



Associazione "Alessandro Bartola"
Studi e ricerche di economia e di politica agraria

**Verso una politica agricola
e rurale comune per l'Europa**
(Summary del "Rapporto Buckwell")

Allan Buckwell, Jan Blom, Patrick Commins
Bertrand Hervieu, Markus Hofreither, Heino von Meyer
Ewa Rabinowicz, Franco Sotte, José M. Sumpsi Viñas

“Verso una Politica Agricola e Rurale Comune per l’Europa”

Il rapporto è il risultato di uno studio condotto per la Direzione Generale Agricoltura della Commissione Europea da un gruppo di esperti di nove paesi dell’Unione Europea. Il gruppo raccoglieva complessivamente esperti di economia agraria, sociologia rurale, economia dell’ambiente, analisi di mercato e politica economica.

Il rapporto è pubblicato con l’autorizzazione della Commissione Europea come contributo al dibattito in corso sul futuro della Politica Agricola Comune. Esso non riflette necessariamente l’opinione dei servizi della Commissione e in nessun modo pregiudica la posizione ufficiale della Commissione in argomento.

Nota del curatore:

Il rapporto originale: ***Towards a common agricultural and rural policy for Europe***, del quale pubblichiamo il **Sommario**, è pubblicato in lingua inglese nella Rivista: *European Economy*, n. 5, 1997, edita dalla Direzione Generale per gli Affari Economici e Finanziari della Commissione Europea. La traduzione in italiano è stata curata da Paola Cantarini e Franco Sotte.

Il testo originale in inglese del *Rapporto* è disponibile in Internet per singoli paragrafi nel sito della Direzione Generale Agricoltura della Commissione Europea, all’indirizzo:

http://europa.eu.int/en/comm/dg06/new/buck_en/index.htm.

Lo stesso testo può essere richiesto in un unico file Winword all’indirizzo di posta elettronica dell’Associazione “Alessandro Bartola”: ass-bartola@economia.unian.it

Composizione del gruppo di esperti

Allan Buckwell Coordinatore	Professore di Economia Agraria, Wye College, University of London, distaccato presso la Commissione Europea DG VI/01, da novembre 1995 a luglio 1996
Jan Blom	Economista agrario, Deputy Director, Agricultural Economics Research Institute LEI-DLO, L'Aia, Olanda
Patrick Commins	Sociologo rurale, Rural Economic Centre, Teagasc, Agricultural and Food Authority, Dublino, Irlanda
Bertrand Hervieu	Sociologo, Directeur de Recherche al CNRS, Fondation Nationale des Sciences Politiques, Cevipof, Parigi, Francia
Markus Hofreither	Professore di Economia, Universitaet für Bodencultur, Vienna, Austria
Heino von Meyer	Economista ambientalista, ricercatore / consulente indipendente, Amburgo, Germania
Ewa Rabinowicz	Economista Agraria, Department of Economics, Swedish University of Agricultural Sciences, Alnarp, Svezia
Franco Sotte	Professore di Economia e Politica Agraria, Dipartimento di Economia, Ancona, Italia
José M. Sumpsi Viñas	Professore di Economia Agraria, Universidad Politecnica de Madrid, Spagna

Questo rapporto è un lavoro collettivo del gruppo. E' stato redatto in fasi successive da Allan Buckwell durante il periodo di lavoro del gruppo e sostanzialmente integrato e commentato a cura dell'intero collettivo. Un ringraziamento va ai contributi di tanti altri colleghi il cui numero tale da essere impossibile un elenco completo.

Indice

1. Introduzione: perché è necessario che la politica agricola comunitaria continui ad evolversi.....	5
2. Problemi inerenti ad un'apertura dell'Unione Europea ai paesi dell'Europa centrale ed orientale.....	6
3. Motivi interni di insoddisfazione relativamente alla PAC.....	7
3.1. Gli agricoltori	7
3.2. I consumatori.....	8
3.3. L'ambiente, il paesaggio e la cultura rurale.....	9
3.4. Incoerenza e difformità della PAC.....	9
4. Verso un commercio maggiormente liberalizzato	10
5. Una sintesi delle ragioni per cui la PAC deve continuare ad evolversi	11
6. Obiettivi e principi di una Politica Agricola e Rurale Comune per l'Europa (CARPE).....	12
6.1. Obiettivi	12
6.2. Principali elementi della CARPE.....	13
7. I quattro elementi della CARPE visti in maggiore dettaglio. 15	
7.1. Stabilizzazione del mercato (SM)	15
7.2. Pagamenti per l'ambiente, il paesaggio e la valorizzazione culturale (PAP)	17
7.3. Incentivi allo sviluppo rurale (ISR)	18
7.4. Assistenza transitoria nella fase di aggiustamento (ATA)	20
8. Ulteriore elaborazione della CARPE e sua attuazione.....	23
8.1. Commenti conclusivi	23

Verso una Politica Agricola e Rurale Comune per l'Europa

1. INTRODUZIONE: PERCHÉ È NECESSARIO CHE LA POLITICA AGRICOLA COMUNITARIA CONTINUI AD EVOLVERSI

La società europea ha raggiunto un grado di sviluppo tale che la spesa alimentare rappresenta meno di un quinto della spesa media di una famiglia. Oggigiorno l'agricoltura contribuisce per meno del 2% al prodotto interno lordo dei quindici paesi della Comunità ed occupa poco più del 5% della sua forza lavoro. Pertanto è evidente che sono mutate le priorità sociali per l'agricoltura.

Quaranta anni dopo il Trattato di Roma, l'approvvigionamento alimentare della Comunità non è a rischio. In Europa, sia gli agricoltori che l'industria alimentare intravedono l'opportunità di rifornire, attraverso il commercio, le parti del mondo con un elevato fattore di crescita ma con una base agricola povera, ed in particolare i paesi dell'Asia. È ben noto che il clima temperato e i terreni fertili d'Europa, coltivati da una forza lavoro tecnicamente preparata e ben addestrata, serviti da imprese fornitrici competitive e sostenuti da industrie alimentari all'avanguardia, possono porre l'Europa in una posizione di primo piano sui mercati alimentari globali. Nello stesso tempo, dal momento che gli agricoltori sono per lo più pluriattivi, si verifica nella maggior parte dei paesi europei che in una famiglia agricola il reddito medio deriva solo in parte da attività rurali e per il resto da occupazioni extra agricole.

In queste condizioni, la società europea può cominciare a porsi il problema del modo in cui gli alimenti vengono prodotti, della loro qualità e varietà, degli effetti dei sistemi di produzione sull'ambiente, nonché dello sviluppo equilibrato delle aree rurali. La politica agraria deve adattarsi alle nuove priorità sociali e prestare maggiore attenzione al duplice problema della competitività internazionale e della consapevolezza ambientale. Questi obiettivi non sono necessariamente in contraddizione. È possibile elaborare delle strategie che liberino gli agricoltori dai vincoli delle politiche di controllo dell'offerta e dalla loro funzione principale di produrre alimenti e che li spingano verso il raggiungimento di obiettivi di tutela del territorio.

