

Franco Sotte

Dalla PAC alla CARPE: a che punto siamo?

Introduzione

C'è una macroscopica contraddizione, che influisce da tempo sul confronto specialistico e politico in materia di riforma della PAC e di avvio di una politica di sviluppo rurale in Europa.

Da una parte, sta l'esigenza dell'UE di attrezzarsi a affrontare meglio i problemi individuati dai Trattati: *“Promuovere (...) uno sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile delle attività economiche, un elevato livello di occupazione e di protezione sociale, la parità tra uomini e donne, una crescita sostenibile e non inflazionistica, un alto grado di competitività e di convergenza dei risultati economici, un elevato livello di protezione dell'ambiente ed il miglioramento della qualità di quest'ultimo, il miglioramento del tenore e della qualità della vita, la coesione economica e sociale e la solidarietà tra Stati membri”*¹.

Le parole chiave sono evidenti: *convergenza, coesione, sostenibilità, solidarietà, occupazione, ambiente*. Muovere l'Unione nella loro direzione è tanto più rilevante, quanto più si approfondisce, con l'allargamento, il divario tra regioni ad avanzato livello di sviluppo e regioni in ritardo. Nella stessa direzione spingono la percezione dell'impatto e il rivelarsi delle opportunità dell'inserimento dell'Europa in un sistema di relazioni politiche e economiche internazionali ben più consistente che in passato. Quanto poi alla coesione economica e sociale, i Trattati precisano che: *“In particolare la Comunità mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite o insulari, comprese le zone rurali”*²

Dall'altra parte, sta l'esigenza di mettere ordine nell'apparato delle politiche sulle quali fin qui l'UE si è retta. Un sistema caratterizzato da profondi squilibri e da forti radicamenti di interessi e rendite di posizione consolidate nel tempo, a fronte dell'esigenza di servire con risorse adeguate le nuove funzioni dell'Europa. E' evidente che siamo nella prospettiva di grandi e complessi cambiamenti, che vanno realizzati con decisione e gradualità, senza fratture e penalizzazioni per coloro che le stesse politiche europee avevano orientato in passato, rimanendo nei limiti delle modeste dotazioni finanziarie dell'UE e della disponibilità degli Stati membri ad impegnarsi verso di essa, integrandosi con le politiche nazionali che sono e mantengono una dotazione di risorse maggiore³.

¹ Unione Europea, Versione consolidata del Trattato che istituisce la Comunità Europea, 24.12.2002 Gazzetta ufficiale delle Comunità Europee C 325/33, art. 2.

² *Ibidem*, Titolo XVII: “Coesione economica e sociale”, art. 158

³ E' il caso di ricordare che il finanziamento complessivo riservato all'UE è contenuto nei limiti dell'1,24% del PIL della Comunità. Ben poco, come sostiene giustamente la Commissione, se lo si

Tutto ciò nella consapevolezza della complessità dei cambiamenti e quindi in una prospettiva di medio-lungo termine.

La maggiore contraddizione in questa situazione risiede nella politica agricola, il cui peso è del tutto sovradimensionato rispetto all'effettivo contributo del settore nella formazione del prodotto lordo europeo e all'occupazione. L'espressione più evidente di questa sproporzione è nella quota di spesa che questa politica ancora conserva nel bilancio finanziario dell'Unione (43% circa). Essa si connette al ruolo fondativo che la politica agricola ha assunto fin dall'inizio dell'esperimento europeo: il Trattato di Roma del 1957 sarebbe stato niente di più che un accordo internazionale come tanti, se ad esso non fosse seguita nel 1958 la Conferenza di Stresa e non si fosse dato avvio, con la PAC, alla definizione e alla messa in opera di una vera politica europea: l'unica, si può dire, per trent'anni, fino alla definizione della politica strutturale alla fine degli anni Ottanta⁴.

Sulla PAC si è costruita l'Europa. Il suo sistema istituzionale, le sue prassi, il suo glossario sono in grande misura di origine e derivazione dalla PAC. In virtù di questa condizione, la PAC influenza ancora oggi le vicende europee ben oltre i suoi domini settoriali: si pensi al ruolo del pacchetto agricolo nell'allargamento, nelle relazioni commerciali internazionali, nelle politiche della concorrenza, nella cooperazione allo sviluppo.

Questi due fatti, **peso preponderante e ruolo fondativo**, influenzano e condizionano in particolare le aree più contigue alla dimensione settoriale agricola: la politica di sviluppo rurale è tra queste, come lo sono anche, per esempio, quella ambientale e quella della sanità degli alimenti. Cosicché il confronto politico inerente alla messa a punto e alla realizzazione di una politica di sviluppo rurale in Europa si svolge con grande prevalenza sui tavoli agricoli, dove più consistenti sono gli interessi in gioco e le risorse a disposizione. Ciò è del tutto naturale ed è un bene che il mondo dell'agricoltura dia il proprio contributo all'individuazione di una strategia per lo sviluppo rurale. Ma questa circostanza può produrre delle rilevanti distorsioni. Specie se il confronto non si apre all'esterno e non si coglie la dimensione più generale della questione rurale, in relazione ai grandi obiettivi comunitari: la coesione economico-sociale, l'allargamento e l'integrazione, la salvaguardia del territorio e dell'ambiente, il coordinamento dello spazio europeo.

Sono evidenti qui le responsabilità della comunità scientifica nel fornire letture e analisi non condizionate né dalle dimensioni settoriali delle singole specializzazioni, né dalle vicende della congiuntura politica, nella quale prevalgono necessariamente pressioni e interessi contingenti. E' un compito questo che investe in particolare gli economisti agrari.

Questo lavoro, che costituisce un tentativo di leggere il processo di riforma della PAC in questa prospettiva, si divide in due parti. In una prima parte, esso affronta la questione della ruralità e dello sviluppo rurale, tentando di uscire dall'ambito specialistico dell'economia e della politica agraria e cercando spunti nella riflessione strategica più complessiva sullo sviluppo economico europeo e

confronta con il 47% del PIL che in complesso gli Stati membri riservano a se stessi, pur tenendo conto del ventaglio molto maggiore di funzioni.

⁴ Si consideri che, ancora nel 1985, il peso della PAC nel bilancio comunitario era pari al 72,8%.

per la soluzione degli squilibri regionali, così come sulla buona amministrazione delle sue risorse spaziali e territoriali. E' una analisi che deve tener conto dei caratteri evolutivi che influenzano i rapporti spaziali in relazione ai processi di globalizzazione, all'emergere di nuovi bisogni e all'influenza delle nuove tecnologie (specie nel campo delle comunicazioni). L'obiettivo finale di questa parte del lavoro è consentire una valutazione complessiva di come il corpo delle politiche regionali e di coesione in particolare fornisca oggi e in prospettiva soluzioni e procedure in materia di ruralità e di sviluppo dei territori rurali.

In questo quadro generale e in questa lettura territoriale dello sviluppo, la seconda parte del lavoro è dedicata a ricostruire pur sommariamente il processo evolutivo della PAC negli ultimi venti anni, con particolare riferimento alle riforme più recenti, per valutare come il contributo dell'economia e della politica agraria sia (o non sia) stato coerente in Europa con i disegni e le aspettative più complessive.

Il paragrafo conclusivo sarà dedicato infine ad un bilancio complessivo dell'intero percorso compiuto.

La questione rurale nell'ambito delle problematiche regionali in Europa

La giusta collocazione della tematica dello sviluppo rurale in Europa va cercata innanzitutto analizzando le peculiari relazioni che caratterizzano i rapporti tra centro e periferia: tra regioni centrali, tradizionalmente ricche e ad alta concentrazione di popolazione e regioni periferiche, talvolta addirittura ai bordi dell'Unione, generalmente in ritardo di sviluppo e a più bassa densità demografica. Se si congiungono con dei confini ideali le città di Londra, Parigi, Milano, Monaco e Amburgo si ha un pentagono, il cuore dell'Unione. In quest'area, che rappresenta il 20% della superficie, risiede il 40% della popolazione, si produce il 50% del Pil e si concentrano pressoché tutte le funzioni globali dell'UE. Con l'allargamento, le aree esterne al pentagono si estenderanno notevolmente e si amplieranno le disuguaglianze⁵. Infatti, il rapporto tra la media del PIL pro capite in Standard di Potere d'Acquisto (SPA) tra le prime e le ultime dieci regioni NUTS2 che è pari a 2,6 nell'UE-15, diventa 4,4 nell'UE-25 e passa a 6,0 nell'ipotesi dell'UE-27, allargata anche a Romania e Bulgaria⁶.

E' evidente che la convergenza economica e sociale, già asse portante della politica di coesione dell'UE, si impone ora come fulcro di tutta la sua iniziativa. Qui si inserisce la relazione tra rurale e urbano. Una relazione che ha vecchie e nuove determinanti e che merita di essere bene analizzata alla luce dei cambiamenti intercorsi nel tempo.

In passato la città, forte dei vantaggi agglomerativi e della propria centralità, era il luogo privilegiato della bellezza, della produzione scientifica, artistica e culturale, del buongoverno e della sicurezza, dell'identità e della diversità. La posizione geografica centrale, accompagnandosi alla consistente e crescente dimensione demografica, le garantiva un complesso di opportunità in

⁵ Si ricordi che l'allargamento rappresenta soltanto un modesto 7% di aumento del PIL, a fronte di una crescita del 28% della popolazione e del 43% della superficie

⁶ Dati riferiti all'anno 2000.

termini di economie di agglomerazione e di vantaggi posizionali. La campagna era condizionata invece da una uniforme ed omologante condizione di ritardo e di dipendenza, a causa della lontananza dal centro, della inaccessibilità, degli svantaggi climatici, della povera dotazione infrastrutturale e tecnologica. In questa condizione, la ruralità (contenitore pressoché esclusivo di attività agricole, essendo escluse all'epoca tutte le altre) era ineluttabilmente il luogo del disagio economico e sociale. Il suo sostentamento dipendeva sostanzialmente dalla redistribuzione operata a senso unico, dal centro verso la periferia, con la politica agraria⁷. In cambio la campagna, in un rapporto di subordinazione alla città, dove si concentrava peraltro la proprietà delle terre, assicurava alla prima, assieme alla rendita agraria, la sicurezza alimentare, lavoro a basso costo, all'occorrenza fanteria per gli eserciti. Questa condizione di ineluttabile dipendenza, caratteristica di un lungo passato è sopravvissuta fino di recente nell'Europa Occidentale, ma ormai è finita, e una sua testimonianza residua rimane ancora, con una qualche diffusione, solo in alcune regioni dei nuovi Stati membri dell'UE.

Un nuovo sistema di relazioni si è invece instaurato e si estenderà anche nell'Europa dell'Est ben presto. La città, infatti, con l'industrializzazione prima e la terziarizzazione poi, è esplosa nelle sue dimensioni. Si è standardizzata nella forma. I costi di concentrazione sono diventati spesso insostenibili. Essa è diventata il luogo del malessere, del congestionamento, dell'insicurezza, dell'isolamento. L'omologazione si è impadronita a tal punto delle città, che sono diventate per molte attività umane il luogo da cui fuggire se e appena possibile.

D'altra parte, le aree rurali, ceduta la popolazione in eccesso e l'esclusività agricola, hanno perso il carattere omologante della ruralità "agraria" e della marginalità. Alcune hanno avviato esperienze di sviluppo fondate sull'artigianato e la piccola impresa, che talvolta si sono così bene consolidate da affrontare con successo la competizione internazionale: è il caso ad esempio dei distretti manifatturieri di piccola e media impresa di molte aree rurali d'Europa e soprattutto dell'Italia del Nord-Est-Centro (NEC). Altre si sono orientate verso lo sviluppo turistico e la valorizzazione delle proprie risorse culturali, storiche, paesaggistiche e ambientali. Altre ancora verso la valorizzazione industriale e commerciale delle proprie produzioni tipiche e la qualità dei propri prodotti e servizi (alimentari e non).

