

## Quale agricoltura nel prossimo decennio? Riflessioni sugli scenari *futuribili*

Franco Sotte\* e Pierre-Yves Guihéneuf\*\*

### SOMMARIO:

*Manca una riflessione sul futuro a medio-lungo termine dell'agricoltura in Europa, di quella italiana in particolare. Eppure ci sono molte buone ragioni per cimentarsi in questo esercizio: le prossime scadenze dell'allargamento ad Est dell'UE e del rinnovo dell'accordo WTO, i cambiamenti nelle scelte dei consumatori e dei cittadini riguardo al ruolo dell'agricoltura, che si traduce in una nuova domanda di servizi (salute, ambiente, paesaggio, ecc.), la pressione sul budget agricolo da parte di tutte le altre politiche, l'invecchiamento degli agricoltori e l'insufficienza del turn-over, le nuove prospettive imprenditoriali, ecc.*

*Lo studio si propone di fornire elementi per questa analisi con riferimento al 2015-2020. Esso utilizza ampiamente i risultati di una recente analisi svolta in Francia da un gruppo di esperti, nella quale sono stati individuati quattro possibili scenari a lungo termine: - adattamento della attuale politica comunitaria; - pilotaggio da parte dell'agro-industria; - il primato della qualità d'origine; - l'agricoltura di servizio. Dopo una breve presentazione dei caratteri qualificanti dei vari scenari, l'articolo si propone di analizzare, con riferimento ad ognuno, i punti di impatto (vantaggi-svantaggi, opportunità-minacce) per l'agricoltura e lo sviluppo rurale in Europa e in Italia.*

---

\* Professore straordinario di Economia e Politica Agraria, coordinatore del Corso di Laurea in Economia del Territorio, Facoltà di Economia "G.Fuà", Ancona, [sotte@dea.unian.it](mailto:sotte@dea.unian.it); [www.sotte.it](http://www.sotte.it).

\*\* Ricercatore e responsabile di progetto - gruppo GEYSER (Montpellier, Francia) – Segretario del "Groupe de Bruges", [py.guiheneuf@geyser.asso.fr](mailto:py.guiheneuf@geyser.asso.fr), [www.geyser.asso.fr](http://www.geyser.asso.fr), [www.groupebruges.org](http://www.groupebruges.org).

## 1. INTRODUZIONE

Dove va l'agricoltura europea? Quale sarà prevedibilmente il suo ruolo e quello delle aree rurali nel futuro a medio-lungo termine? In quest'ambito, quali sono le prospettive dell'agricoltura italiana? Quale ruolo avranno (o dovranno avere) di conseguenza i soggetti protagonisti, gli agricoltori in primo luogo, ma anche gli altri soggetti delle aree rurali? Queste domande si affacciano da tempo nelle riflessioni di coloro che, in vari campi di attività (impresa, ricerca, politica, rappresentanza, ecc.), si occupano di agricoltura. Ma sempre più frequentemente provengono anche dall'esterno delle specializzazioni agricole, investendo questioni di rilievo collettivo e di interesse del cittadino: la salute, la tutela dell'ambiente, la qualità della vita, le funzioni del territorio, l'etica nel rapporto con gli animali o con le piante.

Questo articolo utilizza ampiamente e reinterpreta i risultati di una recente analisi svolta in Francia da un gruppo di esperti raccolti dal *Groupe DATAR*<sup>1</sup>, nella quale sono stati individuati quattro possibili principali scenari a lungo termine.

Nel secondo paragrafo si analizzano le ragioni per cui, soprattutto oggi, appare rilevante una analisi dell'evoluzione dell'agricoltura a lungo termine. Il terzo paragrafo presenta gli scenari evolutivi adottati dallo studio francese rielaborati e aggiornati con riferimento alle tematiche prevalenti in Italia riguardo allo sviluppo agricolo e delle aree rurali. Il quarto paragrafo completa l'analisi proponendo una comparazione tra gli scenari con riferimento ad alcuni temi chiave della riflessione sul futuro dell'agricoltura: sistemi di produzione, ruolo degli attori e delle istituzioni, politiche, ecc. Esso tenta anche di valutare i vantaggi e gli svantaggi per l'Italia connessi a ciascuno scenario.

## 2. SIAMO DAVVERO AD UNA SVOLTA?

Capire quale possa ragionevolmente essere il futuro dell'agricoltura è questione cruciale non solo per individuare il peso che al settore va assegnato nelle strategie di sviluppo sociale, economico, territoriale. Serve anche per desumere le modalità con cui quelle strategie vanno implementate e quale ruolo in quest'ambito debba essere riservato all'azione di tutti gli attori (pubblici e privati, individuali e collettivi) che hanno delle parti in gioco.

D'altra parte, per molteplici ragioni, si può ritenere che l'agricoltura sia di fronte ad una svolta epocale i cui esiti segneranno decisamente non solo il destino del settore in quanto tale, ma lo sviluppo complessivo del Paese e dell'Europa. E' il caso, a riguardo, di ricordare sommariamente le prossime scadenze, a livello internazionale, del rinnovo dell'accordo WTO, dell'allargamento ad Est della UE<sup>2</sup>, del necessario

---

<sup>1</sup> Il gruppo di ricerca multidisciplinare DATAR (Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale) era composto da dieci economisti, sociologi e agronomi e era assistito da Hugues de Jouve-  
nel, del *Groupe Futuribles*. I risultati della ricerca sono stati pubblicati in: DATAR, Groupe de pro-  
spective "Agriculture et territoires" (2001), *Agriculture et Territoires. Quatre Scénarios pour 2001*,  
Travaux et Recherches de Prospective, n. 15 e in Ph. Lacombe (a cura) (2002), *L'agriculture à la re-  
cherche des ses futures*, Editions de l'Aube, Paris. Una loro sintesi è anche stata riproposta in  
L.Bourgeois, R. Le Guen, E. Valceschini (2000), "Agriculture et territoires. Prospective à 2015",  
*Chambres d'Agriculture*, Supplément au n.890, Juillet-Août.

<sup>2</sup> In realtà, più che di "allargamento" si farebbe bene a parlare, specie con riferimento all'agricoltura,  
di nuova "fondazione" dell'Europa. Basti ricordare che (dati Eurostat per il 2000), con l'entrata dei  
dieci PECO in lista di attesa, 9 milioni di nuovi occupati agricoli (+132,5%) si sommerebbero ai 6,8  
milioni dell'UE-15 attuale. Allo stesso modo, 58,6 milioni di nuovi ettari di superficie agraria  
(+44,5%) si affiancherebbero ai 131,6 attuali.

rilancio dei negoziati Euro-mediterranei. Questi appuntamenti, come in tanti altri casi del genere, nonostante i timori e le speranze ad essi associati, potrebbero ancora risolversi solamente in incontri diplomatici e in blandi accordi di mercato. Ma, ricordando come l'agricoltura offra ancora occupazione e reddito a metà della popolazione mondiale, è facile intuire come questa prospettiva sia allo stesso tempo realistica ma anche gravida di precarietà. Così è stato anche con *Agenda 2000*: una riforma in definitiva così insufficiente da giustificare, fin dalla sua adozione, nuove attese per più incisive riforme<sup>3</sup>. E' evidente come, in queste condizioni, la situazione di incertezza che si genera ostacoli i progetti imprenditoriali, impedisca l'adozione di politiche strategicamente coerenti, favorisca atteggiamenti speculativi.

Altre questioni oltre quelle connesse agli equilibri geopolitici e alla globalizzazione dell'economia giustificano l'aspettativa di cambiamenti sostanziali. Prima di tutto quella delle tecnologie dove aspetti biologici, sanitari, socio-culturali, etici si sommano, trasformandosi in consistenti e repentini spostamenti di mercato (dal lato della domanda, così come dell'offerta) e in pressione politica verso i governi, affinché con le politiche agricole orientino le opportunità e quindi le scelte degli operatori.

In questo quadro va riconsiderato il ruolo sociale dell'agricoltura e degli agricoltori. All'indomani della guerra quando, a seguito del Trattato di Roma, è nata la PAC e si è definito il ponderoso pacchetto delle politiche agricole nazionali (in termini di consistenti travasi di spesa e di altrettanto consistenti agevolazioni fiscali e contributive) il ruolo dell'agricoltura era connesso all'obiettivo della sicurezza alimentare intesa, in termini quantitativi, come soluzione alla fame e alla sottanutrizione e quindi come strumento di autonomia politica (la PAC come strumento dell'Europa per non dover soggiacere ad un eventuale ricatto alimentare).

L'enorme travaso di risorse in prevalenza dai contribuenti e dai consumatori a beneficio del settore assumeva peraltro la funzione di parziale redistribuzione della ricchezza prodotta dallo sviluppo economico (in cambio del consenso politico e elettorale), a beneficio dei soggetti (gli agricoltori) e dei territori (le aree rurali) più penalizzati da una strategia di sviluppo concentrata sulla grande industria e sulla grande città. Ma oggi qual è la funzione sociale degli agricoltori e dell'agricoltura? La riflessione sulla necessità di un "nuovo patto sociale tra gli agricoltori e la società"<sup>4</sup> si è trasferita ormai chiaramente dal dibattito scientifico al terreno dello scontro sociale. In gioco a livello europeo ci sono, da una parte, l'ambita fetta di torta del bilancio della PAC e delle politiche agricole nazionali e, dall'altra, tutte le questioni che all'evoluzione dell'agricoltura sono interrelate: ambientale, sociale, territoriale, culturale, alimentare, sanitaria.

Il problema dell'identità e del ruolo degli agricoltori si pone d'altra parte in una situazione in cui è arrivato al pettine il nodo del ricambio generazionale. E noto come il problema sia rilevante in tutta l'Europa dove il 53% dei titolari di impresa agricola appartiene alla classe di età superiore a 55 anni, mentre solo l'8% ha meno di 35 anni. Ma il fenomeno è determinato principalmente dalla scarsità di turn-over nei Paesi mediterranei e, tra questi, soprattutto in Italia: dove gli anziani e i vecchi

---

<sup>3</sup> La stessa revisione di mezzo termine, programmata a partire dal 2002, appare in questa luce come una assunzione di impegno a non rinviare a lungo il cambiamento, ritenuto troppo dilazionato se procrastinato fino alla scadenza naturale di *Agenda 2000*, nel 2006.

<sup>4</sup> F. Sothe (1997), "Per un nuovo patto sociale tra gli agricoltori e la società", *La Questione Agraria*, n.65.

pesano il 63% a fronte del solo 5% dei giovani (un giovane ogni 12 anziani e vecchi in Italia, contro una media di uno a 5 nel resto dell'UE).

Questo squilibrio si riflette inevitabilmente sul ruolo delle organizzazioni agricole, esse stesse in cerca della propria identità, dopo che il potere di contrattazione e di condizionamento delle scelte politiche generali è diminuito con la fine del collaterale e la perdita del controllo politico e elettorale sulle campagne. A fronte di ciò cresce, si estende e si aggiorna la domanda di servizi delle imprese, e altre forme di rappresentanza assumono rilievo nella definizione delle scelte inerenti l'agricoltura: organizzazioni ambientaliste e dei consumatori, residenti non agricoltori delle aree rurali, imprese industriali e terziarie dell'economia territorialmente diffusa, ecc.

