

**PDS - Area politiche agro-alimentari e del territorio
rurale
Comitato Tecnico Scientifico**

**Per una riflessione su una strategia di
revisione delle politiche agricole dell'Unione
Europea**

a cura di

Giovanni Anania, Fabrizio De Filippis, Giulio Fantuzzi, Franco Sotte

Marzo 1997

Obiettivo di questa nota è contribuire ad avviare una riflessione sulle politiche agricole dell'Unione Europea e sulla definizione di un'efficace strategia da far valere nel dibattito in corso sul processo di riforma. Le questioni sono

volutamente affrontate in un'ottica di medio e lungo periodo, volendo questa nota stimolare, più che una discussione sui problemi di natura contingente, una riflessione strategica sulle linee di una nuova politica per l'agricoltura e le aree rurali del nostro paese in una prospettiva temporale di più ampio respiro.

Per una riflessione su una strategia di revisione delle politiche agricole dell'Unione Europea

1. La riforma delle politiche agricole dell'Unione Europea: una sfida senza precedenti

La politica agricola comunitaria (Pac) è stata un elemento cruciale del processo di integrazione europea.

Lo è tuttora, ma con una importante differenza rispetto al passato. Per molti anni la Pac è stata considerata - e non a torto - come la "pietra angolare" dell'Europa unita, una politica "forte" - quella che più di ogni altra incideva sul bilancio comunitario - con cui i paesi membri sperimentavano l'applicazione di un intervento settoriale importante definito e gestito a livello sovranazionale. Nel corso degli anni '80 e '90 la Pac è rimasta al centro del dibattito europeo, ma la sua "centralità" ha perso i connotati positivi del passato e ad essa sono state mosse critiche, via via sempre più forti, relative:

- alla sua incontrollabile voracità finanziaria;
- alla sua inefficienza;
- alla sua iniquità;
- alla sua crescente complessità e burocratizzazione;
- all'essere causa di squilibri tra gli stati membri e terreno di scontro di forti interessi organizzati, motivo di aspri contenziosi commerciali con i paesi terzi, ed ostacolo ingombrante sulla strada dell'allargamento dell'Unione Europea (Ue).

Tali critiche, insieme all'apparente sostanziale impermeabilità ad esse mostrata dall'evoluzione dell'intervento a sostegno dell'agricoltura, hanno col tempo fortemente compromesso la "reputazione" della Pac, generando, soprattutto al di fuori del mondo agricolo, un atteggiamento di crescente e diffusa insofferenza nei suoi confronti. E questo in un contesto complessivo in cui l'Ue si è data obiettivi sempre più ambiziosi. Così la realizzazione di una politica agricola comune, da "pietra angolare" della costruzione della Comunità Economica Europea, non è divenuta che un mattone tra i tanti, per molti anche un po' scomodo, della costruzione dell'Unione Europea.

Nello scenario descritto, di fronte alle crescenti difficoltà della Pac sono emersi, semplificando un po' le cose, due atteggiamenti estremi.

Il primo è quello di una sorta di *difesa ad oltranza* della Pac così come abbiamo imparato a conoscerla; una Pac in cui prevale un forte “gradualismo congiunturale”, in cui cioè si dà risposta alle emergenze che si presentano via via con piccoli aggiustamenti parziali, aggiustamenti che, per la loro stessa natura, non sono in grado di dare risposta alle questioni di fondo. Espressione dei gruppi di interesse più tradizionali del mondo agricolo, tale posizione è stata però spesso implicitamente condivisa anche da parte di chi pure avverte la necessità di una riforma della Pac. Questa linea, in nome di una pretesa (e mal specificata) “diversità” e di una irrimediabile debolezza strutturale dell’agricoltura, ha finito per preferire la difesa di un sia pur non pienamente soddisfacente *status quo* ai rischi della messa in discussione delle dimensioni dell’ombrello di protezione e sostegno assicurato dalla Pac e dei suoi principi ispiratori.

Tale atteggiamento ha contribuito e contribuisce ad accelerare la marginalizzazione del mondo agricolo e dei suoi problemi nella percezione collettiva prevalente, percezione che costituisce oggi un grave ostacolo alla necessaria aggregazione di consensi intorno ad un progetto politico credibile di medio e lungo periodo.

Il secondo atteggiamento si può definire, semplificando un po’ le cose, di “*oltranzismo liberista*”. Esso guarda all’agricoltura solo come un settore chiamato a produrre dei beni per il mercato al minimo costo possibile e, dunque, vede le difficoltà della Pac come l’occasione per smantellare tutte le forme di sostegno che distorcono le capacità regolative dei meccanismi di mercato.

Entrambi questi atteggiamenti estremi sono sbagliati.

La debolezza dell’ “*oltranzismo liberista*” risiede nell’eccessiva ed ingiustificata fiducia che esso pone sull’efficienza allocativa dei mercati dei fattori e dei prodotti - che, in effetti, “liberi” non sono - e nella sottovalutazione dell’importanza di una piena valorizzazione della pluralità delle funzioni svolte dall’agricoltura nelle società avanzate e sempre più percepite come importanti. Molte di queste funzioni - come quelle di salvaguardia e tutela del territorio e, più in generale, di uno spazio rurale inteso nella sua accezione più ampia (quindi, non solo fisica) - il più delle volte si manifestano sotto forma di “esternalità” o “beni pubblici”, nel senso che ad esse sono associati dei benefici (o dei costi) che non sono remunerati (sostenuti) attraverso il sistema dei prezzi generati dal libero mercato.

La Politica agricola comunitaria nelle forme in cui la conosciamo oggi va, nel senso letterale del termine, *radicalmente* cambiata, cioè riformata a partire dalle sue radici. Essa va cambiata non solo perché emergono segnali rilevanti del prevalere delle forze (esterne all’agricoltura) che premono per il suo smantellamento, ma anche perché essa è iniqua, inefficiente e legata alla conservazione di ingiustificate posizioni di rilevante privilegio.

In altre parole, dunque, la Pac, va radicalmente riformata non solo, e non tanto, perché essa appare difficilmente difendibile, ma perché essa *non è la politica che vogliamo per la nostra agricoltura*.

Il problema che si pone è quello di lavorare alla definizione di un progetto di ridisegno radicale delle politiche per l’agricoltura e per le aree rurali, di un disegno strategico che sia in grado non solo di dare risposta alle esigenze del

settore, ma anche di aggregare attorno a sé un ampio consenso sociale. Un tale consenso è infatti necessario per impedire che, assieme ad una riqualificazione del loro impiego, si abbia, come auspicato da molti, anche la drastica riduzione dell'ammontare delle risorse destinate al settore.

2. La improponibilità di una riforma “difensiva”

La consapevolezza dell'esigenza di riformare la Pac non è certo nuova. Tuttavia, fin dall'inizio degli anni '80, da quando è ufficialmente iniziata la sua revisione, la strategia seguita dalla Commissione - e, più ancora, dal Consiglio dell'Ue - è stata soprattutto difensiva, all'insegna di un cauto e pragmatico “gradualismo congiunturale”. Muovendosi in un'ottica di breve periodo, essa ha generato una serie di provvedimenti, peraltro non sempre coerenti, definiti sulla base di ciò che sembrava di volta in volta ragionevole (o politicamente possibile) far digerire al lento metabolismo della Pac; interventi di “riforma” che si limitavano all'indispensabile per soddisfare i sempre più stringenti *vincoli* di compatibilità (le eccedenze di produzione ed i vincoli di bilancio negli anni '80; il Gatt negli anni '90), ma comunque orientati a preservare il “nocciolo duro” della Pac così come questo si era andato consolidando negli anni.