Questi processi sono stati il risultato, ormai ampiamente studiato, del concorso di fattori dello sviluppo di carattere sia endogeno che esogeno. Tra questi ultimi: i cambiamenti tecnologici hanno giocato un ruolo cruciale: attenuando i condizionamenti delle distanze fisiche, consentendo produzioni economicamente convenienti, anche su piccola scala, e valorizzando le economie di scopo. Allo stesso modo, la crescita dei redditi e i sempre più rapidi cambiamenti della domanda hanno spinto a sostituire le vecchie produzioni standardizzate, con nuove produzioni personalizzate, dense di innovazioni non codificate, per la produzione delle quali le aree rurali hanno scoperto di avere un vantaggio competitivo nelle proprie conoscenze ridondanti, nelle relazioni "faccia a faccia", nella capacità di apprendimento. Il successo di queste esperienze è stato

⁷ Tant'è che alla politica agraria venivano affidate non solo funzioni settoriali di sostegno di mercato e di miglioramento strutturale, ma anche funzioni redistributive e sociali, dirette a migliorare il welfare nelle aree rurali.

frutto della maggiore flessibilità, del polimorfismo e della caratteristica resilienza delle aree rurali, a fronte della rigidità dei vecchi sistemi organizzativi, tipici degli ambienti ad alta urbanizzazione, dei sistemi di fabbrica e delle organizzazioni tayloristico-fordiste.

Naturalmente solo alcune aree rurali hanno saputo (o potuto) cogliere i benefici dell'inversione di tendenza. Le altre sono ancora indietro, come in molte aree del nostro Mezzogiorno. A volte per i limiti delle proprie capacità endogene. Altre volte per i più severi condizionamenti fisico-ambientali. Altre ancora per l'incapacità di darsi una strategia di mobilitazione delle risorse a disposizione o per le politiche sbagliate. Ma il senso è chiaro. La relazione tra urbano e rurale si gioca ormai su un piano di maggiore equilibrio. La prova più evidente è nella perdita generalizzata di popolazione delle grandi città e nell'inversione demografica in molte aree rurali, specie in quelle meglio dotate dal punto di vista dei collegamenti e dell'attrattività ambientale⁸. Così, le relazioni economiche, sociali e culturali, che un tempo erano unidirezionali e di dipendenza sull'asse città-campagna (e giustificavano ampiamente una politica agricola di redistribuzione in senso inverso), sono oggi multidirezionali e legano i centri minori tra loro, anche senza passare per la grande città.

D'altra parte, nel tempo, la storica unitarietà tra luoghi di residenza, di lavoro e di consumo si è perduta. Non solo si possono avere più luoghi di residenza e di lavoro (per non dire dei luoghi di consumo), ma residenza, lavoro e consumo possono svolgersi in luoghi completamente differenti, distribuiti tra urbano e rurale, in contesti spazialmente anche molto lontani.

Il rapporto tra urbano e rurale si realizza peraltro ormai in base ad una più chiara relazione di interdipendenza e mutuo scambio di servizi. Le aree rurali, nelle quali vanno giustamente compresi anche i paesi e le città piccole e medie che esse contengono, contribuiscono non più soltanto all'approvvigionamento alimentare, ma forniscono anche soluzioni residenziali e turistico-ricreative, vantaggi insediativi per i sistemi di piccola e media impresa industriale e terziaria, servizi ambientali e paesaggistici, biodiversità, acqua e, in misura crescente, anche energia riproducibile e pulita, nelle forme più disparate: solare, eolica, idroelettrica, da biomasse.

In sintesi, mentre la linea di demarcazione del confine tra rurale e urbano sfuma e le due realtà si compenetrano reciprocamente, la relazione urbano-rurale si caratterizza sul piano di una più ampia complessità e interdipendenza, tanto da richiedere strategie comuni e politiche integrate a dimensione regionale.

Storie di successo e ruolo dell'agricoltura

Le storie di successo indicano quali sono i fattori chiave dello sviluppo rurale, che in questa accezione più generale è niente di più che un caso particolare dello sviluppo regionale e locale. Essi risiedono nell'interazione tra imprese, settori produttivi, istituzioni e territorio, facendo leva sui caratteri latenti specifici. Detto ciò le soluzioni possono (e devono) essere differenti adattandosi ai

⁸ Solamente per riferirsi ad alcuni casi, le prime dieci città in Italia nel trentennio 1971-2001 hanno perso due milioni di abitanti (passando da 10 a 8 milioni), mentre in Francia, tra il 1975 e il 2000, i territori definiti "rurali" hanno guadagnato 500 mila abitanti.

differenti contesti territoriali e alle specifiche risorse strutturali e infrastrutturali, storico-ambientali, sociali, umane. Le aree rurali sono differenti in particolare in termini di accessibilità, di valenza turistico-residenziale, di fertilità dei suoli e di presenza di prodotti tipici, di presenza di tradizioni storico-artistiche, ecc.

Il problema è come muovere gli interessi verso un orizzonte normativo e comportamentale comune e una comune agenda politica. Come costruire e migliorare il capitale relazionale sia in riferimento alla *governance* interna all'area, sia con riguardo alla propria capacità di attrazione dall'esterno di domanda, investimenti, spesa pubblica. La sfida è dunque, prima di tutto, organizzativa.

Compito delle politiche di sviluppo rurale è allora di agire sulle precondizioni per questo rilancio organizzativo: puntando sulla rimozione o l'attenuazione delle barriere fisiche (trasporti efficienti, telecomunicazioni, reti energetiche), la crescita del capitale umano e sociale (formazione e creazione di una rete istituzionale e amministrativa efficiente) per mettersi in condizione di produrre innovazione e di usare in modo sostenibile il know-how esistente e le nuove tecnologie.

Cruciale, in questa situazione, è la messa a punto nelle aree rurali di un adeguato sistema di servizi per la popolazione e le imprese, adattato alle peculiarità della nuova distribuzione di funzioni sul territorio. Non di rado, infatti, l'esodo della popolazione, conseguente alla ristrutturazione agricola e in mancanza di alternative occupazionali in loco, si è accompagnato alla soppressione o centralizzazione di servizi essenziali per la qualità della vita e lo sviluppo: presidi sanitari, uffici postali, attività commerciali e amministrative, servizi di trasporto, di manutenzione o di fornitura energetica. Non c'è nessuna visione conservativa in questa affermazione. Non si tratta di conservare la pre-esistente logistica dei servizi, nelle vecchie localizzazioni. Si tratta invece di riorganizzare la loro distribuzione sul territorio, in relazione alla nuova distribuzione dei bisogni e alle nuove tecnologie a disposizione, con una visione unitaria del territorio, in una accezione flessibile e integrata tra rurale e urbano, che non provochi squilibri, né pericolose condizioni di congestione, da un lato, e di isolamento, dall'altro.

Nella prospettiva ora delineata è evidente che la definizione di "rurale" ed il concetto di "ruralità" vanno ben oltre l'agricoltura e la sola campagna⁹. D'altra parte, l'evidenza empirica in tutto l'Occidente ed anche nelle aree maggiormente dotate sotto il profilo agricolo, come quelle statunitensi, dimostra i limiti di un approccio settoriale, fondato esclusivamente sull'agricoltura. Non solo esso non è in grado di produrre sviluppo duraturo e sostenibile. Ma spesso si accompagna a fenomeni di ulteriore caduta di popolazione, perdita di servizi collettivi, invecchiamento, emarginazione, specie se la sua tenuta fa leva soltanto

⁹ Si calcola che in Francia, che pure possiede il potenziale agricolo più grande d'Europa, il 90% delle famiglie che risiedono nelle aree rurali non svolge nessuna attività agricola e che in nessuna regione gli occupati in agricoltura pesino nell'occupazione totale più del 20%.

sulla protezione dei prezzi agricoli e su politiche agricole di solo trasferimento non finalizzate e genericamente rivolte a sostenere mercati e redditi¹⁰.

Se peraltro l'enorme sostegno pubblico all'agricoltura¹¹, come quello della PAC, si concentra prevalentemente, come spesso avviene, sull'agricoltura delle commodities, prodotte con tecniche standardizzate *capital-intensive* e *labour-saving*, questo genera addirittura ostacoli allo sviluppo rurale. Infatti, questo tipo di agricoltura, da una parte, non è in grado di trattenere nelle aree rurali lavoro e popolazione sufficienti a mantenere e motivare servizi collettivi adeguati; e dall'altra, è causa di effetti negativi sull'ambiente e il paesaggio, produce diseconomie esterne sulle attività extra-agricole (ad esempio: turismo) e crea conflitti con i residenti non-agricoltori. Non a caso, dalle aree specializzate in questo tipo di agricoltura fuggono, se possono, gli stessi agricoltori, preferendo la residenza urbana e trasformandosi in pendolari all'inverso dalle città, verso la campagna. Va anche aggiunto che, salvo che nelle aree specificamente vocate, dove sono evidenti i vantaggi competitivi anche nell'ipotesi di mercati maggiormente liberalizzati, l'Europa rischia pesantemente nell'agricoltura delle produzioni standardizzate e delle commodities a mercato mondiale. Sotto il peso congiunto della pressione competitiva dell'agricoltura estensiva ad alta tecnologia dei tradizionali esportatori (USA, Canada, Australia, ecc.) e di quella delle agricolture emergenti a costi del lavoro incomparabilmente bassi, l'agricoltura europea può vedersi di fatto costretta a mettere ulteriormente sotto pressione l'ambiente e il territorio.

Altro è il rapporto tra agricoltura e sviluppo rurale nel caso in cui l'agricoltura sia diversificata in relazione alle specificità e vocazioni locali, ai rapporti di integrazione con gli altri settori e orientata verso la multifunzionalità, le produzioni di qualità e l'agricoltura di servizio. E' una realtà questa, che, oltre l'apparenza, è già profondamente radicata in Europa¹². A differenza dell'agricoltura delle commodities standardizzate, questa fornisce maggiori occasioni occupazionali, ha la caratteristica di rispondere più adeguatamente alle richieste dei consumatori e dei contribuenti e riesce molto meglio ad integrarsi nello

¹⁰ M. Drabenstott (2003), "The New Frontier for U.S. Rural Policy", in: OECD, *The Future of Rural Policy From Sectoral to Place-Based Policies in Rural Areas*, Atti della conferenza su: "The Future of Rural Policy", Siena, Italy, 11-12 July 2002.

¹¹ Secondo le ultime stime, il *Total Support Estimate* (il sostegno totale destinato alle produzioni agricole in termini di trasferimenti pubblici o di maggiorazioni si prezzo caricate sui consumatori) è stato pari nei paesi OCSE a 338 miliardi di Euro nel 2002, Fonte OECD (2003), *Agricultural Policies in OECD Countries*.

¹² Di particolare interesse a riguardo sono alcuni risultati della ricerca IMPACT, svolta tramite una indagine su 3264 imprese agricole professionali in sei paesi europei. "Per 17 soltanto delle imprese agricole oggetto dell'indagine non si sono rilevate forme di diversificazione nella direzione dello sviluppo rurale (...) Nella stragrande maggioranza delle imprese agricole (professionali) il reddito d'impresa dipende da un vasto ventaglio di fonti: nella produzione di prodotti alimentari, ma anche dall'ampliamento dell'attività sia in senso verticale (*deepening*) che orizzontale (*broadening*), oppure nella pluriattività o nella introduzione di nuove modalità per la riduzione dei costi. In breve: la multifunzionalità non è soltanto un progetto politico, essa è già una realtà diffusa e ben consolidata": H.Oostindie, J.D.Van der Ploeg, H.Renting, "Farmer's experiences with and views on rural development practices and processes: outcomes of a transnational European survey", in AA.VV. (2002), *Living Countysides. Rural Development Processes in Europe: the State of the Art*, Elsevier. (t.d.a.).

sviluppo rurale. Non solo non produce conflitti, ma anzi promuove l'integrazione tra esigenze degli agricoltori e dei non agricoltori nelle aree rurali, entra in un positivo rapporto con lo sviluppo rurale. L'agricoltura in questo caso non si contrappone, ma si integra nello sviluppo delle altre attività rurali, beneficiandone sostanzialmente e restituendo i suoi servizi in un rapporto di parità. In ogni caso neanche quest'agricoltura sarebbe in grado di produrre da sola le condizioni per la sopravvivenza delle aree rurali. Il suo sviluppo dipende, infatti, dallo sviluppo rurale: dal quale deriva gran parte della domanda dei propri prodotti e servizi e lo scambio, a reciproco vantaggio, dei fattori produttivi (capacità imprenditoriale e lavoro in particolare) e nel cui ambito svolge l'attività di promozione esterna, proponendosi come veicolo di un marketing né di prodotto, né di settore, ma complessivamente territoriale.