In questo quadro si pone il problema più generale di quale debba essere il ruolo del settore pubblico nei confronti dell'agricoltura. Una domanda che riguarda in senso lato tutte le forme di stimolo e condizionamento che investono il settore (sotto forma di regolazione, spesa, agevolazione); e tutti i livelli di intervento: dell'UE, nazionale, regionale, locale. A riguardo, si può notare come, pur se con *Agenda 2000* e le sue *Prospettive finanziarie 2000-2006*, l'impegno di spesa comunitario non si sia affatto contratto, come forse si sarebbe potuto preconizzare, a questo si è accompagnato (almeno in Italia) un generale significativo disimpegno verso il settore come mostrano le stime INEA del consolidato spesa più agevolazioni del decennio Novanta, passate dai 36,8 mila miliardi di lire in media nel triennio 1986-88 ai 26 mila miliardi di lire (-30%) del triennio 1998-2000<sup>5</sup>. Nella stessa direzione di contenimento della tassa occulta imposta ai consumatori, agisce l'effetto indiretto sui prezzi dell'abbassamento delle protezioni di mercato (operato attraverso le restituzioni alle esportazioni, gli acquisti pubblici e le altre forme di regolazione indiretta), solo parzialmente compensate dai pagamenti diretti.

In prospettiva comunque ben altre minacce gravano sull'impegno di spesa attuale dell'UE verso l'agricoltura e le regioni rurali. La prima, connessa all'allargamento ad Est, è stata più volte evocata. L'abbassamento del Pil pro-capite dell'UE, al passaggio dai 15 membri attuali ai futuri 25 o 27, determinerà l'automatica esclusione dal sostegno a titolo sia degli obiettivi 1 e 2, che dei Programmi di iniziativa comunitaria come Leader Plus e Interreg III di tante regioni e aree a prevalente caratterizzazione rurale sulle quali oggi si concentra la politica di coesione.

Ma l'altra minaccia, generalmente trascurata fin qui, rischia di avere forza ancor più dirompente. Con l'adozione dell'Euro, si è impostata una politica monetaria comune che esclude la possibilità delle economie deboli di recuperare competitività attraverso manovre sulle parità. Ne consegue che, per garantire la coesione territoriale, è indispensabile avviare una politica fiscale europea di investimento e redistribuzione a beneficio delle aree in ritardo di sviluppo<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> INEA, *Annuario dell'agricoltura italiana*, Varie annate

<sup>6</sup> Si consideri il caso italiano. Nell'ambito nazionale, dall'unità d'Italia, il Nord e il Sud hanno avuto la stessa moneta: la lira. Per questa ragione il Mezzogiorno, pur dotato di un apparato produttivo più debole, non poteva ristabilire condizioni di competitività attraverso la svalutazione della moneta come avrebbe teoricamente potuto se fosse appartenuto ad uno Stato autonomo. A questo scopo però ha provveduto il travaso di spesa pubblica, frutto delle politiche fiscali adottate in ragione dell'unità politica del Paese. Le stesse condizioni si ripetono ora in Europa tra le aree più forti e quelle più deboli. Il rischio è politico. Se non si provvede a lanciare una politica fiscale europea, accompagnata da una ben più consistente politica di coesione, è facile che i vantaggi dell'Europa (e i costi della non-Europa) tendano a distribuirsi diversamente nel territorio, cambiando di segno nelle regioni più povere e strut-

In sostanza, a fronte delle pressioni che possono attaccarla da più parti, anche la politica agraria rischia di entrare in crisi. Dopo che, dagli anni Cinquanta in avanti, la PAC ha costituito una delle esperienze cardine attorno alla quale si è avviato e consolidato l'esperimento della costituzione della Comunità economica prima e dell'UE poi, essa appare oggi sempre più un ostacolo all'ulteriore rafforzamento dell'Unione. Capire verso quali scenari potrà evolvere consente, da un lato, di valutare il grado di stabilità o precarietà della politica agraria presente e, dall'altro, di fornire utili orientamenti a tutti gli attori le cui decisioni sono condizionate dalla sua possibile evoluzione.

### 3. I CARATTERI SALIENTI DEI QUATTRO SCENARI

Disegnare uno scenario non è la stessa cosa che compiere una previsione. Lo scopo delle analisi sugli scenari futuribili non è quello di predire il futuro. Lo scopo è piuttosto quello di delineare, nel modo più razionale, le possibili scelte degli attori in gioco. Il proposito è quindi di aiutare i protagonisti (in questo caso gli agricoltori, i responsabili delle politiche agricole, e più in generale tutti coloro che hanno motivi di interesse nelle questioni agricole, agro-alimentari e rurali) ad identificare i fattori chiave che orientano il loro comportamento e ad analizzare i margini di manovra disponibili per influire sugli eventi, anziché soggiacere ad essi.

Prendendo le mosse da una analisi dell'attuale fase evolutiva e delle sue dinamiche, il gruppo di lavoro multidisciplinare francese, che ha condotto originariamente la ricerca, ha tentato di individuare le possibili linee di continuità e le eventuali discontinuità o addirittura i punti di rottura che possono occorrere in futuro, delineando le conseguenti implicazioni in termini di compatibilità nel gioco delle forze e delle opportunità.

Il metodo adottato, per la cui descrizione analitica si rinvia alla bibliografia disponibile, consiste in quattro successivi passaggi: - identificazione delle variabili, - sviluppo delle ipotesi, - sviluppo degli scenari parziali, - costruzione degli scenari finali.

I quattro scenari sono stati scelti tra le centinaia di possibili e ipotetiche combinazioni, sulla base della loro consistenza interna, così come dell'esistenza di una chiara differenziazione dell'uno rispetto agli altri. In questo modo essi rappresentano dei modelli contrastanti e, nel loro insieme, coprono un spettro ampio e differenziato delle possibili dimensioni che l'agricoltura può instaurare nel suo rapporto con l'uso del suolo, con la produzione alimentare, con il mercato, con lo sviluppo rurale, con l'azione pubblica e di governo.

I quattro scenari individuati sono stati sinteticamente nominati nel modo seguente:

- 1) L'adattamento della PAC e del protezionismo europeo;
- 2) L'ordine del sistema agro-industriale;
- 3) La qualità di origine;
- 4) L'agricoltura di servizio.

I sottoparagrafi che seguono sono dedicati alla descrizione sommaria dei caratteri di tali scenari.

---

turalmente più deboli, con il rischio che emergano e si rafforzino spinte localistiche, rinazionalizzatrici, isolazioniste tali da minare nei presupposti la costruzione dell'Europa.

### 3.1. Scenario 1: L'adattamento della PAC e del protezionismo europeo

L'ipotesi alla base di questo scenario è la continuazione della strada segnata dalla riforma della PAC del 1992, confermata dalle decisioni di *Agenda 2000* nel 1999. L'agricoltura conserva una posizione centrale nelle preoccupazioni della società, la quale continua ad accettare di dedicare ad essa un elevato sostegno pubblico, garantendo agli agricoltori (e alle altre categorie sociali interessate: proprietà fondiaria, contoterzisti, operatori dell'intermediazione, burocrazia agricola, banche ecc.), un alto sostegno dei prezzi o corrispondenti alti pagamenti diretti (come è stato per i seminativi e la carne bovina dal 1992 in poi).

Una tale strategia non può però ovviamente prescindere dall'accoglimento di un diffuso condizionamento sia a livello internazionale, che interno.

Sul piano internazionale, è evidente che una politica protezionistica troverà forte opposizione nell'ambito dei paesi esportatori (Usa, gruppo di Cairns, Paesi in via di sviluppo, sponda sud del Mediterraneo). Ma un compromesso potrebbe essere trovato in sede WTO assumendo che esista un diritto di ciascun Paese alla propria sicurezza alimentare, per il cui perseguimento siano giustificate politiche (tariffarie o non tariffarie) di protezione dei mercati e della produzione interna, ma, di contro, sia inaccettabile ogni politica di sovvenzione alle esportazioni che si configuri come una concorrenza sleale nel mercato mondiale. In sostanza, nell'ambito WTO, nella "scatola gialla", quella delle politiche da abbandonare, entrerebbe l'attuale *dumping* nei mercati internazionali, sostenuto in Europa dalle restituzioni alle esportazioni, mentre nella "scatola verde", quella delle politiche compatibili con la liberalizzazione del mercato, entrerebbero non solo le azioni di salvaguardia ambientale, del paesaggio o delle eredità culturali (multifunzionalità), ma anche, in nome della tutela della salute e della garanzia dell'approvvigionamento alimentare, il sostegno puro e semplice delle produzioni, purché non eccedenti i fabbisogni interni.

In sostanza ad ogni entità nazionale (nel nostro caso all'UE) sarebbe riservata la facoltà di proteggere a volontà i propri agricoltori, a condizione che sia adottato e esteso a tutte le produzioni potenzialmente eccedentarie un sistema di quote e di altre azioni volte al controllo generalizzato dell'offerta.

Una tale politica, perché possa essere realisticamente ipotizzata, necessita di alcune contropartite anche sul piano interno. In particolare, se si ipotizza che il sostegno dei prezzi e/o i pagamenti diretti vengano conservati e forse in alcuni casi (in quelli delle produzioni attualmente meno protette) anche accresciuti, è realisticamente necessario che si riconoscano delle garanzie a coloro sui quali in ultima istanza grava il costo: contribuenti e consumatori. Questo obiettivo potrebbe essere perseguito attraverso l'imposizione sistematica e diffusa di una normativa in materia di eco-condizionalità e di standard minimi, in relazione sia alle norme di coltivazione e di allevamento (buone pratiche agricole), sia riguardo agli aspetti organolettici e alimentari essenziali e irrinunciabili che le produzioni sarebbero tenute a garantire.

Questo scenario potrebbe essere sostenuto da una parte consistente delle organizzazioni agricole, specie da quelle talmente potenti in Europa che, sia al tempo della riforma Mac Sharry, che successivamente con *Agenda 2000*, sono riuscite a difendere fin qui la PAC di fronte alle proposte più radicali: più drastiche riduzioni dei prezzi, eco-condizionalità (*cross-compliance*), modulazione, digressività, rinazionalizzazione, ecc.). Potrebbe però anche trovare degli oppositori tra i consumatori e i contribuenti. Porre la salvaguardia dell'ambiente e della qualità delle produzioni come condizione per l'ottenimento di prezzi e pagamenti accoppiati, significa implicitamente accettare una gerarchia di priorità: prima viene la produzione, cioè l'obiettivo, dopo segue la salvaguardia, cioè il vincolo. Tanto che, cadendo le ragioni

per ottenere la prima, verrebbero paradossalmente meno le motivazioni per perseguire la seconda (come potrebbe accadere, nonostante i prezzi sostenuti, nelle aree ad alto valore ambientale, ad esempio nei Parchi e nelle aree protette, che spesso sono anche le meno vocate in termini strettamente produttivistici e quindi meno sensibili ai prezzi di mercato ancorché sostenuti). Il sostegno a questo scenario potrebbe venire anche da alcuni movimenti *anti-global*, all'insegna del diritto dei popoli a nutrirsi da sé e della lotta agli effetti perversi del commercio internazionale guidato dalle multinazionali sulle economie più deboli.

Questo scenario troverebbe anche degli oppositori a livello internazionale nei Paesi (talora in grandi difficoltà economiche: si pensi all'Argentina, o che hanno già da tempo adottato politiche di piena liberalizzazione: Nuova Zelanda, Australia, ecc.) le cui aspettative riguardo alla liberalizzazione dei mercati comprendono anche (soprattutto) i mercati interni dei Paesi sviluppati. Esso renderebbe inoltre molto complesso l'allargamento ad Est dell'Unione Europea per diversi motivi: di budget innanzitutto, per il carico che gli alti prezzi imporrebbero ai più poveri consumatori dell'Est, ma anche per le restrizioni imposte dall'estensione anche in quelle agricolture delle misure di controllo dell'offerta (quote di produzione, ritiri obbligatori, ecc.), costringendole all'arretratezza.

