

La dimensione regionale di una nuova PAC orientata verso lo sviluppo rurale integrato*

Franco Sotte

Professore di Economia e Politica Agraria
Dipartimento di Economia, Università di Ancona

1. Processi di internazionalizzazione e questioni regionali

La questione cruciale che, alle soglie del Duemila, impone il rilancio del regionalismo in Europa è di ordine generale e non soltanto economico. All'origine c'è il profondo e pervasivo processo di mondializzazione di questi anni. Nell'economia, nell'informazione e nella cultura, nella scienza e nella tecnica, i processi evolutivi si svolgono superando le dimensioni nazionali mettendo in luce la sempre più debole capacità di controllo dei singoli Stati. La loro sovranità stessa è allentata. Nasce da qui il bisogno di aggregazione che in tutto il mondo ha portato gli Stati ad attribuire proprie funzioni ad entità sovranazionali (l'Unione Europea risponde a questi scopi) o a dotarsi di istituzioni internazionali.

A nessuno sfugge il profondo significato di questa rivoluzione che consente a Paesi e popoli un tempo lontani di stabilire contatti culturali e scientifici di attivare scambi commerciali. Ma c'è anche un rischio che viene dall'economia e dal ruolo che, nell'economia, è svolto dal mercato se esso non è regolato e controbilanciato da una complementare azione pubblica. Il rischio che, abbattute le barriere naturali e protezionistiche alla libera circolazione delle merci, dei capitali, delle informazioni e delle stesse persone, si metta in moto un processo di omologazione e di appiattimento delle diversità. Di fronte all'azione rapida e determinante del capitale internazionale alla ricerca delle migliori opportunità di mercato, alcune regioni (anche interi Stati e perfino Continenti) possono essere orientate ad adottare modelli iperspecializzati nei quali le priorità economiche suggeriscono di porre su un secondo piano gli aspetti qualitativi dello sviluppo. Altre regioni invece, marginali sotto un'ottica strettamente di mercato per qualsiasi ragione: naturale o storica, oppure per il fatto di rifiutare di accettare strategie di *dumping* sociale o ambientale, verrebbero spinte lungo una china di irreversibile declino. Bisogna riconoscere che, di fronte alla rapidità con cui agisce il capitale privato, il rischio è accresciuto dalla inadeguatezza delle istituzioni internazionali.

E' questo un rischio prossimo o remoto per l'Europa? La risposta non è ovviamente semplice, ma anche senza accogliere le previsioni più apocalittiche, bisogna riconoscere che sia a livello mondiale, che all'interno della UE, i divari regionali si sono accresciuti. Non sono mancati tentativi di mettere in atto politiche di *dumping* sociale. La correlazione inversa tra ragioni dell'economia e del mercato, da una parte, e valori ambientali e territoriali, dall'altra, ha prodotto fe-

□ Lavoro eseguito con un contributo del CNR, nell'ambito del PF RAISA, sottoprogetto 1, pubblicazione n. 3004.

nomeni diffusi di congestionamento in alcune aree e di pericoloso abbandono in altre. La prospettiva politicamente irrinunciabile di un ampliamento della UE ad Est rende ancora più rilevante la questione.

Una seconda domanda si impone a questo punto. E' possibile individuare per l'Europa una prospettiva di sviluppo sostenibile e a lungo termine (dal punto di vista sia economico, che politico) se i paradigmi sui quali si fonda la sua costruzione sono prioritariamente quelli della crescita e del mercato, se a determinare le sorti è l'azione degli interessi speculativi rivolti al breve termine, se le basi sulle quali si fonda la sua forza economica sono minate dai tanti dualismi settoriali e territoriali? Oppure non è il caso di mirare oggi, forse anche con qualche sacrificio quantitativo, ad uno sviluppo equilibrato ed integrato tra territori e tra settori economici attribuendo ovviamente al mercato il ruolo di regolatore cruciale dei rapporti commerciali, ma chiedendo allo *Stato* in tutte le sue espressioni (UE, nazionali e regionali) una maggiore capacità di regolazione?

La questione ha ovviamente profondi risvolti politici e sarebbe scorretto affermare che essa non sia già all'ordine del giorno tanto a Bruxelles che nelle singole capitali dell'Unione Europea. D'altra parte, occorre riconoscere che sul terreno del mercato, pur nei limiti sopra rilevati, la vecchia CEE (prima: *Mercato Comune Europeo*) si è cimentata con successo e che l'Europa, uscita distrutta e divisa dalla guerra, dagli anni Cinquanta in poi è riuscita a imporsi come uno dei centri dell'economia e della politica mondiale.

Ma non è scontato che le ragioni del passato valgano anche per il futuro. Troppi segnali indicano che gli spazi di manovra si stanno stringendo. Paradossalmente, nel momento in cui la Comunità economica si è trasformata in Unione e si procede a tappe accelerate verso l'unità monetaria, l'Europa presenta una disoccupazione a due cifre con punte sopra il 20% e anche il 30% in alcune regioni, le disuguaglianze appaiono profonde, il mantenimento dello stato sociale è in forse, l'ambiente sia urbano che rurale è penalizzato. Di fronte a tutto ciò, gli Stati membri attraversano momenti di difficoltà finanziaria che inducono i Governi ad adottare politiche di ulteriore restrizione¹.

Se non cambiano i paradigmi, la prospettiva dell'unione monetaria va attesa con preoccupazione. Se fosse realizzata tenendo in conto solo (o prevalentemente) gli obiettivi del mercato, essa produrrebbe un nuovo giro di vite sotto il profilo delle differenziazioni settoriali e territoriali. Se dunque non si comincia a porre mano alle disuguaglianze regionali già oggi presenti nell'Europa a 15, e a quelle ancora più forti della futura Europa a 20 o 25, come sarà in grado una UE, nella quale permangono ancora molte differenziazioni politiche interne, di coprire i costi economici, ma ancora prima politici, dell'accentuarsi ulteriore dei dualismi?