A prescindere dai suoi pregi e dai suoi difetti, una tale strategia ha fatto il suo tempo. Infatti, anche se si volesse, per ipotesi, considerare la possibilità di continuare con questa logica “conservativa”, essa non sarebbe più in grado oggi di far fronte agli ostacoli con i quali la Pac è costretta a fare i conti.

Vediamo perché.

I problemi di *bilancio* sono sempre in agguato. I fatti hanno mostrato, ad esempio, come l'onere finanziario dei pagamenti per ettaro a favore dei seminativi varati nel maggio 1992 sia forte e crescente. Inoltre, con il procedere del processo di integrazione europea è difficile pensare che alla Pac - ed in particolare alla politica di sostegno dei mercati agricoli - continui ad essere destinata una quota della spesa complessiva così elevata come quella attuale, ereditata da un passato in cui il peso politico dell'agricoltura era ben maggiore. Più in generale, l'Europa di Maastricht, che chiede con tanta decisione rigore finanziario agli stati membri, non potrà non esercitare rigore analogo anche nella gestione del *proprio* bilancio, a cominciare dalle politiche associate alle voci di spesa più consistenti.

Il problema della *compatibilità internazionale* della Pac, che con l'accordo Gatt firmato nel 1994 si era riusciti ad assicurare con una trattativa tormentata, è destinato a diventare più stringente in seguito a quanto succederà nel nuovo negoziato che partirà nel 2000 in seno all'Organizzazione mondiale del commercio (Omc). Su questo fronte è ancora presto per fare previsioni, ma molto dipenderà dalla genuinità della svolta impressa alla politica agraria statunitense dal *Farm Bill* del 1996: con esso il sostegno “via mercato” accordato a comparti importanti dell'agricoltura statunitense viene trasformato in pagamenti diretti alle aziende completamente “disaccoppiati” - del tutto indipendenti, cioè, dalle scelte produttive degli agricoltori che ne beneficiano - ed erogati in misura degressiva

nei prossimi sette anni. Se gli Usa confermeranno l'opzione per un modello di politica agraria genuinamente e completamente "disaccoppiata", la posizione negoziale dell'Ue in seno all'Omc si farebbe difficile, giacché essa si potrebbe ritrovare da sola a difendere le misure esenti da obblighi di ridimensionamento oggi contenute nella cosiddetta "scatola blu" (per l'Ue in questa "scatola" ricadono i pagamenti compensativi per ettaro introdotti nel Maggio del 1992).

Al riguardo, trattandosi di un argomento spesso tirato in ballo in termini un po' semplicistici ed allarmistici, è opportuno qualche chiarimento. Innanzitutto, non è affatto scontato che il *Farm Bill* del 1996 rappresenti una svolta definitiva nella politica agraria Usa; la potente *lobby* agricola statunitense lo ha accettato anche perché il meccanismo di calcolo delle compensazioni disaccoppiate assicura per i prossimi sette anni un *aumento* del sostegno pubblico. Inoltre, sono ancora molti (ed importanti) i settori in cui permane anche negli Usa un sostegno "accoppiato". Infine, va ricordato che la "clausola di pace" inclusa nell'accordo Gatt del 1994 scadrà solo nel 2003: di conseguenza, fino a quella data, tutte le misure considerate lecite sulla base dell'accordo Gatt del 1994 non potranno essere "messe sotto accusa" in seno all'Omc. Peraltro, anche il rispetto dell'accordo del 1994 ha creato e creerà problemi alla Pac, soprattutto sul fronte dei limiti che esso pone alle politiche di sussidio delle esportazioni.

Dunque, un problema di compatibilità internazionale della Pac, pur se in termini meno perentori di quelli in cui spesso viene richiamato, esiste sia nel breve che nel lungo periodo; si tratta di un problema che non può essere risolto con interventi di cosmesi dell'attuale assetto della Pac.

Infine, a tutto ciò si aggiungono gli enormi problemi posti dall'*allargamento* dell'Ue ai paesi dell'Europa centro-orientale (Peco). Tale adesione imporrà una radicale revisione della Pac, quella attuale divenendo finanziariamente insostenibile: l'Ue a 25 paesi sarà caratterizzata da un potenziale produttivo agricolo circa doppio rispetto all'attuale e dovrà vedersela con problemi sociali nelle aree rurali ben più acuti; di converso, l'aumento delle risorse finanziarie dell'Ue determinato dall'ingresso dei nuovi stati membri sarà decisamente modesto. Senza contare, in tema di allargamenti dell'Ue, che è anche aperta, sia pure con un orizzonte temporale più lungo, la prospettiva di quello a molti paesi dell'*area mediterranea*, e che anche di questa è necessario tenere conto. Anche prescindendo da ogni altra considerazione, l'allargamento dell'Unione Europea a paesi con un reddito pro capite significativamente più basso di quello dell'Unione e con un peso dell'agricoltura nell'assetto economico-produttivo ben più alto, *di per sé* imporrà una ridefinizione profonda delle politiche di settore.

Quelli indicati sin qui sono i maggiori problemi sul tappeto per la Pac guardando ad essa, diciamo così, dal suo interno, in una prospettiva tutta chiusa attorno al settore agricolo ed ai suoi interessi. Vi sono però altri motivi che sostengono l'esigenza di una radicale riforma della Pac e di cui questa ha tenuto (o è stata in grado di tenere) assai poco conto nei suoi processi di aggiustamento guidati dal "gradualismo congiunturale". Vediamone brevemente tre, quelli che appaiono essere più rilevanti.

Gran parte del sostegno accordato ai produttori agricoli dell'Unione Europea è "accoppiato" alla quantità prodotta, giacché esso è legato al sostegno dei prezzi interni che, come risultato delle politiche poste in essere dall'Ue, sono per quasi tutti i prodotti di gran lunga maggiori di quelli che prevalgono sui mercati mondiali. Questo vuol dire che una parte consistente del sostegno oggi goduto dai produttori agricoli è legato all'esistenza di un trasferimento di reddito dai consumatori (in generale inconsapevoli di quanto sta accadendo) agli agricoltori. Poiché la quota del reddito destinata all'acquisto di prodotti alimentari decresce al crescere del reddito, il fatto che i consumatori paghino prezzi più alti di quelli che pagherebbero se l'Ue non intervenisse equivale al finanziamento di questa fetta consistente del sostegno dei redditi degli agricoltori attraverso una tassazione regressiva (cioè con una tassa la cui aliquota decresce al crescere del reddito) e, dunque, iniqua.

Il fatto che il sostegno dei produttori agricoli passi in gran parte attraverso il sostegno dei prezzi dei prodotti fa sì che anche la distribuzione dei benefici delle politiche tra le aziende sia fortemente iniqua: una larga fetta di questi benefici è infatti legata ad un trasferimento di ricchezza dai consumatori (o dai contribuenti, a seconda dello strumento di sostegno del prezzo utilizzato) ad aziende efficienti di grandi dimensioni - ad aziende, cioè, che non hanno bisogno di alcun sostegno. In un quadro di forte riduzione della spesa pubblica e di aumento dell'imposizione fiscale risulta evidentemente difficile convincere consumatori e contribuenti sulla necessità di mantenere in vita strumenti di intervento che non solo redistribuiscono generosamente risorse a favore di imprese che non avrebbero bisogno di alcun aiuto pubblico, ma che anche determinano una distribuzione dei benefici tra le imprese che è, addirittura, inversamente proporzionale alle loro esigenze di sostegno.