Dal punto di vista dell'organizzazione della produzione e delle strutture agricole, il prevalere di questo scenario comporterebbe certamente una caduta più rapida dell'occupazione in agricoltura a tassi simili (tra -3% e -5%) a quelli attuali nel nostro Paese e in Europa. Essa sarebbe il risultato della tendenziale de-intensivizzazione che continuerebbe a prodursi e del vantaggio che in questo scenario continuerebbero a godere le produzioni standardizzate e le *commodities* agricole, già oggi più protette: cereali e seminativi in genere, barbabietola da zucchero, allevamenti da latte e da carne. Le altre produzioni, fatte salve quelle più tipiche e localizzate (vino), soffrirebbero da un lato (come già oggi avviene) della concorrenza nell'uso delle superfici da parte delle produzioni protette sia per i maggiori ricavi che ricevono, che per i maggiori costi (rendite) che inducono.

I conseguenti alti valori fondiari impedirebbero il ricambio generazionale, la costituzione di nuove imprese e lo stesso ampliamento di quelle esistenti.

### **3.2. Scenario 2: L'ordine agro-industriale**

Questo secondo scenario ipotizza che i maggiori gruppi industriali e della distribuzione alimentare, in grande misura multinazionali, riescano sostanzialmente ad imporre una ideologia liberista e a condizionare ai loro obiettivi il ruolo delle politiche agricole. In questa situazione, si può prevedere una progressiva eliminazione tanto delle politiche di sostegno dei prezzi e di alterazione del mercato, così come delle barriere non tariffarie.

Questa visione ha implicazioni sui processi di acquisizione di progresso tecnico da parte delle imprese e, di conseguenza, sulla stessa nozione di qualità. Quanto ai primi, l'aperta e spinta competizione internazionale impone a tutte le latitudini di confrontarsi con mercati cedenti in una competizione fondata sulla capacità di abbassare generalmente i costi unitari. Ciò impone, pena l'uscita dal mercato, l'adozione diffusa di tecnologie rivolte ad incrementare le produttività. Un ruolo particolarmente importante potrebbero giocare le tecnologie OGM e quelle, possibili soltanto nell'ambito industriale e per alti livelli di scala, della scomposizione dei prodotti agricoli nelle loro componenti elementari e nella loro ricomposizione in prodotti ali-

mentari progettati artificialmente al fine di rispondere alle specifiche esigenze di una domanda anch'essa artificialmente segmentata<sup>7</sup>.

Il concetto di qualità in questo caso tenderebbe ad associarsi sempre meno alle tradizioni, all'origine, alla naturalità e alla tipicità del prodotto agricolo di base, e sempre più al processo tecnologico, alle funzioni dell'alimento e al complesso dei servizi associati al prodotto alimentare di cui la marca si farebbe testimonianza e veicolo. Il livello di ingegnerizzazione dei prodotti alimentari potrebbe consentire in questo scenario di adattare l'offerta ai diversificati bisogni dei consumatori, proponendo, assieme ad una vasta gamma di alimenti standardizzati, a basso costo, di agevole consumo e facilmente riconoscibili dal consumatore di qualsiasi parte del mondo, specie se giovane, una altrettanto vasta gamma di alimenti-funzione destinati a soddisfare, oltre alle tradizionali finalità alimentari e gustative, altre necessità: dietetiche, terapeutiche, connesse allo stile di vita o alle mode. Per questa gamma di prodotti è stato coniato il termine inglese *nutraceuticals*. Alla vasta famiglia dei "nutraceutici" appartengono innanzitutto i cibi medicinali (gli "*alicaments*": *aliments* + *medicaments*), i *prescription food*, i *pharmafood*, le *formulated diets*. Ad essi si aggiungono gli alimenti orientati ad esaltare specifici stili di vita (es: *fitness food*), nutrizionali, terapeutici, i *superfood*, i *longevity food*. Alcuni cibi possono rispondere alle esigenze di particolari consumatori: cibi a basso livello di proteine, senza glutine, contenenti nutrienti specifici. A questi si aggiungono i sostituti dello zucchero e dei grassi, gli alimenti arricchiti di fibre, le carni virtualmente senza grassi e i latticini scremati, i dietetici a bassi livelli calorici, gli alimenti rispondenti a specifici motivazioni etiche, i sostitutivi della colazione e dei pasti, le bevande fortificate.

Osservando le rapide variazioni della domanda negli ultimi anni ci sono molte ragioni per ritenere che questo tipo di attributi qualitativi possa incontrare le esigenze dei consumatori, specie se le tecnologie utilizzate si conformano ad un sistema diffusamente adottato di procedure di certificazione della qualità del tipo ISO (*International Standard Organisation*). In questa linea di tendenza, gli stessi prodotti della tradizione possono essere adattati alle tecnologie industriali e reinterpretati nelle strategie di marketing.

E' facile immaginare come, in questo scenario, il ruolo dell'agricoltura possa risultare decisamente condizionato e subalterno. Nelle localizzazioni e nelle imprese (di pianura e di medio grandi dimensioni) più adatte ad operare in mercati mondiali liberalizzati e ad essere trasformate a vantaggio della produzione di prodotti di base suscettibili alle trasformazioni industriali susseguenti, si può prevedere una estensione delle produzioni su contratto con le imprese della trasformazione e distribuzione. Caratteristiche salienti di tali contratti sarebbero le clausole adatte ad assicurare alla impresa committente il controllo degli standard qualitativi: consegna fattori di produzione e conduzione delle lavorazioni direttamente effettuate dall'impresa committente, rigidi protocolli relativi alle lavorazioni e al controllo delle fasi e dei processi produttivi. E' evidente come sia implicita in questo scenario la perdita di ruolo degli agricoltori: preposti all'esecuzione senza autonomia di compiti imposti dai protocolli

---

<sup>7</sup> Non è questa la sede per affrontare la questione OGM nelle sue complesse sfaccettature e implicazioni. Ma non è difficile ipotizzare che l'attuale apparentemente solida e inattaccabile impalcatura anti-OGM, sostenuta da atteggiamenti di rifiuto assoluto e dagli atteggiamenti opportunistici di alcune catene commerciali potrebbe mostrare nel giro di qualche anno più di una crepa. Ciò potrebbe avverarsi al passaggio dagli OGM di prima generazione (associati al risparmio di fattori e all'aumento delle rese) a quelli di seconda generazione nei quali sarebbero le caratteristiche dei prodotti ad essere migliorate. Su questo stesso terreno, anche l'attuale enfasi sulla sicurezza e genuinità del biologico potrebbe indebolirsi e cadere, specie in relazione alle falle nel sistema dei controlli o all'emergere di problemi di tossicità degli alimenti non garantiti dai protocolli delle produzioni organiche.



di crescita delle piante e degli animali stabiliti dalle imprese committenti, essi rischiano di trasformarsi in niente di più che dei custodi, dei "bidelli" nelle proprie imprese.

Nelle altre localizzazioni, quelle meno adatte a tenere testa alla competizione internazionale, in mercati guidati dai primi prezzi, ci potrà sempre essere spazio per produzioni e servizi di nicchia rivolti al mercato minoritario dei consumatori più esigenti e capaci di acquistare a prezzi particolarmente elevati. In altri casi, una agricoltura completamente sostenuta potrà permanere esclusivamente per finalizzazioni estranee alla produzione: la conservazione dell'ambiente, la difesa idro-geologica, la cura del paesaggio. E' evidente anche in questo caso la perdita di ruolo degli agricoltori, ridotti al rango di "giardinieri", anche qui sulla base di protocolli imposti dall'esterno.

Ma è evidente che una notevole parte del territorio attualmente agricolo scenderebbe sotto il livello di rendita zero, uscendo semplicemente di produzione. Lo scenario esaminato ha altri effetti rilevanti sull'assetto delle campagne. Sotto il profilo dell'occupazione esso tenderebbe a produrre una diminuzione ancora più consistente di quella prodotta dallo scenario precedente. La spinta concorrenza e l'esigenza di contenere i costi, unita alla minore professionalità richiesta agli agricoltori, suggerisce di ritenere che, a fronte di un bassissimo ricambio generazionale, potrebbe realizzarsi un ampio ricorso a manodopera immigrata (dal Sud e dall'Est).

Uno scenario come questo, oltre che rispondere ovviamente agli interessi dei maggiori gruppi industriali e del capitale finanziario internazionale, investito nella produzione, commercializzazione e distribuzione di alimenti, troverebbe sicuramente il sostegno in ambito internazionale da parte dei gruppi e paesi più decisamente liberisti. Tutte le misure, tariffarie e non, di alterazione del libero commercio sarebbero inserite senza ambiguità nella "scatola gialla", mentre in quella "verde" resterebbero solo, in una accezione restrittiva, le misure di protezione ambientale e di conservazione del territorio. A sostegno di questo scenario si schiererebbe d'altra parte un vasto ventaglio di forze interne all'UE, critiche rispetto all'esorbitante peso della PAC sul bilancio comunitario e interessate alla sua redistribuzione a beneficio di altre politiche.

Altrettanto ampio potrebbe essere il fronte degli oppositori. Seppure indebolite rispetto ad un non lontano passato, le organizzazioni agricole conservano una loro forte capacità di rappresentanza e mobilitazione. Esse potrebbero contestare con forza la implicita redistribuzione dei rapporti di forza (e di valore aggiunto) lungo le filiere, che caratterizza questo scenario. La prospettiva di una caduta generalizzata dei prezzi e della perdita dei pagamenti diretti costituirebbe una forte spinta alla ricomposizione di un fronte agricolo compatto, superando le divisioni e i distinguo attuali, comprendente tutti i soggetti che direttamente o indirettamente beneficiano dell'attuale sostegno (imprese agricole, proprietà fondiaria, burocrazia agricola, organizzazioni cooperative e associative)<sup>8</sup>. Il fronte degli agricoltori così ricompattato potrebbe riguadagnare peso e importanza nei singoli stati membri contrattando con i governi nazionali e regionali forme nuove o vecchie di protezione e di agevolazione<sup>9</sup>, operando nei fatti una tacita rinazionalizzazione della PAC.

---

<sup>8</sup> Il caso statunitense insegna. Il recente *Farm Security and Rural Investment Act of 2002*, promulgato il 13 maggio 2002, che guida la politica agricola statunitense per i prossimi sei anni, inverte decisamente l'orientamento liberistico del vecchio *Farm Bill* del 1996.

<sup>9</sup> Non si sottovaluti a questo riguardo la consistente autonomia che, specie in materia di agevolazioni, è lasciata agli Stati membri nell'ambito dell'attuale regolamentazione delle politiche agricole a livello comunitario. Il peso del complesso delle agevolazioni sul totale delle risorse (spesa più agevolazioni)

Questo fronte non avrebbe peraltro difficoltà a trovare collegamenti con i più vasti movimenti dei consumatori, ambientalisti e dei residenti nelle aree rurali non agricole, diffidenti nei confronti delle manipolazioni industriali degli alimenti (specie di quelle OGM), in difesa della naturalità delle produzioni, della multifunzionalità dell'agricoltura e della conservazione dei valori paesaggistici e culturali ad essa associati.

