

Verso una Politica Agricola e Rurale Comune per l'Europa (CARPE)

Quale riforma della Pac attraverso e dopo Agenda 2000

di Franco Sotte

Dipartimento di Economia
Università di Ancona
Palazzo Villarey - Piazza Martelli
Tel. 071-220 71 17, Fax 071-220 7120
E-Mail: sotte@deanovell.unian.it

1. Introduzione¹

La proposta di un graduale passaggio dalla attuale Politica Agricola Comunitaria (PAC) ad una Politica Agricola e Rurale Comune per l'Europa (CARPE)² è stata avanzata dal *Rapporto Buckwell*³. Lo studio è stato commissionato nel 1996 dalla Direzione Generale VI (Agricoltura) della Commissione Europea ad un gruppo di esperti di nove Paesi membri assistiti da alcuni dirigenti e funzionari della stessa Direzione Generale⁴.

¹ L'autore ringrazia i lettori anonimi della rivista per gli utili suggerimenti ricevuti.

² CARPE è l'acronimo di *Common Agricultural and Rural Policy for Europe*, adottato ormai anche in Italia.

³ Allan Buckwell ed altri, *Towards a common agricultural and rural policy for Europe*, "European Economy", n. 5, 1997, Commissione Europea - Direzione Generale per gli Affari Economici e Finanziari. Il "Summary" del *Rapporto* in italiano è pubblicato nella Collana "Appunti" dell'Associazione "Alessandro Bartola", n.2, 1998. Entrambi i documenti sono disponibili in versione elettronica nel sito Internet della stessa Associazione Bartola: www.econ.unian.it/ass-bartola.

⁴ Il gruppo, coordinato da Allan Buckwell (Regno Unito), raccoglieva i seguenti esperti: Jan Blom (Olanda), Patrick Commins (Irlanda), Bertrand Hervieu (Francia), Markus Hofreither (Austria), Heino von Meyer (Germania), Ewa Rabinowicz (Svezia), Franco Sotte (Italia), Josè M. Sumpsi (Spagna). Le loro competenze coprivano differenti discipline inerenti l'agricoltura: economia agraria, sociologia rurale, economia dell'ambiente, analisi di mercato e politica economica.

Obiettivo di questo articolo è presentare sinteticamente i contenuti di quella proposta. Ciò può contribuire a fornire alcuni spunti per la valutazione critica delle soluzioni operative di riforma della PAC attualmente in discussione in applicazione di *Agenda 2000*. Ma lo scopo dell'analisi che segue è meno contingente. L'agricoltura in Italia e in Europa si interroga sul suo futuro, consapevole che il vecchio "patto sociale"⁵ tra gli agricoltori ed il resto della società cui si sono ispirate le politiche agrarie del passato ha perso e sta perdendo consistenza. Gli elementi fondanti di un nuovo "patto sociale" sono tema per la ricerca e alimentano un dibattito che si è ormai avviato anche nel nostro Paese⁶. Principalmente si ritiene superata una visione settoriale e semplicemente produttivistica dell'agricoltura.

Al centro si collocano invece due temi: da un lato, quello del sistema agro-alimentare, che richiama una vocazione qualitativa dell'agricoltura nella soddisfazione dei bisogni alimentari in un quadro tecnologicamente evoluto e guidato dalla capacità di agire imprenditorialmente in mercati non artefatti; dall'altro, quello della sua multifunzionalità e del suo legame di interdipendenza con il territorio, con l'ambiente e con lo sviluppo socio-economico delle aree rurali.

Il tentativo compiuto dal gruppo di esperti della Commissione è stato quello di fornire una proposta di politica per l'agricoltura e per lo sviluppo rurale in Europa che tenesse conto di questo nuovo scenario⁷.

⁵ B.Hervieu, E.Pisani et le Groupe de Bruges (1996), "Quelle agriculture pour l'Europe ?" *Le Monde*, 12 aprile. F.Sotte (1997), "Per un nuovo patto sociale tra gli agricoltori e la società", *La Questione Agraria*, n.65.

⁶ "Si può pertanto affermare che oggi, in Italia, esiste una nuova questione agricola che attende risposte nuove anche in riferimento al complesso sistema di relazioni intrattenuto dalla società"... "Occorre costruire le basi per un nuovo contratto che leghi gli agricoltori alla società ed assicuri un ruolo visibile, dinamico ed un concreto contributo allo sviluppo economico sociale e civile del Paese: concetto fondato sul riconoscimento delle interrelazioni con gli interessi diffusi che richiedono agli agricoltori compiti e comportamenti che non sempre il mercato remunera, ma irrinunciabili per la collettività", in: *Piattaforma programmatica sul piano di rilancio dell'agricoltura*, sottoscritta dal Governo e da Confagricoltura, Coldiretti e Cia, Supplemento ad *Agrisole*, 23-29 aprile 1998.

... "lo stesso principio regolatore di una nuova politica agraria coerente con un nuovo patto sociale deve basarsi non tanto e non solo sullo status dei beneficiari, ma su un approccio di tipo contrattuale che premi i comportamenti ed i progetti", *idem*, ripreso testualmente da: F.Sotte, "Per un nuovo patto sociale..." op.cit.

⁷ Un cenno merita il modo in cui il gruppo Buckwell ha lavorato. Esso si riuniva ogni due settimane per due mezze giornate assegnando nell'intervallo compiti

2. Le origini della CARPE

L'esigenza per la Commissione di avviare una riflessione sul futuro della politica agricola europea dopo l'entrata a regime della riforma Mac Sharry è stata posta per la prima volta nel vertice di Madrid del 1995. Il cosiddetto *Documento sulla strategia agricola* presentato in quella occasione⁸, prendeva in esame le implicazioni per la politica agricola delle scadenze cruciali di fine millennio (in particolare: accordo GATT ed allargamento dell'UE ad Est). Esaminate le varie ipotesi di riforma e, scartate le alternative più radicali (mantenimento dello *status-quo* e soppressione della PAC), il documento concludeva che fosse preferibile "approfondire l'approccio della riforma del 1992": e muovere "verso una politica rurale più integrata"⁹. La principale giustificazione della scelta è da ricondurre innanzitutto alla caduta delle motivazioni interne al mantenimento della attuale PAC. Ad essa si accompagnano corpose ragioni di ordine esterno, sia connesse all'obiettivo di liberalizzare il commercio internazionale, che volte a consentire l'entrata dei PECO nell'Unione Europea.

Non è difficile trovare argomenti convincenti per illustrare i collegamenti che esistono tra determinanti interne e internazionali e che spingono verso un abbassamento delle attuali misure protettive. L'Europa è passata dalla penuria alimentare all'eccesso dell'offerta; il sostegno dei prezzi si concentra sulle grandi imprese

specifici ai suoi componenti. Il coordinatore, che risiedeva a Bruxelles per un periodo di sabbatico, curava di volta in volta, con l'aiuto dei funzionari interni alla DG VI, l'aggiornamento di una serie di appunti che sono alla fine confluiti nella proposta finale della CARPE. Complessivamente, il tempo dedicato alla discussione nei sei mesi in cui il lavoro si è svolto ha coperto circa cento ore.

