

Nota per ANGA su “Agenda 2000”

Un commento sulla riforma della Politica Agricola Comunitaria proposta, al giro di boa della fine del Millennio, dal documento *Agenda 2000* deve innanzitutto prendere atto di un aspetto positivo relativamente al nostro Paese. Finalmente, anche se ancora timidamente e non sempre con piena consapevolezza della portata delle poste in gioco, in Italia si è aperto un dibattito sulla direzione che la riforma dovrebbe prendere prima che essa, a Bruxelles, sia definita nella sostanza. Non è stato così in altre occasioni.

Non lo fu nel caso della Riforma Mac Sharry. In quell'occasione l'Italia mancò sostanzialmente di portare un proprio contributo. Successivamente, solo una volta approvate le linee della riforma, si tentò di valutarne l'impatto, esprimendo preoccupazioni, per lo più guidate da valutazioni di breve periodo che da una reale strategia. Gli effetti di quell'atteggiamento superficiale sono ora, in un certo senso, misurabili: nel periodo 1992-96 l'Italia ha visto decrescere dal 16,4% al 10,8% la sua quota nella spesa del FEOGA-garanzia. Ciascuno può d'altra parte intuire quale avrebbe potuto essere l'effetto della riforma se fosse mancata la svalutazione della lira.

Questa volta invece in Italia il confronto si è sviluppato in anticipo e si è mosso correttamente, come nel resto dell'Europa, dalle questioni di fondo alle quali ormai in Europa (e in Italia) non si può più sfuggire: quelle degli obiettivi. Ci si sta interrogando infatti sulle motivazioni che dovrebbero spingere gli altri cittadini, come contribuenti e consumatori, ad accettare di trasferire a beneficio dell'agricoltura una parte consistente della loro ricchezza (la PAC rappresenta ancora quasi il 50% della spesa dell'Unione Europea).

Il dibattito è ancora aperto, ma è chiaro che le vecchie motivazioni della politica agricola sono venute meno. Legate ad una visione sostanzialmente quantitativa dell'obiettivo della “sicurezza alimentare”, alla debolezza economica e alla marginalità sociale del settore agricolo, esse hanno costituito la base giustificativa di un sistema di trasferimenti basato sull'innalzamento dei prezzi e su un sistema di misure settoriali riservate più all'agricoltore come titolare di diritti soggettivi, che al suo ruolo di imprenditore e al suo “progetto” di impresa.

Da tempo nuove motivazioni si sono fatte avanti, legate ad un sistema di nuovi obiettivi: la crescita della competitività dell'agricoltura europea nei mercati mondiali; la promozione di un'agricoltura sostenibile valorizzando il suo ruolo nella fornitura di beni e servizi non commercializzabili relativi alla cura del territorio e dell'ambiente, il perseguimento, attraverso lo sviluppo integrato delle aree rurali, di esperienze di sviluppo compatibile e di occupazione in un'ottica intersettoriale.

La Commissione dell'Unione Europea ha manifestato più volte piena consapevolezza della necessità di un cambiamento profondo della PAC nella direzione ora indicata. Si possono ricercare innanzitutto già nei documenti della riforma Mac Sharry del 1992 i riferimenti alla necessità di un graduale smantellamento delle protezioni di mercato verso una politica più finalizzata, eco-compatibile (le misure di accompagnamento hanno questo scopo), meno settoriale.

Questo orientamento è stato confermato più volte nel corso degli anni. In particolare, nel summit dei capi di governo dell'UE tenutosi a Madrid nel 1995 è stato solennemente affermato che "il mantenimento dello *status quo* in materia di politica agricola non è un'opzione a lungo sostenibile", che "il processo riformatore iniziato nel 1992 deve essere continuato" e che "l'Europa deve spingersi verso una politica rurale più integrata"¹.

Fu a partire da quel documento che presso la Direzione Generale Agricoltura della Commissione Europea fu dato incarico ad un gruppo di esperti dei vari Paesi europei, guidati dal Prof. Allan Buckwell, di predisporre uno studio sulle modalità di questo ulteriore cambiamento, che si richiedeva fosse contemporaneamente sostanziale, ma anche "*politically feasible*". Quell'esperienza² ha contribuito prima a preconstituire il background scientifico della Conferenza di Cork

¹ European Commission (1995), *Study on alternative Strategies for the Development of Relations in the Field of Agriculture between the EU and the Associated Countries with a View to Future Accession of these Countries (Agricultural Strategy Paper)*, Comunicazione al Consiglio da parte dei Commissari Fischler e Van den Broek, CSE(95)607

² In corso di pubblicazione da parte della DG 6 e della DG 2 in un prossimo numero della Rivista "Economia Europea" della Commissione UE. Frutto di quell'esperienza è anche il volume da poco in libreria: A.Buckwell, F.Sotte, *Coltivare l'Europa. Per una nuova politica agricola e rurale comune*, Liocorno Editori, Roma, 1997.

sullo sviluppo rurale, poi una base per la ridefinizione degli obiettivi della politica agricola e rurale proposta in *Agenda 2000*.