Una soluzione di equilibrio potrebbe comunque essere trovata a livello politico attraverso l'adozione di una serie di misure quali: a) l'imposizione di un vasto regime di controllo pubblico sulla qualità; b) l'estensione dell'obbligo di certificazione lungo tutta la filiera (dall'agricoltura, alla trasformazione, alla distribuzione); c) un impegno più consistente verso le politiche di tutela e salvaguardia dell'ambiente rurale non associate all'esercizio dell'agricoltura e comunque disaccoppiate rispetto alle produzioni, d) il riconoscimento di una tutela piena e decisa all'interprofessione e attribuendo agli accordi interprofessionali ruoli più consistenti di regolazione e garanzia.

Una estesa rete di controlli pubblici potrebbe essere istituita al fine di garantire il rispetto meticoloso della normativa e dei contratti ad essa associati.

### **3.3. Scenario 3: Il predominio delle denominazioni di origine**

Le ragioni fondative del terzo scenario vanno ricercate innanzitutto nell'evoluzione dell'atteggiamento dei consumatori nei confronti degli alimenti e nella conseguente loro disponibilità verso gli agricoltori. In passato, anche nei paesi più sviluppati dell'Europa occidentale, quando l'alimentazione era soprattutto finalizzata al sostentamento fisico del consumatore, la modernizzazione agricola era orientata a soddisfare primariamente gli obiettivi di crescita quantitativa della produzione. Questo aspetto era talmente evidente nei primi decenni del dopoguerra in Europa, che si potrebbe affermare che sia stato addirittura alla base della costruzione della PAC e in definitiva, per il peso che la PAC ha assunto, dello stesso esperimento originario della costruzione dell'UE.

Ma attualmente altre ben più complesse funzioni vengono svolte dagli alimenti. All'alimentazione si associano considerazioni relative alla salute, al piacere, alla cultura, allo scambio di relazioni con gli altri, con la natura, con il paesaggio. In aggiunta si pongono le ragioni etiche relative alle condizioni di coltivazione e di allevamento, alle manipolazioni genetiche, alla gestione dell'acqua.

La ricerca di naturalità e di genuinità, associandosi a quella della riscoperta e della reinterpretazione delle tradizioni, conduce alla ricerca delle origini del prodotto nel senso più ampio del termine: provenienza geografica, tecniche agricole e agro-alimentari utilizzate, principali caratteristiche delle produzioni, culture locali. Il dibattito associato alla cosiddetta "tracciabilità", cioè alla possibilità di ricostruire, ripercorrendo all'indietro la filiera, i passaggi percorsi da un alimento, segnala da una parte la domanda di maggiore sicurezza che consumatori e cittadini rivolgono agli operatori della catena alimentare, dall'altra, la fiducia che essi sono disposti a riporre negli identificativi dell'origine. Questo argomento si esprime in una serie di orientamenti connessi: la costituzione dell'*Authority* per la sicurezza alimentare, l'orientamento all'adozione del "principio di precauzione", il riconoscimento delle

---

riservate all'agricoltura in Italia è pari nel 2000 al 31,1% (8.578 miliardi di lire), mentre la sola agevolazione carburanti rappresenta un implicito beneficio riservato agli agricoltori il cui rilevante peso, pari a 2641 miliardi di lire, appare in tutta evidenza se raffrontato ad altre poste di spesa, ad esempio ai 1068 miliardi nello stesso anno del bilancio complessivo del MIPAF.

denominazioni di origine, il sostegno alla costruzione di sistemi di valorizzazione volontaria della qualità<sup>10</sup>.

La qualità in sostanza, in questo scenario, è il risultato di un insieme di connotati comuni ad uno spazio territoriale o sociale: ecologia, storia e geografia locali, pratiche agronomiche, organizzazione sociale. Le politiche agricole sono finalizzate al riconoscimento di queste specificità, alla loro sicurezza a garanzia del mercato, alla loro valorizzazione. La tutela della qualità si configura come una azione di difesa di un bene pubblico e, contemporaneamente, come garanzia nel mercato a beneficio sia del consumatore (chiamato a pagare per caratteristiche del bene conosciute e garantite), che dello stesso produttore (che può vedere esplicitamente valorizzati tutti i suoi apporti a miglioramento del bene prodotto e dei servizi ad esso aggiunti o connessi).

Ovviamente la nozione di qualità non va associata qui soltanto a prodotti di alto livello qualitativo (configurabili come beni di lusso), inaccessibili al grande pubblico. Va invece perseguita una sistematica estensione del sistema di riconoscimento della qualità di origine per un numero esteso di prodotti e per una quota maggioritaria delle produzioni, preconstituendo una vasta gamma di opzioni per il consumatore, tutte comunque coperte dalla garanzia relativamente all'origine geografica, al processo produttivo adottato e al complesso dei controlli eseguiti.

Le funzioni di riconoscimento, tutela e valorizzazione sono tipicamente compiti centrali dell'Unione Europea e degli Stati nazionali: alla prima spetta il riconoscimento giuridico, mentre ai secondi competono le funzioni di tutela e controllo. Ma un ruolo fondamentale va assegnato in questo scenario, più che nei precedenti, ai livelli di governo regionali e locali. Ad essi spettano compiti cruciali in particolare in materia di valorizzazione e reinterpretazione dell'immagine del territorio di origine, oltre che di sfruttamento del potenziale turistico, culturale e naturale connesso al riconoscimento collettivo raccolto dai propri prodotti, nonché all'effetto di identità e di immagine da essi generato.

La politica agricola attuale in questo scenario andrebbe sostanzialmente riformata, abbandonando progressivamente le attuali politiche protezionistiche e condizionando il sostegno pubblico alla riorganizzazione delle imprese verso produzioni certificate, alla gestione associata e collettiva di azioni di miglioramento, valorizzazione e tutela, alla promozione della qualità di origine, alla educazione del consumatore. Uno spazio specifico andrebbe riservato alla ricerca e all'assistenza tecnica. L'affermazione di una visione territoriale della qualità, seppure fortemente radicata nella storia e nella geografia locale, va infatti assicurata anche attraverso un suo continuo rinnovamento, che va condotto organizzando un sistema capillare di servizi di ricerca, sperimentazione, divulgazione, assistenza tecnica, marketing capace di interpretare le variazioni di orientamento dei consumatori, di innovare con continuità la gamma delle produzioni offerte, di aggiungere ad esse i servizi accessori di volta in volta richiesti.

L'abbandono delle posizioni difensive del passato e finora assunte dall'UE in sede WTO potrebbe collocare l'Unione Europea, a differenza che negli altri scenari, in una posizione attiva, ispirata al riconoscimento delle diversità regionali, all'innalzamento degli standard di qualità alimentare, al riconoscimento del diritto all'alimentazione e alla sicurezza alimentare nel senso più pieno. In quest'ambito l'UE dovrebbe rivendicare l'inserimento nelle nuove norme del WTO di un adeguato riconoscimento internazionale del sistema delle denominazioni di origine. Tale posi-

---

<sup>10</sup> Il recente regolamento CE 178/2002 accoglie questi orientamenti.

zione comporterebbe indubbi vantaggi politici per l'Europa (in termini di uscita dall'isolamento, di nuove possibili alleanze, di apertura nei confronti delle questioni etiche della qualità e dello sviluppo di nuove forme di solidarietà con i paesi con maggiori potenziali agricoli, oggi penalizzati dal protezionismo dei più ricchi).

A questi vantaggi se ne potrebbero aggiungere altri di tipo economico, conseguenti alla possibilità di valorizzazione (e difesa) nei mercati mondiali dei prodotti associati alle proprie tradizioni alimentari: si pensi in quest'ambito alla vastissima gamma di alimenti che si raccolgono sotto la definizione di "dieta mediterranea" (vino, olio d'oliva, frutta, ortaggi, pasta, ecc.) e alle tante cucine e tradizioni alimentari nazionali e regionali.

Questo scenario potrebbe più facilmente affermarsi in un contesto di crescita economica stabile e di riduzione delle disuguaglianze economiche, tale da consentire ad una fascia la più ampia possibile della popolazione (nel mondo e in Europa) di accedere effettivamente alla alimentazione ad origine tutelata e garantita. Questo aspetto potrebbe avere particolare peso a livello europeo dove, in vaste regioni (sia nell'attuale UE, che quasi dappertutto nei futuri membri dell'Est) e per larghi strati poveri della popolazione, la sicurezza alimentare ha ancora purtroppo una definizione solo o prevalentemente quantitativa. Il mantenimento dell'attuale diseguale distribuzione del reddito e l'insuccesso delle politiche di coesione (tra le quali può essere compresa anche la politica di sviluppo rurale) potrebbero affievolire l'interesse verso uno scenario improntato all'enfatizzazione delle qualità.

L'appoggio a questo scenario delle organizzazioni dei consumatori è abbastanza scontato, così come lo è quello delle tante organizzazioni che si battono per la difesa del territorio e delle diversità locali, dell'ambiente, della salute, delle tradizioni, ecc. Altrettanto a favore dovrebbero essere quegli agricoltori (e le relative organizzazioni associative e cooperative) che in questi anni si sono impegnati nella direzione delle produzioni tipiche e della qualità.

La resistenza maggiore dovrebbe venire del sistema delle imprese agro-alimentari interessate all'affermarsi di un concetto di qualità associato alla marca. Ma ovviamente una consistente resistenza potrebbe essere prodotta dai maggiori beneficiari dell'attuale PAC. Per vincere la loro resistenza potrebbe essere opportuno introdurre opportune politiche di "assistenza transitoria all'aggiustamento": in tale direzione andrebbero trasformati gli attuali pagamenti diretti: condizionando la loro concessione all'effettiva riconversione dell'impresa verso produzioni tipiche e di qualità, rendendoli digressivi e imponendo loro una scadenza temporale<sup>11</sup>.

Non tutte le produzioni, comunque, e quindi non tutte le imprese e non tutte le regioni d'Europa, hanno la stessa suscettività ad orientarsi verso la qualità. Per alcune produzioni e imprese, la perdita delle politiche di protezione potrebbe significare una crisi irreversibile e questa potrebbe interessare importanti aree dell'Europa (specie di pianura) oggi particolarmente beneficate dall'attuale PAC.

---

<sup>11</sup> La trasformazione degli attuali pagamenti diretti in "assistenza transitoria all'aggiustamento" (*transitory adjustment assistance*) è stata proposta originariamente dal cosiddetto gruppo Buckwell in una nota ricerca condotta per conto della Commissione Europea in vista della Conferenza di Cork sullo sviluppo rurale e di *Agenda 2000*. A. Buckwell e 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. Si veda anche: A. Buckwell, F. Sotte (a cura) (1997), *Coltivare l'Europa. Verso una nuova politica agricola e rurale comune*, Liocorno Editori, Roma. La funzione dell'assistenza transitoria all'aggiustamento è di facilitare il cambiamento verso nuove politiche, senza penalizzare coloro che più si siano impegnati in passato nella direzione delle attività stimolate dalle vecchie politiche. Esse hanno per questo la funzione di "olio politico" (*political oil*) per vincere le resistenze e gli attriti conservativi.

Va d'altra parte anche detto che, a fronte di questi possibili perdenti, in altre aree, oggi escluse dai maggiori benefici delle politiche agricole potrebbero aprirsi nuove opportunità: si pensi a tutte le produzioni mediterranee e della collina (tra cui vino, olio d'oliva, frutta, agrumi), oppure alle produzioni delle aree di montagna. Si pensi ancora ai possibili benefici per i PECO, dove già oggi l'agricoltura adotta tecniche più tradizionali a minore uso di input chimici, a patto che però si attui lì una intensa politica centrata sui servizi e sulla valorizzazione.