2. Razionalità e limiti della filosofia della PAC

Dati i tempi, le risorse ed i vincoli, la soluzione individuata nel dopoguerra per l'edificazione dell'unità europea presentava comunque, dicevamo, una consistente razionalità. La scelta di puntare prioritariamente sul mercato aveva da

¹ In particolare l'Italia e il Belgio presentano un rapporto debito pubblico/PIL superiore al 100%

una parte profonde ragioni politiche, connesse all'interesse europeo di maggiori e più saldi rapporti internazionali². D'altra parte, la crescita quantitativa consentiva di rispondere agli interessi del capitale (accumulazione), in un contesto di stabilità sociale resa possibile dalla parallela crescita dell'occupazione industriale e terziaria, dall'aumento dei salari e dai progressi dello Stato sociale. Su questa base l'Europa degli anni Sessanta e Settanta ha sviluppato una industrializzazione senza precedenti nella sua storia, basata sulla intensivizzazione tecnologica resa possibile da investimenti massicci di capitale, sulla specializzazione produttiva, sulla concentrazione delle attività produttive sul territorio.

Nell'ambito di questa dinamica virtuosa nella quale i benefici per il *capitale* potevano ricadere anche sul *lavoro*, al terzo elemento della tripartizione tradizionale dei fattori di produzione: la *terra*, veniva assegnato un ruolo marginale e improprio. Se sotto l'aggregato *terra* si comprendono propriamente tutte le risorse naturali (acqua, aria, suolo), l'ambiente in generale (biologico e umano) ed il territorio, si può riconoscere che per una lunga stagione queste variabili sono state del tutto trascurate. Se, d'altra parte, si considera la *terra* nella sua principale accezione produttiva: l'agricoltura, sono state valorizzate solo le sue espressioni quantitative e mercantili. La scelta di fondare la PAC sul sostegno dei prezzi e di privilegiare piuttosto le *commodities* e i prodotti standardizzati, trascurando, salvo poche eccezioni, la grande varietà di prodotti di qualità e di prodotti locali, di cui è ricca la tradizione europea (soprattutto quella Mediterranea), risponde a questa logica. Ad essa risponde anche la preferenza accordata alle aree di pianura naturalmente più favorite, trascurando le localizzazioni della collina e della montagna o quelle per ragioni storiche strutturalmente più in ritardo. Di fronte all'obiettivo prioritario della sicurezza alimentare si è scelto di spingere tutta l'agricoltura europea sul terreno del mercato, chiedendo ad essa dappertutto di omologarsi al modello industriale, cioè di specializzarsi, concentrarsi territorialmente, adottare tecniche *capital intensive* (e *land intensive*). In sostanza, si è chiesto all'agricoltura di rinunciare a tante sue peculiarità qualitative, cimentandosi esclusivamente sul terreno produttivo e finalizzando la propria attività al mercato³.

Sotto il profilo finanziario questa scelta ha comportato dei costi elevatissimi. Per orientare l'agricoltura attraverso il solo mercato è stato necessario dedicare la maggior parte del bilancio comunitario allo scopo⁴. A questi trasferimenti si aggiungono innanzitutto quelli a carico dei consumatori gravati di prezzi artificialmente elevati, e quindi quelli, altrettanto ingenti, a carico dei bilanci nazionali in termini sia di spesa, che di agevolazioni tributarie e nella gestione della sicurezza sociale⁵. Se si tiene conto del peso politico ed elettorale dell'agricoltura

² In particolare con gli USA.

³ La soluzione individuata ha anche impedito all'agricoltura di fornire, per quanto possibile e secondo le sue possibilità, un contributo all'occupazione. Gli ordinamenti produttivi favoriti sono risultati frequentemente quelli maggiormente *labour saving*.

⁴ Ancora oggi metà del bilancio della UE è destinato alla PAC. Il costo è stato elevato anche perché, per sua natura, il sostegno dei prezzi tende a concentrarsi in gran parte nelle imprese di maggiori dimensioni, quelle generalmente più efficienti, dove dal punto di vista economico, si configura come rendita.

⁵ Il volume consolidato della spesa per l'agricoltura di ogni provenienza e delle agevolazioni tributarie e contributive è stato stimato in Italia pari al 57,4% del valore aggiunto settoriale (media triennale 1989-91). Roberto Finuola (a cura), *La spesa pubblica in agricoltura*, Istituto Nazionale di

nell'immediato dopoguerra, questa era d'altra parte la condizione necessaria per assicurare il consenso delle campagne ad una tale politica dualistica sotto il profilo settoriale e territoriale.

D'altra parte, al tempo in cui venne introdotta la PAC, una politica basata sul sostegno dei prezzi presentava altri vantaggi:

- i costi sarebbero cresciuti gradualmente: inizialmente anzi, in un'Europa complessivamente deficitaria, la difesa dei prezzi attraverso i dazi all'importazione⁶ avrebbe addirittura determinato delle entrate;
- si trattava di una politica facile ad attuarsi che non avrebbe richiesto che un minimo sforzo di adeguamento delle strutture amministrative;
- avrebbe consentito di raccogliere il consenso non solo degli agricoltori, ma anche di tutti i fornitori di fattori di produzione per l'agricoltura: proprietari fondiari e industria dei mezzi tecnici (meccanica e chimica agraria in primo luogo) avrebbero beneficiato della crescita indotta sulla loro domanda e quindi, in rapporto alla rigidità delle rispettive curve di offerta, della traslazione all'indietro delle maggiorazioni di prezzo;
- avrebbe infine scaricato i costi su soggetti sociali: i consumatori e i contribuenti, all'epoca particolarmente deboli, mentre i movimenti ambientalisti erano ancora sostanzialmente assenti.