⁸ Commissione Europea, *Studio sulle strategie alternative per lo sviluppo di relazioni in campo agricolo tra l'UE e i paesi associati in vista di una futura adesione (Documento sulla strategia agricola)* Comunicazione del Sig. Fischler di concerto con il Sig. Van den Broek, Bruxelles, 1995. CSE (95) 607, DGVI e DGI, Bruxelles.

⁹ "Si tratta di ridurre la dipendenza dal sostegno dei prezzi, che può essere compensata, se del caso, da pagamenti diretti a prescindere dalla forma concreta degli stessi. Si tratta poi di favorire una migliore integrazione fra le politiche di mercato, lo sviluppo rurale e le politiche ambientali. (...) Per l'Unione, nella sua composizione attuale, ciò significa una politica eco-compatibile che tenga conto del ruolo polivalente degli agricoltori - o perlomeno di quello che potrebbe essere il loro ruolo - nella società e offra la prospettiva di una piena partecipazione dell'agricoltura comunitaria all'evoluzione favorevole del mercato mondiale che gli esperti aspettano. Per i PECO essa agevola l'integrazione in quanto poggia soprattutto sul miglioramento delle strutture e sullo sviluppo rurale anziché su una produzione agricola stimolata in modo artificiale", *Documento sulla strategia agricola*, cit. pag. 36.

e in gran parte trasla sui prezzi delle terre o nei sovrapprofitti del sistema agro-industriale; un tale sostegno per quanto elevato non annulla i divari negativi di reddito dei piccoli produttori; lo stimolo all'intensificazione produttiva si riflette nello sfruttamento eccessivo delle risorse naturali con conseguenze negative sull'ambiente; le eccedenze prodotte comportano alti costi di conservazione e smaltimento; d'altra parte le misure di controllo dell'offerta, anch'esse costose, limitano l'autonomia degli imprenditori; i contribuenti e i consumatori che pagano l'onere hanno la percezione che premian- do la quantità, si penalizzi la qualità degli alimenti. D'altra parte in un'epoca di liberalizzazione commerciale, un'Europa protezionista in agricoltura si preclude ampi spazi commerciali nel mercato glo- bale, oltre ad apparire ostile allo sviluppo dei Paesi del Sud del mondo, potenzialmente esportatori.

La scelta di ridurre gradualmente i prezzi per avvicinarli a quelli mondiali riscuote ormai un consenso diffuso, anche se non mancano qua e là nostalgie del passato. Questa scelta è stata già messa in atto con la riforma Mac Sharry. In quella occasione essa è stata accompagnata da una seconda decisione più controversa: che i minori prezzi, relativamente alle colture COP e alla carne bovina e ovina, dovessero essere compensati. La riforma del 1992 è a ri- guardo particolarmente ambigua: infatti la scelta è stata di risarci- re le perdite di prezzo (sia pure con riferimento alla resa media re- gionale)¹⁰ e di non fissare né una scadenza temporale, né una qual- che norma di regressività delle compensazioni. Ovviamente si vole- va non scontentare i beneficiari della vecchia PAC, ma qui sta la debolezza della decisione: la compensazione presenta, specie nel lungo termine, motivazioni molto discutibili. D'altra parte, essa di fatto confermava così la scelta discriminatoria della PAC del passa- to a vantaggio delle produzioni continentali e a danno di quelle mediterranee.

Non mancano invece buone giustificazioni per il sostegno pubblico all'agricoltura, ma queste sono riconducibili, come rileva lo stesso *Documento sulla strategia agricola*, ad altre più consistenti motivazioni:

- evitare i rischi e le incertezze che in una fase di liberalizzazione possono investire i mercati agricoli producendo penuria di ali- menti e impennate (o, in caso opposto, crolli) dei prezzi;

¹⁰ E' noto come il risarcimento sia risultato soltanto parziale specie dove recenti miglioramenti tecnologici avevano consentito una rapida crescita delle rese uni- tarie che non è risultata nella resa media regionale assunta a base del computo.

- garantirsi che gli agricoltori assicurino la fornitura di indispensabili servizi ambientali, paesaggistici e culturali;
- promuovere lo sviluppo rurale in quanto strategia necessaria per il perseguimento dell'obiettivo della coesione e della valorizzazione delle risorse territoriali d'Europa¹¹.

Proprio da questi riferimenti ha preso le mosse la proposta di un passaggio dalla attuale PAC alla CARPE. Ma occorreva tenere conto di una quarta esigenza di carattere più contingente, sulla quale si era già arrestato lo spirito riformatore del Commissario Mac Sharry: la *political feasibility*. La questione fu posta con chiarezza fin dal primo incontro del gruppo Buckwell dai dirigenti della DG VI. Si trattava di individuare una proposta di riforma della PAC che fosse chiaramente orientata verso lo sviluppo rurale integrato e l'apertura del mercato¹². Occorreva però anche indicare sentieri praticabili, lungo i quali non venissero soprattutto penalizzati gli interessi di coloro che, facendo più pieno affidamento sulla PAC nel corso di un lungo quarantennio, erano stati stimolati dagli alti prezzi ad investire in direzioni ora ritenute non più sostenibili.

3. Le componenti della CARPE

La proposta si è quindi sinteticamente riassunta nelle seguenti quattro politiche:

- La *stabilizzazione del mercato* (SM);
- I *pagamenti per servizi ambientali, paesaggistici e culturali* (PAPC);
- Gli *incentivi allo sviluppo rurale* (ISR);
- L'*assistenza transitoria all'aggiustamento* (ATA).

Le prime tre sono componenti necessarie e durevoli per una politica integrata di sviluppo rurale, l'ultima invece è motivata dalla condizione congiunturale del passaggio dal vecchio al nuovo. Per

¹¹ La questione è particolarmente importante in vista dell'ingresso dei PECO nell'UE. L'eccesso di occupazione agricola dell'Est impone la creazione di domanda di lavoro e di accettabili condizioni di vita *in loco* nelle aree rurali. Solo così si possono evitare i due gravi rischi di una massiccia immigrazione verso Ovest e di una urbanizzazione selvaggia ad Est.

¹² Al gruppo di lavoro furono concessi ampi gradi di libertà ricordando il caso di una analogo incarico affidato ad alcuni esperti agli inizi degli anni Ottanta. In quel caso la proposta di un taglio secco del 30% dei prezzi dei cereali, che pure fu avanzata, venne rigettata come irrealistica. Non molti anni dopo, nel 1992, si diede invece luogo ad un taglio dei prezzi proprio di quelle dimensioni.

questo è temporanea e regressiva nel corso del tempo fino a perdere giustificazione, una volta che la nuova politica sia entrata a regime.