Se ci si sofferma infatti a valutare l'elenco dei nuovi obiettivi della PAC proposti per gli anni 2000, non si può che essere d'accordo: - aumentare la competitività sui mercati, tanto interni che esterni, affinché gli agricoltori possano al meglio trarre vantaggio dall'espansione del mercato mondiale; - garantire ai consumatori sicurezza e qualità degli alimenti; - assicurare alla popolazione agricola un equo livello di vita e la stabilità dei redditi; - integrare gli obiettivi ambientali nella PAC; - promuovere un'agricoltura sostenibile; - creare occasioni di occupazione e fonti di reddito alternative per gli agricoltori e le loro famiglie; - semplificare la normativa agricola dell'UE.

D'altra parte, l'orientamento verso una maggiore apertura al mercato è palesato dal rafforzamento delle scelte operate per la prima volta dalla riforma del 1992, verso una netta contrazione dei prezzi garantiti.

Ma il nuovo purtroppo si ferma qui. E' mancata la forza per operare le conseguenti scelte per un passaggio graduale dalla vecchia PAC ad una nuova CARPE (come è stata siglata la nuova Politica Agricola e Rurale Comune per l'Europa). Così, nonostante le buone premesse:

- a fronte della diminuzione dei prezzi si è confermata sostanzialmente la vecchia logica compensativa³;
- anche se con qualche meccanismo volto ad evitare il rischio di ulteriori sovra-compensazioni⁴, cresce e non diminuisce il volume della spesa connessa alla produzione di seminativi, carne, latte;
- ciò concorre a neutralizzare le misure agro-ambientali, specie nelle zone più intensive dove l'agricoltura ha un impatto ambientale più pesante;
- a fronte di una soluzione elaborata fin nei dettagli per le produzioni tradizionalmente più forti, manca una corrispondente soluzione per tutti gli altri ed in particolare per quelli mediterranei

³ Difficilmente sostenibile nel tempo, difficilmente estendibile ad altre produzioni agricole, incompatibile con gli obiettivi della liberalizzazione e dell'allargamento dell'UE ai Paesi del Centro Est europeo.

⁴ La sola parziale integrazione della diminuzione dei prezzi, la possibilità di una riduzione delle compensazioni a fronte di un aumento dei prezzi internazionali, l'eventuale possibilità di porre un limite individuale al totale dei compensi ricevuti dalla stessa persona.

- le politiche per lo sviluppo rurale vengono compresse e condizionate tra i vincoli restrittivi posti al budget (dal momento che le consistenti economie nel sostegno dei prezzi verranno spese in integrazioni dirette) e l'indeterminatezza dei loro contenuti, così come delle soluzioni istituzionali.

Con questa soluzione non sono peraltro né sciolti i nodi relativi agli impegni attuali e futuri in ambito GATT/WTO, per cui si rischia l'apertura del negoziato con l'Europa in posizione difensiva, accusata di chiusure protezionistiche da tutto il resto del mondo, né è facilitato l'avvicinamento dei PECO all'UE (l'attuale PAC è unanimemente giudicata incompatibile con il loro ingresso).

A questo punto una domanda si pone con evidenza. Come mai questo squilibrio tra gli obiettivi generali e le proposte concrete. Perché la montagna è stata capace solo di partorire il topolino?

La questione è semplice. Perché il problema da risolvere attiene ai poteri che si scontrano a Bruxelles e altrove.

Da una parte sci sono la nuova agricoltura, la nuova imprenditorialità agricola e la nuova società rurale, non più marginali come un tempo, ma ricche di potenzialità sia nel mercato dei prodotti e dei servizi per il mercato, che nel soddisfacimento dei bisogni di ambiente, di paesaggio, di difesa idrogeologica, di natura dei cittadini. Questa è una soluzione non solo più razionale e più favorevole nel lungo periodo agli agricoltori, ma anche più forte perché connette le sorti dell'agricoltura agli interessi diffusi dei consumatori, degli ambientalisti, dei residenti nelle aree rurali. Essa richiede una consistente crescita dei sistemi periferici di governo e guida delle economie locali e di valorizzazione dei beni di interesse collettivo garantiti da un'agricoltura sostenibile. Essa richiede anche, che il "centro", in Europa e a livello nazionale, abbandoni i compiti di gestione e si ponga concretamente quelli del coordinamento, della coesione, della sussidiarietà.