I sostenitori dell'unificazione Europea, peraltro, avevano intravisto la possibilità di perseguire attraverso la PAC un altro obiettivo: quello di fondare su di essa uno degli assi strategici della costruzione comunitaria. Questo obiettivo, che avrebbe trovato mille ostacoli in altri campi dell'economia, era possibile in agricoltura, come lucidamente aveva compreso Sicco Mansholt.

Spinta nella direzione del mercato dal consistente sostegno dei prezzi della politica di garanzia, l'agricoltura europea, smentendo una sua pretesa scarsa vocazione imprenditoriale, ha reagito con prontezza. Come era facile attendersi, essa:

- si è specializzata, semplificando gli ordinamenti produttivi: il primo passo è stata la scissione tra coltivazione e allevamento, poi, da una parte, sono state abbandonate le rotazioni tradizionali, fino sovente alla monocoltura e, dall'altra, sono cresciuti gli allevamenti industriali senza terra;
- si è orientata verso prodotti di massa e standardizzati, generalizzando su tutti i terreni e con tutti i climi tecniche *capital-intensive*, sovente importate soprattutto dagli USA e studiate per altri tipi di vocazioni naturali e di strutture produttive, ad alto impatto ambientale⁷;

Economia Agraria, 1995. Se si considerano le maggiori difficoltà dimostrate storicamente dall'Italia nell'utilizzo delle provvidenze comunitarie, si può ritenere che questa percentuale non sia particolarmente elevata a confronto con altri Paesi.

⁶ La soluzione di optare generalmente per una soluzione centrata sul "prezzo minimo garantito" attraverso l'imposizione di dazi *ad valorem* in luogo di altri tipi di sostegno (*deficiency payment*) fu adottata non senza problemi. E' il caso qui di ricordare che essa fu tra l'altro di ostacolo all'entrata nella CEE del Regno Unito, che tradizionalmente adottava una politica di *deficiency payment* nei confronti dei propri partner commerciali nel *Commonwealth*.

⁷ L'effetto del sostegno generalizzato dei prezzi dei prodotti agricoli sui prezzi delle terre ha esasperato, specie nel Sud Europa, la già grave rigidità fondiaria, spingendo gli agricoltori a supplire con gli aumenti delle rese ai problemi derivanti dal sotto-dimensionamento delle imprese.

- si è concentrata su una parte molto limitata del territorio dove oggi la sua presenza costituisce spesso una minaccia agli equilibri naturali o alla qualità delle risorse (come ad esempio, l'acqua), mentre vasti territori sono stati spinti verso utilizzi impropri⁸,
- intere regioni, di contro, sono state abbandonate o sono in via di abbandono per la presenza di una manodopera agricola vecchia e senza *turnover*;
- ha perso flessibilità quindi è incapace ad adattarsi ai cambiamenti del quadro socioeconomico locale;
- ha adottato una strategia riferita ad obiettivi di breve termine, speculativi, senza curare il mantenimento delle stesse condizioni di base sulle quali si fonda la produttività della terra⁹.

3. I paradigmi di una strategia alternativa per l'Europa e il ruolo dello sviluppo rurale

Non è semplice delineare per l'Unione Europea, a partire dalle condizioni date, una strategia di sviluppo alternativa: sostenibile e di lungo termine. Ma, se si esaminano i limiti del passato, alcuni principi appaiono particolarmente importanti:

- Lo sviluppo dell'UE deve essere integrato, nel senso che le soluzioni alle questioni economiche debbono essere trovate valorizzando contemporaneamente tutti i settori e tutti i territori nel rispetto degli obiettivi di salvaguardia dell'ambiente;
- Seppure al mercato non può più essere riservato come in passato il ruolo di paradigma esclusivo, o prioritario, della costruzione europea, la sua posizione è cruciale nella allocazione delle risorse e nella distribuzione delle merci. Questo principio deve valere tanto nelle relazioni interne che in quelle dell'UE con il resto del mondo. Ma perché il suo ruolo non sia distorto a vantaggio di pochi, esso deve peraltro essere assunto a fondamento, tutelato e difeso nelle relazioni commerciali relative a tutti i settori economici: agricoltura compresa;
- Allo *Stato* (cioè all'insieme delle istituzioni pubbliche dell'Unione, nazionali e locali) vanno soprattutto attribuiti i ruoli di garante delle regole, tra queste quelle commerciali, e di tutore dei valori di interesse collettivo. In questa sua azione lo *Stato* è chiamato a valorizzare gli aspetti qualitativi dello sviluppo e a privilegiare, tra i quantitativi, soprattutto quelli a maggiore connotazione sociale come l'occupazione. Lo Stato è in altre parole chiamato a integrare il mercato e a sostituirsi ad esso dove esso fallisce, è di ostacolo o, semplicemente, non

⁸ E' questo il caso della collina appenninica italiana. La rottura delle tradizionali rotazioni e l'applicazione di tecniche adatte per i terreni pianeggianti, attuata su terreni argillosi e in notevole pendenza, ha spesso determinato una maggiore franosità dei versanti. Inoltre, la minore capacità di contenimento delle acque è all'origine delle ricorrenti alluvioni delle pianure sottostanti.