Il presente rapporto riassume il lavoro di un gruppo istituito per studiare lo sviluppo di una politica rurale maggiormente integrata e rivolta al mercato. L'origine del gruppo e il presente rapporto si pongono in una posizione di continuità rispetto al lavoro svolto dalla Commissione in merito alle implicazioni agricole di un ulte-

riore allargamento della Unione Europea ai dieci Paesi associati dell'Europa centrale ed orientale (PECO). *L'Agricultural Strategy Paper* redatto dalla Commissione nel 1995 concludeva che erano necessarie ulteriori modifiche della PAC. Procederemo prima di tutto ricordando le ragioni di questa conclusione.

Tuttavia, sarebbe un errore grossolano pensare che il problema dell'allargamento sia l'unico o il più importante ai fini di un riesame della PAC. Molti gruppi di interesse agricoli, di consumatori e di soggetti che si preoccupano dello sviluppo rurale pensano che la PAC del dopo Mac Sharry non abbia ancora raggiunto l'equilibrio tra strumenti ed obiettivi. In particolare, la maggiore attenzione prestata al ruolo degli agricoltori come custodi del paesaggio e della natura, il desiderio di spostare l'interesse dalla quantità alla qualità e di meglio integrare l'agricoltura nell'economia rurale, stanno inesorabilmente trasformando la PAC da una strategia agricola settoriale in una delle molte politiche territoriali per aree rurali. Questi sono i temi ricorrenti del rapporto.

2. PROBLEMI INERENTI AD UN'APERTURA DELL'UNIONE EUROPEA AI PAESI DELL'EUROPA CENTRALE ED ORIENTALE

Dal punto di vista economico, nell'ottica di un allargamento ai paesi dell'Europa Centrale ed Orientale, l'attuale politica agricola comunitaria appare inadeguata a causa dei prezzi relativamente alti, della complessa e distorta amministrazione dell'offerta e dell'inadeguatezza delle compensazioni. Se tali incongruenze non venissero risolte e i paesi PECO fossero stimolati ad adottare la PAC più o meno nella sua forma di oggi, si assisterebbe ad un aumento delle eccedenze nette agli attuali livelli di prezzo e di sostegno. Per evitare questo problema, in un mondo impegnato ad eliminare i sussidi alle esportazioni, sarebbe necessaria una stretta operazione di controllo delle produzioni in tutti i PECO e risulterebbe difficile convincere i potenziali Stati Membri che non è nel loro interesse aumentare la produzione di cereali, semi oleosi, zucchero, carne bovina e ovina e latte, così da porsi in grado di negoziare le proprie quote partendo dalla base più alta possibile.

A questo punto si pone un vero e proprio problema di credibilità. I potenziali Stati membri debbono essere posti di fronte alla prova tangibile del fatto che la PAC sarà riformata prima del loro ingresso. Altrimenti perché dovrebbero decidere di adottare una qualunque altra strategia che non sia quella di approfittare delle misure di sostegno del mercato che l'Unione Europea ha creato per se stessa? Questi argomenti sottolineano la necessità di un'ulteriore riforma della PAC, rivolta verso un sistema agricolo maggiormente

orientato al mercato, che al tempo stesso riduca l'onere sopportato dai consumatori ed elimini la necessità di sussidi alle esportazioni e di una gestione controllata dell'offerta.

Al tempo stesso i PECO devono accelerare la loro ristrutturazione agricola e creare competitività nei settori agro-alimentare e distributivo migliorando i livelli qualitativi e l'efficienza. Appare anche chiaro che l'agricoltura dei suddetti paesi necessita di notevoli adattamenti per poter incrementare la produttività del lavoro. Ne consegue che probabilmente sarà indispensabile un ulteriore e forse molto consistente spostamento di manodopera dal settore primario, ma, a tal fine, dal punto di vista dei costi, è probabilmente più efficace stimolare le attività e l'occupazione rurali che non dover risolvere il problema di una massa di persone disoccupate e demotivate che si spostano verso i centri urbani. Questo sottolinea l'esigenza di azioni di sviluppo rurale di tipo globale in quelle zone. Possono essere anche necessari interventi di miglioramento dell'ambiente. Infatti, alcune aree hanno sofferto di gravi problemi di inquinamento industriale che devono ancora essere risolti, senza considerare i danni provocati da una agricoltura collettivizzata su larga scala i cui postumi restano ancora da trattare. Da quanto detto si evince che, in merito all'importanza da attribuire alla politica agricola e rurale, non esiste contraddizione tra le esigenze dei potenziali Paesi membri dell'Europa dell'Est e del Centro e gli attuali Paesi membri dell'Unione Europea.

3. MOTIVI INTERNI DI INSODDISFAZIONE RELATIVAMENTE ALLA PAC

3.1. Gli agricoltori

Gli agricoltori non la pensano tutti allo stesso modo. Al momento molti di essi stanno attraversando un periodo di prosperità, mentre altri lottano ancora con l'esiguità delle risorse in condizioni difficili. Tre preoccupazioni sono emerse a partire dalla riforma del 1992: le incertezze circa le compensazioni agli agricoltori per seminativi e bestiame; i limiti imposti dalla politica di contenimento dell'offerta, e infine un prolungato senso di frustrazione per la complessità della PAC. Il sistema degli indennizzi presenta cinque punti deboli: la loro palese visibilità; la debole giustificazione di compensazioni perenni a fronte di un cambiamento *in tantum* della politica agricola; la mancanza di un rapporto diretto tra danno e compensazione; il non pieno disaccoppiamento; e infine il fatto che i maggiori indennizzi vanno agli agricoltori più ricchi, proprietari delle imprese agricole di maggiori dimensioni. La risposta di alcune organizzazioni agricole a questa vulnerabilità delle norme è stata la ricerca di

giustificazioni alternative per le compensazioni. Una possibilità in tal senso consiste nell'includerle sotto la voce "tutela della campagna". Tuttavia, se le compensazioni non vengono comprese all'interno di una politica ambientale esplicita e chiaramente pianificata, la giustificazione si rivelerà una via senza sbocco che non accontenterà nessuno.

3.2. I consumatori

I consumatori alimentari devono sostenere il peso di prezzi più alti dovuti alla PAC, anche se questo raramente emerge come problema politico. Maggiore preoccupazione desta la percezione che la PAC ha incoraggiato l'incremento dei raccolti e della produzione zootecnica spingendo gli agricoltori a ricercare più la quantità che la qualità. Esiste il sospetto che l'incentivazione alla produzione rappresenti di per sé una minaccia all'integrità degli alimenti. Se la maggiore disponibilità alimentare viene perseguita a spese della sicurezza, della conservazione dell'ambiente e della salute del bestiame, con il risultato di un surplus delle scorte di prodotti agricoli, essa finirà con il costituire una buona ragione per eliminare gli incentivi che causano sovrapproduzione.