Anche la terza ragione per la quale l'attuale Pac non è più sostenibile dal punto di vista della società nel suo complesso è legata all'uso prevalente del sostegno dei prezzi come mezzo per sostenere i redditi degli agricoltori. Tale sostegno determina un'intensificazione dell'attività produttiva, cioè incentivi ad un uso maggiore di quello che si avrebbe altrimenti di fattori produttivi disponibili in quantità variabili ed un maggiore sfruttamento di quelli disponibili in quantità fisse. Ciò ha determinato, soprattutto in talune aree, problemi consistenti di inquinamento. Soprattutto nei paesi centro-settentrionali dell'Unione Europea, ma di recente anche nel nostro Paese, è cresciuta la consapevolezza dell'esistenza di un problema di *insostenibilità ambientale* della Pac. C'è da dire però che, parallelamente, è cresciuta anche la consapevolezza del valore delle esternalità positive che l'attività produttiva agricola può avere in termini di salvaguardia dell'ambiente fisico e di conservazione degli spazi e delle culture rurali.

E' per tutti questi motivi, quindi, che la Pac nella sua attuale configurazione *non può e non deve* essere difesa. C'è bisogno di una politica nuova per l'agricoltura e le aree rurali, che sappia dare risposta alle esigenze degli agricoltori tenendo conto dei vincoli e delle domande nuove che una società con sensibilità assai diverse rispetto al passato pone all'agricoltura.

3. Pensare ad una strategia vincente per un progetto di lungo periodo

Nello scenario descritto, il gradualismo difensivo del passato, come si è detto, non ha più senso: la ricetta minimalista di trovare soluzione ai problemi di compatibilità della Pac via via che questi emergono, vista l'attuale portata di questi ultimi, risulterebbe inefficace.

Peraltro, gli effetti del nuovo negoziato commerciale e dell'allargamento ai Peco, cioè dei principali eventi "esterni" che condizioneranno il futuro della Pac, matureranno solo dopo il 2000. Dunque, c'è il tempo per "volare alto", avviando, prima che vengano al pettine i nodi legati a queste scadenze, un progetto di riforma "vera" - cioè complessiva e coerente - delle politiche agricole per le aree rurali dell'Unione Europea. Si tratta di ridiscutere, dopo 40 anni, gli *obiettivi* e gli *strumenti* della Pac, calandoli nel contesto dell'Europa di Maastricht, un'Europa che è molto diversa (e vede un ruolo molto meno centrale dell'agricoltura) dell'Europa degli anni '50, in cui maturò il modello di sostegno pubblico "accoppiato" che ha a lungo ispirato la Pac.

Franz Fischler, il Commissario responsabile delle politiche agricole dell'Ue, sembra genuinamente impegnato a favorire questo ripensamento degli obiettivi e degli strumenti. Il disegno che emerge dalle sue dichiarazioni sembra poggiare sui seguenti punti:

- la riduzione dei prezzi interni, che si avvicinerebbero progressivamente a quelli prevalenti sui mercati mondiali,
- la compensazione della riduzione dei prezzi attraverso pagamenti diretti alle aziende quanto più possibile "disaccoppiati";
- la semplificazione delle politiche, andando con decisione nella direzione di una loro "sburocratizzazione", rendendone l'applicazione più immediata e aumentandone la trasparenza, riducendo i margini per le frodi;
- la valorizzazione della "multifunzionalità" dell'agricoltura, più che soltanto del suo ruolo produttivistico, come in passato;
- il sostegno ad una politica di sviluppo rurale integrato.

Imprimere una svolta radicale alle politiche agricole è una necessità anche del nostro paese. L'approccio italiano all'evoluzione della Pac è stato sempre segnato dalla mancanza di una strategia di convinta "europeizzazione" della politica agraria nazionale, da una cronica debolezza sul piano negoziale e da una posizione subalterna, alimentata dalla percezione di Bruxelles come luogo "lontano" e ostile, dove una eurocrazia nord-europea elabora politiche per definizione contrarie ai nostri interessi. Di qui un atteggiamento (spesso anche strumentalmente) vittimistico, in cui la strada seguita più di frequente è stata quella della difesa tardiva, quasi sempre "a cose fatte", di interessi nazionali non sempre legittimi, quanto meno da un punto di vista formale. Negli anni dell'abbondanza, ci si è dovuti accontentare delle fette più piccole (ancorché generose!) di un sostegno che andava soprattutto ai prodotti continentali, e non si è mai colta l'occasione di dare corpo ad un intervento efficace per

l'ammodernamento strutturale della nostra agricoltura. Più di recente, di fronte alla evoluzione restrittiva della Pac, senza essere mai stati in grado di mettere seriamente in discussione le linee della riforma, ci si è limitati a ritardarne l'applicazione e ad attenuarne gli effetti.

Questo atteggiamento - che per la verità già in passato non aveva molte giustificazioni - oggi sarebbe addirittura suicida. Perseverare lungo la strada prescelta in passato senza darsi una strategia coerente ed in grado di incidere nei processi che determineranno la nuova Pac - insieme alle strutture istituzionali capaci di portarla avanti - significherebbe mettersi ai margini dello scontro di interessi che definirà il nuovo assetto delle politiche agricole europee, restando, per così dire, a "fare la guardia al bidone vuoto".

E' dunque necessario elaborare una posizione italiana *forte, giustificata e responsabile*, sulla base della quale tentare di incidere sull'impianto di una riforma della Pac che comunque si farà, dando peso a questa strategia attraverso la ricerca di tutte le alleanze possibili, dentro e fuori il nostro paese. Dare risposta a questa esigenza è evidentemente reso più difficile nel nostro paese dalla contemporanea necessità di risolvere il problema del riassetto delle competenze istituzionali in materia di agricoltura.

La definizione di una visione strategica di lungo periodo della Pac deve passare attraverso una approfondita riflessione relativa a tre questioni centrali: il nuovo ruolo dell'agricoltura nella società e, quindi, i nuovi *obiettivi* delle politiche agrarie e delle politiche per lo sviluppo rurale; gli *strumenti* per raggiungere tali obiettivi, e la *strategia* di implementazione della riforma, cioè le modalità ed i tempi della sua realizzazione. Vediamo brevemente queste tre questioni una per una.

3.1 La ridefinizione degli obiettivi (e la ricerca delle alleanze necessarie a raggiungerli)

Sul fatto che gli obiettivi della Pac definiti agli inizi del processo di integrazione europea mostrino ormai evidenti i segni del tempo non sembrano esservi dubbi; come pure sembra esservi accordo sull'utilità di sostituire alla missione "produttivistica" assegnata al settore agricolo dalla vecchia Pac un ruolo molto più articolato, che valorizzi la multi-funzionalità dell'agricoltura nelle società moderne.

Nei paesi sviluppati oggi la società non chiede più all'agricoltura di produrre quanti più alimenti è possibile. Se la produzione di beni alimentari resta il ruolo più importante che il settore deve assolvere, l'obiettivo di produrre quanto più è possibile, indipendentemente dalla qualità dei prodotti, dai costi di produzione o dagli effetti dell'attività produttiva sull'ambiente e sulle risorse naturali, appare ormai privo di giustificazioni.

La forte espansione della produzione, le dinamiche assai contenute della popolazione, ed i successivi allargamenti dell'Unione Europea sono tutti fattori che hanno contribuito a far sì che quest'ultima, da importatrice che era, sia ormai

da tempo divenuta esportatrice netta di alimenti, pur producendoli a costi (marginali) nettamente più alti di quelli prevalenti sui mercati mondiali.