⁹ Paradossalmente, dopo la riforma Mac Sharry, questa tendenza speculativa si è accresciuta in ragione delle aspettative di una riforma ulteriore. Da una parte, produttori interessati alle produzioni tradizionalmente protette (COP, latte, ecc.) adottano strategie di breve termine nell'attesa di una probabile futura decurtazione delle compensazioni e del sostegno. Dall'altra parte, gli agricoltori più interessati ad impegnarsi in investimenti alternativi (ad esempio in campo agro-ambientale) sono spinti a procrastinare gli investimenti nell'attesa che la futura PAC sia più generosa nel prevedere incentivi nei loro confronti.

è in grado di intervenire. A costo di ripeterci occorre essere chiari sulla relazione *Stato-Mercato*: il problema di fondo non è quello, come spesso è accaduto in passato, di porre in alternativa l'uno all'altro (più Stato e meno Mercato o viceversa), ma quello di operare per una loro massima integrazione e per un ruolo dello *Stato* non passivo.

Questo approccio risponde più propriamente alla sfida della complessità e dell'incertezza che consegue ai processi di mondializzazione in corso, ma esso implica una ridefinizione dei ruoli dei settori e dei territori. E' in questo quadro innanzitutto che si tratta di dare contenuti concreti e operativi allo *sviluppo rurale*: un obiettivo al quale ormai sistematicamente si richiamano i documenti e le politiche comunitarie, ma che spesso rimane soltanto un astratto riferimento ideale la cui definizione appare comunque ancora incerta e, se non approfondita, può lasciare ampi margini di ambiguità..

Esauritasi infatti, almeno in gran parte dell'UE, la stagione del riequilibrio nella destinazione delle risorse tra primario, secondario e terziario, caratterizzata dall'esodo dalle campagne e dallo sviluppo centrato sulla crescita industriale prima e terziaria poi, non esistono più un "vantaggio urbano" *a priori* ed un corrispondente "svantaggio rurale" *a priori*. La partita tra città e campagna può essere giocata ormai alla pari, essendo vantaggi e svantaggi più equamente distribuiti ed una integrazione urbano-rurale non solo più facile, ma addirittura indispensabile.

Il caso italiano è significativo. Per decenni si è assistito in Italia ad uno sviluppo concentrato sul cosiddetto *triangolo industriale*, la ristretta area del Nord compresa tra le città di Milano, Torino e Genova, mentre il modello di sviluppo alternativo era sostanzialmente quello di un Mezzogiorno assistito da un consistente intervento pubblico. Negli anni Settanta e Ottanta è emersa una *terza Italia*, quella delle aree rurali e comunque a bassa densità urbana (soprattutto del Centro o nel Nord-Est-Centro, ma anche nelle altre aree del Nord e del Sud), precedentemente escluse da ogni analisi dello sviluppo, che hanno mostrato sia una consistente iniziativa imprenditoriale, sia una elevata flessibilità tale da garantire una maggiore capacità di resistenza di fronte alle alternative fasi del ciclo economico. Le ragioni di questo sviluppo, da qualcuno chiamato *sviluppo diffuso* sono molteplici e l'analisi meriterebbe di essere approfondita¹⁰. Sta di fatto che, senza sminuire il ruolo della grande impresa, questo sviluppo diffuso costituisce oggi una delle principali risorse economiche del Paese¹¹.

¹⁰ Esse sono in parte legate ad una sorta di *effetto spinta* dalle aree a sviluppo concentrato, connesse alle diseconomie dovute alla congestione urbana, ed in parte all'*effetto attrazione* determinato dalle aree rurali: disponibilità di fattori di produzione a basso costo, vantaggi dovuti all'integrazione infrasettoriale e al più equilibrato rapporto con il territorio. Naturalmente molto è dovuto anche ai progressi tecnologici che hanno reso possibile la segmentazione ed il decentramento dei processi produttivi. Sul ruolo dell'agricoltura nello *sviluppo diffuso* si vedano: G.Orlando, "L'agricoltura nelle aree a industrializzazione diffusa", *La Questione Agraria*, n.4, 1981; F.Sotte, "Agricoltura, ambiente e sviluppo diffuso. Nuovi problemi per l'economia politica, nuovi obiettivi per la politica economica", in F.Sotte (a cura), *Agricoltura sviluppo e ambiente*, Lega per l'Ambiente, 1987.

¹¹ G.Beccattini (a cura), *Modelli locali di sviluppo*, Il Mulino, Bologna, 1989; S.Brusco, *Piccole imprese e distretti industriali*, Rosenberg & Sellier, Torino, 1989.

4. *Quale politica agraria?*

In questo contesto l'agricoltura è chiamata a ridefinire il suo ruolo: se in passato esso era sostanzialmente rivolto ad obiettivi settoriali e commerciali di tipo quantitativo (sicurezza degli approvvigionamenti alimentari), mentre altri ruoli (come la tutela ambientale) venivano trascurati, anche perché apparivano come inevitabili prodotti "congiunti", oggi sono gli aspetti qualitativi al centro del nuovo patto sociale. All'agricoltura si chiedono due contributi:

- da un punto di vista "micro", di produrre alimenti sani con tecniche eticamente accettabili, di fornire servizi commerciabili (es.: agrituristici) e, contemporaneamente, di produrre beni e servizi di interesse collettivo atti a valorizzare l'ambiente ed il territorio, a conservare la varietà genetica, a conservare e valorizzare le tradizioni rurali;
- in un'ottica "macro", di svolgere nello sviluppo rurale il ruolo centrale che le compete (anche dove le sue dimensioni relative sono relativamente ridotte in termini di PIL o di occupati) fornendo il suo contributo economico e occupazionale e mantenendo rapporti di complementarità con l'industria e il terziario adatti allo scambio di fattori a seconda delle fasi del ciclo economico.

