

Recensione per la Questione Agraria del volume

Giovanni Anania, Jan.C. Blom, Allan Buckwell, François Colson, Tomás García Azcarate, Ewa Rabinowicz, Elena Saraceno, José Maria Sumpsi, Winfried von Urff, Jerzy Wilkin, *Policy Vision for Sustainable Rural Economies in an Enlarged Europe*, ARL-DATAR, ARL Studies on Spatial Development, vol. 4, 2003, Hannover.

Questo volume presenta i risultati del lavoro di un gruppo di esperti di diversa provenienza e esperienza, finalizzato a fornire una visione indipendente a lungo termine (a 25 anni, come essi stessi dicono) sugli sviluppi della Politica Agricola Comune e sulle prospettive di una sua evoluzione verso una politica di sviluppo rurale integrato, nella quale si integrino finalità settoriali e territoriali e si crei uno stretto raccordo con le altre politiche strutturali e di coesione dell'Unione Europea.

Il gruppo di lavoro è stato costituito a seguito di una iniziativa congiunta di due istituzioni preposte allo studio delle tematiche dello sviluppo regionale e locale: la tedesca *Akademie für Raumforschung und Landesplanung* (ARL) e la francese *Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale* (DATAR). Lo scopo della sua costituzione è stato di dare continuità a due precedenti studi. Il primo, un precedente lavoro di un gruppo di ricerca istituito dalla ARL, finalizzato a valutare l'impatto complessivo sulle aree rurali della riforma Mac Sharry del 1992 e della politica strutturale per il periodo 1994-1999¹. Il secondo, il più conosciuto "Rapporto Buckwell", frutto di un gruppo di esperti, costituito ad iniziativa della Direzione Generale Agricoltura della Commissione Europea, alla vigilia della adozione di *Agenda 2000* e nella prospettiva dell'allargamento dell'Unione Europea². Il compito del Rapporto era di sviluppare una riflessione complessiva e a lungo termine, in vista di ulteriori passi della riforma della PAC verso una politica di sviluppo rurale integrato.

Il legame di continuità con questa seconda esperienza è esplicito. Il gruppo di lavoro è infatti costituito per metà da esperti che avevano precedente fatto parte del gruppo Buckwell. Il metodo di lavoro è analogo: una serie di incontri intervallati nel tempo, con compiti intermedi affidati ad ogni componente. E infine l'obiettivo, esplicitato fin dal debutto, è di prendere le mosse dalla proposta organica di riforma della PAC, formulata dal gruppo Buckwell: la cosiddetta CARPE (*Common Agricultural and Rural Policy for Europe*) al fine di continuare quella riflessione, dopo l'avvio di *Agenda 2000* e nella prospettiva della revisione di medio termine.

Il gruppo ARL-DATAR (anche detto "gruppo Buckwell-2", per il legame ora accennato) ha lavorato dal dicembre 2000 all'estate 2002, affidando ai suoi membri il compito di redigere una serie di "*Background Papers*", raccolti nella

¹ ARL, *Regional Aspects of Common Agricultural Policy – New Roles for Rural Areas*, Hannover 1996.

² European Commission, Directorate-General for Economic and Social Affairs, "Towards a Common Agricultural and Rural Policy for Europe", *European Economy*, Reports and Studies, No. 5, Brussels, 1997.

seconda parte del volume. Così Winfried von Urff (che è stato anche il coordinatore del gruppo) ha trattato il tema delle sfide e delle aspettative connesse alla riforma della PAC; Jan Blom: gli strumenti della PAC; François Colson e Joel Mathurin: i problemi del bilanciamento tra primo e secondo pilastro nella promozione di una agricoltura multifunzionale; Tomas Garcia Azcarate e José Maria Sumpsi: gli ostacoli alla riforma della PAC; Giovanni Anania: il rapporto tra riforma PAC e negoziati internazionali sul commercio nell'ambito WTO; Jerzy Wilkin: l'allargamento ad Est; Allan Buckwell: il ruolo della PAC in rapporto alle aspettative dei consumatori con particolare riferimento alla sicurezza degli alimenti; Ewa Rabinowicz: i problemi connessi con l'obiettivo della stabilizzazione dei redditi agricoli; Allan Buckwell e José Sumpsi: le possibilità di orientare la PAC verso una migliore salvaguardia e valorizzazione dell'ambiente; Elena Saraceno: la combinazione tra aspetti settoriali e territoriali nello sviluppo rurale e la riforma della PAC, specie del secondo pilastro.