In tante occasioni gli alti costi di bilancio hanno spinto verso riforme della PAC, dal momento che la politica agricola assorbe gran parte delle risorse dell'Unione Europea. Agli inizi della Comunità Europea la PAC era vista come una forza di coesione e di integrazione. Ma successivamente, di fronte all'aumentare del suo budget, soprattutto della quota necessaria a far fronte ai problemi della sovrapproduzione, la credibilità politica della PAC è notevolmente diminuita. Al momento, in molti se non in tutti gli Stati membri, è comune riscontrare, a parte gli interessi agricoli, una rituale condanna degli sprechi della PAC, del modo in cui vengono distribuiti i benefici che vanno in maniera sproporzionata agli agricoltori più ricchi, nonché della spinta che la PAC fornirebbe alla intensivizzazione delle coltivazioni. Queste critiche acquistano nuova forza in un momento in cui la politica comunitaria considera prioritario il problema della disoccupazione. È difficile giustificare il fatto che la UE spenda metà del suo budget, una somma di 45 miliardi di ECU, a beneficio di un gruppo di persone, circa sette milioni di agricoltori, i quali hanno già un lavoro e spesso considerevoli ricchezze, mentre oltre 18,5 milioni di persone sono senza lavoro e senza attività produttive. Il concetto acquista nuova forza ora che ci si avvicina alle ultime tappe dell'unione economica e monetaria. Quasi tutti gli Stati membri trovano difficile aderire alle condizioni di Maastricht, soprattutto a causa del deficit pubblico. Questo comporta, nella gran parte dei casi, un riesame di tutti i programmi

pubblici alla ricerca di soluzioni per ridurre la spesa e contenere il disavanzo. In tali condizioni, quando si programmano tagli all'istruzione, alla sanità e alla previdenza, non è facile sostenere che i programmi agricoli dovrebbero costituire un'eccezione.

3.3. L'ambiente, il paesaggio e la cultura rurale

È indiscusso che vi siano problemi ambientali causati dall'agricoltura. Esiste un conflitto fondamentale tra numerosi sistemi di coltivazione intensiva e di allevamento del bestiame e molti aspetti ambientali. Nella corsa a migliorare la produttività agricola dopo la seconda guerra mondiale, è stato procurato grave danno all'ambiente. Tuttavia è difficile attribuire questi danni alla PAC. Dal momento che si è avuto lo stesso sviluppo tecnico in tutti i Paesi avanzati con le medesime conseguenze ambientali, la spiegazione non può essere ricercata nella PAC per le sue diverse forme di intervento e per la sua differente intensità nel sostegno economico concesso agli agricoltori. Ad ogni modo bisogna riconoscere che il forte sostegno dei prezzi, la particolare distribuzione delle compensazioni tra i vari prodotti e alcune delle misure strutturali adottate hanno effettivamente danneggiato l'ambiente. Il danno, che avrebbe potuto essere evitato, è principalmente da imputarsi ad una eccessiva espansione ed intensificazione dell'agricoltura. D'altra parte è errato credere che la PAC abbia avuto sull'ambiente effetti solo negativi. Al contrario, i programmi messi in atto sulla base del regolamento agro-ambientale (2078/92), e alcuni provvedimenti relativi a misure strutturali dell'Obiettivo 1 e 5b, stanno giocando un ruolo positivo nella protezione dell'ambiente. Si sostiene inoltre che la PAC consente il mantenimento della produzione in alcuni sistemi che non sarebbero sopravvissuti nelle condizioni del mercato mondiale, con importanti conseguenze per il mantenimento e la tutela delle caratteristiche ambientali e paesaggistiche.

3.4. Incoerenza e difformità della PAC

La PAC non è una politica equilibrata. Lo squilibrio deriva soprattutto dalla sua eccessiva dipendenza dall'uso di politiche di mercato a spese di misure di sviluppo rurale, ambientale e strutturale. L'incoerenza si manifesta anche tra i vari aspetti della PAC: tra politica strutturale e politica di mercato, tra politica di mercato e politica ambientale, e tra politica strutturale e ambientale, ed appare evidente anche all'interno di ciascuna delle tre branche. Molte delle incoerenze sono il risultato di anni di misure aggiuntive introdotte per far fronte di volta in volta ai problemi emergenti. Di rado si sono realizzate radicali trasformazioni delle politiche o delle regola-

mentazioni adottate, in genere nuove norme sono state aggiunte alle vecchie. Questo di solito è avvenuto tramite l'introduzione di pacchetti di misure politicamente bilanciate contenenti variabili sufficienti a consentire la differenziazione e le eccezioni, sì da permettere ad ogni Stato membro di vedere soddisfatti alcuni dei suoi interessi. Tuttavia l'equilibrio è stato raggiunto al costo di rendere la politica estremamente complicata e via via meno omogenea.

4. VERSO UN COMMERCIO MAGGIORMENTE LIBERALIZZATO

Con l'accordo sull'agricoltura siglato nell'ambito dell'Uruguay Round (AAUR), l'Unione Europea ha assunto diversi impegni per quanto riguarda l'accesso ai mercati, il sostegno alle agricolture nazionali, i sussidi alle esportazioni e i regolamenti sanitari e fitosanitari, i quali tutti esercitano ora una reale limitazione nelle scelte. A parte il significato indubbio degli impegni specifici, l'AAUR è importante perché segna un accordo tra le parti aderenti alla OMC (Organizzazione Mondiale per il Commercio) a lavorare insieme per ridurre progressivamente l'impiego di misure che limitano e distorcono il commercio dei prodotti agricoli. L'introduzione dell'agricoltura nella OMC è significativa perché indica che in futuro non sarà più possibile trascurare l'Articolo 24, secondo il quale le aree di libero scambio si devono riferire sostanzialmente a "tutto il commercio" nei paesi interessati. L'Unione Europea sta aumentando il numero di queste aree preferenziali, ad esempio stipulando accordi con la Turchia, il Mediterraneo e il Sud Africa e prima o poi sarà necessario stabilire un calendario per l'accesso al mercato dell'Unione Europea dei prodotti agricoli da esse provenienti. Il rafforzamento delle procedure per la soluzione delle dispute nell'ambito della OMC rappresenta qualcosa di più di una vuota minaccia.

Si pensa in genere che la PAC possa sopravvivere per tutta la durata dell'AAUR senza grandi cambiamenti (benché il collasso del mercato dei bovini nel Regno Unito dopo la paura del morbo della mucca pazza nel 1996 abbia reso indispensabile una riforma del settore). Tuttavia, nei prossimi dieci anni, anche senza un allargamento verso Est, sarà necessario introdurre alcune modifiche nella PAC in previsione sia di una riduzione della protezione delle importazioni, che di una contrazione delle compensazioni concesse all'interno dei vari paesi e dei sussidi alle esportazioni. È possibile che vengano sotto tiro anche le compensazioni per i seminativi che chiaramente non sono disaccoppiate dalle decisioni produttive. Anche se questi pagamenti dovessero essere del tutto sganciati dalla produzione, essi non potrebbero che essere transitori. Compensazioni permanenti sono giustificabili solo se effettuate in cambio di

una erogazione legittima di beni e servizi di interesse collettivo. Le categorie che rientrano in questa dicitura sono l'ambiente rurale, i beni culturali e paesaggistici e lo sviluppo rurale. Ecco quindi l'importanza di definire tali beni di interesse collettivo e di essere certi che i pagamenti siano effettivamente conseguenti alla loro produzione. Molta dell'attenzione internazionale sarà indubbiamente rivolta in futuro alle compensazioni e agli indicatori agricoli. La scatola verde deve essere veramente verde.