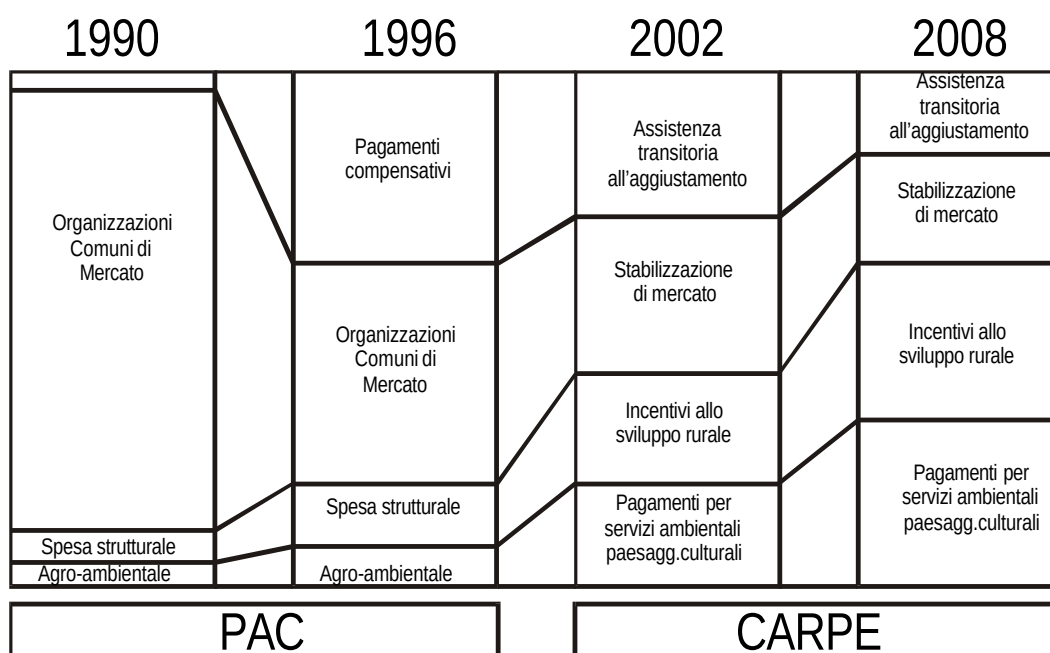
La figura 1 fornisce una visione sintetica del peso relativo delle differenti politiche nel corso del tempo al passaggio dall'attuale PAC alla CARPE. La tabella 1 presenta invece alcune delle rispettive caratteristiche qualitative. Le quattro politiche possono essere riassunte come segue.

3.1. Stabilizzazione del mercato

Nelle politiche dei prezzi e dei mercati del passato gli obiettivi generalmente perseguiti erano due: la stabilizzazione ed il sostegno. Se è vero che riguardo al secondo obiettivo c'è ormai sufficiente consenso circa l'opportunità di un progressivo ritorno verso prezzi più rispondenti agli equilibri di mercato, il primo viene ancora giustamente considerato importante. Diversi sono i motivi che suggeriscono di conservare una politica di stabilizzazione: i prezzi dei prodotti alimentari, a domanda tipicamente rigida, sono molto sensibili alle fluttuazioni dell'offerta. Queste sono indotte dalle vicende bio-metereologiche e influenzate dalla speculazione internazionale sulle commodities.

Figura 1- Gli elementi della PAC e della CARPE

(la scala verticale rappresenta le quote del bilancio agricolo dell'UE)



Fonte: Rapporto Buckwell, 1998

Tabella 1 – Caratteri rilevanti delle politiche della CARPE

Caratteri rilevanti	SM <i>Stabilizzazione di mercato</i>	PAPC <i>Pagamenti per valori ambientali, paesaggistici e culturali</i>	ISR <i>Incentivi allo sviluppo rurale</i>	ATA <i>Assistenza transitoria all'aggiustamento</i>
<i>Tempo con riferimento alla politica</i>	Durevole	Durevole	Durevole	Temporanea
<i>Tempo con riferimento all'intervento</i>	Evento eccezionale	Pagamenti sistematici	Finito per i singoli beneficiari	Finito e declinante
<i>Tipo di politica (settoriale o territoriale)</i>	Settoriale	Territoriale	Territoriale	Inizialmente settoriale poi più ampio
<i>Finanziamento</i>	100% Feoga	Co-finanziato in modo differenziato	Co-finanziato in modo differenziato	Co-finanziato?
<i>Quota Feoga</i>	Decrescente fin dall'inizio	Molto crescente	Crescente	Decrescente
<i>Per cosa si paga</i>	Interventi mercato in periodi eccezionali	Beni e servizi di interesse pubblico	Investimenti, formazione, infrastrutture	Accettazione del cambiamento sociale
<i>Amministrazione</i>	Centrale (EU)	Regionale e locale	Regionale e locale	Stati membri
<i>Programmazione e controllo</i>	No	Si	Si	No

Fonte: Rapporto Buckwell, 1998

Cosicché un paese che abbassi le proprie protezioni si espone maggiormente agli effetti dell'attività speculativa internazionale. Ciò si traduce in possibili impennate dei prezzi e penuria di beni alimentari o, in alternativa, in eccessi di offerta e prezzi cadenti. Se la prima evenienza penalizza soprattutto il consumatore, la seconda pone in difficoltà i produttori, specie quelli più piccoli e meno attrezzati, per questo incapaci di fronteggiare alti gradi di incertezza e di rischio.

Ovviamente, mercati più aperti e strumenti finanziari e assicurativi più sofisticati e diffusi, possono aumentare il grado di stabilità dei prezzi e diminuire il rischio o gli effetti negativi che ne

conseguono. Per questi motivi nella CARPE si assume che la politica di stabilizzazione debba richiedere un impegno finanziario regressivo nel tempo.

Naturalmente, date le sue caratteristiche, questa politica deve essere attivata solo saltuariamente: cioè soltanto oltre certe soglie minime o massime dei prezzi. Si tratta quindi di una politica sempre disponibile, ma solo occasionalmente attivata¹³. Il suo intervento deve essere settoriale, cioè riferito allo specifico mercato che congiunturalmente mostra un andamento anomalo che merita di essere corretto. La politica deve essere gestita a livello comunitario e totalmente finanziata dall'UE.

3.2. Pagamenti per servizi ambientali paesaggistici e culturali

Alla base di questa seconda linea della CARPE c'è il riconoscimento della principale peculiarità dell'agricoltura: quella di produrre contemporaneamente merci, cioè beni e servizi destinati al mercato e che sul mercato trovano il loro apprezzamento, e beni e servizi di interesse collettivo che, per loro natura, non possono trovare una corrispondente valorizzazione nel mercato. L'attenzione a questa duplicità dell'agricoltura era ovviamente molto minore in passato, quando la sensibilità sociale verso i valori ambientalistici era inferiore e l'azione delle tecniche era potenzialmente meno aggressiva ed anzi, in genere, l'esercizio dell'agricoltura in gran parte dell'Italia e dell'Europa produceva, si può dire pressoché immancabilmente, quei benefici collaterali¹⁴.

Se da una parte si riconosce la necessità per l'agricoltura moderna di misurarsi con il mercato a prezzi non protetti ma dettati dalle regole della domanda e dell'offerta, la collettività non può venire meno alla necessità di farsi carico del secondo contributo.

Naturalmente alla questione si possono fornire più risposte a seconda della allocazione dei diritti di proprietà e della specificità del beneficio prodotto. In linea di principio nella CARPE sono previsti tre livelli.

¹³ Date le differenti giustificazioni del sostegno e della stabilizzazione, è sempre possibile che in nome della seconda si finisca per resuscitare la prima. Il rischio viene minimizzato se i prezzi di intervento sono molto lontani dalla norma e se tale politica viene rigorosamente attivata con saltuarietà.

¹⁴ Si pensi alla bellezza ed alla peculiare cura dell'assetto idrogeologico garantita, sia pure gravando pesantemente sul lavoro, da un contratto agrario quale quello mezzadrale.