Sulla base di questi materiali e della discussione intervenuta nel gruppo di lavoro tutti i partecipanti hanno successivamente redatto il documento: "*Policy Vision for Sustainable Rural Economies in an Enlarged Europe*", che costituisce la sintesi della riflessione collettiva e che è raccolto nella prima parte del volume.

Il volume contiene anche un molto utile "*Executive Summary*" in due lingue: inglese e francese. Così come in entrambe le lingue sono la prefazione, che spiega i presupposti e gli obiettivi del lavoro e, nelle ultime pagine, i sommari degli articoli della seconda parte.

L'*Executive Summary* e la *Policy Vision* sono disponibili anche in Internet all'indirizzo http://www.arl-net.de/veroe/wag_lawi/PolicyVision.pdf

I materiali raccolti nel volume sono stati presentati preliminarmente nell'ambito di una apposita sessione nel corso del X Congresso della *European Association of Agricultural Economists* (EAAE), tenutosi nell'agosto 2002 a Zaragoza. In seguito, l'ARL-DATAR ha organizzato a Bruxelles il 23 settembre 2002 un workshop di una giornata con circa quaranta esperti selezionati in rappresentanza dei paesi dell'UE-15 e dei paesi candidati, oltre che della Commissione. La riflessione collettiva, svoltasi nelle due occasioni, ha rivelato come le valutazioni e i suggerimenti proposti dal gruppo di lavoro fossero condivisi dai partecipanti, i cui commenti e suggerimenti sono stati tenuti in conto per una revisione finale dei testi e in particolare della *Policy Vision*.

Nella stesura della versione definitiva del volume, pubblicato nel corso del 2003, gli autori hanno anche cercato di tener conto degli eventi occorsi nel frattempo, in particolare delle proposte per la revisione di medio termine del gennaio 2003, che ha poi avuto sbocco nella riforma Fischler del giugno successivo, così come del documento Harbinson, proposto come soluzione di compromesso per il poi fallito vertice ministeriale WTO di Cancun. Se comunque i successivi avvenimenti hanno cambiato qualche elemento del quadro complessivo, che comunque, come vedremo, sono colti nella loro essenza nell'analisi del gruppo ARL-DATAR, la riflessione proposta anche per la visione a lungo termine a cui si riferisce, è di grande interesse.

Il punto centrale della riflessione nel volume è la contraddizione tra una politica agricola ancora sostanzialmente al servizio di obiettivi settoriali e la constatazione che lo sviluppo agricolo non ha modo di realizzarsi, se non nel quadro di uno sviluppo complessivo delle aree rurali. All'agricoltura nelle aree rurali spetta indubbiamente un ruolo fondamentale nell'adempimento di compiti fondamentali verso i quali il cittadino mostra un elevato interesse sia come consumatore, che come contribuente. Ma l'agricoltura da sola non può garantire la vitalità economica delle aree rurali. E lo sviluppo agricolo non può esistere se non in rapporto di stretta integrazione e di mutua dipendenza dallo sviluppo complessivo del territorio rurale. Specie se deve essere sostenibile, orientato alla produzione di alimenti sani e di qualità, e in sintonia con la salvaguardia e valorizzazione ambientale, paesaggistica e culturale,

Lo sviluppo rurale, d'altra parte, è questione centrale nell'UE non solo per il suo peso diretto (80% del territorio e 25% della popolazione), ma anche in quanto questione essenziale per uno sviluppo spaziale bilanciato. Esso è anche cruciale per una strategia di sviluppo socio-economico, orientata alla convergenza tra regioni a diverso livello di sviluppo, specie dopo l'allargamento.