La sfida più dura da parte della OMC alla PAC riguarda le limitazioni del volume e del valore delle esportazioni sussidiate. L'Unione ha solo due modi per impedire l'accumulo delle scorte invendute: o accettare che i propri giorni come esportatore di granaglie e latticini siano contati, e quindi applicare restrizioni più rigide all'offerta; oppure ridurre i prezzi al livello internazionale per evitare la necessità di sussidiare le esportazioni. Questi problemi vengono presi molto sul serio dai più grossi agricoltori negli Stati membri orientati verso le esportazioni e anche dall'industria alimentare europea, la quale prevede la possibilità di esportare nei paesi asiatici e al tempo stesso si rende conto che un rafforzamento dei vincoli sulle esportazioni sussidiate rappresenta una minaccia alla sua capacità di trarre vantaggio dalla crescita del mercato. Se non riesce ad ottenere l'eliminazione dei vincoli, l'industria cercherà di ricollocare la produzione e cercare i fornitori al di fuori dell'UE, che di conseguenza verrebbe a perdere posti di lavoro.

5. UNA SINTESI DELLE RAGIONI PER CUI LA PAC DEVE CONTINUARE AD EVOLVERSI

La legittimità della PAC è in pericolo. Nel corso degli anni essa è stata accettata dai consumatori e dai contribuenti perché esisteva la convinzione che i contadini fossero un gruppo meritevole di cittadini, che lavoravano sodo, garantivano la sicurezza alimentare, producevano con qualunque clima e si prendevano cura delle campagne. Tuttavia, il ricordo della carenza di alimenti ha lasciato gradualmente il posto alle preoccupazioni circa la loro genuinità; la scarsità è diventata eccedenza; gli agricoltori stessi si sono trasformati in imprenditori e in nuclei familiari pluriattivi e spesso, in questo processo di trasformazione, hanno sviluppato coltivazioni a danno dell'ambiente rurale. Quando la produttività, la stabilità del mercato degli alimenti e la sicurezza erano visti come i principali problemi, era logico basare la politica agricola su una organizzazione comune dei mercati.

Questi problemi agricoli sono stati in gran parte risolti. L'Unione Europea è diventata il più grande fornitore di beni industriali e di

servizi del mondo con un libero mercato interno. Ha anche acquisito una posizione di primo piano nei mercati alimentari a livello mondiale. È chiaramente insostenibile per un grande esportatore agricolo mantenere i propri prezzi più alti di quelli dei concorrenti.

È essenziale che anche i potenziali Stati membri capiscano i motivi che spingono ad un cambiamento della PAC. Sarebbe estremamente negativo (per essi) se venisse creata negli agricoltori l'aspettativa di poter aderire all'Unione Europea con i sostegni economici illimitati nel tempo garantiti dalla PAC tradizionale degli anni Ottanta. Si sostiene che nessuno dei tre principali elementi della PAC, nemmeno di quella del dopo Mac Sharry, si adatti ai PECO. Gli alti prezzi garantiti alla produzione agricola, i controlli dell'offerta e le compensazioni sono fattori che devono tutti essere modificati prima di qualsiasi allargamento dell'Unione o perlomeno prima che il periodo transitorio sia finito.

6. OBIETTIVI E PRINCIPI DI UNA POLITICA AGRICOLA E RURALE COMUNE PER L'EUROPA (CARPE)

6.1. Obiettivi

L'obiettivo della CARPE è quello di assicurare una politica agricola e rurale economicamente efficiente e ambientalmente sostenibile e stimolare lo sviluppo integrato delle aree rurali dell'Unione Europea.

Ciascuno di questi elementi si basa sui Trattati Europei: Articolo 39 del Trattato di Roma e Articolo 130a del Trattato dell'Unione Europea (Maastricht).

La nuova politica dovrebbe essere maggiormente integrata sotto parecchi aspetti. Prima di tutto i tre elementi, agricoltura efficiente, sostenibilità ambientale e sviluppo rurale dovrebbero essere più bilanciati che in passato. In questo modo l'agricoltura sarebbe meno antagonista e meglio integrata nello sviluppo rurale. Tale politica sarebbe anche più libera di stimolare gli abitanti dei singoli paesi - siano essi soggetti singoli (agricoltori o non agricoltori), o collettivi come organizzazioni comunitarie - in direzione della creazione di attività sostenibili nelle aree rurali, invece di incentrarsi in un'unica prospettiva settoriale. In secondo luogo, l'intenzione della CARPE è di eliminare molte delle distorsioni e degli squilibri che hanno eccessivamente stimolato alcuni settori a spese di altri e spinto gli agricoltori ad abbandonare produzioni differenziate e di qualità elevata. In terzo luogo, l'agricoltura Europea verrebbe ad essere meglio integrata nel sistema agro-alimentare mondiale dal quale si è isolata in passato.

I principi che dovrebbero ispirare la CARPE sono l'accordo con gli obiettivi generali dell'Unione Europea e la sussidiarietà. Le misure dovrebbero essere dirette verso obiettivi specifici e disaccoppiate dalla produzione agricola. Il passaggio dalla PAC alla CARPE dovrebbe avere come conseguenza la semplificazione sia della definizione che della implementazione delle misure da adottare.

6.2. Principali elementi della CARPE

Una politica che, partendo dalla PAC, si proponga di raggiungere i suddetti obiettivi dovrebbe contenere quattro elementi fondamentali:

- 1) Stabilizzazione del mercato (SM)
- 2) Pagamenti per la tutela dell'ambiente, del paesaggio e della cultura rurale (PAP)
- 3) Incentivi allo sviluppo rurale (ISR)
- 4) Assistenza transitoria all'aggiustamento (ATA)

Il sostegno dei prezzi di mercato attraverso le OCM dovrebbe contrarsi ulteriormente nel momento in cui essi vengono gradualmente portati a livello dei mercati mondiali. Ciò che resta è solo la stabilizzazione del mercato (SM). Le attuali politiche agro-ambientali e strutturali della PAC andrebbero trasformate rispettivamente in compensazioni per la tutela dell'ambiente, del paesaggio e dei valori culturali (PAP) e in incentivi allo sviluppo rurale (ISR). Esse potrebbero gradualmente assumere consistenza ed assorbire una maggiore quantità delle risorse di bilancio, il che significa che gran parte dell'attuale spesa per il sostegno al mercato può essere riorientata verso l'una o l'altra di queste politiche, assumendo conseguentemente il sostegno economico una più consistente giustificazione. La velocità del processo di trasformazione dipende dalla capacità di definire e giustificare a livello delle regioni obiettivi tali da legittimare tali forme di sostegno. L'altro importante cambiamento che viene suggerito è la trasformazione delle compensazioni introdotte nella riforma del 1992 in una forma di assistenza transitoria per l'aggiustamento (ATA), nonché una loro progressiva riduzione a mano a mano che il sostegno economico passa gradualmente alle politiche per l'ambiente e lo sviluppo rurale.