- Il cosiddetto *livello 0* riguarda il rispetto delle norme minime di salvaguardia ambientale. Anche per gli agricoltori, come per tutti i cittadini, vale il principio statuito a Maastricht che “chi inquina paga”¹⁵. Ci sono dei diritti assoluti della collettività ai quali corrispondono doveri dei singoli. Al *livello 0* sono fissati alcuni standard ambientali obbligatori che gli agricoltori debbono rispettare senza corrispettivo nell’esercizio delle proprie attività e a proprie spese. In questo ambito sono compresi tutti i diritti di base propri della società in quanto tale, legalmente riconosciuti e relativi ad un minimo livello di purezza dell’acqua e dell’aria, di conservazione del suolo, di qualità degli alimenti, di trattamento eticamente accettabile degli animali¹⁶.
- Per incoraggiare gli agricoltori a superare questa soglia, può essere prevista al *livello 1* una vasta gamma di ulteriori beni e servizi ambientali non obbligatori, ma socialmente desiderabili su vasta scala, per i quali sono previsti specifici pagamenti volti ad incoraggiare la generalità degli agricoltori. Non mancano possibili esempi da portare in questo caso. Essi si riferiscono all’applicazione di una vasta gamma di tecniche ad elevato valore ambientale. Si va dalla fertilizzazione naturale dei suoli (rotazione, integrazione tra coltivazione e allevamento, impiego di concimi organici), alla prevenzione dell’erosione (mantenimento delle siepi e dei filari, pulizia dei canali di scolo, copertura vegetale prolungata), alla conservazione del patrimonio genetico (allevamento delle razze tradizionali, lotta integrata).
- Un ulteriore *livello 2* può essere previsto per la fornitura di specifici servizi ambientali di elevato valore, più specificamente localizzati o definiti, che implicano costi particolarmente elevati per l’agricoltore: può essere questo il caso di alcuni servizi richiesti agli agricoltori nei parchi naturali o nelle aree protette. In tal caso possono essere previsti altri specifici pagamenti addizionali.

Si è discusso a lungo nel gruppo Buckwell sulla terminologia da adottare in questo caso. La prassi comunitaria, quella della PAC in specie, offre un vasto campionario di termini: aiuto, sostegno,

¹⁵ “La politica della comunità in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni della Comunità. Essa è fondata sui principi della precauzione e dell’azione preventiva, sul principio della correzione, anzitutto alla fonte, dei danni causati all’ambiente, nonché del principio che *chi inquina paga*”. Art.130R, n.2, *Trattato dell’Unione Europea*.

¹⁶ Un esempio attuale di livello 0 può essere quello della direttiva sui nitrati.

compensazione, restituzione, premio, incentivo, contributo, ecc. Ma solo la parola *pagamento* rappresenta pienamente la natura del corrispettivo che la collettività si impegna a garantire all'agricoltore ai livelli 1 e 2 sopra presentati. I *pagamenti* debbono essere corrisposti sulla base di specifici contratti pluriennali, volontariamente sottoscritti, nei quali sono indicati nella propria natura quali-quantitativa i servizi ambientali che l'agricoltore intende produrre¹⁷, mentre la collettività si impegna a garantire il corrispettivo altrimenti mancante¹⁸. Questa politica, a differenza di quella descritta in precedenza, ha natura durevole nel corso del tempo e lo stesso agricoltore ne può beneficiare senza limiti temporali. Il pagamento è dovuto fintanto che la collettività ritenga lo specifico servizio ambientale meritevole di sostegno e fino a che l'agricoltore effettivamente si impegni a fornirlo.

E' evidente la natura regionale e locale di una tale politica. E' a livello locale che vanno definite le minime norme agronomiche o di altra natura che definiscono il contratto ed è sempre localmente che l'intervento va amministrato. Ciò non toglie che tale politica debba conservare il suo carattere europeo. Si tratta di una politica che, come illustrato dalla figura 1, dovrà assorbire quote via via più consistenti del bilancio agricolo comunitario. Inoltre l'UE deve impegnarsi a co-finanziarla considerando la diversità dei valori ambientali paesaggistici e culturali dell'Europa un patrimonio comune, oltre che nazionale e locale e garantendo anche sotto questo profilo una strategia comune di coesione¹⁹. All'UE spetta anche il controllo che la natura di queste politiche sia effettivamente tale da non falsare la concorrenza nei mercati.

¹⁷ I criteri potranno riferirsi a norme relative alla fertilizzazione, alla rotazione tra le colture, alla cura dei margini dei campi, alla densità dell'allevamento, ecc. Non necessariamente deve trattarsi di norme complesse. Il pagamento potrà essere ad ettaro, a capo o riferito a qualsiasi analoga unità di misura.

¹⁸ E' interessante notare che il passaggio dalle attuali compensazioni ai pagamenti ambientali risolverebbe la controversa questione del plafonamento, cioè della opportunità di apporre un tetto al volume di trasferimenti pubblici goduti da un singolo operatore. Oggi è inevitabile il riferimento al reddito: se le compensazioni sono intese ad evitare che, sotto questo profilo, gli agricoltori siano penalizzati, appare ragionevole chiedersi se non sia giusto porre qualche limite massimo. Ma in linea di principio, il carattere di corrispettivo del pagamento PAC implica che esso, alla stessa stregua di un prezzo di mercato, sia dovuto tante volte quante lo stesso servizio viene prodotto. Un agricoltore che adotti una tecnica a positivo impatto ambientale su mille ettari rende mille volte alla collettività lo stesso servizio di un agricoltore che assuma quell'impegno per un solo ettaro.

¹⁹ In rapporto a queste considerazioni il cofinanziamento di una tale politica potrà essere ovviamente differenziato.

3.3. Incentivi per lo sviluppo rurale

Il motivo giustificativo di questo tipo di intervento risiede nel riconoscimento che, data la scarsa dotazione di risorse a disposizione, molti agricoltori europei non riuscirebbero a raggiungere livelli di reddito comparabili a quelli di altre categorie e standard di vita soddisfacenti. Il problema è di riuscire ad assicurare agli agricoltori e ai loro familiari altre opportunità di reddito, interne o esterne all'impresa agricola, allo scopo di integrare i redditi attuali. In alternativa, si tratta di favorire l'uscita dal primario. In altre parole, per le risorse attualmente impegnate nell'agricoltura e che non possono avere prospettive di permanenza nel settore, vanno individuate localmente forme di impiego sostitutivo nell'industria o nel terziario.