Si valuterà più avanti se, e fino a che punto, il processo di riforma della PAC in atto stia spostando risorse e soluzioni verso questa agricoltura. Non è ad essa comunque, questo è certo, che si è rivolta la PAC tradizionale, né che si rivolge la parte della PAC attuale più dotata di risorse.

L'analisi fin qui svolta meriterebbe altri approfondimenti, ma questi condurrebbero oltre lo scopo di questo lavoro. Si può allora rinviare all'ampia bibliografia disponibile e tentare di rispondere ad alcune domande cruciali: qual è la percezione nell'UE delle nuove relazioni territoriali, che emergono dall'analisi fin qui svolta con particolare riferimento al rapporto tra urbano e rurale? E quale giudizio si può esprimere sull'adeguatezza delle politiche in atto e di quelle che si stanno delineando per il futuro?

Il disegno dell'UE per la coesione e la convergenza

Se si cerca la risposta nei documenti europei (di analisi, valutazione e normativi) inerenti alle politiche di coesione e strutturali, così come nelle esperienze delle iniziative comunitarie (LEADER innanzitutto, ma anche INTERREG e le altre) o anche nella riflessione che ha condotto alla produzione dello *Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo*¹³ (SSSE) si noterà che l'UE dispone di una chiara analisi dei problemi. Inoltre, nel corso del tempo, specie dopo la riforma della politica strutturale del 1988 e l'unificazione dell'azione dei fondi strutturali per obiettivi strategici, l'UE ha consolidato una altrettanto coerente strumentazione. Evidentemente questo giudizio va condizionato alla limitata dotazione di risorse a disposizione e ai condizionamenti del compromesso tra interessi nazionali di cui il disegno delle politiche ha dovuto tener conto. D'altra parte, nelle condizioni date, come è sistematicamente ripetuto, nessuna buona politica europea di coesione e convergenza potrà essere sufficiente, se non sarà accompagnata da coerenti e complementari politiche nazionali.

L'impianto generale assume connotati comuni, consolidati nella prassi dell'azione comunitaria, riconosciuti come regole di comportamento per l'azione degli Stati membri: un programma di azione complessivo a base territoriale; una visione territoriale ed intersettoriale dello sviluppo; concentrazione e

¹³ European Commission (1999), ESDP - *European Spatial Development Perspective Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union*, documento approvato al Consiglio informale dei Ministri responsabili per la Pianificazione Spaziale, Potsdam, Maggio 1999.

addizionalità; partnership e co-finanziamento; approccio bottom-up nella individuazione delle strategie e nella messa a punto dei meccanismi di implementazione; selezione delle attività eleggibili in base progetti presentati in risposta a bandi pubblici; contrattualizzazione dell'intervento; valutazione in tutte le fasi del processo: ex-ante, in itinere ed ex-post.

Il recente *Terzo rapporto sulla coesione economica e sociale*¹⁴ conferma quanto già emerso in precedenti valutazioni. Questa strategia complessiva ha dato frutti positivi in termini di un vasto ventaglio di obiettivi comunitari: convergenza economica dei paesi della coesione; evoluzione positiva delle regioni dell'obiettivo 1 nel loro insieme; crescita del PIL, dell'occupazione e della produttività superiori alla media europea; ammodernamento delle strutture economiche e dei metodi di gestione; migliore governance a livello regionale; cooperazione tra regioni a livello europeo¹⁵.

Una strategia verso la quale la Commissione Europea mostra di voler ulteriormente orientare l'azione della Comunità nel prossimo futuro, riformando il sistema degli obiettivi, intorno ad un impianto ridefinito di priorità¹⁶, ma sostanzialmente confermando politiche e modalità di intervento.

Questo orientamento è confermato e rafforzato anche sul piano finanziario. Nelle proposte presentate recentemente dalla Commissione per le nuove *Prospettive Finanziarie 2007-2013*, le risorse destinate a questa politica salgono dall'attuale 39.4% al 48,7%¹⁷, sorpassando a fine periodo di ben 10 punti percentuali la spesa riservata complessivamente alla PAC, che oggi è di gran lunga prevalente¹⁸.

Questo orientamento si accompagna alla valutazione effettuata parallelamente sull'Iniziativa Comunitaria LEADER per tutto il tempo della sua storia. Pur nella limitata dotazione finanziaria che le è stata riservata, l'iniziativa LEADER si è caratterizzata per un positivo ruolo di sperimentazione e anticipazione specificamente per i territori rurali¹⁹.

¹⁴ European Commission (2004), *A New Partnership for Cohesion. Convergence, Competitiveness, Cooperation. Third Report on Economic and Social Cohesion*, February.

¹⁵ "Dal 1994, quando sono stati rafforzati i Fondi Strutturali, il PNL pro-capite nelle regioni obiettivo 1 ha teso a convergere verso la media dell'UE. Tra il 1994 e il 2001, la crescita del PNL pro-capite dell'insieme di tutte le regioni in parola è stato pari al 3% all'anno in termini reali, contro il 2% del resto dell'UE" (t.d.a.). Questa affermazione trova conferma nel fatto che, dal 1990 ad oggi, il rapporto tra il PIL pro capite delle 10 regioni più ricche dell'UE-15, a fronte delle 10 più povere, è sia pure leggermente migliorato passando da 2,8 al 2,6. *Third Report on Economic and Social Cohesion*, op.cit.

¹⁶ Le nuove priorità sono: "convergenza e competitività" per le regioni con PIL pro capite inferiore al 75% della media UE (78% del budget); "competitività regionale e occupazione" per tutto il resto dell'UE (18% della spesa); "cooperazione territoriale europea", conservando la funzione strategica dell'attuale programma INTERREG (4% della spesa).

¹⁷ E' il caso di ricordare che alle politiche strutturali nel complesso era riservato nel 1988 solo il 17% della spesa UE.

¹⁸ Commission des Communautés Européennes (2004), *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement Européen, Construire Notre avenir commun. Défis politiques et moyens budgétaires de l'Union élargie – 2007-2013*, COM(2004) 101 final, Bruxelles.

¹⁹ "L'iniziativa LEADER è stata una politica efficiente. Essa ha avuto la capacità di adattarsi ad ogni contesto socio-economico e di *governance* locale. Ha saputo aggregare gli attori locali, le amministrazioni, le strutture di supporto e mobilitare le potenzialità e l'iniziativa volontaria dei soggetti locali. Si è mostrata flessibile di fronte alle iniziative intraprese su piccola scala a livello

Ovviamente, ancorché la strategia per le politiche strutturali appaia consolidata, non mancano altri contributi alla riflessione (e ad eventuali nuove azioni riformatrici). Il Rapporto Sapir²⁰, recentemente pubblicato, è certamente il documento più interessante, anche per la sua radicalità. Allacciandosi all'Agenda di Lisbona, esso traccia una linea di sostanziale e deciso rafforzamento della strategia qui delineata, proponendo un'azione più decisa di riqualificazione degli strumenti e di conseguente adattamento del budget, al fine di concentrare le risorse verso tre obiettivi: crescita economica, convergenza e ristrutturazione. In quest'ambito, in particolare, con riferimento alla spesa agricola, esso è particolarmente critico ed esplicito: "*shift away from the agricultural expenditure*"²¹. Non è l'UE, secondo il Rapporto Sapir, che deve occuparsi delle funzioni redistributive (il sostegno dei prezzi, i pagamenti diretti e le politiche di mercato in genere hanno assunto queste caratteristiche): Tali funzioni sono da ricondursi all'ambito delle competenze nazionali. Ne consegue la proposta di un taglio netto del bilancio agricolo, riconoscendo alle competenze dell'Unione solo le funzioni di sostegno alla ristrutturazione dei sistemi e delle aziende agricole; un obiettivo soprattutto mirato ai problemi strutturali delle agricolture dei nuovi Stati membri dell'Unione.

E' pur vero che le reazioni al Rapporto Sapir sono state immediatamente critiche, perfino all'interno della Commissione. Il Rapporto, comunque, presenta in modo esplicito una visione strategica certamente condivisa da molti nell'UE, con la quale la PAC e il suo ridisegno debbono fare i conti.

locale, così come riguardo ai progetti relativi alle regioni in ritardo di sviluppo e ai territori vulnerabili" (...) "L'iniziativa LEADER è stata anche una politica efficace. Ha contribuito ad attenuare il distacco tra programmazione dall'alto e bisogni, aspirazioni e potenziali delle popolazioni locali. Ha affidato la responsabilità delle decisioni alle partnership locali e ha contribuito a riallacciare i rapporti tra pubblico e privato, tra iniziative orientate al profitto e attività *non-profit*, tra iniziativa volta a migliorare la dotazione infrastrutturale e azione imprenditoriale. L'iniziativa LEADER ha favorito la formazione di una mentalità orientata al cambiamento e un atteggiamento attivo e non passivo degli attori locali".

European Commission (2003), *Ex-post evaluation of the Community Initiative Leader II. Final report*, ÖIR – Managementdienste GmbH, December 2003

²⁰ André Sapir and others (2004), *An Agenda for a Growing Europe - The Sapir Report*, Oxford University Press. (Report of an Independent High-Level Study Group established on the initiative of the President of the European Commission, July 2003).

²¹ "La struttura del budget (...) è tale da implicare una riduzione molto consistente delle risorse spese per l'agricoltura. Si tratta di compiere una svolta radicale a partire dalla situazione di oggi. Quattro motivi giustificano la riduzione. Primo, l'attuale quota della PAC è così grande, che se non la si sottopone a stretto controllo, non è possibile nessuna significativa riallocazione delle risorse all'interno dell'attuale bilancio. Secondo, la PAC si è trasformata da una politica allocativa, volta a promuovere efficienza e produzione, in una politica distributiva a vantaggio di un particolare gruppo di cittadini. (...) Terzo, l'ampia varietà di redditi, densità di popolazione, climi nell'Europa allargata implica un altrettanto ampia eterogeneità di preferenze e aspettative, che è impossibile soddisfare da Bruxelles, con una singola politica di sviluppo rurale. (...) Quarto, la PAC non appare coerente con gli obiettivi di Lisbona, nel senso che il rapporto tra i suoi risultati dal punto di vista della crescita e della convergenza europea ed i suoi costi è più basso di quanto è prodotto dalla maggior parte delle altre politiche. Continuare a finanziare la PAC ai livelli attuali significa accontentarsi del suo modesto contributo agli obiettivi di Lisbona, rinunciando ai risultati potenzialmente molto superiori che, con la stessa spesa, potrebbero ottenersi attraverso altre politiche di sostegno allo sviluppo".

Rapporto Sapir, op.cit.

La separatezza ed il conflitto interno alla PAC

Se, alla luce delle considerazioni fin qui svolte, ripercorriamo ora l'evoluzione della PAC, appare evidente come la sua riforma sia stata storicamente affrontata come una questione settoriale, separata dalle altre politiche, ed abbia seguito un percorso incerto, senza riferimenti strategici sufficientemente condivisi. Questi limiti si riflettono pesantemente sul disegno fin qui prodotto di una politica europea per lo sviluppo rurale. Questa politica, infatti, lungi dall'essere argomento di carattere generale, attinente alle strategie complessive di sviluppo dell'Europa, ed in particolare alle politiche territoriali di coesione e convergenza, è stata trattata anch'essa come problema a forte dominanza settoriale, discussa prevalentemente attorno ai tavoli agricoli, senza integrazione con la restante politica strutturale.

Le ragioni vanno ricercate nel conflitto che da almeno venti anni si svolge tra quelle che potrebbero essere chiamate le due "anime ispiratrici" dello scontro: l'una, quella che chiameremo della "CARPE"²², è riformista, più nobile sotto il profilo ideale e ispirata ad una visione strategica di lungo periodo; l'altra è decisamente conservatrice, e è orientata dagli interessi materiali associati alla vecchia PAC. La battaglia si è svolta sotto gli occhi di tutti.

