

FORUM

Intervista a *Francesco de Stefano, Franco Sotte e Antonio Piccinini**

Le politiche di sostegno nei Paesi sviluppati nascono in periodi di crisi (recessione USA, dopoguerra in Europa) con finalità prevalentemente sociale: sostegno dei redditi degli agricoltori, soddisfacimento dei fabbisogni alimentari, governo dell'esodo dalle campagne. Esse assumono, nel tempo, sempre più contenuti protezionistici e si concentrano sulle commodities che hanno, nello scenario della guerra fredda, maggiore importanza strategica (cereali negli USA, cereali e zootecnia in Europa, riso in Giappone).

Con lo sviluppo delle economie ed il dissolvimento dei blocchi, i contenuti sociali e strategici delle politiche di sostegno all'agricoltura sono stati sostanzialmente superati. Inoltre, l'evoluzione dei negoziati commerciali (accordo GATT, nascita della WTO, accordi regionali) ha accelerato la ricerca di soluzioni al conflitto tra politiche di sostegno e liberalizzazione dei mercati. Da questo punto di vista l'Unione Europea, con le riforme del 1992, 2000 e 2003, ha compiuto passi in avanti.

In particolare, il processo di riforma iniziato con la McSharry e non ancora completato, si poneva obiettivi di riduzione delle distorsioni economiche (riduzione progressiva dei sussidi, disaccoppiamento, riduzione del protezionismo), di riduzione del costo a carico del bilancio comunitario (in modo da assicurare una maggiore stabilità finanziaria e l'accettabilità da parte dei cittadini), di difesa del modello europeo di agricoltura (multifunzionalità, condizionalità).

La prima domanda che vorremmo porre ai nostri interlocutori è: qual è il vostro giudizio su questo processo? Questi obiettivi sono stati a vostro parere raggiunti?

Vi preghiamo di focalizzare l'attenzione nella valutazione degli impatti a tre diversi livelli:

- a) globale: valutazione del processo in UE rispetto alle dinamiche internazionali, con particolare riferimento ai rapporti con gli USA, i Paesi del gruppo di Cairns ed i PVS;*
- b) UE: impatti differenziati nei diversi Paesi dell'Unione;*
- c) Italia: impatti differenziati per tipologia di agricoltura.*

* Francesco de Stefano: Dipartimento di Economia e Politica Agraria dell'Università degli Studi di Napoli; Franco Sotte: Dipartimento di Economia Università Politecnica delle Marche, Ancona; Antonio Piccinini: Facoltà di Scienze Politiche dell'Università degli Studi La Sapienza di Roma.

FS - Non è per niente facile rispondere ad una domanda così generale e articolata, anche perché l'evoluzione della PAC va compresa nel quadro del confronto (e scontro) tra interessi potenti e opposti. Alcuni fattori evolutivi sono esterni all'UE e si connettono quanto meno ai seguenti tre aspetti:

- a) il generale processo di apertura dei mercati e l'emergere, a fianco alle vecchie potenze economiche planetarie, di nuovi soggetti una volta assenti o comunque marginali;
- b) il cambiamento tecnologico in tanti campi: nanotecnologie, biotecnologie, informatica e scienze cognitive, tutti rilevanti per l'agricoltura;
- c) l'evoluzione e la profonda diversificazione delle funzioni richieste all'agricoltura: tanto nell'ambito delle sue produzioni tradizionali (le quattro "F": *food, feed, fiber, fuel*) all'insegna della diversificazione, così come con riguardo alle sue nuove funzioni, che si racchiudono nel concetto di multifunzionalità (protezione della natura e del paesaggio, sequestro di CO₂, cura della salute, formazione, e così via).

Altri fattori evolutivi sono interni all'Europa. Da una parte la PAC, e in particolare la sua spesa, sono sempre più spesso contestate da chi ritiene che l'UE debba occuparsi di questioni più generali (sul piano economico-territoriale: la coesione e la convergenza) lasciando agli Stati membri le politiche settoriali. Dall'altra parte, all'interno dell'agricoltura, le forze del rinnovamento si scontrano con l'azione di lobby conservatrici, la cui forza si è dimostrata potentissima tanto da consentire alla vecchia PAC di resistere oltre ogni aspettativa.