L'obiettivo degli ISR è di facilitare questo processo che, dati i limiti strutturali, difficilmente riesce a realizzarsi fondandosi sulle sole opportunità offerte dal mercato. Di luogo in luogo possono essere trovate soluzioni molto diverse. In alcuni casi si tratta di rompere l'ancora irrisolto problema delle piccole dimensioni fondiari e dell'arretratezza strutturale dell'impresa agricola. In altri casi di riuscire a trasformare le produzioni agricole valorizzandone l'origine o gli attributi di qualità e quindi ricevendone migliori remunerazioni. In altri casi ancora può essere sperimentata la soluzione dell'integrazione con attività agrituristiche o con altri servizi non strettamente agricoli. Oltre a queste soluzioni "agricole" vanno comunque considerate le soluzioni esterne all'attività primaria. Può trattarsi a proposito sia di soluzioni part-time atte a "conservare un piede in agricoltura" integrandone il reddito e fornendo all'agricoltore ed alla sua famiglia opportunità occupazionali aggiuntive. Ma può anche trattarsi di soluzioni completamente extra-agricole che consentano di decongestionare l'agricoltura, di mantenere intatto il tessuto sociale nelle aree rurali e di fornire agli ex agricoltori opportunità di lavoro e di vita in loco. La questione è importante in particolare nelle aree rurali mediterranee d'Europa, dove ancora la pressione occupazionale sull'agricoltura è ancora eccessiva, ma non è proponibile un modello di sviluppo rurale fondato come spesso in passato sull'emigrazione e l'abbandono (spesso dei più giovani e dei migliori). Come già detto il problema riguarda in prospettiva tutta l'Europa centro-orientale.

Il ruolo della politica per lo sviluppo rurale è di individuare i punti di forza e di debolezza delle singole aree rurali e di contribuire, con le altre politiche di sviluppo rurale (industriale, sociale, sanitaria, delle infrastrutture, ambientale, ecc.) a creare l'ambiente favorevole per la valorizzazione dei vantaggi competitivi e lo sviluppo delle specificità locali. Può essere il caso talvolta di agire sulla

formazione, altre volte sulla creazione di istituzioni locali, altre ancora di creare le infrastrutture necessarie o di rafforzare i collegamenti interni o con l'esterno. Si tratta a volte quindi di agire sul capitale umano, sociale o materiale, e altre volte di curare gli aspetti organizzativi aggregando gli attori locali dietro ad un progetto di sviluppo unificante e condiviso.

Una questione deve comunque essere chiara a questo punto. Lo sviluppo rurale dipende dal superamento della settorialità della politica agricola, ma non è solo questa a dover attraversare una fase di ridefinizione. La multifunzionalità, il polimorfismo, la varietà sono caratteri tipici non solo dell'agricoltura, ma anche di tutte le altre attività economiche e sociali in un ambiente rurale sviluppato. Se si tratta di trasformare la politica agricola, anche le altre politiche vanno ripensate in ambito rurale, ridefinendone gli obiettivi e le forme specifiche²⁰.

Quella degli ISR, alla stessa stregua della precedente politica dei PAPC con la quale è strettamente coordinata, è una politica da definire a livello locale sulla base di specifici programmi regionali e sub-regionali. Essa comunque va anche coordinata e controllata a livello centrale. Ogni regione ha così la possibilità di presentare una propria visione dello sviluppo rurale nel rispetto del principio della sussidiarietà e dell'obiettivo della coesione.

3.4. Assistenza transitoria all'aggiustamento

L'assunzione fondamentale di questa quarta politica è che il mutamento delle regole e delle politiche impone ai soggetti economici un adattamento sia materiale che psicologico. Senza una politica volta a favorire l'aggiustamento potrebbero essere soprattutto penalizzati gli imprenditori che, per le proprie decisioni, più hanno fatto conto nel vecchio impianto normativo e nelle vecchie politiche. Anche se molte o addirittura tutte le vecchie motivazioni della politica agraria dovessero risultare anacronistiche e quindi da supera-

²⁰ Un tale approccio, oltre a rispondere più adeguatamente alle necessità di sviluppo delle aree rurali, consente di superare le due "paure di Cork". La prima è di chi, dall'interno dell'agricoltura, teme che il passaggio dalla politica agricola a quella rurale si accompagni ad una perdita di controllo sulla spesa finora destinata al settore (le organizzazioni agricole hanno spesso rappresentato questo timore). La seconda è quella di coloro che, fuori dall'agricoltura, temono invece che l'estensione da "agricolo" a "rurale", rappresenti un tentativo delle istituzioni "agricole" di allargarsi a competenze non proprie. Il conflitto tra DG VI (agricoltura) e DG XVI (sviluppo regionale) nell'occasione della conferenza di Cork può essere interpretato sotto questa luce.

re, il cambiamento dovrebbe comunque essere realizzato gradualmente.

Queste sono le ragioni per cui si rende necessaria una fase di transizione. La prassi comunitaria del "gradualismo riformatore" trova qui conferma e rappresenta una motivazione più consistente per l'adozione di una strategia quale quella adottata nel caso della riforma Mac Sharry, sia pure limitatamente alle colture COP e alla carne bovina, e che si ripropone con *Agenda 2000*.

La proposta è che le compensazioni introdotte con la riforma della PAC del 1992, che *Agenda 2000*, tradendo un certo imbarazzo a confermare il vecchio termine, ribattezza "pagamenti diretti", siano trasformate in "assistenza transitoria all'aggiustamento". Due sono le differenze sostanziali.

- La prima è che l'ATA è rivolta a sostenere il cambiamento. Le attuali compensazioni per ettaro di seminativo e per capo di bestiame sono rivolte al passato: il loro scopo è infatti di reintegrare il reddito perduto a causa della decisione di contenere i prezzi, abbassandoli. Una sorta di indennizzo per il danno prodotto dalla riforma. L'ATA invece è rivolta al futuro, nel senso che si giustifica in quanto aiuto finalizzato a sostenere la riorganizzazione dell'impresa e la razionalizzazione nell'impiego delle sue risorse.
- La seconda differenza riguarda la natura transitoria dell'ATA rispetto al sistema delle compensazioni attuali. Se l'assistenza è rivolta a favorire il passaggio da un tipo di politica ad un altro, essa deve essere regressiva e limitata nel tempo.

L'ATA costituisce anche il "lubrificante psicologico e politico"²¹ finalizzato a vincere le resistenze. Per non produrre effetti distorsivi della concorrenza e orientare il cambiamento verso soluzioni eco-compatibili, gli aiuti all'aggiustamento debbono essere pienamente disaccoppiati e condizionati al rispetto di norme ambientali.

Il periodo di transitorietà della politica va commisurato al tempo necessario agli agricoltori per riorientare la propria attività e, eventualmente, la propria vita. Per gli agricoltori più anziani, per i quali le possibilità occupazionali fuori dell'agricoltura sono molto limitate, l'assistenza transitoria può assumere la forma del prepensionamento.

²¹ Buckwell e altri, *Towards a Common Agricultural and Rural Policy for Europe*, op.cit.

4. Fino a che punto Agenda 2000 muove verso la CARPE?

4.1. La gestazione della proposta di riforma e il letargo della CARPE

Il *Rapporto Buckwell* era pronto prima dell'estate 1996, ma non è stato pubblicato che nel marzo 1998. Questo ritardo di quasi due anni merita una spiegazione. Certamente è in parte motivato dalla radicalità delle proposte e dalla necessità, da parte della DG VI e di tutta la Commissione, di valutarne approfonditamente le implicazioni. Ma il lungo limbo dipende anche, in particolare si può ritenere, dalle vicende della Conferenza di Cork (7-9 novembre 1996), che ha costituito il *ballon d'essai* di una riforma più radicale.