Su scala globale, la produzione di alimenti è ormai da tempo tale da consentire un'adeguata alimentazione della popolazione mondiale, trasformando il problema dell'esistenza di un numero elevatissimo di persone malnutrite da problema prevalentemente di deficit produttivo, legato cioè alla carenza di alimenti, ad un problema prevalentemente di distribuzione del reddito, cioè ad un problema legato alla mancanza per una fetta consistente della popolazione mondiale di risorse finanziarie sufficienti a consentire l'accesso a quantità adeguate di alimenti. La forte protezione dei mercati dei paesi sviluppati è in stridente contrasto con le strategie di aiuto allo sviluppo dei paesi più poveri, in cui l'aumento della produttività dell'agricoltura e lo sviluppo di produzioni destinate soprattutto all'esportazione rivestono spesso un ruolo centrale.

D'altro canto, se vecchi problemi risultano oggi superati, ve ne sono di nuovi che emergono con forza.

In aree quantitativamente non trascurabili dell'Europa Unita esiste un apprezzabile rischio che ad un indebolimento dell'agricoltura possa corrispondere un fenomeno di spopolamento dello spazio rurale al di sotto di livelli minimi considerati accettabili, con effetti gravissimi sulla possibilità di conservazione sia dell'ambiente fisico che di quello socio-culturale che caratterizza ancora oggi in maniera specifica molte comunità locali.

All'opposto, in alcune realtà l'attività produttiva, anche come conseguenza delle distorsioni indotte dalle politiche realizzate, ha determinato esternalità negative gravi per l'ambiente in cui essa ha luogo. In talune situazioni estreme è la stessa sostenibilità nel tempo dell'attività agricola ad essere oggi in discussione.

L'eco che hanno avuto alcuni gravi episodi di sofisticazione alimentare o fenomeni come quello della BSE (la "mucca pazza") hanno contribuito a far calare nei consumatori la "reputazione" dell'agricoltura come fornitrice di beni alimentari non solo "genuini", ma anche, più semplicemente, sani. Tale calo di *fiducia* - per le dimensioni che il fenomeno assume e per il fatto che esso non appare, almeno in generale, in grado di operare distinzioni tra prodotti, aree di produzione ed imprese - appare largamente sproporzionato, e, quindi, ancor più grave.

Volendo tentare di dare una definizione sintetica del ruolo dell'agricoltura nell'Europa di oggi essa potrebbe essere quella di un settore cui si chiede di *produrre alimenti sani, di qualità, a prezzi equi, rispettando e contribuendo a mantenere le risorse naturali e l'ambiente rurale.*

La necessaria riflessione sul futuro della Pac deve tenere esplicitamente conto non solo dell'esigenza di ripensare il ruolo dell'agricoltura nella società, ma anche, di conseguenza, della necessità di un riposizionamento del settore e delle sue domande di intervento e di sostegno sul "mercato" politico. Allo stato attuale non si può che prendere atto del progressivo ed inarrestabile declino del peso politico dell'agricoltura rispetto al passato, quando essa si presentava come un blocco sociale coeso (quanto meno nelle sue relazioni con l' "esterno") con un potere politico assai forte, in grado di esprimere, da solo, un'imponente capacità

di pressione politica. Nel nuovo contesto, per evitare il rischio di un'ulteriore progressiva marginalizzazione, l'agricoltura deve tessere una rete di *nuove alleanze*, ricercando convergenze con le istanze sociali più interessate ai nuovi ruoli positivi che uno sviluppo su basi diverse le attribuisce; ciò vuol dire andare a cercare alleati anche su fronti molto diversi da quelli tradizionali.

L'assoluta garanzia della qualità e della salubrità dei prodotti alimentari ed il soddisfacimento delle domande per consumi nuovi che vanno emergendo costituiscono il terreno per un dialogo nuovo con i cittadini in quanto consumatori di alimenti; la responsabile accettazione di vincoli che garantiscano la sostenibilità dell'attività produttiva e contengano entro ambiti socialmente accettabili l'impatto della stessa sull'ambiente sono la base per un confronto non solo con i movimenti ecologisti, ma con quote via via più estese di cittadini sensibili alle problematiche ambientali; il mantenimento dell'attività produttiva dove le convenienze economiche ne determinerebbero la scomparsa, ma dove essa è necessaria per la salvaguardia del territorio e dell'ambiente, può dare corpo ad un'alleanza con le istanze "conservazioniste" e, soprattutto, con le forze che si raggruppano dietro la bandiera dell'esigenza di politiche nuove per uno sviluppo rurale integrato.

Si tratta di fare emergere e valorizzare la convergenza di interessi tra un'agricoltura con ruoli e funzioni nuove - che implicano la produzione non solo di beni per il mercato, ma anche di beni e servizi che il mercato non remunera, ma cui la collettività è disposta a riconoscere un valore - e domande collettive che appaiono sempre più diffuse nelle società moderne.

Non è più, dunque, l'agricoltura *per sé* che può oggi rivendicare il diritto ad un sostegno delle dimensioni del passato. Non è nemmeno l'agricoltura che produce beni esclusivamente sulla base delle convenienze dettate dal mercato, giacché su questo terreno oggi non si possono vantare ragioni per considerare gli agricoltori su una base diversa dagli altri imprenditori.

Certo - come si ha negli altri settori - l'agricoltore incapace di competere ha pieno diritto ad essere aiutato nel processo di aggiustamento che lo porterà a non aver più bisogno di sostegni o, se necessario, nel processo di riconversione. D'altro canto, nessuno può nascondersi che la revisione delle politiche agrarie è resa più difficile dal fatto che le scelte imprenditoriali in questo settore sono state per lungo tempo condizionate da politiche agrarie che hanno distorto profondamente i segnali di prezzo, spingendo esse stesse gli agricoltori verso convenienze che oggi, in presenza di un riorientamento al mercato, risulterebbero non più sostenibili. Ciò dovrà pesare nella definizione dei modi e dei tempi del processo di riforma.

E' quindi la stessa giustificazione del sostegno che deve mutare. Da un sostegno che in passato era associato all' "essere agricoltore", quindi ad uno *status*, si deve andare verso un sostegno giustificato dalla produzione di beni e/o di servizi specifici. In altre parole, il sostegno della collettività agli agricoltori diviene pienamente legittimato nella misura in cui essi producono, oltre a beni che trovano collocazione e giusta remunerazione sul mercato, altri prodotti o servizi, che il mercato non remunera, ma che costituiscono "beni" di interesse

collettivo, per sostenere la cui produzione è necessario (e giustificato) un onere a carico della collettività.

Dunque, il principio generale della futura politica agraria comunitaria (come di quelle nazionale e regionale), è che essa, a parte le misure destinate a rendere possibili azioni di miglioramento strutturale, dovrebbe intervenire nelle aziende solo per sostenere la produzione di beni e servizi pubblici, quindi, in cambio di *comportamenti* e dell'esecuzione di *progetti specifici*, non più sulla base del generico *status* di agricoltore.

Ciò impone di concentrarsi in due direzioni:

- a) la politica agraria deve promuovere la nascita di una *nuova generazione di imprenditori*, attraverso una politica di sostegno forte e selettiva, adeguata negli strumenti e nella dotazione finanziaria ai problemi che deve contribuire a rimuovere, ma che preveda aiuti limitati nel tempo;
- b) in secondo luogo, come abbiamo detto, essa deve essere esplicitamente rivolta a "comprare" il bene o il servizio di interesse collettivo che l'agricoltore produce e che verrebbe meno se egli fosse lasciato esposto ai soli incentivi provenienti dal mercato: per sua natura questo sostegno può essere concesso senza limiti di tempo, ma deve essere legato a elementi concretamente definiti, condizionato alla soddisfazione di impegni precisi, facilmente verificabili in maniera oggettiva.