I quattro elementi di cui sopra verranno descritti più dettagliatamente in seguito. Il primo di essi, la stabilizzazione del mercato (SM), mira a creare una rete protettiva per merci che possono essere soggette a fluttuazioni incontrollabili del mercato. I pagamenti a favore dell'ambiente, del paesaggio e dei valori culturali (PAP) sono orientati alla protezione e allo sviluppo del patrimonio ambientale e

culturale, oltre che a valorizzare le risorse e il tessuto sociale delle aree rurali. In teoria, questo tipo di sostegno dovrebbe interessare tutto il territorio. La proposta contiene una clausola molto importante. Gli aiuti vengono chiamati pagamenti, non sussidi o rimesse, in quanto vengono pagati con denaro pubblico coloro che forniscono servizi ambientali di interesse collettivo. Si tratta di pagamenti per servizi, e non di trasferimenti assistenzialistici. Per questo motivo, essi non sono dovuti se il servizio non viene fornito. Ciò significa che debbono essere definiti e giustificati su base obiettiva in rapporto a specifiche finalità e vanno previste le opportune forme di valutazione e monitoraggio. Il terzo elemento, gli incentivi allo sviluppo rurale (ISR), riguarda tutti gli aspetti dello sviluppo rurale, compreso quello agricolo, ma mira soprattutto a stimolare l'impiego non agricolo delle risorse dell'impresa agricola o delle risorse connesse all'esercizio dell'agricoltura. Il quarto elemento, l'assistenza temporanea all'aggiustamento, ha lo scopo di facilitare il passaggio da una politica agricola ad una politica rurale.

I primi tre elementi (SM, PAP e ISR) hanno carattere duraturo. L'ultimo (ATA), come è implicito nella sua denominazione, prevede una forma di sostegno transitorio. Mentre la stabilizzazione del mercato rimane un elemento definito su base settoriale e relazionato ai singoli prodotti, i compensi attribuiti per la protezione dell'ambiente e del paesaggio dovrebbero essere definiti e amministrati a livello locale. Resta da decidere se l'assistenza transitoria all'aggiustamento debba essere computata sulla base delle rese storiche per ettaro o per capo di bestiame oppure se vada riferita ai soggetti, cioè agli agricoltori ed alle altre persone che curano la terra.

La politica di cui si è detto non offre un sostegno economico diretto agli agricoltori, al contrario cerca di incoraggiarli a guadagnarsi un reddito decente fornendo servizi pubblici e privati e intraprendendo altre attività economiche, sempre restando in campagna. Il reddito degli agricoltori può migliorare in molti modi. Essi verranno liberati dai vincoli relativi alla produzione e, dove questo sarà possibile, potranno espandersi sui mercati. Altri scopriranno che adattando i loro sistemi di agricoltura per fornire beni pubblici di tutela dell'ambiente e del paesaggio possono anche riuscire a vendere i propri prodotti di qualità elevata, differenziati a seconda delle regioni, a prezzi più alti. In questa trasformazione essi potrebbero essere aiutati a migliorare la produttività e il marketing. Inoltre, è possibile usare alcune risorse agricole come il lavoro e la terra per derivare un reddito da attività non agricole (ISR). Infine, almeno per un certo tempo, a sostegno dei cambiamenti di atteggiamento e

di attività, gli agricoltori potranno beneficiare dell'assistenza transitoria prevista per la fase di aggiustamento (ATA).

7. I QUATTRO ELEMENTI DELLA CARPE VISTI IN MAGGIORE DETTAGLIO

La proposta è quella di ridurre in modo consistente i prezzi istituzionali fissati con la riforma del 1992. Nel caso dei principali seminativi, il taglio del 30% nel periodo 1993-95 ha praticamente eliminato il divario tra i prezzi del grano e dell'orzo europei e quelli del resto del mondo. Resta ora da assicurarsi che esso non si ripresenti in futuro. Questo significa collegare i prezzi d'intervento al prezzo internazionale; al tempo stesso andrebbero eliminate le compensazioni per il set-aside e ridotti i dazi sulle importazioni. Date le attuali aspettative circa il mercato delle granaglie, è possibile che tali interventi risultino pressoché indolori. Il vero problema riguarda la possibilità di adottare gli stessi procedimenti per il latte, la carne bovina e lo zucchero. Si può prevedere che per il latte sarà indispensabile un cambiamento del prezzo simile a quello messo in atto per i cereali nel 1992, e cioè un taglio del 30%, mentre sarà probabilmente necessaria una diminuzione meno consistente per la carne bovina e per lo zucchero. Perché si tratti di una politica veramente bilanciata, è necessario che venga anche prevista una riforma del regime riguardante frutta e verdura. Restano altri settori come quello del vino, dell'olio di oliva, del tabacco e del cotone che dovranno subire comparabili riforme.

7.1. Stabilizzazione del mercato (SM)

Le operazioni di cui sopra renderanno i mercati europei soggetti a maggiore instabilità. In genere si è d'accordo sul fatto che l'agricoltura presenti caratteristiche peculiari le quali giustificano alcune misure di sostegno pubblico per far fronte ai rischi che essa deve affrontare. Ora, se è vero che gli agricoltori possono e debbono intraprendere alcune azioni per fronteggiare i suddetti rischi, è anche vero che il settore pubblico deve intervenire. La società europea non accetterebbe una drastica penuria dei principali generi alimentari, e nemmeno prezzi troppo elevati o un improvviso declino del mercato con conseguenti situazioni di bancarotta degli agricoltori (le cui conseguenze ovviamente si ripercuoterebbero al di fuori del settore agricolo propriamente detto). Nelle zone più povere dell'Unione Europea, e nei possibili futuri Stati membri, dove la spesa alimentare rappresenta un terzo o anche di più della spesa totale, un aumento improvviso ed elevato dei prezzi avrebbe ripercussioni a livello macroeconomico. Pertanto è giustificata l'adozione di alcune politiche di stabilizzazione da parte del settore pubblico.