Non è questa la sede per una analisi approfondita delle ragioni per cui quella Conferenza, pur nella condivisibilità dei contenuti del suo documento finale (anche alla luce dei successivi obiettivi di *Agenda 2000*)²², ha finito per rappresentare un "*non event*", come è stato classificato, cioè un'occasione priva di valore e di conseguenze operative. Certamente la preparazione fu affrettata e si arrivò all'appuntamento con una proposta parziale e ambigua, tanto da sollevare, come detto, la contrarietà della DG XVI – Politiche regionali, che si è sentita scavalcata, e da incontrare giudizi negativi da parte di diverse organizzazioni agricole e vari Stati membri.

Ma forse il tempo doveva ancora trascorrere perché il clima potesse ulteriormente maturare e rendere possibile una proposta concreta di riforma²³. Dopo Cork inizia una lenta opera di ricucitura attraverso la quale, il 16 luglio 1997 si giunge al compromesso di *Agenda 2000*²⁴. Si noti, che a differenza che nel 1992, la nuova

²² Conferenza europea sullo sviluppo rurale, "Un'Europa rurale viva", Dichiarazione di Cork, 9 novembre 1996.

²³ Per un lungo periodo, è sembrato che il lavoro del gruppo Buckwell e la proposta della CARPE non avessero risposto alle attese del Commissario all'agricoltura e dell'intera DG VI. Questa era la sensazione degli esperti che avevano vissuto quell'esperienza. Tanto che nel frattempo, per valorizzare comunque i risultati ottenuti, alcuni membri del gruppo Buckwell presero l'iniziativa di raccogliere in alcune pubblicazioni indipendenti le loro riflessioni. I primi lavori sono contenuti in un numero speciale dedicato alla CARPE della *Revista Española de Economía Agraria* (1996). In Italia, dopo il citato articolo F.Sotte, "Per un nuovo patto sociale...", è stato pubblicato il volume: A.Buckwell, F.Sotte (a cura), *Coltivare l'Europa. Verso una nuova politica agricola e rurale comune*, Liocorno Editori, Roma, 1997.

²⁴ Commissione Europea (1997), *Agenda 2000. Per un'Unione più forte e più ampia*, Bollettino dell'Unione Europea, Supplemento n.5.

proposta di riforma della PAC è presentata all'interno di un documento dell'intera Commissione e non del solo Commissario all'agricoltura²⁵. Segno evidente che il compromesso aveva coinvolto questa volta tutte le responsabilità della Commissione e dell'euro-burocrazia e era stato attentamente soppesato il giudizio che avrebbe potuto riscuotere nelle principali Capitali dell'UE e tra gli agricoltori. Allo stesso approccio gradualistico è stata ispirata la fase di successiva implementazione della riforma fino alla pubblicazione, il 18 marzo 1998, delle proposte di regolamenti attuativi di *Agenda 2000*.

4.2. I contenuti delle proposte di riforma e l'influenza della CARPE

Chi analizzi le caratteristiche del "*modello di agricoltura europeo*" al quale *Agenda 2000* dichiara di volersi ispirare per gli anni a venire, troverà certamente più di un riferimento al *Rapporto Buckwell*. In breve, l'agricoltura europea del prossimo secolo:

- dovrà attrezzarsi ad "affrontare il mercato mondiale, senza dover ricorrere artificialmente a sovvenzioni, che sono sempre meno tollerate sul piano internazionale"²⁶;
- dovrà adottare "metodi produttivi più sani, rispettosi dell'ambiente, atti a fornire prodotti di qualità che soddisfino le esigenze dei consumatori";
- dovrà essere "poliedrica, ricca di tradizioni, la cui finalità non è solo produrre, ma anche a salvaguardare la varietà del paesaggio e mantenere in vita comunità rurali vivaci ed attive, capaci di generare occupazione".

A tal fine la politica agraria europea dovrà possedere le seguenti qualità:

- essere "più semplice e più comprensibile, e tracciare una netta demarcazione tra quello che viene deciso in comune e quello che è di spettanza degli Stati membri";

²⁵ Al documento, prima che venisse divulgato, ci si riferiva anche con la dizione "Pacchetto Santer", dal nome del Presidente della Commissione.

²⁶ Questa e le prossime citazioni sono tratte da: Commissione Europea (marzo 1998), "*Agenda 2000*". *Proposte della Commissione. Quale avvenire per l'agricoltura europea?*, Relazione esplicativa, il documento è stato pubblicato in più sedi, tra l'altro nel quaderno *Appunti*, n.1, Associazione "Alessandro Bartola", Ancona. Lo stile del testo di queste citazioni lascia a volte a desiderare, ma si è preferito riportarlo in originale.

- essere “in grado di spiegare chiaramente che le spese che essa occasiona sono giustificate in quanto permettono di adempiere alle funzioni che la società si attende dagli agricoltori”.

Gli obiettivi sono dunque quelli della competitività, della sanità e qualità degli alimenti, della stabilità dei redditi delle imprese agricole, dell'equità degli standard di vita nelle comunità rurali anche attraverso la creazione di occasioni di reddito complementari o alternative, dell'integrazione degli obiettivi ambientali nella politica agricola e rurale, del contributo alla coesione e della semplificazione legislativa nell'UE. A questo livello ancora molto generale c'è evidentemente in *Agenda 2000* una chiara identità con la CARPE.

La strategia proposta è conseguentemente fondata sulla riduzione dei prezzi per avvicinarli a quelli mondiali evitando così la necessità di ricorrere ai sussidi alle esportazioni. Contemporaneamente, le proposte suggeriscono di integrare le politiche di mercato con quelle per lo sviluppo rurale ed agro-ambientali risolvendo le attuali contraddizioni o incongruenze.

Quando si passa però alla parte operativa delle proposte, *Agenda 2000* appare restia a trarre le conseguenze dalla strategia generale enunciata. E la PAC rimane sostanzialmente una politica settoriale senza trasformarsi che marginalmente nella enunciata “politica agricola e di sviluppo rurale integrato”. La contraddizione più evidente è nella distribuzione della spesa: la quota di gran lunga preponderante continua ad essere destinata alle colture COP, al latte e alla carne bovina sulla base delle vecchie forme di finanziamento legate alle singole produzioni²⁷. A fronte del dettaglio con cui viene affrontata la questione delle produzioni su accennate, a quelle mediterranee, più dense di qualità e più ricche di valore aggiunto e lavoro, viene riservato (in ciò non innovando rispetto alla migliore tradizione della Pac) un riferimento generico e quasi incidentale.

Allo sviluppo rurale infine è destinata una quota del tutto marginale (meno del 10%) dell'intero budget. In pratica, si registra un ulteriore pesante redistribuzione del sostegno dalle OCM ai pagamenti compensativi, mentre ai finanziamenti destinati allo sviluppo rurale ed alle misure agro-ambientali, si attribuisce solo un piccolo incremento.

Ovviamente va giudicata positivamente la visione a base territoriale dello sviluppo rurale di *Agenda 2000*. Così la proposta che

²⁷ Mentre allo zucchero, altra coltura pesantemente protetta per la quale sarebbe altrettanto auspicabile un livellamento verso i prezzi internazionali, in *Agenda 2000* e in tutti i documenti connessi non si fa neanche menzione.

lo stesso sviluppo rurale sia fondato su progetti regionali pluriennali, finanziati dalle maggiori risorse del FEOGA garanzia, rispetto all'esigua dotazione del FEOGA orientamento, appare coerente con i caratteri della politica degli incentivi allo sviluppo rurale della CARPE. Anche l'integrazione delle politiche agro-ambientali con quelle strutturali di sviluppo rurale può apparire coerente con la visione complessiva proposta dalla CARPE. Va però osservato che, mentre in *Agenda 2000* le misure strutturali ed in particolare quelle agro-ambientali rappresentano soltanto una piccola frazione del budget riservato ai pagamenti diretti ed alle restanti politiche di mercato, nella CARPE le prime sono destinate a rimpiazzare gradualmente le seconde.

