolo (VAN) e occupa il 22% delle unità di lavoro uomo (ULU), il primo pilastro ha riservato il solo 12% della spesa. Questo significa, in altre parole, che, mentre il primo pilastro in Italia pesa il 22,7% del VAN e 3.482 euro per ULU, in Francia si arriva al 41,4% e a 10.157 euro. Per non dire dei record della Svezia: 84,6% del VAN e della Danimarca: 17.573 euro per ULU.

Questi dati non sorprendono. E' da sempre così. La nostra agricoltura ha infatti sistemi di produzione più deboli e una più bassa specializzazione e capacità di competere sui mercati delle commodities più protette. Ciò dipende da più fattori: le imprese di piccole dimensioni (l'Italia ha il 31,8% di tutte le aziende agricole dell'UE-15), il part-time e la pluriattività generalizzati (se invece delle ULU, si considerano gli occupati agricoli, l'Italia sale al 29,3%, per il peso del part-time), deboli collegamenti con il mercato, basso livello tecnico e capacità imprenditoriale, fortissimo invecchiamento (12,2 anziani e vecchi ogni giovane in Italia, contro 6,3 nella media dell'UE-15). Tutti questi aspetti si ritrovano con

³ EUROPEAN COMMISSION, A New Partnership for Cohesion. Convergence, Competitiveness, Cooperation. Third Report on Economic and Social Cohesion, February 2004.

⁴ EUROPEAN COMMISSION, "Building our Common Future: Policy Challenges and Budgetary Means of the Enlarged Union, 2007-2013", Bruxelles, 10 February 2004, COM (2004) 101.

⁵ EUROPEAN COMMISSION Budget, "Allocation of 2003 EU operating expenditure by Member State", September 2004, http://europa.eu.int/comm/budget/agenda2000/reports_en.htm.

evidenza e specifica problematicità nelle Marche, e soprattutto nella fascia interna alto-collinare e montana.

Osservando le specificità regionali e locali dell'Italia e delle Marche appare un altro carattere saliente: la complessità e diversità. L'ampia gamma di prodotti, la stagionalità e la sensibilità alle condizioni ambientali, la vasta gamma di elementi da tenere in conto per definire la qualità, le identità culturali e storiche associate ad ogni specifico prodotto (si pensi al vino), tutto questo produce una varietà di problemi locali e settoriali, che non si affrontano con il sostegno dei prezzi e i pagamenti diretti.

La diversità, peraltro, costituisce anche un fondamentale punto di forza dell'agricoltura italiana. Specie alla luce della crescente attitudine del consumatore europeo verso la varietà e la qualità degli alimenti, la salubrità delle diete e la nuova domanda di vecchi e nuovi servizi alle imprese agricole e ai sistemi rurali: residenziali, turistici, ambientali, territoriali.

In queste condizioni, si dovrebbe essere ottimisti considerando quali sono le parole chiave del dibattito corrente sul ruolo dell'agricoltura in Europa: *multifunzionalità, sostenibilità, diversificazione, biodiversità, salute alimentare, qualità nutrizionale*. L'agricoltura italiana e quella delle Marche hanno le condizioni per corrispondere meglio di tutte le altre in Europa alle aspettative dei cittadini europei e alla loro disponibilità a pagare come consumatori e contribuenti.

La diversità caratterizza le aree rurali italiane anche in termini di condizioni generali di sviluppo. Qui il punto cruciale è quello della relazione tra l'agricoltura e il resto dell'economia. L'agricoltura gioca un ruolo fondamentale nello sviluppo rurale. Non solo perché ne condiziona l'identità e l'attrattività, ma anche per l'apporto all'occupazione e alla formazione del reddito locale e per le opportunità di mercato non ancora sfruttate.

Ma la lezione generale è che il ruolo e lo sviluppo della nuova agricoltura sono strettamente legati a quelli delle attività non agricole. Non solo la politica agricola da sola non basta a produrre sviluppo, essa può produrre addirittura effetti controproducenti sullo sviluppo locale quando stimola ordinamenti colturali semplificati o concentrazioni animali che compromettono l'ambiente, il paesaggio e, di conseguenza, l'attrattività residenziale o turistica.