I sostenitori dell'**anima riformista** considerano che, seppure alcuni obiettivi della vecchia PAC (come: sicurezza alimentare in termini quantitativi di *food security*, redistribuzione dei redditi a compensare il disagio economico e sociale delle campagne) siano venuti meno nel corso dei decenni, altri obiettivi (sviluppo rurale, ambiente, qualità e varietà degli alimenti, sicurezza alimentare in termini di *food safety*) si sono gradualmente imposti. Per il loro perseguimento occorrono molte risorse, difficili da chiedersi *ex-novo* al contribuente, perché associate ad interessi deboli (il desiderio di un ambiente più pulito o di prodotti più sicuri, non implica che ci sia anche l'implicita disponibilità a sostenerne i costi) o a deboli livelli di rappresentanza (dopo l'esodo agricolo, le aree rurali hanno un peso politico-elettorale più scarso).

L'opportunità offerta dalla pre-esistenza della PAC e del suo budget va colta per perseguire due obiettivi europei di grande rilevanza. Il primo: quello di produrre con le risorse dell'UE (senza ulteriori aggravii per il contribuente e con vantaggi per il consumatore) una politica di valorizzazione di interessi collettivi, di obiettivi sociali a debole capacità di rappresentanza politica e di riavvicinamento tra regioni sui nuovi assi strategici dell'UE: come ambiente e occupazione. In altre parole, una politica che vada incontro, partendo dalle peculiarità agricolo-rurali, alla politica di coesione in termini di integrazione rurale-urbano e di convergenza tra regioni dell'UE.

Il secondo obiettivo è quello di accompagnare la transizione dell'agricoltura europea da un orientamento con produzioni e tecniche ad alto livello di standardizzazione, verso il cosiddetto "*nuovo modello europeo di agricoltura*". Il altre parole lo scopo è quello di produrre un passaggio dolce e non penalizzante

²² Il termine "CARPE", acronimo di "*Common Agricultural and Rural Policy for Europe*" è stato coniato dal gruppo Buckwell, un gruppo di lavoro costituito nel 1996 presso la Direzione Generale agricoltura allo scopo di redigere una proposta di riforma della PAC orientata allo sviluppo rurale. A. Buckwell (1998), *Towards a Common Agricultural and Rural Policy for Europe*, "European Economy", n. 5, European Commission - Directorate General for Economic and Financial Affairs.

per gli attuali percettori dei sostegni PAC (che hanno investito in passato seguendo le indicazioni fornite dal policy maker europeo). Contemporaneamente, ciò significa rendere più mirata la politica agricola orientando il sostegno verso i *comportamenti* (i *progetti*) degli agricoltori (in quanto imprenditori, non più diversi dai loro pari degli altri settori).

I sostenitori dell'**anima conservatrice** hanno intenzioni meno nobili, ma molto concrete, che si connettono alla conservazione dello *status quo*. I loro interessi (pur differenziati) convergono nell'obiettivo di conservare i privilegi di una vantaggiosa condizione di *status*: dove sono privilegiati i *soggetti*, non i *progetti*. E' questa una diversità degli agricoltori, rispetto agli altri cittadini, che nell'UE, così come nei singoli Stati membri, si è concretizzata nel tempo in una serie di misure di spesa pubblica, fiscali e contributive ricevute come diritto soggettivo, come pertinenza del proprio *status* e quindi senza sostanziali vincoli e prescrizioni in termini di comportamenti e controlli. Venute meno le vecchie giustificazioni categoriali e settoriali e una volta che nell'UE è stata messa a punto ed avviata una politica di coesione articolata e consistente destinata a divenire con il tempo l'asse portante della strategia comunitaria, il problema di questo gruppo è come conservare il più a lungo possibile (e se possibile consolidare) i vantaggi. La riforma della PAC può essere considerata in questa chiave non come un obiettivo, ma come un *escamotage* (con la sua maggiore accettabilità politica e sociale) ad argine dei vecchi privilegi.

Il mondo delle categorie agricole e delle lobby del settore (organizzazioni di prodotto, proprietari fondiari, sindacati agricoli, istituzioni di servizio, imprese e comparti a monte e a valle dell'agricoltura, burocrazie nazionali e comunitarie, ricercatori e docenti universitari, ecc.) si divide e a volte si ricompone intorno alle due anime. Nuovi soggetti sociali si sono con il tempo aggiunti: ad esempio le organizzazioni ambientaliste e dei consumatori, così come le aggregazioni di interessi non-agricoli (residenti rurali, organizzazioni turistiche, ecc.). Si possono ripercorrere alcune tappe della storia della PAC e delle sue riforme, così come del relativo dibattito scientifico e politico, per cogliere come queste due anime si siano combattute, cercando di sopravanzarsi reciprocamente.

In linea di massima la battaglia ha un canovaccio che si ripete: nella fase della riflessione sulla necessità e sulle strategie di una riforma della PAC prevale generalmente l'anima riformista. Quella conservatrice invece tende ad avere la meglio successivamente, nel corso della formulazione degli atti normativi e del disegno delle procedure di implementazione ed attuative. Tracce della battaglia restano evidenti sul campo: le si ritrova nella terminologia utilizzata, nella distanza tra obiettivi enunciati e strumenti messi in uso per perseguirli, nella banalizzazione di alcune scelte, nello svuotamento di efficacia di alcuni provvedimenti, nel trasferimento di decisioni controverse alle responsabilità degli Stati membri (per poi essere vuotate di contenuti innovativi in fase di attuazione).

La battaglia del “Libro verde”

Per non risalire ancora più indietro, la prima battaglia si svolge già nel luglio 1985, quando la Commissione, nel cosiddetto “*Libro Verde*” [COM (85) 333], suggerisce di incoraggiare l'attuazione di pratiche compatibili con l'ambiente, quali la sospensione temporanea delle coltivazioni, la riconversione produttiva, l'adozione di tecniche estensive e del rimboschimento e, per la prima

volta, avanza anche la proposta di favorire lo sviluppo economico generale delle zone rurali, attraverso la diffusione di tutte le attività in grado di fornire opportunità di lavoro e di reddito alternative a quelle derivanti dallo svolgimento dell'attività agricola. L'opposizione di tutti i Governi, spinti dalle organizzazioni agricole e cooperative, è pressoché unanime (solo Regno Unito e Olanda appoggiano al tempo la Commissione). Il progetto di riforma della PAC, contenuto nel "*Libro Verde*" è accantonato in favore di una linea riduttiva di conferma del sostegno dei prezzi, ma con maggior controllo dell'offerta agricola (stabilizzatori di bilancio), mentre solo successivamente sono introdotte alcune misure collaterali: primo esperimento di *set-aside*, forestazione e rimboschimento, prodotti per fini non alimentari²³.

La battaglia della riforma Mac Sharry

Una nuova ripresa del confronto si registra quando, a seguito del Piano Delors²⁴ del 1987 e l'avvio della politica strutturale del febbraio 1988²⁵, la Commissione pubblica, in settembre dello stesso anno, il documento "Il futuro del mondo rurale"²⁶, nel quale si precisa che "Lo sviluppo rurale non deve essere soltanto un problema collaterale per la politica dei mercati agricoli, ma un legittimo obiettivo con pieno diritto" e al nuovo Commissario Ray Mac Sharry nel gennaio 1989 viene significativamente affidato il portafoglio dell'*Agricoltura e degli Affari Rurali*, e non più semplicemente dell'*Agricoltura*, come in precedenza. L'obiettivo di una autonoma politica di sviluppo rurale si conferma nel 1991 con il lancio dell'Iniziativa Comunitaria LEADER²⁷. Sul terreno della riforma della PAC, il dibattito si impernia sulla proposta Mac Sharry, che contiene alcuni significativi obiettivi, ripresi dal "*Libro Verde*" del 1985: abbassamento dei prezzi garantiti, introduzione dei pagamenti compensativi, lancio delle misure di accompagnamento. Nelle proposte iniziali si prevede, tra l'altro, di introdurre alcune limitazioni alla durata temporale delle compensazioni e una loro progressiva riduzione nel tempo. Così anche si avanzano proposte per porre un limite massimo al montante complessivo di contributi per azienda.

La reazione conservatrice si attiva in questo caso su vari fronti: esclusione di alcune fondamentali OCM dalla riforma Mac Sharry: limitata ai soli cosiddetti prodotti COP (cereali, oleaginose, proteaginose) ed alle carni bovine e ovine²⁸; caduta di ogni limitazione temporale e progressiva riduzione nel tempo delle indennità compensative; eliminazione del tetto massimo di aiuti per azienda;

²³ Rispettivamente, con i Regolamenti n. 1094/88, 1609/89, 2176/90.

²⁴ Commissione Europea (1987), "*Portare l'atto Unico al successo: una nuova frontiera per l'Europa*", COM (87) 100.

²⁵ In particolare con il Regolamento (CEE) n. 2052/88 del Consiglio del 24 giugno 1988, relativo alle missioni dei Fondi a finalità strutturali, alla loro efficacia e al coordinamento dei loro interventi e di quelli della Banca europea per gli investimenti degli altri strumenti finanziari esistenti.

²⁶ Commission of the European Communities (1988), "*The future of rural society*", COM (88) 371 final, Brussels

²⁷ COM 91/C73/14 del 15 marzo 1991

²⁸ Restano escluse in particolare le OCM latte, zucchero, olio d'oliva, tabacco e cotone.

limitato finanziamento destinato all'Iniziativa LEADER²⁹, peraltro lasciata ai margini degli interessi agricoli.

Della battaglia restavano nel campo riformista il parziale disaccoppiamento dei pagamenti compensativi commisurati ad ettaro in proporzione alla resa media regionale, il modesto pacchetto delle misure di accompagnamento e la conferma dell'esperienza LEADER³⁰. Ma il campo conservatore aveva ottenuto un altro indubbio successo nella compensazione piena della riduzione di prezzo, che preludeva ad una potenziale sovra-compensazione che, in effetti, si registrerà di lì a poco.

La battaglia di Agenda 2000

Un confronto inizia nel 1995. Con grande anticipo rispetto alla scadenza, nel 1999, del sessennio di validità delle prospettive finanziarie e del periodo di riferimento per la riforma Mac Sharry, il “*Documento sulla strategia agricola di fronte all'allargamento ad Est*” dei Commissari Fischler e Van den Broek³¹ riapre la riflessione sulla riforma, in previsione dell'allargamento dell'UE ad Est. La linea guida prescelta per la PAC è quella dello “sviluppo dell'approccio del 1992”, cioè della strategia di azione già avviata con la riforma Mac Sharry, mirando a tre obiettivi: - *maggiore competitività*; - *semplificazione e sussidiarietà*; - *una politica rurale integrata*.

Al fine di mettere a punto una proposta organica, specie con riferimento al terzo obiettivo, nel dicembre dello stesso anno viene costituito a Bruxelles un “*Integrated Rural Development Working Group*”, presieduto Allan Buckwell³², che in alcuni mesi mette a punto un documento che per lungo tempo costituirà (e forse ancora costituisce) un riferimento essenziale per il passaggio dalla PAC alla CARPE. Non è qui il caso di dilungarsi sull'insieme della proposta del gruppo Buckwell. Quello che va in ogni modo evidenziato è che il documento raccoglie un convinto consenso all'interno alla Direzione Generale Agricoltura. Le sue proposte sono, in sintesi, di ridurre le politiche di mercato, quelle che oggi potremmo classificare sotto il primo pilastro, ad una politica di sola stabilizzazione di mercato e di assicurazione degli approvvigionamenti [*Market Stabilisation: MS*], accompagnata da una politica di assistenza transitoria all'aggiustamento [*Transitory Adjustment Assistance: TAA*] finalizzata per alcuni anni (con un programma di finanziamenti decrescenti) a rimuovere le resistenze e favorire, senza penalizzazioni, il riposizionamento degli agricoltori verso nuove attività non eccedentarie. I consistenti risparmi di spesa così prodotti si propone

²⁹ 400 Milioni di ECU per il triennio 1991-1993.