Le aree rurali, come l'evidenza di molte regioni in Europa ha dimostrato, possono essere protagoniste di esperienze di sviluppo avanzato, al pari di quelle urbane e centrali. Contrariamente a quanto asserito da certi teorici dell'economia esclusivamente fondata sulle economie di agglomerazione e sulla conseguente ineluttabile dipendenza della periferia, lo sviluppo rurale è possibile. Ma, come dimostrato dai casi di successo, le condizioni perché lo sviluppo prenda campo risiedono nelle economie di diversificazione, cioè nella capacità di ogni area rurale di darsi una strategia condivisa, volta a combinare tutte le risorse a disposizione in modo originale, facendo leva sulla integrazione tra i diversi settori, dalla quale derivare azioni coordinate e conseguenti delle istituzioni e degli attori locali.

E' quindi necessario un approccio territoriale, molto vicino nella forma a quello sperimentato in Europa nell'ambito dell'Iniziativa LEADER: fondato su un approccio bottom-up, sulla partecipazione, multisettoriale (con il quale oltretutto si avvicinerrebbe la PAC alle altre politiche strutturali europee). *“Quello di cui c'è bisogno è il passaggio dall'approccio settoriale ad un approccio prevalentemente territoriale”* si afferma nella *Policy vision*, e questo deve accompagnarsi *“al passaggio dal menù di misure standard, ora disponibili, a strategie autonomamente definite”*. In questo passaggio è chiara la critica ai limiti del secondo pilastro della PAC, non solo per la limitatezza delle risorse attribuite (una responsabilità anche degli Stati membri, riluttanti al cofinanziamento), ma anche per la rigidità delle misure previste e la scarsissima capacità di innovazione dimostrata.

Naturalmente resta la necessità anche di una politica settoriale per l'agricoltura. *“La politica agricola e rurale per l'Europa ha una funzione settoriale per l'alimentazione e l'agricoltura e una **territoriale** (evidenziazioni nel testo) per lo sviluppo delle regioni rurali. Le due funzioni devono essere considerate parti integrati della stessa politica”*. Gli obiettivi devono però essere

rivisti, e gli strumenti conseguentemente aggiustati. Alcuni vecchi obiettivi vanno innanzi tutto riqualificati. Se il reddito degli agricoltori rimane un obiettivo della PAC, così come il mantenimento dell'attività agricola nelle aree rurali, in discussione è il modo con cui favorire il raggiungimento dei due obiettivi. Il sostegno dei prezzi e, allo stesso modo, i pagamenti diretti, si sono rivelati soluzioni notevolmente inefficienti. Ci sono strumenti migliori e gli stessi obiettivi vanno meglio precisati: non è l'attività agricola in sé che va preservata, quanto i suoi servizi multifunzionali. Trattandosi di *common goods*, infatti, essi verrebbero prodotti in misura insufficiente rispetto agli interessi collettivi da un'agricoltura soltanto orientata dal mercato.

Anche l'obiettivo della sicurezza alimentare non può più essere assicurato, come in passato, forzando artificialmente sui mercati e sull'offerta interna. Esistono gli accordi internazionali, le politiche delle scorte, opportune forme di regolazione, per venire a capo degli eventuali problemi connessi alla scarsità di alimenti. E, in ogni caso, si vive in un sistema di relazioni globali. La questione della sicurezza alimentare si pone in termini completamente diversi che nel passato.

Altri nuovi obiettivi si impongono invece per una nuova politica settoriale agricola: produttività, competitività, stabilità dei prezzi e dei redditi, sanità e qualità degli alimenti, benessere animale, qualità dell'ambiente, tutela del paesaggio e della risorse culturali del territorio rurale. Ma anche qui la questione degli obiettivi si raccorda con quella degli strumenti. Si consideri l'obiettivo della produttività. Evidentemente la crescita dell'efficienza è tema centrale in tutte le iniziative produttive, ma va qualificato. Le tecniche non sono equivalenti l'una rispetto all'altra. Considerando poi anche le condizioni di mercato, le situazioni monopolistiche spesso presenti e i rapporti di forza nelle filiere, *“un incremento di produttività di per sé non è una condizione sufficiente per assicurare agli agricoltori un miglioramento di reddito”*.