Queste riflessioni si inquadrano nella questione più generale dello sviluppo rurale e del ruolo centrale che in esso deve svolgere l'agricoltura; si tratta di un tema di grande attualità su cui, tuttavia, il dibattito appare per certi versi ancora incerto. E' necessario, a questo riguardo, approfondire la riflessione sulle società post-industriali, nelle quali gli elementi quantitativi della pura "crescita" economica appaiono sempre più subordinati alle esigenze qualitative dello "sviluppo", nei suoi aspetti sociali, territoriali ed ambientali. In questo quadro, con il ridimensionamento del modello di produzione industriale fordista, sembra ormai esaurita la stagione dello squilibrio strutturale antagonistico tra settore primario e secondario e tra città e campagna che ha poderosamente alimentato in passato i fenomeni dell'esodo agricolo e della crescita ipertrofica delle aree urbane e dei centri industriali maggiori. La partita tra settori e tra urbano e rurale si gioca, ormai, su una base meno squilibrata che in passato: la crescente integrazione città-campagna, non più definita in termini di subordinazione e dominanza, si va sempre più diffondendo come modello vincente nell'assetto economico-territoriale dello spazio europeo.

L'esempio dello "sviluppo diffuso" e delle "economie di distretto" fiorite, soprattutto nell'Europa mediterranea, negli ultimi due decenni avalla questa tesi. Va però detto che tali fenomeni sono stati soprattutto il frutto dell'iniziativa privata "spontanea", cui non ha corrisposto una adeguata azione specifica di sostegno da parte della sfera pubblica, che, invece, delle loro enormi potenzialità positive si è accorta con grande ritardo. L'assenza di sostegno e di indirizzo ha determinato una carenza di servizi di supporto e scarsa attenzione agli effetti di lungo termine ed alle esternalità - non tutte positive - associate alle esperienze spontanee di sviluppo diffuso.

Ciò rimanda alla necessità di una riflessione attenta su una dimensione aggiuntiva importante delle politiche nuove per l'agricoltura: quella della loro coerenza con le politiche di sviluppo integrato delle aree rurali.

In passato, il travaso a senso unico di risorse dalle campagne alle città, trascinato dai differenziali di reddito e di qualità della vita e dalle impetuose cadenze del modello di sviluppo industriale-urbano, suggeriva politiche settoriali ("agrarie") di accompagnamento, dotate di strumenti di sostegno forti, "accoppiati" e non discriminatori. Questa visione della politica per l'agricoltura e lo sviluppo del mondo rurale come azione unidimensionale, fortemente settorializzata ed incentrata su di una leva largamente dominante, quella del sostegno dei prezzi, è oggi definitivamente superata. Il problema è diventato quello di progettare e rendere coerente *un insieme di politiche* (di mercato, strutturali, ambientali, per la piccola e media impresa, per l'innovazione tecnologica, per il miglioramento della qualità dei prodotti, e così via) da applicare non già in maniera uniforme e generalizzata, ma in modo selettivo e differenziato.

3.2 la ridefinizione degli strumenti

La regola generale cui, nel medio periodo, gli strumenti utilizzati dalle politiche agricole dovrebbero uniformarsi è quella che essi dovrebbero essere sempre tali da non distorcere le convenienze economiche delle attività produttive, lasciando - o, meglio, restituendo - ai mercati il ruolo di stimolo e di guida delle scelte aziendali. Ciò significa che gli strumenti utilizzati dovrebbero perseguire gli obiettivi ad essi assegnati senza distorcere i prezzi dei prodotti e dei fattori e, per questa via, influenzare le decisioni delle aziende relative a cosa e quanto produrre. Si tratta, quindi, di definire politiche per l'agricoltura e lo sviluppo rurale che non distorcano le convenienze delle imprese a produrre beni le cui caratteristiche siano quanto più vicine possibile alle richieste dei mercati sui quali esse decidono di collocarsi.

In altre parole, si tratta di definire una strategia di difesa dell'ammontare delle risorse oggi destinate alle politiche comunitarie di mercato basata su un genuino *riorientamento al mercato* e sul *pieno "disaccoppiamento"* dalle quantità prodotte del sostegno accordato alle aziende agricole.

Una questione rilevante è quella dei legami tra strumenti delle politiche agricole e strumenti delle politiche agro-ambientali. Sin qui i legami tra i due insiemi di strumenti (e di politiche) sono stati assai blandi. Gli strumenti utilizzati nell'ambito delle politiche agrarie hanno incentivato l'intensivizzazione dell'attività produttiva ben al di là delle convenienze di mercato che si sarebbero realizzate in assenza della Pac. Le politiche agro-ambientali comunitarie, della cui efficacia sono in molti a dubitare, si sono limitate sin qui a prevedere incentivi per l'introduzione di pratiche produttive meno intensive e più rispettose dell'ambiente.

Nell'ambito del ripensamento complessivo della Pac il problema è quello di valutare l'opportunità di compiere il gran salto: dall'*incentivare* le pratiche estensive al *vincolare* la concessione degli aiuti alle aziende - di tutti gli aiuti

diretti alle aziende nell'ambito delle politiche per l'agricoltura e lo sviluppo rurale - solo a quelle che accettino di realizzare pratiche produttive socialmente accettabili dal punto di vista del loro impatto ambientale. Si tratta evidentemente di definire cosa si voglia intendere con quel *socialmente accettabili*, e di discutere se e come tale definizione possa essere modulabile rispetto alle diverse aree rurali ed alle diverse strategie di sviluppo rurale integrato. Il principio è però chiaro: da un lato, se si chiede all'agricoltura di limitare l'impiego di fertilizzanti e concimi inquinanti, o di mantenere i carichi zootecnici entro limiti prefissati, bisogna che la collettività sia pronta anche a pagare per il servizio prodotto dalle aziende (in questo caso, il limitare l'impatto ambientale dell'attività produttiva); dall'altro, se le aziende vogliono essere lasciate libere - sempre ovviamente, entro i margini definiti dalla legislazione vigente - di decidere i livelli di intensività dell'attività produttiva e dell'impatto di questa sull'ambiente, allora è anche legittimo che la collettività si voglia astenere dal trasferire ad esse risorse pubbliche.

E' questa una questione centrale alla quale guardare da due punti di vista: da un lato da quello delle possibilità che apre di allacciare alleanze sul progetto di una nuova Pac con forze sociali il cui potere politico si è andato negli anni facendo sempre più consistente; dall'altro, da quello della possibilità di pervenire ad una diversa distribuzione dei benefici del sostegno pubblico all'interno dell'agricoltura dell'Unione Europea, che, per una volta, potrebbe essere a tutto vantaggio del nostro paese. Da noi, infatti, assai minori che altrove sono le emergenze di natura ambientale legate alle pratiche agricole che potrebbero essere soggette a vincolo in una strategia di *cross-compliance*, cioè basata sul soddisfacimento di vincoli ambientali per poter avere accesso ai trasferimenti di risorse legati alle politiche agrarie.