³⁰ COM 94/C180/12 del 1 luglio 1994 che reca stanziamenti accresciuti a 1500 Milioni di ECU (per l'UE-12). Una somma, per il periodo 1994-1999, relativamente molto accresciuta rispetto al LEADER I.

³¹ European Commission (1995), “*Study on Alternative Strategies for the Development of Relations in the Field of agriculture between the EU and the Associates Countries*” (Agriculture Strategy Paper), Communication to the European Council by Commissioners Fischler and Van den Broek, CSE (95) 607, July, Madrid.

³² All'epoca presidente della European Association of Agricultural Economists (EAAE). Del gruppo facevano parte, oltre ad Allan Buckwell, Jan Blom, Patrick Commins, Bertrand Hervieu, Markus Hofreither, Heino von Meyer, Ewa Rabinowicz, Franco Sotte, José M. Sumpsi, oltre ad alcuni dirigenti e funzionari interni alla DG Agri.

siano trasferiti a favore di due politiche riconducibili al secondo pilastro della PAC. Esse sono così chiamate: Incentivi allo Sviluppo Rurale [*Rural Development Incentives: RDI*] e Pagamenti per Beni e Servizi Ambientali, Paesaggistici e Culturali [*Environmental and Cultural Landscape Payments: ECLP*]. La proposta prevede che, a regime, vi sia un consistente spostamento di spesa da quello che oggi potremmo chiamare il primo pilastro della PAC (MS più TAA) verso il secondo (RDI più ECLP). Uno schema contenuto nel rapporto Buckwell suggerisce che lo spostamento di risorse sia graduale nel tempo e, ancorché a scopo indicativo, si ipotizza a sei anni dallo studio (nel 2002) una sostanziale equivalenza tra i due pilastri, e a dodici anni (2008) un rapporto di un terzo a due terzi a favore del secondo pilastro. Non molto diverse erano all'epoca le aspettative dello stesso Commissario Fischler e della DG Agri.

La conferenza di Cork del 7-9 Novembre 1996 costituisce una conferma di questa strategia. Il suo documento finale può essere letto ancora oggi come un testo particolarmente avanzato e consapevole della rilevanza di un approccio territoriale allo sviluppo rurale³³. Esso costituisce all'epoca il massimo successo dell'anima riformista e forse anche oggi può essere considerato il momento in cui (almeno nell'elaborazione delle strategie) tra la politica agricola e politica strutturale nell'UE vi è stata minore distanza.

Allo stesso tempo, proprio Cork segna il momento in cui l'anima conservatrice riprende il sopravvento. Tanto che la stessa Conferenza di Cork sarà etichettata poco dopo come un *non-event*, una iniziativa cioè, nel gergo comunitario, ai cui risultati non viene attribuita una rilevanza politica, a causa dei conflitti che ha suscitato e della mancata convergenza di interessi che ne è risultata. Al centro del conflitto sono le cosiddette tre paure di Cork ("*Cork fears*"), come furono chiamate, che con la Conferenza sono emerse e che ne hanno neutralizzato l'efficacia politica:

- la paura, espressa dalle lobby agricole, che i benefici delle politiche agricole venissero distribuiti anche ad altre categorie non-agricole delle aree rurali;
- la paura, espressa dalla DG Regio nei confronti della DG Agri, che Cork potesse costituire un tentativo di invadere il campo delle competenze territoriali riservate alla politica regionale e di coesione³⁴;
- ed infine la paura degli Stati membri maggiori beneficiari della PAC (Francia), che Cork fosse un subdolo tentativo dei maggiori pagatori (Germania) di rimettere in discussione la distribuzione del budget.

La Conferenza di Cork costituisce dunque per il campo riformista contemporaneamente il culmine della riflessione e un *flop* politico. Non a caso, essa prelude ad una lunga stagione di ripensamento. Lo stesso *Rapporto Buckwell* sarà pubblicato, dopo molte incertezze, soltanto un anno e mezzo dopo, nel marzo 1998, mentre in *Agenda 2000* si troveranno soltanto alcuni riferimenti molto annacquati.

³³ European Commission (1996), "*The Cork Declaration; A Living Countryside*", Brussels.

³⁴ Dal quel momento, tutti gli atti di riforma della politica agricola e relativi alle politiche di sviluppo rurale saranno più evidentemente atti collettivi di tutta la Commissione: sarà così con Agenda 2000, con la Mid Term Review e la stessa conferenza sullo sviluppo rurale di Salisburgo del Novembre 2003 si svolgerà alla presenza e con l'accordo esplicito del Commissario allo sviluppo regionale Michel Barnier.

D'altra parte l'opera di de-costruzione delle proposte di riforma sarà evidente durante tutto il processo della definizione di *Agenda 2000*, dal cosiddetto "*Pacchetto Santer*" (così si chiamò in origine la proposta che sfocerà in *Agenda 2000*) presentato al Parlamento Europeo il 17 luglio 1997, alle proposte di regolamento per la riforma della PAC del 18 Marzo 1998, fino al vertice di Berlino del 24-25 Marzo 1999. Già il "*Pacchetto Santer*" era il risultato di un difficile lavoro di mediazione di cui rimanevano evidenti tracce nel testo. In particolare nel suo capitolo introduttivo, raccogliendo abbondanti spunti dal *Rapporto Buckwell*, si faceva riferimento ad un "*modello agricolo europeo*" orientato all'agricoltura multifunzionale, alle produzioni di qualità e all'agricoltura di servizio, oltre che all'obiettivo di fornire crescente sostegno allo sviluppo rurale inteso in senso più ampio, territoriale³⁵. Un orientamento questo che si fa fatica a vedere confermato nel resto del documento. Il "*Pacchetto Santer*", in ogni caso, prevedeva tagli ai prezzi di sostegno per carne, cereali e latte rispettivamente del 30%, 20% e 10%, con compensazioni nel settore delle colture arabili del 50% e con il mantenimento delle quote fino al 2006. Si fissava un tetto massimo obbligatorio oltre il quale si sarebbero attivate misure di modulazione, di riduzione cioè dell'importo di pagamenti diretti complessivi³⁶. Quanto alle misure per lo sviluppo rurale, si proponeva che esse fossero potenziate per adeguamento strutturale e diversificazione³⁷. L'effetto complessivo della riforma su seminativi, carni e latte avrebbe determinato un risparmio di 5 miliardi di ECU da destinare alle misure di accompagnamento, aggiungendosi al budget già ad esse dedicato. Da notare anche che il "*Pacchetto Santer*" si coniugava esplicitamente alle proposte riguardanti la riforma della politica strutturale. In più occasioni si propone che le misure di sviluppo rurale frutto della riforma della PAC si debbano integrare a quelle inserite nei nuovi obiettivi 1 e 2.

Gli effetti dell'attacco conservatore sono evidenti se si analizzano le decisioni finali di *Agenda 2000*: i prezzi garantiti sono ridotti in misura molto inferiore alle proposte iniziali: seminativi – 15%, carni bovine –20%, mentre la riforma relativamente all'OCM latte viene rinviata. Le disposizioni intese ad imporre obbligatoriamente un tetto massimo di aiuti per azienda sono rigettate e si mantiene il criterio come opzionale per gli Stati membri (che sarà poi adottato soltanto parzialmente e non senza difficoltà solo da Francia, Regno Unito e Spagna). La stessa *cross-compliance*, che inizialmente era stata addotta a giustificazione di una possibile richiesta di spostamento dei *pagamenti diretti*

³⁵ L'agricoltura europea deve essere "*sempre più capace di affrontare il mercato mondiale senza dover ricorrere artificialmente a sovvenzioni, sempre meno tollerate sul piano internazionale*". [Deve essere caratterizzata] "*da metodi produttivi sani, rispettosi dell'ambiente, atti a fornire prodotti di qualità che soddisfino le esigenze dei consumatori*". [Deve essere] *poliedrica, ricca di tradizioni (...)* la sua finalità non è solo produrre, ma anche salvaguardare la varietà del paesaggio e mantenere in vita comunità rurali vivaci e attive, capaci di generare occupazione". European Commission (1997), "*Agenda 2000, For a stronger and wider Union*", Brussels.

³⁶ Nella proposta iniziale, la modulazione obbligatoria consisteva in una riduzione del 20% per volumi di aiuto superiori a 100.000 ECU e del 25% oltre 200.000 ECU.

³⁷ Nei lavori preparatori della proposta si propone anche la soppressione del FEOGA (Orientamento e Garanzia) e che tutte le misure siano inglobate in un unico Fondo di sviluppo rurale.

dalla “scatola blu” alla “scatola verde” del WTO³⁸, viene lasciata agli Stati membri, che, come in Italia, la applicheranno in misura niente affatto coercitiva e condizionante. Di conseguenza il budget riservato al secondo pilastro (ridotto nel frattempo ad un modesto sostegno, altro che “*pilastro*”!!) è pari soltanto a 4,3 miliardi di Euro (comprese le misure di accompagnamento), poco più del 10%³⁹.

La percezione della sconfitta, che si andava profilando, fu chiara fin dalla formulazione delle proposte di *Agenda 2000*, nei giudizi degli esperti⁴⁰. Lo stesso Commissario Fischler se ne rende perfettamente conto⁴¹.

Netta era d'altra parte la percezione dei problemi irrisolti che avrebbero fatto sentire il proprio peso condizionante sia nelle nuove trattative in ambito WTO, che nel corso del processo di allargamento ad Est, essendo chiaro che non sarebbe stato possibile negare i pagamenti diretti ai più poveri agricoltori dell'Est, una volta riconosciuti ai loro colleghi più ricchi dell'Ovest. E questo avrebbe implicato un tale aggravio di spesa per il primo pilastro da condizionare il secondo ad un ruolo modesto rispetto alle attese e alle necessità⁴².

D'altra parte l'anima conservatrice non ha mancato di operare anche a seguito dell'approvazione di *Agenda 2000*, quando, a livello nazionale, si è trattato di gestire la riforma. Gli Stati membri hanno infatti generalmente lasciato cadere le opportunità ancora aperte nell'ambito delle *envelope* nazionali e delle opzioni attuative. Spesso poi hanno attutito anche la carica innovativa dello stesso secondo pilastro, scegliendo in particolare dal menu di misure lì contenute quelle più facili da gestire e spendere, privilegiando, anche da questo punto di vista, una gestione non selettiva e rivolta più alla distribuzione di fondi, che alla realizzazione di progetti innovativi. Vittime di questa selezione inversa sono state in particolare le misure rivolte alle iniziative non-agricole alle quali è stata

³⁸ Si noti come, le vecchie “indennità compensative” vengano rinominate “pagamenti diretti” al fine di sottolineare una loro presunta finalità ambientalista.

³⁹ Occorre riconoscere al riguardo che la scarsa importanza e la ridotta dotazione di spesa del secondo pilastro dipendono anche da notevoli responsabilità nazionali (e regionali). Alcuni governi, infatti, per evitare di essere condizionati nell'uso delle risorse proprie, hanno preferito, più o meno esplicitamente, che quelle dell'UE venissero conservate nel primo pilastro (totalmente finanziato a livello comunitario), anziché trasferirle al secondo, che avrebbero dovuto cofinanziare.

⁴⁰ “La PAC è una politica grottesca che da tempo sopravvive nonostante la sua inutilità. Essa spreca grandi risorse che potrebbero essere meglio impiegate in altre attività, impone pesanti costi finanziari sui consumatori e sui contribuenti, contribuisce al depauperamento dell'ambiente rurale e discredita l'Unione Europea nell'economia del mondo intero. La riforma Mac Sharry del 1992, così come il pacchetto agricolo di Agenda 2000, rappresentano timidi avanzamenti nella giusta direzione. Ma tali misure non possono considerarsi una vera riforma, e non sono adeguate a far fronte alle sfide che la PAC dovrà fronteggiare nel nuovo Millennio” ... “Si tratta soltanto di espedienti protezionistici, con i quali l'Unione Europea farà fatica a trovare degli amici nell'ambito del Organizzazione Mondiale per il Commercio” (t.d.a.). A. Swinbank (1998), “*Will Agenda 2000 meet current and prospective WTO commitments?*”, Centre for European Policy Studies, Brussels, March 27.