Ciò implica anche una ridefinizione dei soggetti sociali ai quali la politica agraria si rivolge: al centro della nuova PAC c'è un imprenditore multifinanziario che produce servizi e beni commercializzabili, ma anche prodotti non orientati al mercato che vengono valorizzati dalla politica settoriale. La scelta in suo favore deve essere esplicita e selettiva, abbandonando definizioni di "agricoltore" vaghe e generiche che in passato hanno consentito di estendere i benefici della politica agraria ad una vasta platea di soggetti sociali a volte solo marginalmente o strumentalmente interessati alle vicende dell'agricoltura.

Ciò implica però una riflessione sul ruolo delle politiche per il settore primario ed in genere per le aree rurali. In passato il travaso a senso unico di risorse dalle campagne alle città, trascinato dai differenziali di reddito e di vita, suggeriva di mettere in campo politiche essenzialmente settoriali (politiche *agrarie* appunto) orientate a due obiettivi: uno di tipo strutturale, per agire sulla distribuzione delle risorse (terra, lavoro e capitale); l'altro di stampo redistributivo, per compensare i differenziali di reddito, tecnologici, sociali, quando questi superavano i livelli fisiologici necessari a favorire il travaso (di lavoro soprattutto).

I caratteri di una nuova politica agraria derivano direttamente dal cambiamento di principi e dall'obiettivo dello sviluppo rurale. Si tratta di abbandonare un intervento passivo, centralisticamente determinato, non selettivo e strettamente settoriale, puntando verso una politica regionalizzata e caratterizzata territorialmente, attiva in quanto guidata da un sistema di piani e progetti, selettiva e integrata. Si tratta anche di abbandonare un'idea della diversità dell'agricoltura *per sé*. Il principio generale che deve presiedere alla futura politica agraria è che essa deve sostenere i *comportamenti*, non gli *status* (o, in altre parole, i *progetti*, non i *soggetti*).

Innanzitutto essa dovrà riconoscere, diversamente che nel passato un pieno ruolo al mercato nella allocazione dei fattori e nella distribuzione dei prodotti. Ciò implica innanzitutto una rinuncia al sostegno attuale dei prezzi e delle quanti-

tà¹². In secondo luogo si tratta di operare per garantire a tutti gli operatori l'accesso al mercato stesso in condizioni di parità a tutela della più piena concorrenza. Date le peculiarità dei prodotti agricoli (beni strategici e di prima necessità, variabilità delle produzioni per cause dovute all'azione di variabili naturali e non controllabili), potrà mantenersi ancora una politica di stabilizzazione, ma essa dovrà avere carattere di eccezionalità, essendo destinata esclusivamente all'obiettivo di evitare i due opposti rischi di penuria di prodotti e di crollo dei prezzi a livelli particolarmente bassi rispetto alla norma.

Il consistente volume di risorse comunitarie liberato dalla attuale politica di garanzia potrà essere gradualmente destinato (forse anche con consistenti economie) al finanziamento di due politiche: il pagamento pubblico delle *common goods* e l'intervento strutturale rivolto sia al miglioramento dell'impresa agricola e della sua capacità di produrre prodotti ad elevato contenuto qualitativo, sia all'integrazione dell'impresa nel contesto rurale nel quale è collocata. Ciò significa che la politica agraria deve concentrarsi in due direzioni:

- a) Innanzitutto essa deve favorire la nascita e il consolidamento di una *nuova generazione di imprenditori* nelle campagne: in questo caso il sostegno deve essere, come detto, concentrato e selettivo; esso deve essere anche adeguato alle necessità, *una tantum* e limitato nel tempo;
- b) In secondo luogo deve essere esplicitamente rivolta a *comperare* il prodotto o il servizio assicurato dagli agricoltori che costituisce interesse collettivo e che mancherebbe di essere garantito se l'agricoltore fosse lasciato solo di fronte al mercato. Per sua natura questo sostegno può essere concesso senza limiti nel tempo. Ma deve trattarsi di un servizio *concretamente definito, misurabile* nelle sue entità, oggetto di *precisi impegni controllabili* tra agricoltori e Stato.

Si deve riconoscere che, muoversi in questa nuova direzione comporta per l'agricoltura e per la politica agraria un profondo cambiamento culturale. Ovviamente il passaggio dalla politica di garanzia a quella di sostegno all'imprenditore integrato non potrà avvenire che con gradualità. Si tratta peraltro di riconoscere che i cambiamenti saranno resi più gravosi dalla necessità di chiedere agli agricoltori di invertire la direzione, spesso fundamentalmente errata e contraddittoria, verso la quale la vecchia PAC li aveva orientati per decenni. Ciò suggerisce di accogliere una strategia di riconversione della PAC nella quale siano previste anche forme di aiuto alla transizione (verso nuove allocazioni delle risorse dentro o fuori l'agricoltura). Ma questo tipo di politica deve avere comunque carattere transitorio e le risorse ad essa destinate debbono gradualmente decrescere fino ad annullarsi.

5. Il necessario cambiamento istituzionale

Una strategia come quella indicata comporta un rilevante cambiamento istituzionale e delle procedure amministrative attraverso le quali la politica agraria viene definita ed implementata. Una politica agraria integrata e rivolta al lungo periodo, attiva e capace di valorizzare pienamente tutte le risorse, finalizzata e selettiva, richiede infatti una più piena partecipazione e concertazione dell'inizia-

¹² Anche quello più o meno mascherato dietro le formule della compensazione e del riferimento alle rese medie regionali della riforma Mac Sharry.

tiva dei soggetti pubblici facendo leva sulle istituzioni regionali e locali, il perseguimento attraverso l'intervento pubblico di risultati complementari a quelli perseguiti dalle iniziative assunte dai privati, una capacità di analisi e controllo sia della "domanda" di politica agraria (nel quadro di quella rurale) che emerge dal basso, sia dell' "offerta" operata dall'insieme delle istituzioni ad essa preposte.