A questo scenario si associano profondi cambiamenti sul fronte dei fattori di produzione. Influenzando decisamente l'organizzazione della produzione, esso tende a preservare il lavoro agricolo: fonte primaria del valore prodotto, rendendo necessaria una sua ulteriore valorizzazione e qualificazione professionale in un vasto ambito di competenze interdisciplinari (agronomiche, alimentari, sanitarie, culturali). Allo stesso tempo, si indeboliscono i ruoli sia del capitale, che della terra, specie in quelle agricolture ad alta meccanizzazione, in cui tali due fattori oggi trovano una artificiale valorizzazione attraverso la rendita prodotta dalle politiche di garanzia europee e dalle agevolazioni nell'uso dei carburanti.

### **3.4. Scenario 4: L'agricoltura di servizio**

Al centro del quarto scenario l'agricoltura non c'è soltanto per le sue produzioni alimentari, ma in quanto essa rappresenta una fondamentale (ancorché non esclusiva) componente della società e del territorio rurale. Alla base dello scenario c'è la riconsiderazione sul ruolo dei settori e dei territori in una società, come quella europea occidentale, connotata da una domanda di nuovi beni e servizi alle aree rurali. Il "modello di agricoltura europea" citato da Agenda 2000 e il dichiarato orientamento della politica agricola verso la "multifunzionalità" raccolgono questa nuova domanda, che, nella politica agricola europea in corso, si materializza nel cosiddetto secondo pilastro, quello appunto finalizzato allo sviluppo rurale<sup>12</sup>.

Molti studi si sono occupati tanto in Italia, come a livello internazionale, delle ragioni che suggeriscono di abbandonare la vecchia visione settoriale dell'agricoltura e della politica agricola a beneficio di un approccio territoriale. Ad essi è il caso qui di rinviare<sup>13</sup>. Va comunque ricordato come nella stessa direzione convergano sia il mercato, che le aspettative sottese alla riforma dell'intervento pubblico per l'agricoltura.

Il mercato sollecita sempre più decisamente gli agricoltori verso un ampio e variegato ventaglio di nuove funzioni. A volte esse sono classificabili come produzioni secondarie: è il caso dell'artigianato tipico o delle produzioni delle piccole imprese industriali delle aree rurali nell'ambito soprattutto delle produzioni personalizzate e alta caratterizzazione. Ma soprattutto consistono in servizi e funzioni terziarie connesse all'accoglienza, allo svago, all'intrattenimento, alla ristorazione, allo sport,

---

<sup>12</sup> L'orientamento volto a considerare il territorio al centro dello sviluppo, superando le precedenti visioni settoriali è ormai consolidato in Europa. Esso è stato introdotto con i Programmi Integrati Mediterranei nel corso dei primi anni Ottanta. Ha poi ispirato la riforma dei fondi strutturali del 1988 e in particolare le politiche connesse al vecchio obiettivo 5b. Esso è stato infine centrale nelle tante esperienze realizzate nell'ambito dei due successivi programmi di iniziativa comunitaria Leader I e II.

<sup>13</sup> Tra questi un approfondimento di rilievo è stato svolto nell'ambito del 73° Seminario EAAE svoltosi ad Ancona nel 2001 sul tema: "Policy experiences with Rural Development in a Diversified Europe". I migliori lavori presentati sono stati raccolti in due pubblicazioni (una in inglese, l'altra in italiano): A.Arzeni, R.Esposti, F.Sotte (Ed.s), *European Policy Experiences with Rural Development*, Vauk, Kiel, 2002; A.Arzeni, R.Esposti, F.Sotte (a cura), *Politiche di sviluppo rurale tra programmazione e valutazione*, Franco Angeli, Associazione "Alessandro Bartola", Milano. Entrambi i volumi sono in corso di stampa.

al godimento delle eredità culturali localizzate nelle aree rurali e nei piccoli centri. La gamma delle possibili innovazioni su questo fronte è amplissima e in gran parte ancora inesplorata<sup>14</sup>. L'esplosione dell'agriturismo e del turismo rurale di questi anni ne segnala la portata e è indicativa delle possibilità di ulteriore sviluppo. Ai ruoli descritti si aggiungono i servizi agricoli nell'ambito della cosiddetta "agricultural therapy"<sup>15</sup>: riabilitazione, cura del disagio mentale e della devianza, inserimento sociale e lavorativo dei portatori di handicap, servizi sanitari, assistenza agli anziani, ecc.

Oltre a questi, altri nuovi ruoli sono richiesti all'agricoltore nella cura degli interessi collettivi e impongono una valorizzazione da parte delle politiche pubbliche: tutela e valorizzazione ambientale e paesaggistica, fornitura di servizi educativi e culturali, manutenzione del territorio e del paesaggio, salvaguardia dei boschi dagli incendi, difesa idro-geologica, servizi di manutenzione del verde pubblico, servizi di recupero, manutenzione e valorizzazione del patrimonio edilizio e storico rurale ecc. Essi sono talvolta prevalenti rispetto alle tradizionali funzioni produttivistiche, fino a diventare anche esclusive, come talvolta nei parchi naturali.

L'origine di una domanda di funzioni così diversificata risiede nel cambiamento di atteggiamento delle aree urbane rispetto e alle aree rurali e in particolare nel riconoscimento di fatto di una crescente reciproca complementarità. D'altra parte, con lo sviluppo economico, il miglioramento delle reti infrastrutturali e dei trasporti, e con il cambiamento tecnologico, il confine tra urbano e rurale è diventato più sfumato e permeabile. Si è così anche assistito ad una significativa espansione nell'ambito rurale delle funzioni non agricole di tipo sia produttivo (generalmente centrate sulle reti di piccole imprese), che turistico, che residenziale. Quest'ultima funzione in particolare, oltre a suscitare una nuova domanda per il recupero del patrimonio abitativo nelle campagne e nei centri rurali, ha talmente diversificato le attese dei residenti rurali sulle funzioni delle aree rurali stesse, non più pertinenza esclusiva degli agricoltori, da richiedere nuovi strumenti per la composizione dei conflitti, ma anche nuovi servizi alla popolazione.

E' evidente che le condizioni per la realizzazione di questo scenario vanno ben al di là delle strategie dei soli agricoltori. Esso infatti dipende dalle dinamiche sociali globali che investono i territori urbani, il sistema agro-alimentare complessivo, le politiche pubbliche. Il nuovo "rinascimento rurale" dipende infatti dalle strategie complessive adottate in tema di sviluppo e dalle implicazioni conseguenti in termini di funzioni del territorio. Non essendo questo scenario fondato solo sulle strategie agricole, né solo sulle politiche agricole, un ruolo fondamentale per la sua affermazione verrà assunto dalle alleanze tra differenti categorie sociali in ambito rurale e tra rurale e urbano. Per l'affermazione dello scenario qui delineato la riforma della PAC, consistente nel progressivo smantellamento del primo pilastro a beneficio del secondo, e delle politiche agricole nazionali ad essa coerenti, è soltanto una condizione necessaria. Occorre infatti che tutte le altre politiche (quella industriale e dei

---

<sup>14</sup> Alcune pubblicazioni recenti si sono date il compito di fare un sia pure approssimativo inventario delle tante soluzioni individuate dagli agricoltori e di sollecitare altre idee imprenditoriali. Tra queste: R. van Broekhuizen ed altri (1997), *Renewing the Countryside. An Atlas with two Hundred Examples from Dutch Rural Society*, Wageningen Agricultural University, Misset Publishers, Doetinchem; P. Stassart (Ed.) (1999), *Du Savoir aux Saveurs. 101 chemins pour une alimentation de qualité*, Edition Fondation Universitaire Luxembourgeoise; Movimento Giovanile Coldiretti (1999), *Nuova Impresa. Idee ed evoluzione dei giovani agricoltori in Italia*, Edizioni Tellus, Roma.

<sup>15</sup> S.Franco, S.Senni (2001) "Supporting the therapeutic function of agriculture", in E.Vardal (Ed.) *Multifunctionality in Agriculture*, Seminar Proceedings, Department of Economics, University of Bergen.

servizi alla produzione, la politica delle infrastrutture, le politiche dei servizi alle persone e alla società locale, come quella scolastica o quella sanitaria, le politiche ambientali e di pianificazione territoriale, ecc.) siano coordinate attraverso programmi territoriali di sviluppo rurale, orientati alla messa in atto di una strategia a lungo termine per lo sviluppo dell'area rurale<sup>16</sup>.

Nell'agricoltura multifunzionale i ruoli del mercato e dello Stato si intrecciano e si integrano prevalendo ora l'uno ora l'altro in relazione alle vocazioni, alle specificità territoriali, alle scelte individuali e collettive. Gli obiettivi per il decisore politico cambiano. Si contraggono decisamente e poi scompaiono le vecchie misure di sostegno accoppiato, con positive ripercussioni in ambito di negoziati commerciali internazionali, mentre il carattere saliente delle nuove politiche per l'agricoltura è l'integrazione, rompendo il tradizionale settorialismo e isolamento della politica agricola. La forma più coerente di sostegno all'impresa agricola in questo scenario è quella del contratto: la fattispecie del *Contrat Territoriale d'Exploitation* francese può essere presa ad esempio. Così anche l'esperienza dei programmi di iniziativa comunitaria Leader può tornare molto utile a riguardo.

Naturalmente questo scenario ha degli avversari nelle grandi industrie agro-alimentari e sarà avversato dagli Stati membri (e dalle regioni) delle cosiddette "grandi colture", quelli più beneficiati dall'attuale PAC. Sul fronte delle politiche agricole poi, un altro ostacolo all'affermazione di una strategia di riforma orientata alla realizzazione di questo scenario va ricercato nella prevalenza del corporativismo professionale agricolo. Il confronto con le altre categorie sociali residenti nelle aree rurali e interessate ad una propria, non necessariamente coincidente, prospettiva di sviluppo rurale non è semplice. Così come non semplice appare il dialogo con le aree urbane (specie quando per lo sviluppo rurale occorre fare leva su risorse contese da altre utilizzazioni).

Un'altra possibile difficoltà all'affermazione di questo scenario può essere di tipo burocratico e organizzativo. Da un lato possono insorgere difficoltà nel disegno e nel coordinamento delle politiche e nella resistenza opposta dalle burocrazie (pubbliche, ma anche nelle organizzazioni agricole) abituate ad una amministrazione centralizzata e settoriale. Dall'altro, difficoltà oggettive si possono presentare sia nella individuazione di forme differenziate e ben calibrate di sostegno pubblico che abbiano effettivo potere incentivante senza trasformarsi in rendita, sia nella capacità di controllare e imporre il rispetto dei protocolli sottoscritti nei contratti.

### 3.5. Sono possibili altri scenari?

Naturalmente l'elenco delle possibili soluzioni futuribili qui presentato può ulteriormente essere esteso. Possono essere immaginati scenari catastrofici, nell'ipotesi che l'Europa attraversi tensioni politiche oggi apparentemente da escludere nel contesto democratico e di pace, ma potenzialmente sempre possibili ove vecchie (o nuove) tensioni dovessero accendersi<sup>17</sup>. Analogamente può darsi anche il

---

<sup>16</sup> I programmi di sviluppo rurale qui evocati hanno ovviamente ben altra definizione e consistenza rispetto agli attuali Piani di Sviluppo Rurale realizzati a livello regionale a seguito di *Agenda 2000* e del Regolamento comunitario n. 1257/1999. Questi ultimi, a dispetto del nome e salvo riferimenti territoriali di scarso o nessun conto, hanno una netta impronta settoriale agricola.