⁴¹ Dopo il Consiglio di Berlino, Fischler afferma ad Agra Europe: “Il risultato è meno ambizioso sia della proposta della Commissione che di quella emersa dal Consiglio agricolo” (t.d.a.).

⁴² Su questi temi vedi il rapporto finale del gruppo di lavoro costituito da ARL-DATAR (2003), “*Policy Vision for Sustainable Rural Economics in an Enlarged Europe*”, Hannover. Il lavoro è stato presentato per la prima volta in Italia nel corso del Terzo Forum Internazionale dell'agricoltura e dell'alimentazione, Cernobbio, 24-25 ottobre 2003.

destinata poco più che una somma nominale dell'insieme delle risorse, a conferma del carattere settoriale agricolo del secondo pilastro.

La battaglia della Riforma di Medio Termine

E' con queste premesse che si apre la battaglia più recente: quella della *Mid Term Review* (MTR). Pur trattandosi appunto, come dice il termine stesso, soltanto di una *revisione* dell'impianto normativo stabilito con Agenda 2000 per il periodo 2000-2006, le proposte iniziali presentate in luglio 2002⁴³ si connotano come un tentativo molto coraggioso di sfruttare tutti i gradi di libertà ammessi da *Agenda 2000*. Peraltro si tratta anche di prendere atto, dopo l'insuccesso del vertice WTO di Seattle (novembre 1999) e la ripresa dei negoziati a Doha (novembre 2001), che l'Europa rischia l'isolamento sul pacchetto agricolo, con forti ripercussioni sulla propria capacità di contrattazione in tutte le altre materie. Incombe peraltro ancora più stringente il *redde rationem* dell'allargamento (nel frattempo peraltro si è scelto che 10 e non 5 saranno i Paesi che entreranno con la "prima ondata" e solo Romania e Bulgaria aspetteranno fino al 2007).

Le novità della proposta Fischler per la revisione di medio termine sono note: disaccoppiamento e pagamento unico per azienda, *cross-compliance* obbligatoria, revisione di alcune OCM⁴⁴. Ma soprattutto, per quanto attiene allo sviluppo rurale, "allo scopo di raggiungere un migliore bilanciamento tra primo e secondo pilastro con l'obiettivo di una maggiore promozione dell'agricoltura sostenibile", si introducono due misure obbligatorie: la modulazione dinamica (una riduzione progressiva del 3% all'anno di tutti i pagamenti oltre una franchigia di 5000 Euro, fino al massimo del 20%, come consentito da Agenda 2000) e l'applicazione di un tetto massimo di 300.000 Euro di aiuti per azienda. I risparmi così prodotti sono destinati a finanziare il secondo pilastro, consentendo, si stima, un raddoppio dei fondi per lo sviluppo rurale in 5-6 anni.

La reazione conservatrice trova la sua massima espressione nel mese di settembre 2002 attraverso la lettera aperta sulla riforma della PAC firmata da sette ministri dell'agricoltura europei guidati dal francese Hervé Gaymard, che contestano la revisione come inutilmente radicale⁴⁵, tanto da suscitare una reazione sprezzante e sarcastica sulla stampa⁴⁶. La situazione è davvero di stallo.

⁴³ Comunicazione della Commissione europea sulla "Revisione intermedia della politica agricola comune: verso una politica agricola sostenibile". COM 394/02 July 10, 2002.

⁴⁴ Una presentazione e valutazione analitica della riforma Fischler è nel recente volume: F. De Filippis (a cura), "Verso la nuova PAC. La riforma del giugno 2003 e la sua applicazione in Italia, Quaderni del Forum Internazionale dell'Agricoltura e dell'Alimentazione, n.4, febbraio 2004.

⁴⁵ Essi affermano al Financial Times che "La PAC è accusata di incoraggiare la produzione di eccedenze. Questo non è giusto... Si dice anche che la PAC, incoraggiando la produzione, produca l'inquinamento... E' stato anche detto che la PAC è stata la responsabile della crisi associata alla malattia della mucca pazza... Si afferma anche da più parti che la PAC costi troppo all'Europa... Alcuni anche le imputano di causare la fame nei Paesi in via di sviluppo. Niente è più lontano dalla verità. Smettiamola con le false accuse. Dovremmo piuttosto essere a buon diritto orgogliosi per i progressi compiuti negli ultimi 40 anni. Assieme possiamo costruire un futuro per la nostra agricoltura." (t.d.a.). I ministri dell'agricoltura di Lussemburgo, Spagna, Portogallo, Francia, Regione Vallone (Belgium), Austria e Repubblica d'Irlanda.

⁴⁶ L'*Economist* ad esempio si esprime in questo modo: "E' diffusamente riconosciuto che la PAC costa troppo - essi rilevano profondamente sorpresi -. Ma come è possibile che si dica che è troppo spendere 40 miliardi di euro all'anno per sussidi diretti (più due volte tanto in

A sbloccarla interviene l'accordo Chirac - Schroeder a poche ore dal Consiglio Europeo di Bruxelles del 24-25 ottobre 2002, che decide che non ci sia nessun ridimensionamento della spesa PAC fino al 2006, ma in cambio, la spesa complessiva della PAC per il primo pilastro, concernente il periodo 2007-2013 per l'UE allargata a 25 membri deve essere mantenuta entro i limiti imposti da *Agenda 2000* per l'anno 2006 per l'UE a 15 membri (con una variazione dell'1% l'anno). La *ratio* dell'accordo è evidente: Chirac assicura i suoi agricoltori (e le loro lobby) che non saranno penalizzati a breve, ma Schroeder incassa per i suoi contribuenti un drastico contenimento della spesa a medio termine. E' vero che non si pongono limiti alle possibilità di crescita della spesa per lo sviluppo rurale, ma è evidente che questa non può crescere che a spese di un ridimensionamento del primo pilastro, che adesso diventa più difficile, se non addirittura impossibile⁴⁷.

Infatti, da quel momento, nei successivi atti formali relativi alla MTR⁴⁸ si produce una progressiva riduzione prima della quota della modulazione destinata allo sviluppo rurale (non più il 20%, ma solo il 6% sarà destinato a regime allo sviluppo rurale) e poi del volume complessivo della modulazione stessa (5% a regime). Nel frattempo, è stato abolito il massimale di pagamenti per azienda. L'impianto centrale della riforma resta, ma notevolmente attenuato per alcune OCM (abolita la riduzione del 5% sul prezzo dei cereali, tolta dal conto la riforma della OCM zucchero) e caricando sulla PAC notevoli costi per altre⁴⁹.

In sostanza, se si vuole esprimere un giudizio complessivo sulla riforma finale del giugno 2003, alla luce delle condizioni di partenza, non si può non concordare sulla rilevanza del cambiamento messo in atto soprattutto con il disaccoppiamento degli aiuti attraverso il pagamento unico per azienda⁵⁰. Da questo punto di vista, il risultato ottenuto può essere giudicato finalmente una vittoria del fronte riformista: comparando la riforma del giugno 2003 con *Agenda*

maggiorazioni di prezzo imposte ai consumatori europei), se questo serve a produrre alimenti che nessuno vuole, a mantenere poveri i contadini del terzo mondo e a compromettere l'ambiente rurale europeo? Il prezzo è conveniente, essi dicono. (...) Gli ottimisti potranno affermare che la riforma della PAC non è sepolta, soltanto rinviata. Di nuovo. Ma questo è il miglior momento per tirar fuori la politica agricola dal pasticcio nel quale si è ficcata, prima che, con l'allargamento entrino nuovi paesi appesantiti da agricolture per le quali ci saranno anche maggiori ragioni politiche per difendere lo status quo. Il rallentamento della riforma della PAC è uno scandalo. E il ministro francese Gaymard e i ministri dell'agricoltura suoi compagni sono una disgrazia" (t.d.a.). *The Economist*, "Scandalous. Europe's agricultural policy should be scrapped, not defended", 5 ottobre 2002

⁴⁷ La contrazione della spesa per la politica agricola in relazione al PIL dell'UE è evidente: essa era pari allo 0.61% del 1993, è scesa allo 0.43% nel 2003, scenderà ancora al prevedibile 0.33% nel 2013.

⁴⁸ Proposte legislative della Commissione europea sulla MTR: COM 23/2003, del 21 gennaio 2003; Accordo di Lussemburgo 26 giugno 2003; Testo legislativo adottato dal Consiglio Europeo Reg (Ce)n. 1782/2003, 29 settembre 2003.

⁴⁹ La decisione adottata per l'OCM latte comporta una spesa di 4171 milioni di euro (2936 già decisi da Agenda 200 e 1208 dovuti alle nuove decisioni), mentre le quote latte sono prorogate fino al 2015.

⁵⁰ Il carattere innovativo della MTR dipende comunque ancora dalle decisioni degli Stati membri relativamente a quanto ad essi demandato: in materia di regionalizzazione, di scelta tra varie forme di disaccoppiamento, di eventuale destinazione del 10% del plafond nazionale a specifici tipi di agricoltura, di uso della riserva nazionale del 3%, ecc.

2000, c'è di gran lunga più innovazione nella “revisione della riforma” di quanto non ce ne sia stato nella “riforma” stessa. Tant'è che il termine originario di “*Revisione di medio termine*” è opportunamente scomparso nei testi ufficiali per lasciare posto al termine che abbiamo qui usato di “*Riforma del giugno 2003*” o a quello di “*Riforma Fischler*”. Vanno però anche riconosciuti i limiti del risultato raggiunto, specie se si intende realizzare un bilancio dell'intero processo di riforma qui riassunto e di tutte le battaglie svolte in un arco di tempo di quasi venti anni. Il disaccoppiamento, infatti, è stato possibile soltanto al prezzo di un costoso compromesso e di una conseguente rinuncia. Il compromesso consiste nell'accettazione di un sistema di pagamenti diretti, garantito almeno fino al 2013, tale da esaurire gran parte delle risorse a disposizione, tenuto conto della contrazione complessiva di fondi a seguito dell'accordo Chirac - Schroeder. La rinuncia consiste nel rinvio oltre la data del 2013 del bilanciamento tra primo e secondo pilastro e della realizzazione di una effettiva politica di sviluppo rurale integrato, come descritto nel paragrafo precedente.

E' in questo clima che si svolge a Salisburgo la *Seconda Conferenza europea sullo sviluppo rurale*⁵¹. Questa volta non si manifestano conflitti e la Conferenza può dirsi un successo politico. Un successo soprattutto per il Commissario Fischler, che, a poco tempo dalla scadenza del suo secondo e ultimo mandato, può orgogliosamente dichiararsi soddisfatto. Dopo aver incassato un indubbio successo con la Riforma Fischler, tutte le “*paure di Cork*” sono acqua passata. L'accordo della Commissione è sancito dalla partecipazione del Commissario alle politiche regionali Michel Barnier e dalla convergenza di tutte le rappresentanze presenti sul documento finale, i cui punti centrali non sono particolarmente diversi da quelli di Cork (seppure il respiro del documento sia meno ampio, e l'approccio allo sviluppo rurale più settoriale): lo sviluppo rurale, si dice: a) è interesse di tutta la società ed è un obiettivo per tutte le aree rurali dell'UE; b) il ruolo dell'agricoltura è essenziale per la vitalità delle aree rurali; c) la diversità è il connotato saliente della ruralità: essa va preservata incoraggiando una agricoltura multifunzionale e competitiva; d) le politiche di sviluppo rurale debbono servire i bisogni di tutta la società rurale coinvolgendo le risorse pubbliche e quelle private nella costruzione dal basso di strategie condivise: a tal fine si propone l'adozione diffusa (mainstreaming) dell'approccio LEADER; e) i metodi di intervento debbono essere semplificati e adeguatamente monitorati: si propone allo scopo un unico sistema di finanziamento per un'unica forma di programmazione, soggetta ad una unica strumentazione di controllo.

