

## **Introduzione**

### ***I benefici di un nuovo patto sociale***

***Allan Buckwell - Franco Sotte***

La riforma della PAC non è più rinviabile. Essa ha costituito, con le sue luci e le sue ombre, uno dei pilastri della costruzione europea. Ma ormai imminente scadenze inevitabili che hanno già innescato il conto alla rovescia: l'introduzione della moneta unica e l'unificazione del mercato finanziario dal 1999, la rinegoziazione a partire dallo stesso anno dell'accordo GATT/WTO, l'allargamento dell'Unione ai paesi dell'Europa centro-orientale nei primi anni Duemila.

Sulla quota della spesa agricola comunitaria, pari a circa il 50% dell'intero bilancio, è peraltro concentrata la pressione di tutte le altre politiche europee alla ricerca di risorse finanziarie. In questa situazione, la PAC rischia di presentarsi come un ostacolo nel processo di ulteriore integrazione europea e di fronte alle spinte alla apertura dei mercati.

D'altra parte, se si esamina l'evoluzione della PAC nel corso degli anni, si può verificare come, almeno dall'inizio del decennio Ottanta, la difesa del reddito, attuata quasi esclusivamente tramite misure di sostegno dei prezzi di mercato, abbia originato una serie crescente di problemi. Quella politica ha potuto sopravvivere solo perché sono state introdotte misure di controllo dell'offerta via via più restrittive e gravose al fine di contenere l'inevitabile crescita delle eccedenze.

La riforma Mac Sharry del 1992 può essere considerata come una prima, parziale conclusione di quella fase. Significativamente, essa ha introdotto una nuova impostazione di politica agraria per i settori chiave dei cereali e dei semi oleosi. Tre sono gli elementi positivi che la nuova normativa ha introdotto: una consistente riduzione dei prezzi; un sistema di pagamenti compensativi finalizzato a rendere accettabile il cambiamento; una serie di misure di accompagnamento atte ad orientare gli agricoltori verso nuovi indirizzi di sviluppo rurale e ambientale. Tre sono anche i limiti della riforma del 1992: il primo, che la riforma ha riguardato solo alcuni prodotti, lasciando gli altri non riformati, specie latte, zucchero e, in generale, tutti i prodotti mediterranei; il secondo, che è stato necessario introdurre un ulteriore, complesso, strumento di controllo dell'offerta (il *set-aside*) dal momento che il taglio dei prezzi non è stato tale da abbassarli fino al livello mondiale; il terzo, che essa non ha previsto una soluzione al problema del destino dei pagamenti compensativi nel lungo periodo, dato che, con il passare del tempo, si indeboliscono le ragioni a base della loro esistenza.

Ci sono dunque molti motivi per ritenere questa PAC seriamente minacciata e per rendere opportuna una riflessione sugli obiettivi e sui modi di un suo profondo cambiamento. Si potrà anche questa volta fare appello alla razionalità e al pragmatismo, caratteristici delle politiche comunitarie: a riguardo, la lunga sto-

ria della PAC ha fatto scuola nella costruzione dell'Europa. Ma non ci si potrà affidare soltanto alle soluzioni tecniche per rinviare quelle politiche ad improbabili tempi migliori, come in un certo senso si è fatto con la riforma Mac Sharry.

La crisi della PAC è infatti soltanto un aspetto di una questione ben più rilevante: quella del ruolo dell'agricoltura nei Paesi sviluppati, cioè del patto sociale tra gli agricoltori e la società da cui derivano le ragioni e quindi le forme della politica agraria. In discussione non è naturalmente solo la PAC, ma tutta la politica agraria.