Tornando alle misure di sostegno allo sviluppo rurale, va infine notato come nelle proposte della Commissione queste appaiano sostanzialmente ancorate ad una visione di politica settoriale, mentre le proposte del gruppo Buckwell erano orientate a considerare che gli interessi economici, quelli sociali e la qualità della vita degli agricoltori e delle loro famiglie richiedessero anche misure rivolte alla creazione per essi di occasioni occupazionali e di reddito esterne all'agricoltura.

Naturalmente, dal momento che in parte le politiche di sviluppo rurale dipendono dal modo in cui i singoli Stati membri intenderanno metterle in atto, le proposte della CARPE potranno essere da essi parzialmente implementate, ma certamente *Agenda 2000*, sotto questo profilo, sembra arrestarsi al limite di una decisione estremamente conservatrice. Forse, considerando i rapporti di forza a Bruxelles, una scelta più coraggiosa è parsa troppo azzardata.

Quanto alle forme di compensazione occorre notare che, se certamente l'unificazione dell'importo dei pagamenti diretti per ettaro e per capo va nella direzione di un più esplicito disaccoppiamento, di fatto questo è temperato dalla conservazione di differenziali specifici per grano duro e proteaginoso²⁸. Che non possa trattarsi di un reale *decoupling* è peraltro dimostrato dall'obbligo che permane alla coltivazione di una limitata gamma di specifiche colture (quelle che danno diritto ai pagamenti diretti) spingendo così alla messa a coltura della massima quota di terra disponibile, an-

²⁸ Con riferimento alle aree del Centro Italia ammesse al premio aggiuntivo al grano duro, la riforma proposta può pericolosamente orientare gli agricoltori a scelte ad ancora più pesante impatto ambientale e sulla fertilità futura. La scomparsa prevedibile delle oleaginose, la cui produzione si era estesa a seguito della specifica compensazione, spingerà ad una ulteriore specializzazione a grano duro.

che di quella che potrebbe opportunamente essere destinata ad usi non orientati alla produzione di prodotti per il mercato.

Il termine adottato in luogo delle vecchie compensazioni è ora “pagamento diretto”. Il termine evoca un vago collegamento con i pagamenti per servizi ambientali della CARPE. Ma il fatto che sia computato con la vecchia logica del risarcimento del danno causato dall'indebolimento del protezionismo (moltiplicando la riduzione di prezzo per la resa) svela la logica compensativa alla quale si ispira.

Non c'è in particolare nessun riferimento al reddito dell'imprenditore, salvo l'imposizione di massimali, oltre i quali si riduce il pagamento unitario, talmente elevati da avere un peso finanziario quasi insignificante²⁹.

Non c'è nemmeno un impegno a riorganizzare la propria attività in riferimento alle compatibilità di mercato (come nell'assistenza transitoria all'aggiustamento della CARPE); d'altra parte non c'è un accenno né a forme di digressività dei pagamenti, né ad una loro scadenza con il tempo.

Manca anche un collegamento del pagamento diretto con la fornitura di un bene o la prestazione di un servizio di interesse collettivo (come nel caso dei pagamenti per i servizi ambientali paesaggistici e culturali della CARPE). E' coerente il richiamo alla eco-responsabilità, ma anche in questo caso non c'è relazione diretta tra pagamento e servizio reso all'ambiente. Il pagamento è dovuto per altre ragioni, il servizio all'ambiente è una sorta di condizione accessoria. Cosicché, se cade il primo motivo (la cui giustificazione è sempre più inconsistente), il servizio ambientale non viene più assicurato. Appare incoerente con il Trattato dell'UE anche la norma per cui gli Stati membri “possono comminare sanzioni adeguate e proporzionate per infrazioni alla normativa ambientale e saranno autorizzati a ridurre o sospendere i pagamenti diretti”. Per il citato principio per il quale “chi inquina paga”, come al livello 0 della CARPE, gli agricoltori sono tenuti al rispetto della normativa ambientale senza acquisire il diritto ad essere per questo compensati. Solo nel caso producano dei benefici ambientali oltre gli standard obbligatori (livelli 1 o 2) possono acquisire il diritto al pagamento.

Insomma, come già detto, il carattere risarcitorio dei pagamenti diretti rimane “rivolto all'indietro”, come nel caso delle compensazioni introdotte da Mac Sharry. Una scelta debole che non

²⁹ Essi sono peraltro tali da penalizzare i redditi molto elevati. Nessuna modulazione è prevista per sostenere quelli più bassi.

mancherà di riflettersi in termini negativi a livello internazionale a svantaggio dell'UE. Ciò riguarda sia il prossimo Round del GATT/WTO, quando sarà difficile giustificare i pagamenti non pienamente disaccoppiati e non collegati a precisi impegni (ambientali, ecc.) dell'agricoltore, sia il prossimo ampliamento dell'UE ad Est. In quest'ultimo caso, l'incompatibilità è evidente: è impossibile e non ha senso garantire i pagamenti diretti ai nuovi entranti, ma è ancor più privo di senso e politicamente impossibile negarli ad Est e conservarli ad Ovest.

4.3. Una valutazione complessiva di Agenda 2000

In sintesi, alla luce dei lavori preparatori raccolti nel Rapporto Buckwell e della proposta di passare dalla PAC alla CARPE, *Agenda 2000* presenta pregi e limiti. A voler proprio vedere il bicchiere come "mezzo pieno", tra i pregi possono essere compresi i seguenti.

- Il disaccoppiamento relativamente maggiore rispetto alla riforma del 1992, consistente nell'unico regime dei pagamenti diretti adottato (pur nei limiti sopra evidenziati) per i cereali ed i semi oleosi e nella messa a disposizione di maggiori finanziamenti (comunque sempre relativamente scarsi) per le misure di accompagnamento.
- La maggiore flessibilità connessa all'integrazione dei ruoli nel Feoga garanzia ed alla possibilità di modulazione per finalità agro-ambientali ed occupazionali, nonché al minore rischio di sovracompensazione.
- Il minore centralismo, per il ruolo affidato agli Stati membri ed alle Regioni nella modulazione e nella definizione degli impegni e dei vincoli di eco-responsabilità e nella definizione delle aree rurali.
- La semplificazione consistente, da una parte, nel trasferimento dei compiti di gestione in periferia, mantenendo al centro funzioni di coordinamento, e, dall'altra, nel passaggio a due soli obiettivi strutturali e ad un solo regolamento quadro rispetto ai nove attuali.

Ma, molti altri argomenti possono essere addotti per una valutazione pessimistica. In questo caso il bicchiere apparirà forse anche più che "mezzo vuoto".

- La logica compensativa viene ribadita: si è rinunciato a trasformare i pagamenti diretti in assistenza transitoria all'aggiustamento digressiva nel tempo, a termine, e finalizzata al cambiamento.