Le tre possibili forme di intervento sono: amministrazione del mercato a breve termine tramite acquisti pubblici a livello interno e misure di controllo alle frontiere, gestione delle scorte a medio termine e programmi di assicurazione dei ricavi di vendita o del reddito. L'Unione Europea generalmente sarebbe portata a preferire le prime due misure, in quanto dispone sia degli strumenti che dell'esperienza per metterle in atto. Tuttavia, se si decidesse di continuare con questi metodi già sperimentati, sarebbe importante che essi contenessero al loro interno gli strumenti di salvaguardia atti a garantire che la stabilizzazione non scivoli di nuovo verso forme sistematiche di sostegno e di protezione. Un mezzo è quello di modificare i regolamenti di modo che la finalità di stabilizzazione sia chiara e anche di ridefinire i prezzi di intervento armonizzandoli con quelli dei mercati mondiali. Per esempio, il prezzo di intervento per i cereali potrebbe essere rappresentato da una percentuale fissa della media mobile del prezzo internazionale. In questo modo l'intervento rivestirebbe carattere di eccezionalità, essendo giustificato solo quando si tratti di evitare un crollo del prezzo. Anche le misure di controllo delle frontiere potrebbero avere un ruolo nella stabilizzazione. È stato convenuto nell'Uruguay Round che i Paesi contraenti possono difendere il loro mercato interno contro aumenti improvvisi delle importazioni o la caduta dei prezzi all'importazione mediante forme di salvaguardia, come ad esempio i dazi doganali. Pertanto si tratta di uno strumento accettato a livello internazionale per la stabilizzazione dei prezzi interni di mercato.

Nonostante l'apparente vantaggio la soluzione di puntare sullo strumento delle assicurazioni non viene adottata come asse portante della politica in nessun Paese. Dove questa soluzione è usata, essa si limita a proteggere i produttori delle principali *commodities*, ma non è disponibile per tutti gli agricoltori. La sua applicabilità nella situazione dell'Unione Europea non va esclusa a priori, ma richiede ulteriori analisi. I problemi a lungo termine dell'instabilità dei mercati internazionali, della sicurezza alimentare e della disponibilità di scorte in caso di penuria sono estremamente importanti, tanto più ora che sia in Europa che negli Stati Uniti è stata abbandonata la politica dell'accumulo delle scorte. Pertanto, tali forme di intervento non vengono trattate in questo rapporto perché richiedono consultazioni e accordi a livello internazionale che vanno oltre i limiti della PAC o della normativa che ne prenderà il posto.

7.2. Pagamenti per l'ambiente, il paesaggio e la valorizzazione culturale (PAP)

Il principio su cui si basa questa politica della CARPE è che gli agricoltori forniscono beni e servizi per cui non vengono ricompensati dal mercato ed è quindi necessario che specifiche misure siano poste in essere al fine di fornire appropriate forme di incentivo e compensazione. Nella loro forma più pura, i pagamenti sono offerti per evitare che vi sia una carenza dei servizi a beneficio dell'ambiente e del paesaggio. Essi non sono previsti nel caso in cui l'erogazione di tali servizi non comporti costi aggiuntivi per gli agricoltori. La proposta è quella di adottare un approccio a più livelli per raggiungere obiettivi relativi alla valorizzazione dell'ambiente, del paesaggio e degli aspetti culturali del mondo rurale.

Al livello più elementare, livello 0, vi sono le condizioni che tutti gli agricoltori e gli altri gestori della terra devono rispettare senza per questo essere pagati. Si tratta di standard ambientali definiti dalla legge. La società rivendica alcuni diritti basilari di proprietà come l'acqua e l'aria pulite, un territorio agricolo ben curato, alimenti sani e animali ben custoditi. Oltre questo, vi è il riconoscimento che i diritti di proprietà spettano all'agricoltore e al proprietario terriero e se la società desidera che essi producano altri benefici per l'ambiente e il paesaggio, allora è ragionevole pensare che essi debbano essere pagati. A questo scopo si propongono altri due gradi o livelli di sostegno, i quali potranno essere applicati a tutti gli ecosistemi e a tutti i paesaggi che richiedano cure maggiori che non quelle definite dalla legislazione obbligatoria relativa al livello 0 e ad altri servizi ambientali "di interesse pubblico" resi da agricoltori e amministratori di terreni.

Queste politiche si basano su contratti pluriennali di fornitura-acquisto. Gli acquirenti, e cioè le autorità regionali, stipulano un contratto con i fornitori - agricoltori e amministratori - per la tutela o il miglioramento di certi habitat e paesaggi e la prestazione di altri servizi rurali. Il livello 1 si riferisce a sistemi di coltivazione che producono un beneficio per la natura; tali sistemi e quindi i pagamenti ad essi correlati, potrebbero interessare gran parte del territorio europeo. Il secondo livello, livello 2, riguarda forme di gestione ambientale specifiche, che interessano aree più limitate e comportano un'azione più intensiva da parte dei soggetti agricoli per raggiungere effetti di maggiore rilevanza sull'ambiente e sul paesaggio.

Il programma PAP deve essere implementato su base regionale, in rapporto alla diversità delle condizioni e dei problemi ambientali in Europa e al largo spettro di motivazioni ad essi relative. Tutte le regioni dovranno dotarsi di soluzioni istituzionali che consentano di

riunire assieme i principali proprietari, coloro che gestiscono la terra e i gruppi ambientalisti al fine di definire appropriati programmi per l'uso della terra a livello regionale. Naturalmente tali programmi vanno integrati con quelli relativi allo sviluppo rurale discussi nella sezione 7.3. Nell'ambito della procedura ora descritta, è previsto che, tra un certo numero di programmi PAP proposti dalla Comunità Europea, siano selezionati quelli più pertinenti per la regione. La normativa della Comunità Europea definirà i principi e i requisiti per l'ottenimento del sostegno economico e all'interno di essi gli obiettivi precisi, gli indicatori e i pagamenti verranno decisi a livello locale. I compensi per i progetti di livello 1 e 2 saranno basati su contratti pluriennali tra le autorità regionali (acquirenti) e i soggetti agricoli (fornitori) nei quali saranno stabiliti i benefici da produrre e i pagamenti corrispettivi. Per ottemperare ai principi di cui alla sezione 6.1, gli agricoltori e gli amministratori di terre saranno pagati in rapporto ai beni e ai servizi che si impegnano per contratto a fornire. Tali pagamenti vanno sganciati dalle decisioni relative alla produzione. I programmi ambientali devono porsi obiettivi precisi e prevedere indicatori e norme di controllo. Nel caso in cui i termini del contratto non vengano rispettati o i servizi non siano erogati, devono essere previste sanzioni.

Il comune contesto europeo è necessario per due ragioni: innanzi tutto, per assicurarsi che non vi siano abusi volti a distorcere la competizione nei mercati e poi perché si ritiene che per motivi di coesione, in alcuni stati o regioni debba esservi un grado elevato di finanziamento europeo di tali servizi. Il finanziamento europeo implica la presenza di forme di controllo. Verrà probabilmente richiesto a tutti i Paesi e anche alle regioni un intervento finanziario perché sia garantito un interesse nazionale nella formulazione di programmi veramente validi. Una volta definiti i meccanismi necessari ad eliminare i rischi di una utilizzazione distorta, i singoli Stati potrebbero mettere a punto e finanziare programmi per ottenere una maggiore produzione di benefici ambientali in base alle proprie preferenze e a proprie spese.