Passando dai principi di ordine generale alle cose da fare, gli interrogativi di fondo al riguardo sembrano essere almeno quattro:

- a) la ridefinizione del peso da dare in futuro all'intervento sui mercati ed alle politiche di sviluppo rurale (ovvero, se ed in che misura ridimensionare il primo a favore delle seconde);
- b) il contenuto operativo da dare alla scelta per il "disaccoppiamento" del sostegno e la liberalizzazione dei mercati e, dunque, con quali modalità battere questa strada;
- c) l'enfasi da porre sulla modulazione aziendale, territoriale ed ambientale degli aiuti diretti alle aziende e, quindi, anche
- d) l'intensità con cui applicare nella futura Pac il principio di sussidiarietà.

Riguardo al primo punto sembra lecito affermare che bisogna insistere con coraggio verso il progressivo "dimagrimento" dell'intervento sui mercati ed il parallelo potenziamento delle politiche strutturali e delle azioni rivolte a promuovere lo sviluppo rurale.

In questo ambito, condizione irrinunciabile per l'Italia dovrà essere che *consistenti* risorse finanziarie siano messe a disposizione di interventi, adeguati alle nostre esigenze, destinati a consentire il rafforzamento delle aziende oggi in difficoltà, ma in grado, se aiutate, di operare efficacemente sui mercati. La mancata soddisfazione di una richiesta in questa direzione renderebbe più

probabile il rischio che alla modifica radicale del quadro delle politiche sia associata una riduzione *tout court* dell'ammontare delle risorse a disposizione delle imprese agricole del nostro paese.

Le consistenti risorse che dovrebbero essere impiegate per interventi tesi a migliorare la capacità delle imprese di operare sui mercati dovrebbero essere prevalentemente concentrate su cinque azioni:

- l'aumento delle dimensioni delle imprese,
- il miglioramento della qualità delle produzioni,
- il miglioramento delle strutture e dell'organizzazione della commercializzazione;
- gli aiuti ai giovani imprenditori, e
- gli interventi a sostegno dell'ispessimento quantitativo e del miglioramento qualitativo della rete di imprese del "contesto locale" in cui le aziende sono attive che hanno relazioni con queste in quanto fornitrici o acquirenti di beni e servizi.

E' ragionevole supporre che le scelte in favore del *disaccoppiamento* e del *riorientamento al mercato* rappresentino punti di non ritorno, anche perché esse, almeno nel lungo periodo, sono probabilmente le uniche compatibili con un assetto non conflittuale delle relazioni economiche internazionali. Va anche detto, tuttavia, che la messa in pratica di tali principi potrebbe essere, se così si può dire, "modulata": non solo in quanto essi possono e devono essere introdotti in modo graduale, ma anche nel senso che la loro applicazione potrebbe non essere uniforme. Ci si riferisce, ad esempio, alla possibilità che - in deroga al principio del "disaccoppiamento" - forme di sostegno "accoppiato" continuino ad essere utilizzate laddove il mantenimento della attività agricola, o l'adozione o la conservazione di tecniche produttive specifiche, siano essi stessi obiettivi da perseguire per il raggiungimento di obiettivi di equilibrio territoriale o ambientale.

Allo stesso modo, se è vero che si deve andare verso una riduzione della protezione del mercato interno dalle importazioni e dei sussidi alle esportazioni, ciò non esclude che in qualche caso possa essere giustificato conservare o attivare misure doganali coerenti con obiettivi specifici di tutela della salute, di valorizzazione della qualità o di protezione dell'ambiente.

Si tratta in entrambi i casi di un terreno che può diventare estremamente scivoloso, dove forti potrebbero essere le pressioni, da un lato, delle *lobbies* agricole ed agro-industriali, per mantenere o introdurre ingiustificate misure di sostegno e protezione; dall'altro, delle autorità locali o degli stati membri, che potrebbero pensare di modulare tali misure a proprio totale piacimento, in nome di un'interpretazione disinvolta dell'eventuale scelta di differenziazione territoriale degli aiuti e del principio di sussidiarietà. Dunque, su questo fronte sono indispensabili regole forti e chiare ed un alto grado di coordinamento (e di controllo) comunitario, per evitare il rischio di una rinazionalizzazione (o, addirittura, di una "regionalizzazione") surrettizia ed incontrollata della Pac, che genererebbe inaccettabili (nella misura in cui esse fossero ingiustificate) disparità di trattamento tra gli agricoltori dell'Ue.

3.3 *I tempi e le modalità della riforma*

Il terzo aspetto rilevante delle modalità con cui affrontare il ripensamento della Pac è la necessità di una chiara e tempestiva visione dell'impianto complessivo del processo di riforma e del suo punto di arrivo, in modo da poter definire le modalità della necessaria, delicata, fase di transizione. Questa, infatti, se non potrà che essere gestita in modo graduale e pragmatico, dovrà però anche convergere in modo chiaro e coerente verso la definitiva messa a regime della "nuova Pac".

E' infatti inammissibile che nel prossimo futuro la Politica agricola comunitaria possa continuare ad essere - come è spesso accaduto in passato e, talvolta, anche in tempi recenti - il risultato dello stratificarsi di provvedimenti presi in una logica di breve-medio periodo, introdotti e gestiti in presenza di indicazioni scarse ed incerte sulla gerarchia di obiettivi che si intendono perseguire e sul significato e la portata degli strumenti che si attivano.

Il problema non è affatto semplice, perché le decisioni da prendere entro un orizzonte temporale assai vicino sono molte e toccano questioni delicatissime, rendendo così complicato effettuare scelte di breve periodo non solo coerenti con una strategia di più ampio respiro, ma che, anche, contribuiscano a realizzarla.

Il rischio è, da un lato, quello di scegliere una strategia di correzione dell'attuale Pac, per così dire, troppo *blanda* e, quindi, di non andare di molto al di là del gradualismo congiunturale del passato, col risultato di mantenere tutte le caratteristiche indesiderate delle politiche attuali e di continuare a prestare pericolosamente il fianco alle forze che premono per una riduzione delle risorse utilizzate dalle politiche per l'agricoltura; dall'altro di realizzare uno *strappo troppo forte*, dando involontariamente fiato alla difesa della vecchia Pac da parte di gruppi di interesse settoriali che dalla nuova Pac verrebbero penalizzati, cioè da quanti dalla vecchia Pac hanno tratto e traggono vantaggi consistenti quanto ingiustificati.

In particolare di qui a poco sarà necessario dare rapidamente risposta ad interrogativi quali:

I pagamenti compensativi introdotti dalla riforma MacSharry devono essere permanenti o solo temporanei? Il loro ammontare deve o no essere degressivo nel tempo?

Gli aiuti diretti alle imprese, sia quelli esistenti che quelli che dovessero eventualmente essere introdotti in altri comparti, devono o no già nell'immediato futuro essere concessi solo alle imprese che adottano o continuano ad utilizzare pratiche produttive che mantengono il loro impatto ambientale entro margini ritenuti socialmente accettabili?

Le misure agro-ambientali di accompagnamento sono state la prima sperimentazione di un intervento destinato ad assumere a breve termine una effettiva centralità nel quadro delle politiche comunitarie, o rimarranno ancora per qualche tempo un ingrediente secondario di un sostegno ancora in gran parte "accoppiato"?

Quale deve essere il destino delle quote latte?

Più in generale, è necessario o no introdurre sin d'ora limitazioni all'ammontare degli aiuti diretti - di qualunque tipo essi siano - di cui può essere beneficiaria una singola azienda?

Si può pensare all'introduzione già da ora di una modulazione territoriale dell'ammontare degli aiuti diretti alle aziende, magari nel quadro di politiche di sviluppo rurale?