- I pagamenti compensativi anziché diminuire vengono incrementati fino ad esaurire le risorse disponibili, cosicché scarse appaiono nelle condizioni date le possibilità di operare le sia pure graduali, ma consistenti, redistribuzioni della spesa verso obiettivi decisamente disaccoppiati proposte dalla CARPE.
- Il processo riformatore è troppo lento, basti pensare al mantenimento proposto delle quote latte fino al 2006.
- La scarsa aderenza all'obiettivo di servire con la politica agricola un "nuovo patto sociale" tra gli agricoltori e la società: scarsa infatti è la valorizzazione dei rapporti intersettoriali dell'agricoltura con il territorio, l'ambiente, lo sviluppo rurale, la domanda alimentare, mentre la politica che ne risulta appare ancora settorialmente definita: sostanzialmente una politica "agraria" e non ancora una politica "rurale".
- La poca attenzione riservata all'agricoltura mediterranea, essendo il grosso della riforma concentrato su seminativi, latte e carne, mentre scarsa attenzione è rivolta alle politiche di mercato che non si risolvano nel sostegno al livello dei prezzi: valorizzazione delle qualità, collegamento agricoltura-mercati di sbocco, integrazione della filiera agro-alimentare.

5. Considerazioni conclusive

Se non si finirà per attendere a lungo fino all'avvio delle trattative GATT/WTO, dopodiché tutto potrebbe essere rimesso in gioco, la riforma della PAC proposta in *Agenda 2000* sarà approvata con relativamente poche modifiche. Certamente i suoi contenuti sono tali da garantirle nel breve termine il massimo della *political feasibility*. Essa infatti garantisce il mantenimento sostanziale della distribuzione dei benefici della attuale PAC e delle rendite che essa direttamente o indirettamente alimenta. Da questo punto di vista la riforma proposta all'epoca dal commissario Mac Sharry può essere giudicata molto più coraggiosa: anche in quell'occasione la distribuzione dei benefici (salvo che per la sottovalutazione delle rese medie rispetto a quelle effettive) non veniva sostanzialmente intaccata, ma si ponevano le basi per una redistribuzione futura. Le proposte di *Agenda 2000* invece congelano, e per certi versi garantiscono, il mantenimento dello status quo minimizzando le opposizioni all'interno del settore. Non a caso le reazioni negative sono state relativamente poche e deboli e le richieste di cambiamento tali da far apparire il compromesso Santer-Fischler (tra chi "chiede troppo" e chi "denuncia il troppo") come il migliore oggi possibile.

Ma il compromesso raggiunto è ad altissimo rischio già nel medio termine ed impossibile da mantenere nel lungo.

Difendere gli aiuti al reddito proposti è già molto difficile sul piano interno. In tempi di risorse comunitarie scarse e di nuovi fabbisogni per altre politiche, quale interesse collettivo viene tutelato dai pagamenti diretti come proposti? A parte gli accenni retorici delle premesse di *Agenda 2000* al “modello di agricoltura europea” o alla multifunzionalità dell’agricoltura, non è a breve che si realizzerà l’auspicato passaggio dal sostegno dei prezzi ad una politica di sviluppo rurale più bilanciata ed integrata. Non bastano a cambiare l’immagine i blandi riferimenti alla eco-condizionalità o al carico occupazionale. Gli obiettivi della CARPE sono annunciati, ma ciò può al massimo facilitare il loro perseguimento concreto nel prossimo round della riforma previsto per il periodo 2006-2012.

Sul piano internazionale addirittura l’impresa di difendere il compromesso di *Agenda 2000* sarà presto impossibile. Innanzitutto perché, come detto, nel prossimo round GATT/WTO non sarà per niente facile giustificare i pagamenti diretti proposti come disaccoppiati dalla produzione. E poi perché la loro presenza costituirà un ostacolo assurdo e, finché saranno mantenuti, insormontabile per l’ampliamento ad Est.

Peraltro la debolezza della proposta complessiva espone l’Europa al rischio, che si è già manifestato concretamente, di mettere le basi per una progressiva rinazionalizzazione della politica agricola, con il conseguente effetto di erodere i finanziamenti e di minare la coesione.

La “provvisorietà” della riforma proposta è dunque evidente, nonostante la logica del gradualismo delle riforme e la necessità di trovare un compromesso inducano a presentarla come definitiva, almeno fino alla scadenza del 2006. In realtà, al di là delle affermazioni di facciata, nella stessa Commissione e nella DG VI in particolare, c’è piena consapevolezza della necessità che la riforma dovrebbe essere ben più radicale nel senso della proposta della CARPE. A riprova di ciò basti considerare che il *Rapporto Buckwell*, a lungo tenuto nel cassetto, è stato pubblicato formalmente a marzo 1998 sulla più autorevole rivista economica della Commissione ed è apparso negli stessi giorni in cui venivano rese pubbliche le proposte di regolamenti attuativi di *Agenda 2000*. Ovviamente quella pubblicazione formalmente non impegna in nessun modo la Commissione, che è invece tenuta alla difesa contingente del compromesso. Ma il modo in cui la Commissione ha voluto valorizzarne i contenuti può essere legittimamente considerato come un infor-

male segnale di condivisione di una linea di riforma che nel lungo periodo ha ben maggiore consistenza.

Bibliografia

1. Allan Buckwell ed altri (1998), *Towards a Common Agricultural and Rural Policy for Europe*, "European Economy", n. 5, Commissione Europea - Direzione Generale per gli Affari Economici e Finanziari.
2. Allan Buckwell ed altri (1998), Verso una politica agricola e rurale comune per l'Europa (*Summary* del Rapporto Buckwell), Associazione "Alessandro Bartola", *Appunti*, n.2.
3. A.Buckwell, F.Sotte (a cura) (1997), *Coltivare l'Europa. Verso una nuova politica agricola e rurale comune*, Liocorno Editori, Roma.
4. Commissione Europea (1995), *Studio sulle strategie alternative per lo sviluppo di relazioni in campo agricolo tra l'UE e i paesi associati in vista di una futura adesione (Documento sulla strategia agricola)* Comunicazione del Sig. Fischler di concerto con il Sig. Van den Broek, Bruxelles, CSE (95) 607, DGVI e DGI, Bruxelles.
5. Commissione Europea (1997), *Agenda 2000. Per un'Unione più forte e più ampia*, Bollettino dell'Unione Europea, Supplemento n.5.
6. Commissione Europea (marzo 1998), "Agenda 2000". *Proposte della Commissione. Quale avvenire per l'agricoltura europea?*, Relazione esplicativa, *Appunti*, n.1, Associazione "Alessandro Bartola", Ancona.
7. Conferenza europea sullo sviluppo rurale (1996), "Un'Europa rurale viva", Dichiarazione di Cork, 9 novembre.
8. Governo italiano e Confagricoltura, Coldiretti e Cia (1998), *Piattaforma programmatica sul piano di rilancio dell'agricoltura*, Supplemento ad Agrisole, 23-29 aprile.
9. B.Hervieu, E.Pisani et le Groupe de Bruges (1996), "Quelles agricultures pour l'Europe ?" *Le Monde*, 12 aprile.
10. F.Sotte (1997), "Per un nuovo patto sociale tra gli agricoltori e la società", *La Questione Agraria*, n.65.