7.3. Incentivi allo sviluppo rurale (ISR)

Così come rurale non è sinonimo di agricolo [N.d.T.: nelle altre lingue europee, il termine "rurale" ha un'accezione più ampia e più nettamente distinta da "agricolo" che in italiano], sviluppo rurale ha un significato molto più ampio di sviluppo agricolo. Pertanto una politica comune di sviluppo rurale non riguarda soltanto gli agricoltori e l'agricoltura. Un tempo l'agricoltura era il principale settore e il più importante datore di lavoro nelle aree rurali, ma non è più così. La CARPE, ovviamente, riguarderà gli agricoltori,

l'agricoltura e le attività correlate alla produzione di alimenti; tutto questo sarà sempre una parte fondamentale delle politiche rurali che tuttavia non si esauriranno qui. Allo stesso modo la CARPE non può occuparsi di tutti o della maggior parte dei problemi delle aree rurali. Il suo ruolo consiste nel contribuire a quegli aspetti dello sviluppo rurale che si rifanno direttamente o indirettamente alle questioni riguardanti l'uso della terra. Nel far questo la CARPE si pone in parallelo alle altre politiche pubbliche che riguardano le regioni rurali: per la sanità, l'istruzione, la casa, i trasporti, la sicurezza sociale e le infrastrutture.

Un'importante funzione dei fattori che compongono la CARPE è quella di stimolare lo sviluppo istituzionale nelle regioni più povere. Non è per caso che gli stati membri più importanti e le regioni maggiormente sviluppate riescono ad assicurarsi una quota più ampia dei fondi destinati dall'Unione Europea alle politiche strutturali. Infatti essi hanno la migliore organizzazione regionale e locale, e quindi sono meglio informati sulle procedure e sui requisiti necessari a trarre vantaggio dalle forme di assistenza allo sviluppo nazionali e comunitarie. Ciò che serve è un significativo programma atto a stimolare, unire, preparare e incoraggiare le autorità locali, quelle regionali, i gruppi di interesse degli agricoltori e dei proprietari fondiari e le più importanti organizzazioni ambientaliste. Lo scopo è quello di imparare, per quanto possibile, dai modelli delle regioni meglio organizzate e di raccogliere l'esperienza e le informazioni di queste regioni a beneficio delle istituzioni locali. Un rilevante contributo può essere dato dalle esperienze maturate in alcuni programmi LEADER dell'UE e dall'azione di monitoraggio svolta dall'Osservatorio associato a quegli stessi programmi.

Gran parte di questa attività può essere concentrata su compiti concreti. Uno dei più importanti, all'inizio, consiste nella elaborazione di un piano di sviluppo regionale di tipo onnicomprensivo, e cioè volto ad abbracciare tutti gli aspetti dello sviluppo di una regione da cui dovrebbe derivare la scelta di quei programmi, tra i tanti offerti dalla CARPE, che possono essere implementati: programmi per la valorizzazione dell'ambiente, del paesaggio e delle risorse culturali, incentivi allo sviluppo rurale e tutti i piani di una certa rilevanza finanziati a livello nazionale. Pertanto la programmazione va fatta dalle regioni ma coinvolgendo le autorità nazionali. Successivamente l'implementazione verrà in gran parte effettuata a livello locale. Lo stesso processo di ideazione di piani regionali per lo sviluppo ambientale ed economico della regione ha la capacità di operare un'integrazione tra i vari livelli di governo, locale, regionale, nazionale e dell'Unione Europea. Esso dà anche espressione concreta al concetto di partnership tra queste istitu-

zioni e i gruppi interessati che vengono a condividere le responsabilità. Una volta che il programma è in atto, sarà necessario un monitoraggio continuo assieme ad una precisa valutazione dell'efficacia degli suoi elementi alla luce della CARPE.

Il programma di incentivi allo sviluppo rurale integrerà le azioni previste dagli Obiettivi 1, 5a, 5b e dal programma Leader, consentendo un approccio più vasto, integrato e semplificato. GLI ISR dovrebbero coprire in teoria tutto il territorio dell'Unione Europea. Le azioni che ogni regione potrà intraprendere debbono essere previste all'interno di una regolamentazione globale dell'Unione. Questa definizione e applicazione delle politiche dall'alto verso il basso è necessaria per assicurare che la competizione tra le varie regioni non sia distorta, dopodiché le decisioni si muoveranno dal basso verso l'alto.

All'interno dei programmi ISR, sono previste iniziative sia per lo sviluppo agricolo che per un più ampio sviluppo rurale. In linea di principio, non esiste una distinzione tra questi due aspetti, tranne che i beneficiari del primo tipo di politiche sono gli agricoltori. Dovrebbe essere importante per questi ultimi constatare che possono avvalersi esattamente degli stessi programmi che tutelano interessi non agricoli nelle regioni rurali. È prevedibile che gli incentivi allo sviluppo rurale rappresentino una parte consistente della CARPE, in quanto i problemi da affrontare sono profondi e ricorrenti. Tuttavia, una volta che l'apparato istituzionale sarà messo a regime, e che i piani iniziali di sviluppo rurale saranno stati elaborati, i gruppi locali, gli agricoltori (singoli) e gli altri soggetti saranno sostenuti una tantum o sporadicamente, di certo non con continuità. Il tipo di aiuto offerto si propone di portare questi gruppi o le singole imprese oltre una certa soglia o punto critico dopo il quale si spera che essi siano in grado di operare in maniera autonoma.

7.4. Assistenza transitoria nella fase di aggiustamento (ATA)

Quando mutano le circostanze, è necessario sia un adattamento fisico che psicologico per accettare la necessità del cambiamento e prepararsi per esso. Il cambiamento crea incertezza e ansia che si traducono in costi. Nel caso particolare dell'agricoltura, ciò che conta sono la scala e l'ampiezza del cambiamento. Spostare la forza lavoro dal settore è un problema di tipo culturale molto consistente e dal momento che cambia la natura delle coltivazioni, esso ha importanti implicazioni ambientali. Pertanto, anche se molte o addirittura tutte le motivazioni che un tempo venivano addotte a giustificazione del sostegno all'agricoltura sono ormai superate, occorre del tempo perché il cambiamento venga capito e accettato. Ecco

i motivi per cui si rende necessaria una fase transitoria di assestamento. Non si tratta di un concetto nuovo o totalmente astratto, visto che il Trattato di Roma, Articolo 392 (b), riconosceva che “si deve tener conto che gli aggiustamenti vanno effettuati per gradi”.