Gli elementi del vecchio patto sociale, quelli che fin dagli anni Cinquanta hanno informato le politiche agricole in Europa, sono richiamati da più autori in questo volume. All'agricoltura si richiedeva innanzitutto di garantire l'approvvigionamento alimentare assieme alla cura e al presidio del territorio, che in passato il settore assicurava naturalmente, date le tecniche più tradizionali e meno aggressive. Inoltre, in rapporto all'eccesso di lavoro in agricoltura ed alle difficoltà del suo assorbimento negli altri settori e a parziale compensazione delle politiche di sviluppo dualistiche, si giustificava un sostegno generalizzato dei redditi volto a contenere i divari città-campagna. Il cemento del patto era infine la forza politica ed elettorale dell'agricoltura: frutto, da una parte, della consistenza numerica degli agricoltori e della ancor maggiore consistenza elettorale del mondo rurale, e, dall'altra, della compattezza del mondo delle campagne fondata sulla "separazione" della questione agraria da quella dello sviluppo complessivo.

Oggi, a quarant'anni dall'istituzione della PAC ed alle soglie del nuovo millennio quel patto sociale è superato, essendone venuti meno i presupposti fondativi. La preoccupazione dei consumatori e dei cittadini, relativamente alla sicurezza alimentare, si è spostata dal lato delle quantità a quello delle qualità. Gli alti rendimenti, finora sollecitati dai prezzi sostenuti, si accompagnano talvolta ad un pesante scadimento della salubrità dei prodotti e ad un impatto negativo sull'ambiente. Si assiste inoltre ad una preoccupante de-territorializzazione dell'agricoltura e quindi alla perdita di quella funzione di presidio e cura delle aree rurali che si accompagnava in passato all'esercizio delle attività colturali e dell'allevamento.

D'altra parte l'agricoltura e il territorio rurale non sono più generalmente associabili come un tempo alla condizione di marginalità. Per fortuna, l'epoca della fuga dalla povertà delle campagne in gran parte dell'Europa è finita e oggi la più pesante e diffusa marginalità è concentrata piuttosto nelle periferie urbane e nelle zone di maggiore de-industrializzazione. In alcuni casi, anzi, il progresso tecnico, organizzativo e commerciale ha garantito all'agricoltura moderna tali condizioni di competitività, che il mantenimento dei protezionismi e delle connesse misure di contenimento dell'offerta rappresenta un ostacolo alle possibilità di espansione sui mercati internazionali. In altri casi, come dimostrano tante aree rurali soprattutto dell'Italia del Centro e del Nord-Est, si è sperimentato un rapido "sviluppo diffuso", fondato sull'integrazione dell'agricoltura con l'industria e il terziario, che può estendersi ad altri territori se l'azione pubblica si orienta più razionalmente al sostegno di programmi e progetti locali di sviluppo rurale.

I caratteri fondativi di un nuovo patto sociale tra l'agricoltura e la società sui quali impiantare una nuova *Politica Agricola e Rurale Comune per l'Europa* vanno ricercati innanzitutto in tre direzioni:

- nel miglioramento della sua capacità, come settore economico agro-alimentare, di competere sui mercati interni ed internazionali: non più speculando sulle distorsioni prodotte dalle politiche protezionistiche, ma operando imprenditorialmente in mercati aperti e regolati da accordi a garanzia della concorrenza;
- nella valorizzazione del rapporto che l'agricoltura intesse con il territorio e con tutte le attività di tipo economico e sociale che su di esso si svolgono;
- nella enfattizzazione del contributo che l'agricoltura può assicurare sotto il profilo qualitativo: tutelando l'ambiente naturale, garantendo la salute dei consumatori, fornendo servizi culturali, ricreativi, residenziali.

E' su questo intreccio che l'agricoltura può riconquistare peso politico: stringendo una alleanza con gli altri cittadini a difesa degli interessi collettivi che gli agricoltori sono chiamati a servire, ma che il mercato, lasciato a se stesso, non valorizza e non remunera.