<sup>17</sup> Esse potrebbero nascere da esiti perversi nel processo di globalizzazione (crisi petrolifera, crolli nei mercati finanziari). Potrebbero avere anche origini dalle relazioni regionali dell'UE tanto ad Est con le ex repubbliche sovietiche escluse dalla prospettiva di una futura integrazione nell'UE, come a Sud nell'ambito del Mediterraneo in ragione del prevalere di forme di integralismo religioso coniugate alle difficoltà dell'integrazione economica. Esse potrebbero anche avere origine interna all'UE in relazio-

caso che l'Europa incontri tali difficoltà economiche da imporre una revisione sostanziale delle scelte dei cittadini e dei consumatori riguardo tanto all'agricoltura e ai suoi prodotti, che all'uso del territorio rurale.

Può anche essere immaginato uno scenario caratterizzato da un regresso nella costruzione europea fino alla rinazionalizzazione delle principali politiche<sup>18</sup>, e di quella agricola in particolare. Possono infine anche essere ipotizzate situazioni di tale allarme da parte dei consumatori da modificare sostanzialmente e irreversibilmente le preferenze e le conseguenti decisioni di spesa, come peraltro è già avvenuto a seguito dell'incidente di Chernobyl, dell'emergenza BSE, degli scandali del vino al metanolo o dei mangimi alla diossina, ecc.

Rimanendo comunque anche solo nell'ambito dei principali scenari proposti, possono essere considerate diverse varianti, con riferimento alla loro sequenza: uno scenario potrebbe prevalere in un primo tempo per poi collassare lasciando il campo ad un altro. Potrebbero esistere, nell'ambito dei singoli paesi membri o di specifiche loro regioni, numerose varianti o sfaccettature locali dello stesso scenario, anche in rapporto all'azione delle politiche nazionali e regionali. L'azione complessiva di tutte le forze in campo potrebbe d'altra parte ragionevolmente produrre una sintesi in cui siano contemporaneamente presenti caratteristiche di più scenari.

#### **4. UNA ANALISI COMPARATA**

Soffermandoci comunque ad analizzare i quattro principali scenari illustrati, una prima sintesi può essere tratta con l'aiuto degli schemi che seguono, che ne riassumono le caratteristiche salienti in termini sistemi di produzione, di attori e soggetti, di politiche, di problemi cruciali e di effetti a livello regionale.

##### **4.1. Scenari e sistemi di produzione**

Il prevalere dei differenti scenari implica forti differenziazioni tanto nell'impiego che nelle funzioni dei singoli fattori di produzione (tabella 1). Ciò attiene innanzitutto al lavoro, che tra uno scenario e l'altro varia il suo contributo in senso sia quantitativo che qualitativo. La funzione dell'impresa e dell'imprenditore cambia analogamente. Così anche la terra e il capitale cambiano funzione e ruolo.

Le differenti combinazioni tra fattori produttivi si associano a differenti sentieri tecnologici e hanno profonde implicazioni tanto sull'organizzazione della ricerca, che sull'organizzazione dei servizi alla produzione e al mercato. In particolare si può prevedere che nel primo e secondo scenario, per differenti ragioni, l'aggiornamento tecnologico e l'assistenza tecnica e commerciale possano sostanzialmente essere forniti adeguatamente dal mercato stesso, date le forme organizzative prevalenti, le produzioni tendenzialmente standardizzate, la tecnologia codificata in uso (associata all'impiego prevalente di input meccanici e chimici, assicurati da grandi complessi industriali) e la concentrazione spaziale della produzione.

---

ne alle difficoltà dell'integrazione Est-Ovest o al riaccendersi di crisi locali analoghe a quelle scoppiate recentemente nell'ex Jugoslavia.

<sup>18</sup> Spinte in questa direzione sono state presenti nel dibattito che ha preceduto il vertice di Berlino che nel 1999 ha varato Agenda 2000. Caratteristiche dell'atteggiamento di alcuni Paesi specie del Nord (ad esempio Gran Bretagna e Danimarca rimaste fuori da Eurolandia), le posizioni euroscettiche hanno trovato espressione politica nelle recenti elezioni in alcuni Paesi dell'UE (Austria, Francia). D'altra parte, come è stato evidente nel caso della rinuncia del Ministro degli Esteri Ruggiero, le posizioni contrarie all'Unione hanno guadagnato campo anche in Italia.



**Tabella 1 – I sistemi di produzione**

	<b>Scenari</b>			
	<b>1. Adattamento della PAC</b>	<b>2. Ordine industriale</b>	<b>3. Qualità di origine</b>	<b>4. Agricoltura di servizio</b>
<b>Occupazione agricola</b>	<b>Diminuzione, attuali livelli professionali</b>	<b>Forte diminuzione, calo della professionalità</b>	<b>Stabile, nuove professionalità nelle tecniche produttive</b>	<b>In crescita, nuove professionalità nelle funzioni di servizio</b>
<b>Status della terra</b>	<b>Fattore da reddito</b>	<b>Fattore di produzione</b>	<b>Fattore di differenziazione</b>	<b>Fattore di organizzazione</b>
<b>Tecniche</b>	<b>Capital intensive</b>	<b>Orientate contenimento costi, OGM</b>	<b>Labour intensive Nuovi prodotti</b>	<b>Labour intensive Nuovi servizi</b>
<b>Produzioni avvantaggiate</b>	<b>Grandi colture allevamenti specializzati</b>	<b>Produzioni standardizzate</b>	<b>Prodotti a denominazione di origine</b>	<b>Produzioni e servizi agricoltura multifunzionale</b>
<b>Forme di conduzione</b>	<b>Imprese agricole capitalistiche, contoterzisti</b>	<b>Imprese agricole destrutturate, contoterzisti</b>	<b>Imprese coltivatrici, cooperative, associaz. prodotto</b>	<b>Imprese multifunzionali, integrazione in rete</b>
<b>Rapporto agricoltura-filiera</b>	<b>Dominazione rendita fondiaria</b>	<b>Dominazione industriale-distribuzione</b>	<b>Ruolo cruciale impresa, integrazione nella filiera</b>	<b>Ruolo cruciale impresa, integrazione nel territorio</b>
<b>Rapporto agricoltura-ambiente</b>	<b>Ambiente come vincolo</b>	<b>Ambiente come vincolo</b>	<b>Ambiente come risorsa</b>	<b>Ambiente come obiettivo</b>

La situazione è del tutto differente nel terzo e soprattutto nel quarto scenario. In essi infatti, il problema dell'integrazione dell'impresa in un'organizzazione più vasta e diversificata che la assista nell'innovazione, nella cura del prodotto e nella sua valorizzazione commerciale si pone come questione centrale. Differente da uno scenario all'altro è infine il rapporto dell'agricoltura con la filiera agro-alimentare e con l'ambiente.

#### **4.2. Scenari, attori, soggetti**

L'analisi degli attori e dei soggetti (tabella 2) consente da un lato di inferire sul ruolo delle organizzazioni e dei gruppi di pressione che presumibilmente sosterranno o contrasteranno il prevalere di uno scenario o dell'altro. Il primo scenario ha dalla sua una forte aderenza alla situazione attuale nell'UE, la cui forza di conservazione risiede nella fortissima dipendenza dalla storia (*path dependency*) e nella conseguente condizione di blocco (*lock-in*) connessa al più che quarantennale processo di consolidamento e aggiustamento realizzato con la PAC. A suo vantaggio giocano sia il sostegno dei soggetti attualmente beneficiati (in via diretta o indiretta), che quello di tutti i soggetti presenti nell'imponente macchina organizzativa che ne cura la realizzazione (nella sfera pubblica, nelle organizzazioni della rappresentanza, nelle professioni a supporto della attuazione, negli istituti di valutazione). Cambiare, si sa, comporta svantaggi certi per soggetti ben definiti, mentre i vantaggi del cambiamento sono meno certi e è incerto anche come tali i vantaggi si distribuiranno.

**Tabella 2 - Attori e soggetti**

	<b>Scenari</b>			
	<b>1. Adattamento della PAC</b>	<b>2. Ordine industriale</b>	<b>3. Qualità di origine</b>	<b>4. Agricoltura di servizio</b>
<b>Attori chiave (fattori guida)</b>	<b>Stato e organizzazioni agricole</b>	<b>Imprese e gruppi agro-industriali</b>	<b>Stato, autorità locali, agricoltori</b>	<b>Autorità locali, imprenditori rurali</b>
<b>Soggetti più avvantaggiati</b>	<b>Proprietari fondiari agricoltori anziani contoterzisti</b>	<b>Proprietà assenteista</b>	<b>Imprenditori agricoli professionali giovani</b>	<b>Imprenditori agricoli professionali giovani</b>
<b>Soggetti più penalizzati</b>	<b>Piccola media impresa giovani</b>	<b>Piccola impresa</b>	<b>Grande proprietà</b>	<b>Grande proprietà</b>

### 4.3. Scenari e politiche

Con riferimento alle politiche e al ruolo dei soggetti pubblici e in particolare dei livelli centrali di governo e responsabilità (tabella 3) i quattro scenari si associano grossolanamente alla suddivisione in pilastri delle politiche comunitarie. Al primo ovviamente si associano le politiche attuali riassunte in quello che viene chiamato il primo pilastro (politiche di mercato) cui è destinato circa il 90% dell'attuale spesa UE.

**Tabella 3 - Politiche**

	<b>Scenari</b>			
	<b>1. Adattamento della PAC</b>	<b>2. Ordine industriale</b>	<b>3. Qualità di origine</b>	<b>4. Agricoltura di servizio</b>
<b>Forme di regolazione</b>	<b>Politiche di mercato</b>	<b>Libera concorrenza</b>	<b>Organizzazione del mercato</b>	<b>Coordinamento e contratti</b>
<b>Politiche cruciali</b>	<b>Protezionismo, pagamenti diretti (primo pilastro)</b>	<b>Laissez faire</b>	<b>Protezione qualità origine ("terzo" pilastro)</b>	<b>Politiche di sviluppo rurale (secondo pilastro)</b>
<b>Contributo dello Stato</b>	<b>Grande</b> (protezione mercati, quote, standard ambientali)	<b>Ridotto</b> (garanzia concorrenza, controllo sanitario alimenti)	<b>Grande</b> (regolazione organizzazione mercati, protezione legale attributi qualità)	<b>Ridotto</b> (potere ripartito con livelli regionali e locali)

Il secondo pilastro (politiche di sviluppo rurale) si associa genericamente al quarto, quello dell'agricoltura di servizio; al terzo, quello orientato alla valorizzazione delle qualità di origine può essere associato all'e politiche di quello che è stato evocato come un possibile "terzo" pilastro, finalizzato a raccogliere tutte le politiche UE orientate alla difesa delle qualità. Infine la politica del laissez faire dello scenario dell'ordine industriale implica una sostanziale contrazione della PAC e delle politiche agricole in genere a beneficio di una regolazione affidata prevalentemente o esclusivamente al mercato.