Su questo terreno l'UE non parte da zero. Infatti alcune esperienze importanti sono state già effettuate ed accolte nella prassi dell'intervento pubblico europeo. Ci riferiamo alla lunga pratica che, iniziata con le direttive socio-strutturali del 1972 e del 1975, si è poi sviluppata con il Regolamento 797 del 1985, fino alla riforma dei fondi strutturali del 1988 e del 1993 nella quale si è avviata l'esperienza degli obiettivi 1 e 5B, alle misure di accompagnamento della riforma Mac Sharry (regolamento 2078/92 e seguenti), all'esperienza dei progetti Leader, ecc. Anche il complesso degli strumenti di intervento predisposti dall'UE appare particolarmente interessante: determinazione degli obiettivi e concentrazione dell'intervento sulle regioni e settori in ritardo; articolazione degli interventi per programmi (piani di sviluppo - quadro comunitario di sostegno - programma operativo); partenariato e cofinanziamento; addizionalità; sussidiarietà; controllo *ex post* dei risultati e subordinazione del rifinanziamento alla positiva verifica dell'efficienza e dell'efficacia degli interventi precedenti¹³.

Le esperienze realizzate costituiscono un prezioso patrimonio sul quale fare leva per realizzare pienamente la riforma regionalista dell'intervento comunitario. Ma esse oggi vanno estese, innanzitutto ribaltando i rapporti tra spesa di garanzia e spesa indirizzata nelle aree rurali ad obiettivi strutturali e di valorizzazione del territorio e dell'ambiente.

Si tratta d'altra parte di riconoscere alle Regioni dell'Europa un ben maggiore ruolo e una maggiore responsabilità nella definizione e gestione dell'intervento. Anche da questo punto di vista i recenti progressi sono stati notevoli: in quasi tutti gli Stati membri si è assistito di recente a un'estensione e a un rafforzamento delle autonomie locali. Pur lasciando ai singoli Stati il compito di individuare le soluzioni istituzionali più corrispondenti alle specificità locali e alle esperienze storiche, il processo di regionalizzazione della politica agraria e dello sviluppo rurale va ulteriormente incentivato.

Ma è soprattutto il rapporto centro-periferia che va adeguatamente ridefinito applicando pienamente il principio di sussidiarietà e attribuendo alle differenti istituzioni ruoli complementari. In questo quadro la UE deve cedere funzioni di definizione minuta e di gestione delle politiche agrarie e di sviluppo rurale attraverso un processo di graduale trasferimento alle istanze regionali, mentre deve accrescere la sua capacità di animazione, di coordinamento, di analisi e di controllo.

Non si tratta qui di scegliere una volta per tutte quale debba essere nella politica rurale e agraria della UE la componente *bottom-up* o quella *top-down*. Si

¹³ Su questo terreno un contributo particolarmente importante è dato dai recenti due contributi del Comitato Economico e Sociale e del Comitato delle Regioni: Comitato Economico e Sociale (1996), *Parere sul tema: "Il futuro della coesione e le implicazioni a lungo termine per i Fondi strutturali"*, GUCE, n.153/5 del 28.2.1996; Comitato delle Regioni (1996), *Parere del Comitato delle regioni in merito a "le conseguenze regionali della riforma della PAC"*, GUCE, n.129/15 del 2.5.1996

tratta piuttosto di integrare le istanze locali in un quadro globale, nel quale l'insieme delle iniziative intraprese venga riportato a sintesi in una soluzione europea di sviluppo sostenibile, equilibrato (tra settori e tra territori) e rivolto al lungo periodo. Da questo punto di vista solo una soluzione iterativa ispirata al principio del *learning by doing* può suggerire il giusto mix *bottom-up / top-down* capace di garantire la massima efficienza ed efficacia.

6. Quali ruoli istituzionali e quali strumenti per una politica di sviluppo rurale?

Quelle che seguono sono alcune indicazioni operative senza pretesa di essere esaustivi e ovviamente presentate solo a fini propositivi. Sulla base dei principi ora enunciati, la soluzione operativa a livello regionale potrebbe essere individuata nella redazione di *piani regionali di sviluppo rurale* considerati quali strumenti unici di negoziazione nei quali sia delineato il quadro strategico evoluto -vo locale, siano individuate le variabili cruciali e misurabili di sostenibilità e valorizzazione agro-ambientale e le priorità relative allo sviluppo rurale, le tecniche di monitoraggio e controllo, le forme di rendicontazione. Essi dovrebbero anche prevedere i criteri di selezione dei beneficiari dell'intervento pubblico, le variabili e i parametri (ha, capi, ecc.) sulla cui base il sostegno viene accordato e le forme di gestione dei provvedimenti di sostegno privilegiando quelle che assicurano il controllo incrociato da parte dei beneficiari sul corretto rispetto degli impegni assunti.

Tali piani regionali dovrebbero essere alla base di *contratti* aventi durata pluriennale (5 anni?), nei quali siano previsti gli impegni di partenariato e le forme di partecipazione finanziaria tra i soggetti pubblici coinvolti (cofinanziamento). L'istituzione a livello regionale di nuclei di valutazione dell'efficienza e dell'efficacia delle misure messe in atto per l'esecuzione dei piani e per il rispetto dei contratti potrebbe essere una soluzione atta a consentire una loro gestione dinamica e flessibile e, all'occorrenza, per segnalare la necessità di una ridefinizione degli obiettivi e per una modifica tempestiva delle politiche.