Viene da chiedersi cosa sia successo nel frattempo, tra Cork e Salisburgo da far svanire le resistenze e condurre a questa nuova convergenza. Certamente il tempo ha lavorato, smussando diffidenze e logorando le posizioni più radicali, ma due elementi a nostro avviso hanno favorito il processo. Il primo, consiste, in una più netta separazione delle competenze tra responsabilità in materia di politica regionale e di coesione e in materia di agricoltura e sviluppo rurale. Una volta redistribuito il budget a vantaggio delle politiche strutturali e a scapito della PAC, a seguito dell'accordo Chirac - Schroeder, non solo si risolve la controversia

⁵¹ European Commission – Agriculture Directorate-General, “*Planting seeds for rural future. Rural policy perspectives for a wider Europe*”, 2nd European Conference on Rural Development 12-14 November 2003, Salzburg.

franco-tedesca, ma anche quella tra direzioni generali. Alla DG Agri viene lasciata la competenza delle politiche di sviluppo rurale (non a caso la materia dello sviluppo rurale rimane piuttosto imprecisata nelle proposte relative alla politica strutturale per il periodo 2007-2013), ma la materia viene circoscritta ad una definizione più restrittivamente “agricola“: significativamente i termini “*agriculture*” e “*farming*” sono usati dieci volte nel breve documento conclusivo di Salisburgo, contro due sole volte in quello di Cork.

Questa definizione più restrittiva attenua anche la terza paura di Cork: quella che ai finanziamenti della PAC possano accedere beneficiari rurali non-agricoli. D'altra parte, ridottosi il budget agricolo e una volta presa la decisione di mantenere elevati i pagamenti diretti, garantendoli anche ai nuovi membri in misura progressivamente crescente, la materia su cui contendere è relativamente modesta (ancora nel 2013, allo sviluppo rurale sarà dedicato meno di un quinto del budget complessivo, sommando le due sezioni FEOGA, e compresa anche la spesa ex-LEADER).

Un bilancio complessivo

Nel 2005, saranno venti anni da quando con il “*Libro verde*” del 1985, è stato avviato nell'UE il processo volto a riformare la PAC in una politica integrata alle politiche strutturali europee e orientata ad comporre gli obiettivi settoriali (agricoli) con quelli territoriali (rurali). Nel frattempo, come illustrato, anche la politica strutturale e di coesione si è adeguata. Essa è cresciuta in termini di volumi di spesa e, in prospettiva, costituisce lo strumento primario di intervento comunitario. La sua importanza è destinata a crescere ulteriormente con l'allargamento ad Est e con il conseguente ampliamento dei divari regionali all'interno dell'Unione.

E' nei suoi confronti che va ora tirato un bilancio complessivo dei risultati raggiunti nel processo di riforma della PAC, valutando il grado di convergenza tra le due politiche in termini di obiettivi, di strumenti, di metodi di intervento, di risultati. Insomma, venti anni dopo l'avvio della trasformazione della PAC in direzione della CARPE, quale bilancio si può trarre? Il bilancio complessivo, pur riconoscendo i notevoli progressi della riforma Fischler, non può dirsi ancora positivo. Se poi si tiene conto delle defatiganti battaglie di cui è il risultato, non mancano dubbi e preoccupazioni per il futuro. Questo paragrafo finale cercherà di motivare questo giudizio.

Perché una riforma della PAC possa effettivamente essere chiamata tale, deve realizzare quattro condizioni: a) la prima è di rendersi accettabile per le componenti del sistema sociale che altrimenti verrebbero penalizzate dai suoi cambiamenti. Abbiamo visto come nell'UE le forze contrarie ad un cambiamento della PAC siano forti e agguerrite: occorre innanzitutto neutralizzarne il contrasto, vincere la path dependency che produce resistenza al cambiamento; b) la seconda condizione consiste in una nuova distribuzione e finalizzazione delle risorse (tra imprese, territori, regioni) nel perseguimento di nuovi obiettivi; c) la terza condizione attiene ai meccanismi valutazione, selezione e monitoraggio delle politiche. Essa consiste in particolare nell'effettivo passaggio da una politica di mero trasferimento, a beneficio di condizioni soggettive (di status), ad una politica fondata condizioni oggettive, cioè su programmi e progetti dai quali scaturiscano

rapporti contrattuali mirati a valorizzare i comportamenti; d) la quarta condizione consiste nel coordinamento della PAC riformata con le altre politiche strutturali, così da trasformarsi in una parte integrata delle strategie e dei programmi di sviluppo regionale e di coesione.

E' evidente che in questo processo conta anche il tempo: il rischio è che, se la riforma procede troppo lentamente, si produca una erosione delle risorse complessive della PAC, come sta già infatti accadendo.

L'impressione è che dopo il lungo processo riformatore, e in particolare con la *Riforma Fischler*, la prima condizione sia effettivamente stata garantita, ma il costo di questa operazione sia stato talmente elevato, che poco è rimasto per garantire anche la seconda. Quanto alla terza condizione, essa è rimasta ancora in gran parte disattesa: la PAC non è ancora una CARPE, conserva sostanzialmente il suo carattere settoriale e consiste, a differenza delle altre politiche comuni, in trasferimenti a beneficio delle condizioni di status. Mentre l'effettivo rispetto della quarta condizione dipende ancora dal modo in cui la dichiarazione finale di Salisburgo sarà tradotta in pratica. Non un compito agevole se si considerano i vincoli e il fatto che la modulazione è passata dal 20% delle prime proposte della Revisione di medio termine al 5% della riforma definitiva del giugno 2003. Così la riforma è ancora zoppa e relativamente inefficace.

Entriamo nel dettaglio. I vantaggi dei cambiamenti prodotti dalla Riforma Fischler e dalla Conferenza di Salisburgo sono evidenti e sono stati ampiamente esaminati. Per questa ragione non è il caso qui di entrare nei dettagli. E' solo il caso di ricordarli: a) il disaccoppiamento riduce le distorsioni di mercato e il sostegno all'agricoltura è più trasparente; b) l'eco-condizionalità diventa obbligatoria e l'intervento è mirato più esplicitamente alla salvaguardia ambientale; c) la riforma attenua le tensioni nelle negoziazioni in ambito WTO; d) le decisioni degli agricoltori sono meno condizionate ed essi possono meglio orientare le proprie scelte verso l'efficienza, come suggerito dalla tecnologia disponibile e dalle condizioni di mercato: come conseguenza non ci saranno perdite di reddito per gli agricoltori, ma probabilmente addirittura degli incrementi; e) lo sviluppo rurale dovrebbe beneficiare di risorse aggiuntive, mentre si è ampliato positivamente il menu delle scelte a disposizione; f) dovrebbe realizzarsi una significativa semplificazione delle procedure (una domanda sola per ricevere il pagamento unico, in luogo di tante domande, come in precedenza): un vantaggio questo che dovrebbe palesarsi soprattutto una volta messa la riforma a regime g) altri vantaggi potranno inoltre derivare dalle decisioni degli Stati membri in merito alle opzioni nazionali (regionalizzazione, 10% opzionale riservato a qualità e ambiente, eco-condizionalità, decisioni sulle modalità di attuazione del disaccoppiamento parziale o totale, ecc.), h) infine, un ultimo ma non meno importante merito della riforma Fischler consiste nella sua tempestività; evitando di esserne negativamente condizionata, la riforma è stata definitivamente approvata prima delle tre scadenze cruciali: ripresa delle trattative WTO, avvio della discussione sulle nuove prospettive finanziarie e allargamento dell'UE a 25 membri.

Ma la riforma Fischler ha anche dei limiti che non debbono essere sottovalutati. Il primo limite è nel consistente taglio al budget operato con l'accordo Chirac-Schroeder: l'estensione all'UE-25 dal 2006 dello stesso budget

fin lì riservato all'UE-15 equivale ad un taglio stimabile nel 25-30% delle risorse per la PAC.

Il sostegno disaccoppiato, d'altra parte, legato com'è alle superfici eleggibili, origina in agricoltura un nuovo privilegio di status che si aggiunge agli altri già presenti: quello di “*beneficiario-nel-passato*” della PAC nel biennio 2000-2002, come condizione per ricevere ulteriore sostegno. Questa è un'ulteriore barriera all'entrata. Per avviare l'attività agricola, i *new-comers* (i giovani agricoltori stanno ulteriormente diminuendo in tutta l'UE)⁵², ai quali non spetta il pagamento unico per azienda, non debbono soltanto pagare costi di accesso alla terra correlati ai valori attualizzati dei redditi attesi dal mercato, ma anche l'enorme massa dei benefici e dei sostegni annessi allo status di titolare della terra (compreso ora il titolo di *beneficiario-nel-passato*). In alternativa, essi sono costretti a competere senza pagamento unico, con imprese che lo ricevono.

D'altra parte, seppure con il disaccoppiamento e il pagamento unico aziendale si è in effetti rotto il legame tra sostegno e mercato (la prima condizione), la distribuzione della parte prevalente delle risorse finanziarie assegnate alla PAC è destinata ancora fino al 2013 (salvo imprevisti) agli stessi beneficiari di sempre: l'80% del sostegno va ancora (con modeste variazioni) allo stesso 20% di percettori di venti anni fa. Si tratta in sostanza delle stesse aziende agricole: generalmente le più grandi, quelle che producono le produzioni più protette, prevalentemente commodities, ottenute con tecniche standardizzate, intensive di capitale e che offrono meno opportunità occupazionali, poco compatibili con gli obiettivi di salvaguardia ambientale, poco diversificate e poco orientate a cogliere e servire le novità di mercato. Non sono certo queste le tipologie organizzative alle quali si pensa in termini di “*modello europeo di agricoltura*”, di multifunzionalità, di diversificazione.

Allo stesso modo, i benefici della PAC continuano a concentrarsi nelle stesse aree: le pianure, i territori meglio dotati in termini strutturali e infrastrutturali, quelli più vocati alle produzioni “continentali”, mentre restano fuori le aree Mediterranee ad esempio, come quelle montane e di collina, quelle più diversificate e adatte alle produzioni tipiche e di qualità⁵³. Da una parte, l'agricoltura più coerente con lo sviluppo rurale manca di una politica appropriata e lo sviluppo rurale non riesce a prendere campo nelle regioni e nei territori dove sarebbe cruciale sostenerlo. Dall'altra, dove la spesa si concentra, questa promuove forme di agricoltura estranee (a volte conflittuali) con uno sviluppo rurale equilibrato, distogliendo le imprese dai riferimenti di mercato verso i quali andrebbero orientate.

⁵² Sotte F. (2003), “*Young People, Agriculture, and Entrepreneurship: Key-Points for a Long-term Strategy*”, in: *The future of young farmers*, Preparatory meeting for the European Conference, Rome, 24-25 January, Carrefour Lazio, Regione Lazio.

⁵³ Lo squilibrio è evidente anche a livello nazionale. Si consideri il caso dell'Italia. Il reg. 1782/2003 riconosce a regime (dal 2007 fino al 2013) un massimale nazionale ripartito tra gli Stati membri secondo le seguenti percentuali: Francia: 26,2%, Germania: 17,8%, Regno Unito: 12,6%, Spagna: 11,2, Italia: 9,4%. Evidentemente esso tiene conto solo delle OCM riformate, che entrano subito nel pagamento unico per azienda. Sta di fatto che il peso dell'Italia risulta decisamente sottorappresentato: basti ricordare che nell'UE-15 l'agricoltura italiana rappresenta il 16,7% della produzione, il 23,2% del valore aggiunto, il 18,3% degli occupati e il 33,1% delle aziende.

Il disaccoppiamento, peraltro rischia di produrre una ulteriore distorsione. Le imprese e le regioni più beneficiate dall'aiuto PAC, infatti, che prima, con il sostegno accoppiato, erano tenute a produrre le specifiche produzioni protette, possono adesso riorganizzare la propria offerta verso altri prodotti e mercati. Ma qui entrano in competizione (sovvenzionata) con le imprese *market-oriented*, quelle che hanno fin qui rinunciato al sostegno della PAC, per confrontarsi (senza pagamenti diretti di sorta e spesso senza nessun sostegno) con il libero mercato. L'effetto è una pressione dal lato dell'offerta in cui le prime imprese e regioni sottopongono le seconde al rischio di perdite di reddito, rallentandone lo sviluppo.