Sono queste solo alcune delle molte domande a cui bisognerà dare entro breve tempo risposte chiare e coerenti con le scelte di più lungo periodo. La definizione di una strategia complessiva chiara e coerente è d'altronde anche quello che chiedono gli agricoltori per poter avere un riferimento nella definizione delle loro strategie di aggiustamento e di investimento. E' necessario, in altre parole, dire subito e con chiarezza dove si va a parare, in quanto tempo, e con quale gradualità.

Dovendo indicare delle priorità, tre sono i punti su cui è necessario avviare da subito una riflessione ed un dibattito approfonditi:

- il completamento della "riforma" delle politiche di mercato avviate nel 1992 e la "riforma della riforma";
- la questione ambientale;
- la questione della qualità.

L'urgenza della prima questione deriva dalla circostanza che di qui a poco si metterà mano alla revisione delle Organizzazioni Comuni di Mercato (OCM) non toccate, o toccate solo marginalmente, dalla riforma del maggio 1992 (vino, olio d'oliva e latte) e si imposterà il dibattito sulla probabile "riforma della riforma" per seminativi e carne bovina. Il secondo ed il terzo punto riguardano, invece, la necessità di iniziare a lavorare per individuare i contenuti da dare ad obiettivi sulla cui importanza tutti sembrano essere d'accordo, ma rispetto ai quali nella discussione del che fare concretamente è stato sin qui difficile uscire dal generico. Non si pretende quindi affatto di dare qui indicazioni operative sul da farsi. Piuttosto si vuole cercare di identificare alcuni tra i punti rilevanti del ragionamento (e del dibattito) che su di essi è necessario che si sviluppino.

Le questioni sul tappeto per la riforma delle politiche di mercato

Le questioni più importanti su questo fronte sono sostanzialmente tre:

- le decisioni relative alle OCM la cui riforma è attualmente in discussione (vino e olio);
- la revisione dell'OCM latte e, più in particolare, le decisioni riguardo al sistema delle quote;
- le decisioni relative al destino dei pagamenti compensativi introdotti con la riforma del maggio 1992.

Per quanto riguarda la riforma delle OCM vino ed olio, due comparti strategici per molte aree del nostro paese, il problema che si pone è quello della trasformazione delle modalità con cui viene erogato il sostegno, riorientando la

produzione al mercato (è questo un problema che si pone soprattutto per la produzione vinicola da tavola di minor pregio) e utilizzando le risorse comunitarie per sostenere attraverso strumenti “disaccoppiati” i redditi degli agricoltori e, soprattutto, investimenti efficaci destinati a ridurre i costi di produzione e migliorare la qualità delle produzioni.

Riguardo all’OCM latte la questione di fondo è il destino delle quote. Più in particolare:

- qualunque riforma dell’OCM latte, prescindendo dalle soluzioni di breve periodo e dal gradualismo che presumibilmente le caratterizzerà, deve dare con congruo anticipo una indicazione inequivocabile circa il mantenimento o l’abolizione delle quote di produzione e, nel caso di un’abolizione, dei tempi e dei modi di tale abolizione;
- un elemento cruciale della riforma sarà dato dal meccanismo di compensazione a vantaggio degli allevatori penalizzati dalla riduzione dei prezzi di sostegno e/o dalla riduzione o dalla abolizione delle quote. Si tratta di decidere se si intende compensare - come nel caso dei seminativi - la riduzione del *flusso di ricavi* assicurato dall’attuale sistema o, piuttosto, la riduzione (o la perdita, nel caso di abolizione delle quote) del *valore patrimoniale* attualmente associato al possesso di diritti a produrre. Nel primo caso, con ogni probabilità, si perverrebbe ad un sistema di pagamenti parzialmente “accoppiato”, per capo o per ettaro di superficie foraggera, analogamente a quanto avvenuto per i seminativi; nel caso di scelta di una compensazione patrimoniale, invece, ci si potrebbe affidare a pagamenti *una tantum*, che potrebbero essere totalmente “disaccoppiati” e, addirittura, indipendenti dalla continuazione della attività produttiva;
- è necessario valutare la possibilità di mantenere comunque un sostegno ancora parzialmente accoppiato per le realtà produttive delle zone svantaggiate, dove l’allevamento da latte appare indissolubilmente legato alle possibilità di sopravvivenza di un tessuto produttivo che rischierebbe di essere spazzato via dalla riduzione dei prezzi e/o dalla scomparsa della “difesa” costituita dalle quote.

Venendo, invece, alla revisione dei pagamenti compensativi introdotti con la riforma Mac Sharry, i problemi principali da risolvere sono, da un lato, il loro eccessivo costo di bilancio e, dall’altro, la loro intrinseca incapacità di portare ad una più equa distribuzione del sostegno tra i beneficiari. Si deve ricordare, infatti, che l’incidenza di bilancio dei pagamenti compensativi é salita al 40% della spesa del Feoga garanzia e, che la loro distribuzione ha riprodotto - e non poteva essere altrimenti, trattandosi di “compensazioni” calcolate rispetto allo “status quo” pre-esistente - l’inaccettabile situazione precedente alla riforma, che vedeva il 20% delle aziende catturare l’80% del sostegno, con crescenti squilibri anche nella distribuzione delle risorse tra gli stati membri.

Le principali questioni che si pongono al riguardo sono relative all’opportunità di un ulteriore riavvicinamento dei prezzi interni a quelli prevalenti sui mercati mondiali, e di una ridefinizione dei pagamenti come temporanei e degressivi nel tempo per la generalità dei produttori, mantenendoli, anche nella loro forma semi-accoppiata, solo nelle realtà meno favorite.

Pac, ambiente e sviluppo rurale

Con riferimento alla necessità di incorporare la dimensione ambientale nella riforma della Pac e nella elaborazione di politiche di sviluppo rurale, è opportuno riflettere sui seguenti aspetti:

- la molteplicità delle forze in gioco, sia interne che internazionali, alcune delle quali potenzialmente dirompenti: basti pensare alle pressioni già esistenti per l'esplicito inserimento delle questioni ambientali tra i temi del futuro negoziato commerciale in seno all'Omc;
- la crescente sensibilità agro-ambientale dei cittadini europei, sebbene con una distribuzione che, allo stato, è lungi dall'essere uniforme: si potrebbe individuare lungo le Alpi un ipotetico parallelo di *iso-sensibilità ambientale*, al di sotto del quale vi sono gli stati membri - tra cui l'Italia - in cui la sensibilità alle questioni ambientali appare ancora relativamente poco diffusa;
- il definitivo riconoscimento dell'approccio *territoriale* come quello più appropriato per gestire la problematica ambientale nell'ambito delle politiche di sviluppo rurale.

Un aspetto fondamentale riguarda la *cornice istituzionale* entro cui collocare l'intervento ambientale nelle aree rurali. Il pericolo, infatti, è che gli alti costi di transazione - di raccolta e diffusione delle informazioni, di monitoraggio e controllo, particolarmente pesanti nel caso dell'intervento sull'ambiente - possano assumere dimensioni tali da abbassare i livelli di efficienza delle politiche al di sotto di soglie accettabili. Anche qui si pone un problema - specie negli stati membri al di sotto della linea di *iso-sensibilità ambientale* - di *capacity building*, di irrobustimento delle istituzioni cui affidare le responsabilità progettuali ed operative dell'azione ambientale a livello territoriale. In questo processo, due sono gli elementi da non dimenticare:

- la *flessibilità*, cioè la capacità degli strumenti individuati così come delle Istituzioni (nella loro accezione più lata) coinvolte di funzionare in maniera efficace nei diversi contesti, sia locali che globali, in un processo di gestione dinamica degli interventi.
- l'*integrazione* tra i diversi livelli istituzionali, cioè il coordinamento tra ambiti diversi dell'amministrazione pubblica, le cui competenze finiscono per interessare lo stesso terreno.