Ai piani regionali dovrebbero essere conformati gli strumenti di accesso dei beneficiari al sostegno pubblico i quali, analogamente, dovrebbero assumere la veste di contratti unici poliennali riferiti a singoli contraenti (o meglio a una pluralità di singoli contraenti) con individuazione delle responsabilità di ciascun partecipante e delle forme di rendicontazione, controllo e sanzione.

Nel quadro testè descritto il compito delle istituzioni comunitarie e nazionali viene profondamente ridefinito. Esse sono chiamate a perdere gradualmente poteri gestionali, ma resta ad esse il compito fondamentale di attuare le politiche redistributive necessarie alla crescita della coesione e solidarietà tra regioni e Stati membri e di definire le regole a tutela della concorrenza. Esse sono inoltre incaricate dei citati ruoli di animazione, di coordinamento, di analisi e di controllo. L'elenco delle mansioni che si raccolgono sotto questi titoli può essere brevemente presentato:

- individuare le istituzioni locali preposte alla definizione e gestione dei piani di sviluppo regionale e definire, con la necessaria gradualità la ripartizione dei compiti tra centro e periferia;

- stabilire le forme di compartecipazione e di cofinanziamento definendo la modulazione degli interventi in considerazione delle caratteristiche territoriali;
- fornire la necessaria assistenza alla definizione e implementazione dei piani regionali anche attraverso opportune iniziative sul piano della formazione e dell'informazione (ad esempio attraverso la diffusione delle conoscenze relative alle iniziative di maggiore successo);
- garantire la massima trasparenza riguardo alle politiche messe in atto.

7. *Quale programmazione?*

Le linee di azione fin qui proposte definiscono una griglia di obiettivi e di strumenti per una politica improntata a paradigmi alternativi a quelli centrati sul ruolo del mercato. Ma la questione che ora si pone è relativa alla necessità di adeguare i sistemi istituzionali e amministrativi in Europa al compito di garantire efficienza ed efficacia in un quadro inevitabilmente più complesso e in una condizione di maggiore incertezza. Il cambiamento dei paradigmi e del sistema istituzionale e procedurale impone un consistente adeguamento nella strumentazione di controllo dell'efficienza e dell'efficacia delle politiche adottate.

Infatti, in un quadro di politiche settoriali separate l'una dall'altra, gestite centralmente e sostanzialmente concentrate sul governo dei prezzi, il controllo dell'efficienza e dell'efficacia dell'intervento poteva essere in gran parte ottenuto con i normali strumenti amministrativi di fine esercizio: il budget e qualche analisi statistica sull'andamento delle produzioni e delle scorte. L'apparato preposto all'analisi ed al controllo poteva sostanzialmente localizzarsi a livello centrale e la compatibilità tra politiche europee, nazionali e regionali poteva essere affidata semplicemente alla regolamentazione sulle specifiche competenze.

Ma se la definizione di *sviluppo* è fondata sulle interrelazioni settoriali e territoriali e sull'obiettivo della sostenibilità nel lungo termine, il governo delle politiche europee diventa, come già detto, estremamente più complesso. La valutazione dell'efficienza e dell'efficacia delle singole politiche e del complesso della riforma appare un compito assolutamente cruciale per disporre di informazioni tempestive sull'evoluzione del sistema e delle sue parti, per verificare la correttezza delle scelte politiche assunte e l'effetto della loro interazione, per decidere eventualmente di tralasciare alcuni obiettivi e adottarne altri, per testare la validità delle stesse soluzioni istituzionali adottate, per valutare e rimuovere gli ostacoli incontrati in fase di implementazione.

La riforma della politica europea, d'altra parte, non si realizzerà che per fasi, attraverso un difficile processo di *learning by doing* esteso a tutti i livelli istituzionali nel quale le soluzioni tecniche dovranno muoversi di pari passo con il progresso delle capacità organizzative, con il miglioramento delle qualità professionali di tutti gli operatori: soprattutto di quelli impegnati nell'amministrazione.

In particolare lo sforzo dovrà essere concentrato a livello regionale. Non si tratta soltanto di riconoscere che il livello amministrativo locale è stato quello più trascurato dalle politiche centralistiche del passato, per cui spesso bisogna ancora costruire i presupposti per una sua azione efficiente ed efficace. Si tratta anche di prendere atto che, se si vuole attivare una positiva competizione tra le regioni nell'acquisizione del sostegno pubblico in relazione ciascuna alle specifiche

risorse a disposizione ed ai programmi di sviluppo, questa competizione, similmente a quella sul mercato, deve svolgersi su un piano di parità, tra soggetti analogamente attrezzati.

Da questo punto di vista, l'Europa parte in condizioni di grave ritardo, ai divari regionali sotto il profilo economico, sociale, territoriale purtroppo spesso si correlano quelli politico-amministrativi. In queste condizioni anche le politiche per il riequilibrio territoriale e settoriale selettive (quelle ad esempio riservate a specifici territori), rischiano di non essere utilizzate proprio dalle regioni nelle quali la necessità dell'intervento è maggiore. Questo è stato il caso finora di molti interventi strutturali in Europa: dai Programmi Integrati Mediterranei, ai progetti Leader, agli interventi nelle aree degli obiettivi 1 o 5B¹⁴. E' evidente che, "*se il cavallo non vuole bere, non lo si può forzare a farlo*"¹⁵, che cioè le Regioni vanno responsabilizzate sulle scelte che compiono. Ma è anche vero che il *Centro* (l'UE e i singoli Governi nazionali) in base ad una corretta assunzione di responsabilità, non può esentarsi dal compito di garantire su tutto il territorio una reale condizione di *parità competitiva*. Le politiche di riequilibrio territoriale e settoriale sono effettivamente tali se si pongono attivamente il compito di rimuovere gli ostacoli lì dove questo compito è maggiormente difficile.