#### 4.4. Scenari e problemi chiave

L'analisi delle possibilità effettive che un dato scenario possa effetti vamente prevalere e affermarsi dipende ovviamente dal superamento di specifiche difficoltà. La tabella 4 fornisce informazioni riassuntive a riguardo riassumendo quelle che appaiono le principali difficoltà di ordine politico e amministrativo, e concentrandosi nell'ultima riga sui problemi a fronte dei quali potrebbero trovarsi le organizzazioni agricole. I problemi del primo scenario sono sostanzialmente di ordine politico e si riconducono alle principali critiche all'attuale PAC, in particolare alla sua mancata rispondenza alle esigenze espresse da contribuenti e consumatori, che ne fanno le spese sul piano interno e agli effetti del suo consistente protezionismo sul piano internazionale.

**Tabella 4 – Problemi chiave**

	<b>Scenari</b>			
	<b>1. Adattamento della PAC</b>	<b>2. Ordine industriale</b>	<b>3. Qualità di origine</b>	<b>4. Agricoltura di servizio</b>
<b>Problemi amministrativi</b>	<b>Pochi</b> (le politiche non cambiano)	<b>Nessuno</b> (le politiche si attenuano)	<b>Tanti</b> (le politiche premiano qualità al incrementare)	<b>Tantissimi</b> (premi per diversificazione e common goods)
<b>Problemi politici</b>	<b>Budget eccessivo, difficoltà ingresso Peco, opposizione Wto ambientalisti consumatori</b>	<b>Opposizione ambientalisti, consumatori, agricoltori</b>	<b>Opposizione attuali beneficiari Pac, imprese agroalimentari, proprietà fond.ria</b>	<b>Opposizione attuali beneficiari Pac, imprese agroalimentari, proprietà fond.ria</b>
<b>Problemi per le organizzazioni agricole</b>	<b>Gestione tradizionale accesso alle politiche</b>	<b>Difesa attiva valore aggiunto agricolo nella filiera</b>	<b>Fornitura servizi, integrazione nella filiera</b>	<b>Fornitura servizi, integrazione sociale aree rurali</b>

La difesa del cosiddetto "modello agricolo europeo" (evocato in Agenda 2000) potrebbe assumere nel secondo scenario particolare rilievo in considerazione anche della sudditanza sostanziale al "modello statunitense" che esso implica.

Sono comunque i due ultimi scenari quelli ai quali sono associate le maggiori resistenze e difficoltà. Esse possono prodursi sia in relazione ai tanti e tantissimi problemi amministrativi che si connettono alla necessità di una più fine individuazione e applicazione dei criteri di selezione delle politiche, così come al necessario raccordo tra politiche locali e coerenza globale. Esse possono anche derivare dalle difficoltà di aggregazione del consenso degli interessi deboli delle comunità locali e delle differenti componenti delle aree rurali, a fronte dell'opposizione degli interessi forti del sistema agro-industriale e agro-alimentare, unite alle grandi concentrazioni della distribuzione e alle rappresentanze della proprietà fondiaria. La profonda trasformazione che in questo scenario è richiesta alle organizzazioni della rappresentanza agricola rende ancora più arduo il percorso.

#### 4.5. Scenari e effetti regionali

Infine una lettura delle implicazioni degli scenari può essere svolta con riferimento ai loro effetti redistributivi a livello territoriale nell'UE (tabella 5). Alla luce di quanto fin qui analizzato, ad ogni scenario si associa una specifica distribuzione spaziale dei vantaggi e degli svantaggi, delle opportunità e delle minacce. Una analisi anche di questo aspetto consente di cogliere quali possano essere le aggregazioni ter-

ritoriali a sostegno o contro un determinato esito evolutivo. E' noto come l'attuale PAC produca ad esempio una notevole distorsione dei benefici a vantaggio delle grandi agricolture continentali e a scapito delle aree mediterranee.

**Tabella 5 – Effetti regionali**

	<b>Scenari</b>			
	<b>1. Adattamento della PAC</b>	<b>2. Ordine industriale</b>	<b>3. Qualità di origine</b>	<b>4. Agricoltura di servizio</b>
<b>Differenziazione regionale</b>	<b>Forte</b> (continuazione tendenze attuali)	<b>Molto forte</b> (amplificazione tendenze attuali)	<b>Forte</b> (ricomposizione)	<b>Debole</b> (ricomposizione)
<b>Aree avvantaggiate</b>	<b>Grandi pianure continentali ad agricoltura estensiva, polpa</b>	<b>Grandi pianure continentali ad agricoltura estensiva</b>	<b>Collina, aree tipiche, mediterranee</b>	<b>Territori ad alto valore turistico ambientale e paesaggistico</b>

Questa distribuzione potrebbe confermarsi ove prevalesse il primo scenario, nel quale tenderebbero a conservarsi le differenziazioni regionali esistenti che, come è noto, premiando in prevalenza aree agricole di pianura e più ricche, si pongono in una posizione antitetica rispetto all'obiettivo della coesione europea e del riavvicinamento delle regioni povere a quelle ricche<sup>19</sup>.

La tendenza verso una forte accentuazione degli squilibri potrebbe essere ancora maggiore con il secondo scenario: di fronte alla pressione al contenimento dei costi connessa alla apertura della competizione internazionale (non disgiunta dall'effetto della speculazione internazionale sulle *commodities* agricole) solo alcune aree privilegiate ad alta vocazione produttiva potrebbero essere riservate alla produzione, mentre molte altre localizzazioni potrebbero essere abbandonate o essere riservate a produzioni di qualità rivolte soltanto a mercati di nicchia, specializzati e locali.

Nello scenario riservato alle produzioni tipiche si potrebbe assistere ad una differenziazione regionale altrettanto forte rispetto a quella attuale, ma in condizioni invertite: sarebbero le vaste pianure continentali ad essere escluse dalla possibilità di competere in mercati specializzati in produzioni locali. Non per tutte le localizzazioni infatti si possono trovare soluzioni soddisfacenti con riferimento alla tipicità, alla genuinità e alla tradizione. D'altra parte, va riconosciuto che l'incentivo, protrattosi per tanti decenni anche nella collina, a concentrarsi nelle produzioni cerealicole e delle altre colture estensive e degli allevamenti industriali e senza terra, ha indebolito e talvolta soppresso le produzioni tradizionali, tanto da richiedere una nuova progettazione dell'uso delle risorse territoriali.

L'ultimo scenario è quello più esplicitamente orientato alla ri-territorializzazione dell'agricoltura e alla sua integrazione in modelli di sviluppo delle aree rurali ispirati ad un approccio intersettoriale, nel quale la stessa agricoltura integra attività primarie a produzioni secondarie (artigianali e della piccola industria) e soprattutto terziarie.

## **5. L'ITALIA NELL'ANALISI PER SCENARI**

Un'altra chiave di lettura dell'analisi per scenari è riferita al loro prevedibile impatto sulle peculiari condizioni dell'agricoltura e dei sistemi rurali in Italia e, più

<sup>19</sup> Il problema potrebbe ulteriormente crescere nella prospettiva dell'ingresso nell'UE dei paesi PECO.

in generale sullo sviluppo socio-economico complessivo del Paese. La tabella 6 fornisce alcuni spunti per questa riflessione, attraverso una analisi dei punti di forza e di debolezza, delle opportunità e delle minacce (la cosiddetta analisi SWOT).

**Tabella 6 – Punti di forza e di debolezza, opportunità e minacce per l'Italia**

	<b>Scenari</b>			
	<b>1. Adattamento della Pac</b>	<b>2. Ordine industriale</b>	<b>3. Qualità di origine</b>	<b>4. Agricoltura di servizio</b>
<b>Punti di forza</b> (vantaggi attuali)	Pochi cambiamenti rispetto alla situazione attuale, cambiare costa	Prezzi contenuti, mode alimentari specie tra i giovani, preferenze per l'alimento-funzionale	Egemonia a livello internazionale della tradizione alimentare italiana, le "cento" agricolture	Affermazione del "Bel Paese" nel mercato turistico, Ruralità ricca di diversità culturali, ambientali, paesaggistiche
<b>Punti di debolezza</b> (svantaggi attuali)	Relativa despecializzazione italiana nelle produzioni più protette	Ritardo strutturale e organizzativo del sistema agro-alimentare e distributivo in Italia	Ritardo organizzazioni di mercato in Italia. Scarsa professionalità, invecchiamento	Carenze imprenditoriali, mancanza di servizi, invecchiamento
<b>Opportunità</b> (vantaggi in prospettiva)	Le maggiori lobbies agricole riaffermano la loro egemonia	Progresso tecnico in manipolazione degli alimenti, egemonia cultura americana	Sviluppo economico diffuso a livello mondiale. Affermazione della dieta mediterranea	Integrazione rurale-urbano, residenza diffusa, crescita sensibilità ambientale
<b>Minacce</b> (svantaggi in prospettiva)	Opposizione contribuenti-ambientalisti-consumatori, spinte Wto per maggiore liberalizzazione	Opposizione alla manipolazione alimenti, scandali alimentari, fronte agricoltori-consumatori-ambientalisti	Mancato riconoscimento internazionale qualità di origine, difficoltà coordinamento centro-periferia	Prevalere spinte neo-centralistiche, resistenze a integrazione istituzioni rurali

### 5.1. Conservare questa PAC che ci penalizza?

La valutazione dell'impatto in Italia del primo scenario è quella relativamente meno complessa. Essendo esso il più vicino alla situazione attuale, il giudizio può essere semplicemente estrapolato dalle stime che si hanno sulla distribuzione per Paesi dei benefici e dei costi dell'attuale PAC. Esse dimostrano con sufficiente evidenza una situazione relativamente sfavorevole all'Italia. La spesa del Feoga Garanzia diretta all'Italia corrisponde al solo 16% del suo valore aggiunto agricolo a fronte del 30% in Francia, del 32% in Germania, del 36% nel Regno Unito, per non dire dell'Irlanda dove il valore raggiunge il 69%. Il notevole svantaggio italiano su questo fronte è conseguenza della relativa de-specializzazione dell'Italia nelle produzioni più sovvenzionate e protette dalla PAC. Infatti se si calcola la quota italiana dell'insieme di seminativi, carne bovina, ovina e caprina e prodotti lattiero-caseari (cui è riservato quasi il 70% della spesa di sostegno) sul valore della produzione complessiva questa è di gran lunga inferiore in Italia (29%) rispetto alla Francia (46%), Germania (47%), Regno Unito (49%), Irlanda (72%)<sup>20</sup>. E' vero che la quota

<sup>20</sup> E' il caso di sottolineare peraltro come, se si scompone il dato nazionale a livello delle grandi aree del Paese, il peso delle produzioni agricole più protette è pari al 42% nel Nord, al 25% nel Centro e a solo il 14% nel Sud. Se ne deriva che l'attuale PAC tende a discriminare ulteriormente le regioni cen-

italiana della spesa del Feoga Orientamento opera una certa redistribuzione a favore dell'Italia ma, come è noto, il peso del secondo pilastro rispetto al primo è talmente ridotto (10% contro 90%), che lo svantaggio è solo parzialmente compensato.

Peraltro, se si considera che la PAC grava, oltre che sui contribuenti europei in ragione della capacità contributiva, anche sui consumatori, va sottolineato come l'Italia, Paese altamente deficitario nel contesto dell'Unione, venga penalizzata anche su questo fronte.