Dall'altra parte stanno almeno tre forze. Innanzitutto quelle che hanno interesse a mantenere l'attuale equilibrio distributivo, che la riforma Mac Sharry non ha intaccato, né *Agenda 2000* sembra in condizioni di farlo. Si sostiene che il 20% dell'agricoltura europea riceva l'80% dei benefici della PAC: è ovvio che chi gode di una tale rendita faccia il possibile per non esserne privato (così si spiegano ad esempio le soluzioni adottate da *Agenda 2000* per il latte o la inspiegabile

assenza in tutto il documento della parola “zucchero”). In realtà i benefici di quella politica non si sono fermati in agricoltura, ma, per la particolare politica adottata si sono riversati in gran parte al suo esterno. Cosicché ben altre lobbies che quelle dei soli agricoltori ricchi del Nord Europa mirano al mantenimento dell'attuale PAC: esse esprimono gli interessi della proprietà fondiaria (che mai come dopo Mac Sharry ha tratto profitto dalla PAC), del commercio internazionale delle commodities agricole, dell'industria dei mezzi tecnici per l'agricoltura, dell'agro-alimentare ecc.

Poi ci sono ovviamente le forze che a Bruxelles, come a Roma e nelle altre capitali, hanno interesse che il controllo delle politiche agricole sia mantenuto al centro. Nello scontro “verticale” tra centro e periferia, l'obiettivo è perseguito non solo da una burocrazia confinata in una definizione settoriale della politica agricola, ma anche dalle concentrazioni monopolistiche del capitale finanziario interessato al sistema alimentare e, occorre riconoscerlo, spesso anche dalle organizzazioni agricole, che temono di perdere in periferia, il loro potere di mediazione.

C'è infine uno scontro “orizzontale”. Nel momento in cui si passa dalle politiche settoriali alla politica di sviluppo rurale si tratta di ridefinire e riqualificare ad ogni livello istituzionale le competenze per una politica intersettoriale ed integrata. Non si sottovaluti questo aspetto. Lo si è percepito chiaramente a Cork. Nelle sedi comunitarie quella conferenza è stata definita addirittura un “*non event*”: non perché gli obiettivi fossero sbagliati (tant'è che *Agenda 2000* li conferma), ma perché essa è stata il luogo dello scontro tra le due Direzioni Generali “Agricoltura”: DG 6, e “Politiche regionali” DG 16, su come dovessero essere divise le competenze muovendo verso le politiche di sviluppo rurale.

La questione ha dei profondi riflessi in tutte le sedi istituzionali: basti osservare quale battaglia è in corso nel nostro Paese per il superamento del settorialismo agricolo sia a livello ministeriale che nelle Regioni. Qui la questione si fa sottile, ma la posta in gioco è evidente. L'agricoltura ha beneficiato e beneficia di una molto consistente spesa pubblica e in questi tempi in cui tutte le politiche fanno i conti con le restrizioni finanziarie, la fetta agricola fa gola a molti. Quindi è chiaro che la PAC è minacciata da interessi esterni che si celano dietro la masche-

ra dell'ambientalismo o dello sviluppo rurale. Ma per rispondere a quelle minacce sarebbe sbagliato per l'agricoltura chiudersi anacronisticamente ed irresponsabilmente in difesa dello *status quo*.

L'occasione del dibattito su *Agenda 2000* va allora colta non soltanto per chiudersi nei circoli agricoli a discutere delle clausole di questa o quella OCM, ma anche per aprire la discussione sugli elementi di un nuovo patto sociale tra gli agricoltori e la società che consenta di uscire finalmente dall'indeterminatezza attuale (che *Agenda 2000* riconosce, ma non concorre a risolvere).

E' questo del nuovo patto sociale, che recentemente ha avuto l'autorevole riconoscimento del Presidente Prodi, un bel tema di riflessione per le organizzazioni che esprimono gli interessi degli agricoltori.

Prof. Franco Sotte
Dipartimento di Economia
Via Birarelli, 11 – 60121 Ancona
Tel 071-2203928, Fax: 071-53621
E-Mail: sotte@deanovell.unian.it