Sono finiti i tempi in cui l'agricoltura e l'economia rurale venivano sostenute attraverso una gamma di misure disomogenee e discriminatorie basate sulla regolazione dei mercati e l'innalzamento dei prezzi. La nuova *Politica Agricola e Rurale Comune per l'Europa* sarà più integrata e dovrà fondarsi su una base territoriale o regionale. Essa dovrà perseguire lo sviluppo bilanciato delle attività agricole e non-agricole nelle aree rurali mentre, contemporaneamente, dovrà assicurare il mantenimento e la valorizzazione dell'ambiente e del territorio.

Ciò richiederà una riforma della PAC fondata su programmi cofinanziati ed orientata in tre direzioni principali: - la *stabilizzazione dei mercati*; - il *pagamento per i servizi di tutela ambientale e di difesa e valorizzazione del paesaggio culturale* agli agricoltori e agli altri gestori del patrimonio fondiario; - gli *incentivi allo sviluppo rurale* concentrati sulle appropriate iniziative imprenditoriali agricole ed extragricole. Per rendere possibile tale trasformazione da una politica agricola fondata sui prodotti ad una politica agricola territorialmente definita, il sistema dei pagamenti compensativi dovrà essere esplicitamente ridefinito come *assistenza transitoria all'aggiustamento*. I programmi di intervento, territorialmente definiti, saranno regolati contrattualmente tra gli agricoltori singoli o associati e le istituzioni pubbliche appropriate: regionali, nazionali o comunitarie.

Non sarà facile, né saranno sufficienti tempi brevi per muovere l'agricoltura verso questa nuova direzione. Si tratta di operare un profondo cambiamento "culturale". Per decenni gli agricoltori sono stati sollecitati ad orientarsi nella direzione di una *progressiva omologazione al modello industriale*, mirando alle massime rese, standardizzando i prodotti, semplificando e specializzando gli ordinamenti produttivi, separando l'allevamento dalla coltivazione, prediligendo tecniche risparmiatrici di lavoro e intensive di capitale, fino a prescindere, a volte, addirittura dallo stesso fattore "terra".

Oggi il mestiere dell'agricoltore va invece ridefinito su un ventaglio molto più ampio di funzioni: produttive, protettive, turistiche, culturali, ecc. Per ciascuna occorre prevedere forme adeguate di regolazione e sostegno. Soprattutto si deve mirare al rilancio della presenza giovanile nelle campagne per la quale anche in Italia non mancano segni, sia pur timidi, di ripresa; anche perché, di fronte alla internazionalizzazione dei mercati, il mito del successo facile negli altri settori economici si è fortemente ridimensionato.

Non sarà neanche facile trasformare le politiche agrarie ed in primo luogo la PAC. Sono in gioco consistenti interessi economici e politici: è infatti chiaro che il superamento della vecchia politica dei prezzi e dei mercati verso una nuova *Politica Agricola e Rurale Comune per l'Europa* comporta una consistente redistribuzione di risorse e di potere.

Una *redistribuzione di risorse*, perché la vecchia PAC ha spesso favorito e finanziato posizioni di rendita e di privilegio a vantaggio di un lungo elenco di beneficiari al quale appartiene anche una vasta burocrazia (nel settore pubblico e nelle organizzazioni) e non pochi soggetti non agricoltori (proprietari fondiari, conto-terzisti, industrie agro-alimentari, ecc.) che nella generalità non sono da considerare tra i più bisognosi di sostegno.

Una *redistribuzione anche di potere*, perché soprattutto il ruolo delle Regioni e delle altre istituzioni locali deve crescere, mentre quello dell'Unione Europea e degli Stati centrali debbono qualificarsi e ridefinirsi in funzione di stimolo, coordinamento, coesione, riequilibrio e controllo.

Si tratterà quindi di individuare gli obiettivi e le strategie di implementazione di una nuova politica europea per l'agricoltura e lo sviluppo rurale in cui sia particolarmente curata la transizione, con opportune misure di sostegno, ma in cui sia chiarito fin dall'inizio l'esito. Il peggiore ostacolo allo sviluppo dell'agricoltura e delle aree rurali è l'incertezza che domina nelle campagne d'Europa in questi anni.