Alcune tecniche peraltro presentano effetti collaterali sull'ambiente o sullo sviluppo di altri comparti economici (esempio: il turismo) o sono inadatte per lo specifico contesto in cui si svolge l'agricoltura europea. La riflessione ha implicazioni di carattere etico, riflessi di ordine psicologico e investe il campo delle preferenze individuali (qualità e sanità del cibo prodotto, trattamento degli animali, effetti collaterali sull'ambiente, ecc.). D'altra parte, al centro della scena va collocato l'agricoltore, in quanto imprenditore e lavoratore, e l'impresa, come strumento tecnico-organizzativo sotto il suo governo. Per questo motivo la questione dell'efficienza si presenta in senso molto più complesso e generale: *“il ruolo della politica deve dunque occuparsi di stimolare il training e l'acquisizione di competenze professionali, di assistere la ricerca e la divulgazione, di facilitare il trasferimento delle tecnologie, di creare le condizioni per l'investimento di capitale. L'obiettivo della produttività rimane importante per la politica agricola, ma i mezzi per perseguirla sono in gran parte al di fuori della portata degli strumenti classici del primo pilastro”*.

Così è anche per la salvaguardia dell'ambiente, per la quale vengono aggiornate alcune prescrizioni del Rapporto Buckwell: *“le società sviluppate attribuiscono maggiore valore e esercitano una pressione più elevata in favore*

della qualità dell'ambiente rurale e dei valori culturali associati al paesaggio. Il ruolo degli agricoltori nella tutela dell'ambiente e del paesaggio rurale è cresciuto di importanza e quindi ci sono maggiori motivazioni per una politica in tale direzione. Bisogna allora eliminare lo stimolo all'intensivizzazione dell'uso della terra, che spesso danneggia l'ambiente, riducendo il sostegno dei prezzi e separando i pagamenti diretti dalla produzione. Nello stesso tempo, le rimanenti misure di sostegno dei mercati, così come gli incentivi agli investimenti e i pagamenti diretti, vanno direttamente condizionate alla qualità dell'ambiente".

Una giusta dose di realismo impone che si tenga conto della difficoltà a produrre trasformazioni radicali nella PAC. Se il necessario trasferimento di risorse al secondo pilastro dovesse essere troppo difficile, almeno si "colori di verde" il primo pilastro, attraverso l'imposizione di forti condizionamenti ambientali, che ne motivino in ultima analisi la conservazione e che aprano la strada, con il tempo al passaggio dalla *cross-compliance* ad una *direct-compliance*, cioè al pagamento agli agricoltori, sulla base di relazioni sancite in opportuni contratti con le autorità pubbliche, dei corrispettivi per i beni e servizi ambientali da essi forniti all'insegna della multifunzionalità dell'agricoltura. In questo senso il testo è esplicito: *"la proposta di revisione di medio termine di gennaio 2003, riguardante il disaccoppiamento dei pagamenti diretti e il loro aggancio a qualche impegno di eco-condizionalità, non può essere una soluzione durevole. Quei pagamenti, infatti, sono calcolati sulla base delle precedenti produzioni agricole e non invece in relazione alla domanda di servizi ambientali, espressa dalla collettività"*.

Dopo il taglio operato sul budget agricolo dall'accordo Chirac-Schroeder e quello ben più radicale proposto dal "Rapporto Sapir", difendere la spesa agricola con forti giustificazioni dovrebbe essere una preoccupazione soprattutto di chi esprime, riguardo alla PAC, atteggiamenti più conservatori. La situazione peraltro è di nuovo in movimento, dopo la timida ma incoraggiante riapertura della discussione sul commercio internazionale nell'ambito WTO, operata dal recente documento Lamy-Fischler, e in previsione del prossimo settennato di programmazione e delle nuove prospettive finanziarie 2007-2013. E, in ogni caso, occorre una strategia.