Da questo punto di vista, l'arretratezza statistica, informativa e metodologica è notevole sia in Europa che nella maggior parte degli Stati membri. Sia le informazioni statistiche che quelle necessarie per una valutazione dell'efficienza e sull'efficacia delle politiche tradizionali sono assolutamente inadeguate¹⁶. Ancor più lo appaiono se ci si pone nell'ottica di una gestione decentrata nella quale i risultati complessivi sono derivati dalla concentrazione tra livelli istituzionali e dal raccordo orizzontale tra i piani regionali. E' necessario dunque uno sforzo straordinario sul fronte della produzione delle informazioni necessarie per il controllo, ma è anche necessario uno sforzo organizzativo che consenta di istituire sia regionalmente che in sede comunitaria una struttura capace di produrre con sistematicità analisi sullo stato del sistema e sull'economicità delle politiche adottate. Gli *uffici di valutazione* possono costituire una soluzione al problema: la programmazione non è dotarsi di piani, ma far funzionare osservatori agroalimentari e uffici di valutazione e controllo.

8. Considerazioni conclusive

Il modello di politica agraria fin qui delineato in questo articolo è ovviamente da completare: l'obiettivo era peraltro quello di proporre una riflessione di

¹⁴ E' stato questo il caso delle indennità compensative

¹⁵ "...while a horse can be prevented from drinking water, it can not be forced to drink. All that the innovators can do is to provide water, so that when a horse choses to drink it may do so readily" A. Premchand, *Government Budgeting and Expenditure Controls. Theory and Practice*, International Monetary Fund, Washington, 1984, p.373.

¹⁶ A nostro avviso appare assolutamente ingiustificabile la mancanza di una conoscenza del consolidato della spesa e delle agevolazioni per l'agricoltura in Europa. Come si può misurare l'efficienza della PAC se manca una analisi della spesa a livello nazionale il Italia la spesa per l'agricoltura di origine comunitaria è pari al 40% del totale delle risorse destinate all'agricoltura. Sotte, Buoncompagni, *An overview on public transfers in the Italian agricultural Policy*, Quaderni di Ricerca, n.48, Università di Ancona, Dipartimento di Economia, 1994.

ordine generale nella quale molte proposte o affermazioni vanno sottoposte al vaglio di una discussione tecnica e politica molto approfondita. Nessuna meraviglia quindi se esse fossero criticate ed emendate.

D'altra parte, le trasformazioni che si sono proposte scontano una questione fondamentale che non è compito del tecnico risolvere: quella della necessaria forza politica per trasformarle in realtà operativa. Qui la responsabilità si allarga: essa non riguarda soltanto i politici o le forze politiche responsabili delle decisioni che saranno prese in tema di riforma della UE e in questa di riforma della PAC. Essa investe più in generale le aree rurali d'Europa e le organizzazioni rappresentative degli interessi in esse allocati. In questo contesto un ruolo decisivo spetta alle organizzazioni degli agricoltori: esse possono contrastare il cambiamento, spinte dai consistenti interessi attuali spesso orientati al breve termine: in questo caso ben difficilmente riusciranno ad arrestare la crisi delle politiche tradizionali nelle campagne. Oppure possono porsi alla guida di esso facendosi protagonisti di un'operazione di ricerca di nuove alleanze e di un progetto di sviluppo delle aree rurali d'Europa.

Bibliografia

1. G.Beccattini (a cura), *Modelli locali di sviluppo*, Il Mulino, Bologna, 1989;
2. S.Brusco, *Piccole imprese e distretti industriali*, Rosenberg & Sellier, Torino, 1989.
3. Comitato Economico e Sociale e del Comitato delle Regioni: Comitato Economico e Sociale (1996), *Parere sul tema: "Il futuro della coesione e le implicazioni a lungo termine per i Fondi strutturali"*, GUCE, n.153/5 del 28.2.1996;
4. Comitato delle Regioni (1996), *Parere del Comitato delle regioni in merito a "le conseguenze regionali della riforma della PAC"*, GUCE, n.129/15 del 2.5.1996
5. European Commission, *Study on alternative strategies for the development of Relations in the field of agriculture between the EU and the associated countries with a view of future accession of these countries*, (Agricultural Strategy Paper) Communication by Mr. Fischer in agreement with Mr van den Broek, EC, Brussels, November 1995.
6. Groupe de Seillac, *Agriculture, société et territoires . Pour une politique européenne*, avril 1993
7. R.Finuola (a cura), *La spesa pubblica in agricoltura*, Istituto Nazionale di Economia Agraria, 1995
8. B.Hervieu, *Les champs du futur*, Editions Julliard, 1994.
9. John Marsh, Stefan Tangermann, *Preparing Europe's Rural Economy for the 21st Century*, LUFPIG, May 1996.
10. G.Orlando, "L'agricoltura nelle aree a industrializzazione diffusa", *La Questione Agraria*, n.4, 1981;
11. A.Premchand, *Government Budgeting and Expenditure Controls. Theory and Practice*, International Monetary Fund, Washington, 1984, p.373.

12. F.Sotte, "Agricoltura, ambiente e sviluppo diffuso. Nuovi problemi per l'economia politica, nuovi obiettivi per la politica economica", in F.Sotte (a cura), *Agricoltura sviluppo e ambiente*, Lega per l'Ambiente, 1987.
13. F.Sotte (Ed.), *The Regional Dimension in Agricultural Economics and Policies*, proceeding of the 40° Seminar of the Europea Association of Agricultural Economists, Ancona (Italy), 1995.
14. F.Sotte, G.Buoncompagni, *An overview on public transfers in the Italian agricultural Policy*, Quaderni di Ricerca, n.48, Università di Ancona, Dipartimento di Economia, 1994.