## 5.2. Diventare americani?

Anche il secondo scenario presenta caratteristiche relativamente penalizzanti per l'Italia. Si è già detto di come il suo successo sia da connettersi alla prevalenza tecnica, culturale e ideologica del modello di consumi e di produzione agro-alimentare americano. Esso quindi potrebbe apparire frutto di una sorta di "colonizzazione" statunitense e della sconfitta del "modello agricolo europeo" delineato in *Agenda 2000* e spesso richiamato nei documenti ufficiali. Ma è evidente che se tutto il sistema agro-alimentare europeo finisse per perdere competitività e sostegno, le implicazioni per l'Italia sarebbero ancor più pesanti e penalizzanti.

E' nota infatti la debolezza del Paese sia in termini di dimensioni, compattezza e competitività del suo sistema agro-alimentare<sup>21</sup>. Essa si accompagna alla relativa debolezza e dipendenza da holding non italiane dello stesso sistema distributivo e alla sua relativa arretratezza.

D'altra parte, il secondo scenario produrrebbe anche un effetto fortemente selettivo sulle localizzazioni dell'agricoltura, restringendo il suo esercizio con finalità produttive alle sole aree capaci di conservarsi competitive in uno scenario di generale liberalizzazione. Anche sotto questo il profilo, non sarebbe l'Italia a guadagnarci, povera com'è in tanta parte del suo territorio di pianure, di terreni fertili, di sufficiente dotazione di acqua, di stabilità idro-geologica ecc. D'altra parte non vanno dimenticate le difficoltà che in uno scenario del genere incontrerebbe l'agricoltura italiana per via delle sue carenze strutturali e infrastrutturali connesse alle scarse dimensioni aziendali, all'inefficienza organizzativa, alla scarsa capacità di mercato.

## 5.3. Accettare le implicazioni della sfida della qualità?

La situazione per l'Italia sarebbe del tutto differente ove si affermasse il terzo scenario. L'Italia avrebbe dalla sua uno straordinario vantaggio competitivo connesso alle sue vastissime tradizioni alimentari e culinarie e all'egemonia culturale che in questo campo caratterizza il Paese in Europa e anche a livello mondiale. Essa è il risultato evidente di una serie di peculiari circostanze: a) dell'adattamento storicamente determinatosi in relazione ai condizionamenti e alle vocazioni delle "cento" agricolture italiane in relazione alle diverse esposizioni, altitudini, giaciture, morfologie dei terreni, società locali e culture ecc.; b) degli scambi culturali e tecnici avvenuti in una società così diversificata come quella italiana alla quale hanno contribuito nei secoli influenze culturali straniere provenienti da tutte le latitudini; c) dell'opera di diffusione della cultura alimentare italiana che hanno compiuto i tanti turisti stranieri in Italia o i milioni di Italiani emigrati e in particolare quelli che hanno aperto in tutto il mondo i ristoranti italiani.

---

trali e soprattutto meridionali del Paese, quelle con agricolture più spiccatamente mediterranee che sono al tempo stesso meno vocate per le produzioni delle "grandi culture" e degli allevamenti.

<sup>21</sup> La presenza dell'Italia, con sole due imprese (Parmalat e Eridania-Beghin-Say) tra le prime 25 concentrazioni agro-alimentari in Europa, è pari al solo 6,1% in termini di fatturato.

Recuperare questo patrimonio straordinario innovandolo sarebbe compito di grande significato economico, oltre che culturale e sociale. Iniziative in questa direzione sono state prese con successo specie nei decenni più recenti (si pensi al vino, ai formaggi o, più di recente, ai prodotti dell'agricoltura biologica), ma affinché esse escano dall'ambito dei mercati di nicchia e interessino fasce meno selezionate di consumatori occorrono alcune cruciali condizioni che consentano alle imprese di integrarsi in un sistema complessivo di produzione e mercato che garantisca efficienza, professionalità e che operi in una strategia di lungo periodo. Il complesso problema da risolvere per l'agricoltura italiana in questo caso è di tipo tecnico-organizzativo. Esso coinvolge nel mondo delle imprese agricole un insieme di istituzioni: il sistema della rappresentanza agricola, le organizzazioni della ricerca e dell'assistenza tecnica, gestionale e commerciale, la cooperazione e l'associazionismo, quello della formazione, ecc. Esso implica anche una profonda riforma complessiva delle politiche nazionali e regionali e un approccio più sistemico, finalizzato e selettivo nella selezione dei programmi da sostenere, nella loro valutazione in corso di attuazione e nel loro monitoraggio. Dirimente in questo quadro è la questione del passaggio generazionale nelle campagne. Il peso dei giovani nell'agricoltura italiana è talmente basso rispetto agli anziani e ai vecchi da rendere realisticamente difficile una prospettiva per l'Italia in questo scenario, pur di fronte alle indubbie opportunità che esso presenta.

#### **5.4. Porre al centro la multifunzionalità del Belpaese?**

Il quarto scenario, allo stesso modo del precedente, appare anch'esso particolarmente adatto per l'agricoltura italiana. Al centro in questo caso si collocherebbe un'altra virtù egemonica del Paese: quella culturale e turistica. La posizione di prim'ordine del Belpaese nel mercato turistico<sup>22</sup>, unita alla propensione degli italiani alla residenza diffusa e ad un rapporto più ravvicinato, quotidiano, con la ruralità, lascia intravedere proprio in questo Paese una vasta potenzialità di mercato per l'agricoltura di servizio. Il boom di questi anni degli agriturismi e delle imprese orientate al turismo in ambiente rurale ne è un chiaro segnale. Esso si accompagna alla contro-urbanizzazione in atto nel Paese e al fenomeno dell'investimento (operato sia da cittadini italiani che da stranieri) nel tumultuoso recupero a fini prevalentemente abitativi delle vecchie costruzioni rurali.

Le carenze strutturali, organizzative, burocratiche denunciate sopra con riferimento all'Italia nel terzo scenario potrebbero giocare qui un ruolo di ostacolo forse ancora più evidente. e allo stesso modo è evidente come il problema della ripresa del turn-over nelle campagne sia cruciale. Non si tratta infatti soltanto di rilanciare l'impresa agricola, si tratta anche di "ridefinire il mestiere"<sup>23</sup> dell'agricoltore, non più soltanto produttore di beni primari, ma di un complesso ventaglio di servizi multifunzionali in collaborazione con professionalità (il ristoratore, l'albergatore, l'ecologista, il terapeuta, lo psicologo, ecc.) lontane dalla sua tradizionale cerchia di relazioni. Ma in questo caso il problema è anche un altro: quello dell'integrazione nelle aree rurali tra residenti agricoltori e non agricoltori e dell'integrazione programmata a livello nazionale e regionale tra urbano e rurale.

In conclusione, l'esame qui svolto dimostrerebbe una forte opportunità per l'Italia ad operare perché prevalgano gli ultimi due scenari, ma per perseguire questa

---

<sup>22</sup> Per le sue bellezze artistiche, ma anche per tutte le sue diversità culturali, ambientali e paesaggistiche.

<sup>23</sup> M.Campoli (1999), *Ridefinire un mestiere. Un percorso politico per l'agricoltura in Italia e in Europa*, EdUP, Roma.

strategia e per beneficiarne ove essa riuscisse ad affermarsi, è necessaria in entrambi i casi una rifondazione della politica agricola del Paese accompagnata ad un profondo aggiornamento dell'orientamento e delle funzioni assunte dalle organizzazioni agricole. Sarà l'Italia, saranno le sue organizzazioni agricole e sociali capaci di orientare gli eventi e di approfittarne anziché subirli?

## 6. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Lo scopo di questo articolo era soltanto di fornire alcune suggestioni per una riflessione strategica, che miri a scrutare nel medio-lungo termine con un approccio realistico e allo stesso tempo concreto. Naturalmente, oltre a quelle qui proposte, altre chiavi di lettura possono essere considerate nell'analisi dei vantaggi e dei limiti insiti nei differenti scenari alternativi. Non è qui il caso di procedere oltre. Semmai è opportuno invitare i lettori ad esercitarsi anch'essi nell'esercizio futuribile, individuando eventualmente nuovi scenari o varianti a quelli proposti e speculando sulle implicazioni che ne possono conseguire.

E' questo un esercizio utile anche per comprendere meglio il passato. Quante volte ad esempio nel corso degli ultimi decenni si è ritenuto in passato che la PAC stesse per implodere a causa delle sue enormi contraddizioni salvo poi riscoprirla viva e vegeta con piccole varianti di facciata? Quante altre volte, enfatizzando soltanto gli aspetti quantitativi, si è pensato che all'agricoltura dovesse essere riservato nello sviluppo un ruolo del tutto marginale, ridotto nell'occupazione e nel consumo, una volta assicurata l'alimentazione primaria, salvo poi riconsiderarne il ruolo nei nuovi orientamenti dei consumatori e dei cittadini di fronte alle emergenze alimentari o nella salvaguardia dell'ambiente?

Ma soprattutto l'esercizio serve per orientarsi nel presente senza velleitarismi e consapevoli della complessità da affrontate.

## BIBLIOGRAFIA

1. A.Arzeni, R.Esposti, F.Sotte (Ed.s), *European Policy Experiences with Rural Development*, Vauk, Kiel, 2002 (in corso di stampa)
2. A.Arzeni, R.Esposti, F.Sotte (a cura), *Politiche di sviluppo rurale tra programmazione e valutazione*, Franco Angeli, Associazione "Alessandro Bartola", Milano (in corso di stampa)
3. A. Buckwell e 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.
4. A. Buckwell, F.Sotte (a cura) (1997), *Coltivare l'Europa. Verso una nuova politica agricola e rurale comune*, Liocorno Editori, Roma.
5. L.Bourgeois, R. Le Guen, E. Valceschini (2000), «Agriculture et territoires. Prospective à 2015», *Chambres d'Agriculture*, Supplément au n.890, Juillet-Août.
6. M.Campli (1999), *Ridefinire un mestiere. Un percorso politico per l'agricoltura in Italia e in Europa*, EdUP, Roma.
7. Commissione Europea (1997), *Agenda 2000. Per un'Unione più forte e più ampia*, *Bollettino dell'Unione Europea*, Supplemento n.5.
8. Conferenza europea sullo sviluppo rurale (1996), "Un'Europa rurale viva", *Dichiarazione di Cork*, 9 novembre.



9. S.Franco, S.Senni (2001) "Supporting the therapeutic function of agriculture", in E.Vardal (Ed.) *Multifunctionality in Agriculture*, Seminar Proceedings, Department of Economics, University of Bergen.
10. DATAR, Groupe de prospective « Agriculture et territoires » (2001), *Agriculture et Territoires. Quatre Scénarios pour 2001*, Travaux et Recherches de Prospective, n. 15.
11. Groupe de Bruges (2002), *Agriculture. Un tournant nécessaire*, (preface de Bertrand Hervieu), Edition Charles Léopold Mayer – Edition de l'aube, Paris.
12. Ph. Lacombe (a cura) (2002), *L'agriculture à la recherche des ses futures*, Editions de l'Aube, Paris.
13. Movimento Giovanile Coldiretti (1999), *Nuova Impresa. Idee ed evoluzione dei giovani agricoltori in Italia*, Edizioni Tellus, Roma.
14. F.Sotte (1997), "Per un nuovo patto sociale tra gli agricoltori e la società", *La Questione Agraria*, n.65.
15. P. Stassart (Ed.) (1999), *Du Savoir aux Saveurs. 101 chemins pour une alimentation de qualité*, Edition Fondation Universitaire Luxembourgeoise;
16. R. van Broekhuizen ed altri (1997), *Renewing the Countryside. An Atlas with two Hundred Examples from Dutch Rural Society*, Wageningen Agricultural University, Misset Publishers, Doetinchem;