La stessa possibilità dell'agricoltura di competere nel mercato dipende dallo sviluppo locale e dalla capacità del territorio di adattarsi dinamicamente, qualificando e rinnovando la propria identità. Questo è un argomento che chiama in causa non soltanto il secondo pilastro, ma che attiene a tutte le politiche per lo sviluppo locale con le quali dovrebbe coordinarsi: industriale, dei trasporti, turistica, dei servizi pubblici e privati.

E' evidente comunque che, per l'agricoltura e le sue relazioni con il territorio, specie in Italia il secondo pilastro della PAC svolge una funzione essenziale nel perseguire obiettivi di competitività, di salvaguardia ambientale, di miglioramento della qualità della vita e di diversificazione.

Il vantaggio dell'Italia a puntare sul secondo pilastro è chiaro anche in termini di spesa. La quota italiana del secondo pilastro è pari al 16,7% (4.7 punti in più che nel primo). E, anche se si guarda la sola quota del FEOGA-Garanzia, all'Italia tocca il 13,7%. Ma questo è un valore penalizzato dal bassissimo peso in Italia del sostegno alle aree meno sviluppate: solo il 4,1% dell'UE-15, contro il 24,4% (sei volte di più) destinato alla Francia per lo stesso motivo. Anche in termini di spesa c'è dunque un chiaro vantaggio per l'Italia a puntare sulla politica di sviluppo rurale. Il vantaggio potrebbe essere ancora maggiore se il nostro paese, riconoscendone l'importanza, si proponesse di partecipare più attivamente alla sua definizione. Ma principalmente il vantaggio è strategico, perché restituirebbe

all'agricoltura italiana un senso, una missione, un riconoscimento del ruolo e una prospettiva di lungo termine, che altrimenti, correndo dietro alle protezioni più o meno disaccoppiate, rischiano di appannarsi.

Queste riflessioni trovano nelle Marche un ulteriore motivo di rafforzamento. La regione infatti è stata protagonista nei decenni scorsi di un consistente processo di sviluppo fondato sui distretti industriali in particolare e sulla terziarizzazione. Da regione agricola e povera si è trasformata profondamente, raggiungendo e superando gli indici medi europei in termini di condizioni economiche. Oggi è una regione in cui primario, secondario e terziario si intrecciano, ed anche a motivo del contemporaneo ridimensionamento della spinta propulsiva dei distretti industriali e all'emergere di nuove iniziative imprenditoriali appare una economia più complessa e multi-settoriale. Ciò nonostante le Marche conservano uno spiccato carattere di ruralità, riconosciuto a livello europeo sia a livello NUTS2 (regionale) che di singole NUTS3 (Province) e testimoniato dall'assenza di grandi città, dalla struttura demografica ancorata ai centri piccoli e medi e dalla conseguente densità della popolazione.

La connotazione rurale nelle Marche è testimoniata dal mantenimento della regione ai vertici degli indicatori sulla qualità della vita in campo nazionale. Il felice slogan turistico della regione: "*Tranquillamente Marche*", riassume con chiarezza ed immediatezza questo concetto. La ruralità, che per certi versi è stata espressione di un handicap della regione nel corso della sua storia si ribalta in *asset competitivo*. E' questa l'ispirazione da cui trae alimento il suggerimento, inizialmente avanzato dall'Associazione "Alessandro Bartola" e dall'Osservatorio Agro-Alimentare delle Marche INEA e poi assunto dal Piano Agricolo Regionale delle Marche che si riassume nell'indirizzo: "Marche: regione rurale d'Europa". Si tratta ovviamente di uno slogan da riempire di contenuti superando nella fase attuale ostacoli difficilissimi, quale quello menzionato del ricambio generazionale e della selezione, tra le troppe aziende agricole, di quelle realmente capaci di esprimersi come imprese. Per questo occorre una chiara strategia, che, con i prossimi Piani di Sviluppo Rurale non si fermi a tracciare le linee per la riconfigurazione dell'agricoltura, ma che si occupi di portare a nuove sintesi l'intero sistema economico sociale, integrando i settori tra di loro e considerando come la competitività a livello territoriale si giochi oggi in termini di qualità non solo degli investimenti e delle strategie di impresa, ma anche del capitale umano, di quello sociale e di quello ambientale, nonché dell'efficienza complessiva della macchina amministrativa centrale e periferica.

Franco Sotte