Si propone pertanto che le compensazioni introdotte con la riforma della PAC del 1992 siano trasformate in una forma di assistenza transitoria. Il passaggio dalla “compensazione” all’ “Assistenza Transitoria all’Aggiustamento” ha due importanti conseguenze: innanzitutto la ATA guarda avanti e non indietro. Una delle principali critiche mosse all’attuale sistema delle compensazioni per i seminativi e per capo di bestiame è che essi sono rivolti al passato. Ciò appare esplicitamente dai regolamenti, si tratta di compensi per un reddito perduto in seguito ai tagli operati dalle autorità sui prezzi. Al contrario, la transizione e l’aggiustamento riguardano il futuro, è un tentativo di riorganizzare le risorse in modo che gli agricoltori siano in grado di sopravvivere senza aiuti. L’abbandono dei compensi offre una legittimazione a questo tipo di sostegni. In secondo luogo, l’assistenza non dovrebbe essere per sempre, e questo deriva dalla sua natura transitoria. Se i singoli o le imprese vengono aiutati ad adattarsi, una volta ricevuto questo aiuto dovrebbero essere in grado di provvedere a se stessi. Tale forma di assistenza ha un obiettivo molto preciso che è quello di aiutare il passaggio da un tipo di politica ad un altro: di qui la sua natura transitoria. Questo significa che la ATA, a differenza di altri compensi, deve essere regressiva e limitata nel tempo.

Non ci si deve illudere che la ATA, specie se verrà applicata ad un gran numero di agricoltori nella UE, possa essere incanalata in attività di aggiustamento specifiche. Nei limiti in cui sarà possibile, è necessario che tali attività rientrino in altri programmi di sostegno, come PAP o ISR. L’assistenza transitoria serve in larga misura a fornire una sorta di cuscinetto per il tempo in cui gli agricoltori riceveranno e saranno chiamati a digerire il messaggio secondo il quale la società pagherà prezzi di mercato per i beni commercializzabili e prezzi ragionevoli per i prodotti non commercializzabili, ma niente di più. Questo messaggio dovrà essere ripetuto più volte sottolineando che la ATA è transitoria e che essa copre il periodo in cui gli agricoltori si preparano a cambiare le loro attività e, se necessario, la loro vita. Per molti di essi, specie quelli con più di 50 anni, la verità è che esistono poche probabilità di trovare un’occupazione al di fuori dell’agricoltura e quindi l’assistenza transitoria non è altro che una forma di prepensionamento. In breve, il messaggio che deve passare è che la società riconosce che queste persone sono state spinte, a volte addirittura intrappolate, in forme di agricoltura sostanzialmente non vitali. Per questo viene

loro offerto del denaro, perché riorganizzino le loro risorse e la loro vita, ma devono prendere atto che si tratta di un'assistenza a tempo determinato e pertanto ne debbono fare l'uso migliore.

La ATA dovrebbe essere disaccoppiata dalla produzione, non dovrebbe distorcere la concorrenza e coloro che ne beneficiano dovrebbero essere chiamati a rispettare alcuni impegni relativi all'ambiente. La base su cui calcolare l'ammontare iniziale della ATA sarà per forza collegata ai prezzi, al reddito e alla produzione del passato. Questo non è in contraddizione con il principio che la ATA sia rivolta al futuro e sia disaccoppiata. Una volta determinato il pagamento per ettaro, per lavoratore o per unità lavorativa annua, comunque sia calcolato e pagato, esso non deve in nessun modo riferirsi alle decisioni produttive, all'impiego delle risorse o ai prezzi correnti. Non interessa neanche se la persona lavori ancora in agricoltura. Il secondo principio della ATA che consegue dalla sua natura disaccoppiata è che non deve distorcere la concorrenza. Questo sarà più facile da ottenere se verranno tagliati molti degli attuali sostegni dei prezzi e la ATA sarà concessa ad un ampio spettro di aziende agricole e non limitata ad un solo tipo. Il terzo principio riguarda quello che i soggetti beneficiari potranno fare con la ATA. La società non è indifferente a ciò che succede alla terra e al paesaggio in conseguenza di questi pagamenti. Se una politica è ben integrata, non si può elargire una somma di denaro per migliorare l'ambiente rurale e contemporaneamente spenderne un'altra per interventi che danno esiti distruttivi per l'ambiente. Pertanto è necessario che la ATA sia collegata a norme ambientali.

In conclusione, l'assistenza transitoria all'aggiustamento costituisce il necessario lubrificante psichico e politico atto a smorzare l'attrito di misure in corso di cambiamento. I pagamenti dovrebbero essere disaccoppiati, non dovrebbero distorcere la concorrenza e possono essere condizionati al rispetto di norme ambientali. Per ragioni politiche il loro livello iniziale deve essere in rapporto con la riduzione del sostegno, ma è importante che rapidamente possa essere modificato in relazione alle diverse difficoltà di aggiustamento che coloro che beneficiano della ATA si trovano a dover affrontare. La differenziazione minima consisterebbe nell'offrire maggiore assistenza a gruppi particolarmente svantaggiati (ad esempio giovani agricoltori gravati da debiti) perché riescano a superare il periodo di transizione. Oltre a ciò, è preferibile che i compensi siano regressivi e limitati nel tempo piuttosto che modulati. Entro questo quadro generale va lasciata ai vari stati membri una certa discrezionalità nel decidere come pagare la ATA agli agricoltori. Gli schemi vanno proposti dalla Commissione e da questa approvati di modo che esista la garanzia che la competizione non venga distor-

ta; verrà poi deciso a livello nazionale se pagare in modo uniforme o no, mensilmente, trimestralmente, ogni sei mesi o una volta all'anno.

8. ULTERIORE ELABORAZIONE DELLA CARPE E SUA ATTUAZIONE

Questo capitolo finale riassume brevemente una serie di problemi emersi dal proposto mutamento di strategie. Innanzitutto vengono discussi quali cambiamenti nell'atteggiamento e nelle strutture amministrative siano necessari a mettere in atto la CARPE. Segue un'analisi della possibilità offerta dalla CARPE di una migliore integrazione tra le politiche che la compongono e della conseguente semplificazione delle sue procedure. Le successive tre sezioni riguardano i finanziamenti, il modo in cui i paesi dell'Europa Orientale possono usufruire della CARPE e alcuni problemi distributivi.

8.1. Commenti conclusivi

Non dobbiamo aspettarci la perfezione. La PAC ha solide basi, è radicata nel tempo e presenta un notevole campo di azione, sia per quanto riguarda il bilancio che l'ambito dei regolamenti, il numero di persone coinvolte, i gruppi di interesse e la burocrazia. Dal momento che le procedure decisionali dell'Unione Europea si basano sul voto di maggioranza da parte dei Ministri dell'Agricoltura su pacchetti di misure bilanciati, è possibile che passi del tempo prima che si riesca ad ottenere una riduzione degli indennizzi economici previsti dalla PAC. Sarà una dimostrazione di maturità delle istituzioni europee modificare una delle loro principali politiche senza l'atmosfera di crisi delle riforme precedenti. Questo rapporto tenta di dimostrare come sia possibile e necessario effettuare cambiamenti su vasta scala che indirizzino la PAC verso un uso più razionale degli scarsi fondi dell'Unione Europea e del suo capitale politico, allo scopo di produrre in maggiore quantità quello che la società vuole con meno effetti collaterali indesiderabili. Lo sviluppo di una politica agricola e rurale comunitaria sarà un esercizio di "learning by doing". Le migliori garanzie di successo sono la trasparenza, il controllo aperto e il coinvolgimento degli Europei tramite i loro organismi democratici locali.