Bisogna anche essere consapevoli che si va certamente verso un insieme di politiche "più eque", perché più selettive, ma anche più "difficili" da progettare e da gestire. Dunque, bisogna investire risorse (e per tempo!) sul fronte di un consistente potenziamento delle capacità di progettazione e di esecuzione delle Istituzioni coinvolte dalle nuove politiche.

Un altro aspetto istituzionale concerne i rapporti tra pubblico e privato, e la ricerca delle potenziali convergenze di interesse tra queste due sfere nei riguardi della produzione di beni e servizi ambientali. Al riguardo occorre grande fantasia progettuale per vagliare i possibili strumenti volti a creare un *mercato* in cui

domanda ed offerta di beni ambientali possano emergere e confrontarsi. A lungo andare, infatti, la convinzione che la produzione di beni ambientali non possa che passare per la finanza pubblica sarebbe destinata ad infrangersi contro i vincoli di bilancio. Altrettanto importante può risultare l'integrazione, all'interno del privato, tra gli attori coinvolti, ad esempio tra agricoltori e ambientalisti. Anche qui si può cogliere qualche segnale positivo, ma la strada da percorrere è ancora lunga.

Venendo alle politiche, occorre maggiore chiarezza nei riguardi degli obiettivi e degli strumenti che si intendono utilizzare, soprattutto in connessione alla revisione degli strumenti della Pac ed al suo crescente "disaccoppiamento". Guardando più specificatamente alle politiche agro-ambientali, vi sono alcuni interrogativi su cui è necessario riflettere. Ad esempio, se è giusto che il ruolo degli agricoltori come guardiani dell'ambiente e "manutentori" dello spazio rurale venga riconosciuto e ricompensato, non è altrettanto giusto che essi siano penalizzati nei casi in cui il loro comportamento vada in direzione opposta, in ossequio al principio del "chi inquina, paga"? O, ancora, come già detto più sopra, è possibile vincolare (o modulare) i pagamenti diretti alle aziende alle diverse esigenze poste dalle strategie di sviluppo rurale ed a comportamenti rispettosi dell'ambiente? Vogliamo togliere le azioni agro-ambientali dal cassetto delle politiche *volontarie* per inserirle tra le politiche *che determinano degli obblighi*? Se questi sono alcuni tra i numerosi interrogativi cui è necessario dare risposte, si può forse provare ad abbozzare qualche indicazione propositiva.

Occorre, in primo luogo trarre fino in fondo le implicazioni che derivano dall'approccio territoriale allo sviluppo rurale, adottando misure e parametri anche per le politiche agrarie calibrati sulle condizioni locali, nelle loro dimensioni aziendali, ambientali, sociali, economiche e culturali; e questo senza generare situazioni di ingiustificata disparità tra gli agricoltori delle diverse aree della Comunità.

Una seconda questione è quella dell'integrazione tra le politiche. Ad esempio, i programmi dei fondi strutturali (obiettivi 1 e 5b) andrebbero valutati in termini di impatto sull'ambiente, privilegiando nei finanziamenti quelli a forte valenza ambientale. Sempre sul piano finanziario, ha senso lo squilibrio oggi rilevabile tra le briciole destinate ad azioni quali quelle del Reg. 2078/92 e dei programmi *Leader* e il fiume di denaro assorbito dai pagamenti compensativi per i seminativi?

L'efficacia delle future politiche di sviluppo rurale è strettamente legata a quella che abbiamo chiamato la *capacity building* istituzionale, pena l'ulteriore aumento del divario Nord-Sud esistente su questo terreno. Si tratta, al riguardo, di operare su due fronti, entrambi costosi, quello del potenziamento delle azioni di sostegno alla progettazione ed alla esecuzione, nonché al monitoraggio ed alla valutazione dei programmi, e quello della costituzione di reti che consentano il trasferimento tra le diverse realtà territoriali delle esperienze e delle competenze accumulate.

Infine, vanno ricordati due strumenti i cui effetti possono risultare estremamente positivi ma che, comportando investimenti a redditività differita, spesso finiscono per essere dimenticati. Ci si riferisce alla *ricerca* ed alla

accumulazione di *capitale umano*: fattori, entrambi, che rischiano di diventare relativamente sempre più scarsi nelle aree rurali.

Una politica per la qualità

Una nuova politica per la qualità dei prodotti agroalimentari, da perseguire lungo tutta la catena produttiva e distributiva, deve essere la base e, almeno in parte, il frutto di un patto di fiducia tra produttori, trasformatori, consumatori e stati membri; un patto di cui il settore pubblico (sia esso lo stato nazionale o l'Ue) deve farsi garante. L'obiettivo centrale di un tale patto va ricercato soprattutto nella difesa della salute dei consumatori attraverso la garanzia dell'igiene dei prodotti. Accanto ad esso un posto rilevante debbono avere gli obiettivi della conservazione dell'ambiente e della salvaguardia del benessere degli animali.

E' compito dell'Unione Europea elaborare una politica per la qualità di ampio respiro con un forte contenuto di solidarietà comunitaria, giacché è questo un terreno dove lo stesso principio di sussidiarietà impone un intervento a livello sovranazionale. Servono regole forti e coerenti che perseguano una armonizzazione degli interessi degli agricoltori con quelli dei consumatori e dei cittadini europei, che vanno salvaguardati dal rischio incombente della omogeneizzazione al ribasso degli standard, possibile conseguenza negativa della liberalizzazione commerciale, dello smantellamento delle frontiere doganali intra-europee e della deregolamentazione associata all'applicazione del principio del mutuo riconoscimento. Su questa strada l'Ue può trovare un interlocutore autorevole nella Organizzazione Mondiale del Commercio, la sede dove la problematica degli standard deve essere affrontata.

La messa in cantiere di un insieme di azioni concrete per dare corpo ad una politica per la qualità dovrebbe necessariamente considerare i seguenti punti:

- dare piena attuazione alla regolamentazione comunitaria in materia di prodotti a denominazione di origine (Dop e Igp), attraverso il superamento delle disposizioni nazionali o regionali che siano in contrasto con essa e la imposizione di controlli efficaci;
- stipulare accordi internazionali con paesi esterni all'Ue esplicitamente rivolti ad ottenere il pieno riconoscimento di tali denominazioni;
- realizzare azioni di promozione commerciale per espandere la domanda di tali prodotti sui mercati internazionali;
- promuovere il ricorso generalizzato alla certificazione di qualità lungo tutta la filiera agro-alimentare estendendo a gruppi di imprese agricole lo strumento dell'*audit* ambientale;
- incoraggiare, nell'ambito di tutte le OCM della Pac, le produzioni biologiche e predisporre il quadro giuridico necessario a valorizzarle adeguatamente;
- realizzare reti di laboratori a livello nazionale ed europeo dotate di una sufficiente massa critica di conoscenze tecnico-scientifiche per soddisfare le crescenti esigenze di controllo;

- armonizzare le politiche veterinarie e le norme in materia di salute animale al livello più alto possibile, imponendo regole per la identificazione e la registrazione degli animali dalla nascita alla morte;
- sostenere la crescita delle organizzazioni dei consumatori, quali interlocutori privilegiati nella gestione della politica per la qualità, coinvolgendole anche nelle attività di controllo.