Non essere stati in grado di risolvere il problema del passaggio dalla PAC alla CARPE prima dell'allargamento è all'origine peraltro del mantenimento di trattamenti differenziati tra agricoltori dell'Est e dell'Ovest per tutto il periodo del cosiddetto *phasing-in*, dai quali possono derivare ulteriori ritardi e problemi nel processo di convergenza. Seppure si possano comprendere le ragioni politiche che spiegano perché i più ricchi agricoltori dell'Ovest ricevano dall'EU da adesso fino al 2013 un sostegno maggiore dei più poveri agricoltori dei Paesi centro-orientali, si tratta pur sempre di una contraddizione che non opera in favore della convergenza.

Mentre, sempre a livello internazionale, la posizione europea è rimasta debole nel WTO, nonostante la MTR, con pesanti riflessi sia economici (in tutti gli altri settori oggetto di discussione), che politici: nei rapporti con i G-20, i paesi Mediterranei, gli USA, i PVS⁵⁴.

Come effetto finale, il pacchetto del secondo pilastro continua a ricevere risorse modeste, spesso insufficienti a correggere le distorsioni create dal primo, orientate a servire una lunga lista di misure tra loro solo parzialmente coordinate e comunque non coerenti né con la strategia complessiva riguardante le politiche strutturali e di coesione, né con le politiche nazionali e regionali di sviluppo locale. Come abbiamo cercato di documentare, anzi, invece che una sola politica europea di animazione dello sviluppo regionale e locale e di coesione e convergenza, sembrerebbe che tenda ad affermarsi una strategia di ulteriore separazione tra la politica strutturale e la PAC. E in questo processo tenda a prevalere una pericolosa visione riduttiva dello sviluppo rurale e della ruralità, del tutto inadeguata a tenere il passo con le esigenze dell'Unione allargata e con i progressi delle politiche strutturali e di coesione.

In queste condizioni non è difficile immaginare che, se la prossima battaglia intorno alla riforma della PAC si dovesse svolgere ancora separata dalle altre grandi politiche europee, con gli stessi protagonisti e lo stesso canovaccio, si potrebbe assistere ad un ulteriore suo svuotamento, con la contrazione delle risorse ad essa dedicate e ad una ulteriore marginalizzazione del ruolo delle aree rurali nello sviluppo territoriale e del ruolo degli agricoltori nello sviluppo rurale in Europa. In queste condizioni è evidente che le soluzioni radicali, come quella espressa dal Rapporto Sapir, conquisterebbero consenso, non senza buone ragioni.

⁵⁴ F. De Filippis, L. Salvatici (a cura) (2003), "WTO e agricoltura prima e dopo la Conferenza di Cancun", Quaderni del Forum Internazionale dell'Agricoltura e dell'Alimentazione, n. 3, Ottobre.

Considerazioni conclusive

Per tutti i motivi qui esposti riteniamo del tutto ingiustificato il senso di appagamento che ci è sembrato di cogliere diffusamente, dopo l'approvazione della Riforma Fischler e durante la conferenza di Salisburgo. In entrambi i casi l'UE ha indubbiamente compiuto dei passi avanti che non erano stati possibili in altre precedenti occasioni. La parabola del Commissario Fischler si chiude con buoni risultati. Ma sbaglierebbe chi ritenesse raggiunto, o anche soltanto prossimo, l'obiettivo di una politica agricola e rurale europea pienamente corrispondente alle necessità dell'UE allargata.

E' necessario allora innanzitutto utilizzare tutte le opportunità offerte ancora dalla riforma Fischler (attraverso le decisioni nazionali e nella fase di gestione del regolamento 1782/2003) e dare sostanza agli impegni di Salisburgo per affermare una politica che muova effettivamente verso la CARPE. Questo riguarda anche la gestione del secondo pilastro, spesso considerata troppo semplicisticamente immune da critiche. E' poi necessario anche continuare nella riflessione e nella pressione, specie adesso che, con l'allargamento, l'UE estende la sua periferia e nuove regioni (la maggior parte delle quali rurali) esprimono la necessità di una politica contemporaneamente di convergenza e di integrazione.

Il disaccoppiamento, d'altra parte, non può essere che una politica transitoria, connessa al passaggio da vecchi a nuovi obiettivi. Occorre fin d'ora proporre forme esplicite di un nuovo accoppiamento, ma questa volta non con le produzioni, bensì tra spesa e beni e servizi prodotti dagli agricoltori che realizzino obiettivi collettivamente condivisi, verso i quali sia assicurato l'interesse dei cittadini e la loro disponibilità a pagare come contribuenti. D'altra parte, la stessa *cross-compliance*, cioè il pagamento disaccoppiato condizionato all'adozione di buone pratiche, costituisce una soluzione ottimale solo a breve-medio termine. Va bene finché l'obiettivo è quello di dare una mano di "greening" al primo pilastro. Ma se, a lungo termine, il sostegno all'agricoltura è motivato dalle funzioni multifunzionali che essa svolge, la *cross-compliance*, va sostituita con soluzioni di *direct-compliance*, con pagamenti cioè strettamente accoppiati alle funzioni ritenute meritevoli di sostegno pubblico, in quanto non adeguatamente valorizzate altrimenti dal mercato.

Così, anche il secondo pilastro va rafforzato e qualificato, oltre che più consistentemente finanziato, e contemporaneamente va curata la sua finalizzazione attraverso l'estensione di forme di intervento contrattualizzate.

I cambiamenti da compiere sono dunque ancora consistenti. D'altra parte, una serie di scadenze si avvicina in Europa: il primo di maggio l'UE si è allargata a 10 nuovi membri, in giugno si è eletto il nuovo Parlamento Europeo dell'UE-25, in novembre sarà nominata la nuova Commissione Europea. All'agricoltura e agli affari rurali sarà preposto un nuovo Commissario, o forse due se, come si dice, le competenze potrebbero essere divise. Ripartiranno a breve i negoziati WTO dopo il fallimento di Cancun e riprenderanno i delicati negoziati Euromediterranei. Tutto questo nell'ambito di nuovi rapporti internazionali sia economico-commerciali, che politici. E' peraltro già avviato il confronto sul prossimo settennato 2007-2013 di programmazione delle politiche strutturali e sulle nuove prospettive finanziarie. Questi appuntamenti sono tutti cruciali per il futuro dell'agricoltura e dello sviluppo rurale in Europa: occorre parteciparvi con rinnovata capacità di iniziativa e con nuove elaborazioni e proposte. Con la

riforma Fischler, è ripresa la marcia verso la CARPE, ma bisogna continuare. E non c'è tempo da perdere.

Bibliografia

1. ARL-DATAR (2003), "*Policy Vision for Sustainable Rural Economics in an Enlarged Europe*", Hannover.
2. A. Arzeni, R. Esposti, F. Sotte (Ed.s) (2002), *European Policy Experiences with Rural Development*, Associazione "Alessandro Bartola", European Association of Agricultural Economists, Wissenschaftsverlag Vauk Kiel KG.
3. J. M. Bryden (2002), *Is there a 'New Rural Policy'?*, *European Rural Policy at the Crossroad*, Arkleton Centre for RDR, King's College, University of Aberdeen.
4. J. M. Bryden (2003), *Keynote Speech: Rural Development Situation & Challenges in EU-25*, EU Rural Development Conference, Salzburg, November.
5. A. Buckwell (1998), *Towards a Common Agricultural and Rural Policy for Europe*, "European Economy", n. 5, European Commission - Directorate General for Economic and Financial Affairs
6. A. Buckwell, F. Sotte (Ed.s) (1997), *Coltivare l'Europa. Verso una nuova politica agricola e rurale comune*, Liocorno Editori, Roma.
7. Commission des Communautés Européennes (2004), *Construire Notre avenir commun. Défis politiques et moyens budgétaires de l'Union élargie – 2007-2013*, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement Européen, COM(2004) 101 final, Bruxelles.
8. Commission of the European Communities (1988), *The future of rural society*, Com (88) 371 final, Brussels.
9. Commissione Europea (1995), *Studio sulle strategie alternative per lo sviluppo di relazioni in campo agricolo tra l'UE e i paesi associati in vista di una futura adesione* (Documento sulla strategia agricola) Comunicazione del Sig. Fischler di concerto con il Sig. Van den Broek, Bruxelles, CSE (95) 607, DGVI e DGI, Bruxelles.
10. F. De Filippis (a cura) (2004), "*Verso la nuova PAC. La riforma del giugno 2003 e la sua applicazione in Italia*", Quaderni del Forum Internazionale dell'Agricoltura e dell'Alimentazione, n.4.
11. F. De Filippis, L. Salvatici (a cura) (2003), "*WTO e agricoltura prima e dopo la Conferenza di Cancun*", Quaderni del Forum Internazionale dell'Agricoltura e dell'Alimentazione, n. 3.
12. M. Drabenstott (2003), "The New Frontier for U.S. Rural Policy", in: OECD, *The Future of Rural Policy From Sectoral to Place-Based Policies in Rural Areas*, proceedings of the conference "The Future of Rural Policy", Siena, Italy, 11-12 July 2002.
13. R. Esposti, F. Sotte (1999), *Territorial Heterogeneity and Institutional Structures in Shaping Rural Development Policies in Europe*, EAAE 9th Congress, Warshaw.
14. European Union (2002), *Treaty establishing the European Community - Consolidated text*, Official Journal C 325 of 24 December 2002

15. European Commission (2004), *A New Partnership for Cohesion. Convergence, Competitiveness, Cooperation. Third Report on Economic and Social Cohesion*, February.
16. European Commission – Agriculture Directorate-General (2003), “*Planting seeds for rural future. Rural policy perspectives for a wider Europe*”, 2nd European Conference on Rural Development 12-14 November 2003, Salzburg.
17. European Commission (2003), *Ex-post evaluation of the Community Initiative Leader II. Final report*, ÖIR – Managementdienste GmbH, December 2003
18. European Commission (1999), *ESDP - European Spatial Development Perspective Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union*, agreed at the Informal Council of Ministers responsible for Spatial Planning in Potsdam, May 1999.
19. European Commission (1988), *The future of rural areas*, discussion paper, Brussels.
20. European Commission (1997), *Agenda 2000, For a stronger and wider Union*, Brussels.
21. European Commission (1996), *The Cork Declaration; A Living Countryside*, Brussels.
22. European Commission (1987), “*“The Single Act: A new frontier for Europe”*”, COM (87) 100.
23. OECD (2003), *Farm Household Income. Issues and Policy Responses*, Paris
24. OECD (2003), *Agricultural Policies in OECD Countries*.
25. H. Oostindie, J.D. Van der Ploeg, H. Renting, “*Farmer’s experiences with and views on rural development practices and processes: outcomes of a transnational European survey*”, in AA.VV. (2002), *Living Countysides. Rural Development Processes in Europe: the State of the Art*, Elsevier.
26. A. Sapir and others (2004), *An Agenda for a Growing Europe - The Sapir Report*, Oxford University Press. (Report of an Independent High-Level Study Group established on the initiative of the President of the European Commission, July 2003).
27. E. Saraceno (2002), *Rural Development Policies and the Second Pillar of the Common Agricultural Policy*, ARL/DATAR Workshop on “Desirable evolution of the CAP: a contribution”, 23 September, Brussels.
28. F. Sotte (2003), “*Young People, Agriculture, and Entrepreneurship: Key-Points for a Long-term Strategy*”, in: *The future of young farmers*, Preparatory meeting for the European Conference, Rome, 24-25 January, Carrefour Lazio, Regione Lazio.
29. F. Sotte (2003), *An Evolutionary Approach to Rural Development. Some Lessons for the Policymaker*” in: DAES, Drustvo agrarnih ekonomistov slovenije Slovensko kmetijstvo in Evropa Unija, Ljubljana (Slovenia) Conference of the Slovenian Associations of Agricultural Economist.
30. F. Sotte (1997), “*Per un nuovo patto sociale tra gli agricoltori e la società*”, *La Questione Agraria*, n.65.
31. J.M. Sumpsi, A. Buckwell (2002), *Greening the CAP: the Future of the First Pillar*, ARL/DATAR Workshop on “Desirable evolution of the CAP: a contribution”, 23 September, Brussels.

32. A. Swinbank (1998), “*Will Agenda 2000 meet current and prospective WTO commitments?*”, Centre for European Policy Studies, Brussels, March 27
33. D. Wilkinson, D. Baldock (2003), *Future Developments in European Regional Policy*, Institute for European Environmental Policy, November.