Come già detto, il lavoro del gruppo ARL-DATAR è terminato durante le fasi di avvio della revisione di medio termine, che è sfociata nella riforma della PAC del giugno 2003. Ciò nonostante, il gruppo ha potuto esprimere un proprio giudizio, pur se soltanto sui documenti preparatori. Si tratta di giudizio senza ambiguità che, pur riconoscendo l'ampiezza di questa riforma rispetto alle precedenti, si esprime in modo critico: *"Il documento sulla revisione di medio termine di giugno 2002 e la proposta di riforma di gennaio 2003 contengono un ulteriore pacchetto di cambiamenti. Alcuni appaiono anche decisamente radicali, ma tutti sono comunque interni alla logica di una politica **agricola** comune (evidenziazione nel testo) considerata adeguata alle necessità generali dello sviluppo rurale"*. Una conclusione premonitrice, che probabilmente si sarebbe rafforzata se gli estensori della *Policy Vision* avessero potuto conoscere i passi

indietro compiuti al passaggio dalle proposte di gennaio 2003 ai regolamenti attuativi: riduzione della modulazione destinata a regime allo sviluppo rurale (non più il 20%, come proposto all'inizio, ma solo 5%), abolizione del massimale di pagamenti per azienda, abolizione della riduzione del 5% sul prezzo dei cereali, tolta dal conto la riforma della OCM zucchero, ecc. Per non dire delle scelte compiute in seguito, come ad esempio nel caso della riforma della OCM tabacco.

La conclusione critica rischia di essere ulteriormente giustificata per noi in Italia se, coerentemente con la proposta ministeriale recentemente diffusa (maggio 2004), dovessero passare l'abbandono della opzione della regionalizzazione, il disaccoppiamento totale e un uso compensativo, e non incentivante, della riserva del 10% per qualità e ambiente. Peggio ancora se dovesse seguire una attuazione blanda e non condizionante della cross-compliance, o se essa dovesse accompagnarsi a inadeguati controlli e sanzioni.

Ci sono insomma tanti elementi per suggerire la lettura di questi materiali, che, con grande chiarezza, facendo seguito al Rapporto Buckwell, mirano a proporre una strategia a lungo termine. Essi possono essere di notevole aiuto per non lasciare che il dibattito si fossilizzi sull'amministrazione dell'esistente, come si è fatto dopo la riforma Fischler. Esse servono anche per dare consistenza al confronto sulla politica di sviluppo rurale per il periodo 2007-2013 (dopo la Conferenza di Salisburgo del 2003), le cui proposte sono sul tavolo dal mese di luglio 2004.

E' un peccato piuttosto che, con la conclusione del lavoro e la pubblicazione del volume finale, il gruppo ARL-DATAR si sia sciolto. Una serie di scadenze si avvicina in Europa: il primo di maggio l'UE si è allargata a 10 nuovi membri e nel 2007 se ne aggiungeranno altri, in giugno si è eletto il nuovo Parlamento Europeo dell'UE-25, in novembre sarà nominata la nuova Commissione Europea. Dopo l'uscita di scena del Commissario Fischler, un nuovo Commissario sarà preposto all'agricoltura e agli affari rurali, o forse due se, come si dice, le competenze dovessero essere ripartite in due Direzioni Generali. Ripartiranno a breve i negoziati WTO e riprenderanno i delicati negoziati Euromediterranei. Tutto questo nell'ambito di nuovi rapporti internazionali sia economico-commerciali, che politici. E' peraltro in pieno svolgimento il confronto sul prossimo settennato di programmazione delle politiche strutturali e sulle nuove prospettive finanziarie per il periodo 2007-2013. Questi appuntamenti sono tutti cruciali per il futuro dell'agricoltura e dello sviluppo rurale in Europa.

Il lavoro di un *Think-Tank* del genere è necessario e sarebbe auspicabile che dopo le stimolanti analisi e proposte del gruppo Buckwell e, più di recente, del gruppo ARL-DATAR, alle quali possono forse affiancarsi quelle del *Groupe de Bruges*, qualcuno prenda nuovamente una iniziativa del genere in Europa. Quanto all'Italia, non sarebbe male se esperienze analoghe nascessero anche a dimensione nazionale: l'esperienza di chi ha partecipato a gruppi di lavoro come quelli qui richiamati indica come in altri Paesi si dedichi maggiore attenzione all'elaborazione di strategie a lungo termine, così come alla valutazione degli effetti delle scelte alternative.

Ancona, 9 giugno 2004

Franco Sotte