Il bicchiere della riforma Fischler del 2003 potrà allora apparire mezzo pieno o mezzo vuoto. Esso apparirà mezzo vuoto a chi pessimisticamente osservi come, dopo almeno un ventennio di confronti e scontri, il sostegno abbia ancora la forma di un aiuto distorsivo, passivo e rivolto al passato (come, pur se disaccoppiato, è quello del primo pilastro), che si concentra in particolare su soggetti, forme organizzative e territori più avvantaggiati, senza sostanziali esplicite contropartite per l'interesse pubblico e senza integrarsi con le altre politiche dell'UE.

Ma il bicchiere potrà anche apparire mezzo pieno, se si considera che finalmente, con la riforma Fischler, si sono poste le condizioni per un cambiamento sostanziale che nel 2013, alla fine degli effetti dell'accordo Chirac-Schröder del 2003, potrà finalmente realizzarsi. È una scadenza fondamentale quella del 2013, alla quale è necessario giungere ben preparati.

Già, peraltro, i prossimi appuntamenti del cosiddetto *health check* del 2008 e della revisione finanziaria del 2008-2009 costituiscono opportunità cruciali alle quali partecipare attivamente. La Commissaria Fischer Böel d'altronde, attraverso le esternazioni di questi mesi, inusuali se si considera che in un Paese decisivo per la politica agricola come la Francia erano in corso le tornate elettorali per il rinnovo della presidenza e dell'Assemblea Nazionale, ha chiaramente lasciato intendere che ha intenzione di percorrere i tempi ad evitare recuperi conservativi dell'ultima ora, come spesso è avvenuto in passato.

D'altra parte, una posizione attiva e aperta sulla politica agricola nella prospettiva del 2013 può consentire all'UE di giocare un ruolo cruciale nella negoziazione WTO,

uscendo dall'*impasse* nella quale si è spesso auto-confinata assieme agli USA. Nello stesso tempo un'ulteriore riforma della PAC nella direzione segnata nel 2003 è fondamentale per far compiere un passo avanti decisivo al processo di integrazione europea ad Est.

Per quanto riguarda l'Italia, infine, si può osservare che ogni ritardo nella piena riforma della PAC implica la mancata riallocazione e redistribuzione delle risorse, con la conseguente penalizzazione dell'intero Paese nei confronti dei nostri più diretti concorrenti (rapportata all'occupazione agricola o al valore aggiunto agricolo, la spesa della PAC è stata ed è ancora in Italia di gran lunga al di sotto della media europea). Una penalizzazione di cui soffrono in particolare l'agricoltura del Mezzogiorno e quella delle aree interne di collina e montagna.

FdS - Anche secondo me gli obiettivi essenziali della riforma McSharry sono quelli indicati da Sotte. Tuttavia, ritengo che essi avessero rilevanza e valenza quasi esclusivamente a livello europeo, non certo mondiale, e tenevano presenti le condizioni esistenti nei Paesi membri. Credo che oggi si debba esprimere un giudizio positivo sulla riforma, e si possa sommariamente affermare che i suoi principali obiettivi, a livello europeo, siano ormai in via di raggiungimento. A livello italiano e globale occorre però, altrettanto sommariamente, fare almeno due sottolineature.

La prima: la riforma, accompagnata dalle nuove tendenze sviluppatesi nella società europea, ha portato con sé un indubbio rilancio delle agricolture delle aree "difficili", e di quelle caratterizzate dalla piccola e media azienda. Si tratta di agricolture che un tempo da alcuni commentatori venivano sbrigativamente considerate come le vittime ineluttabili del processo di sviluppo agricolo previsto per l'Europa. Così non è stato, anzi a questi territori e agricolture sono state aperte nuove interessanti prospettive, che oggi sono sotto gli occhi di tutti. La politica di sviluppo rurale, inoltre, può ancora giocare un ruolo di tutto rispetto nell'assicurare accettabili condizioni sociali ed economiche in numerosi e importanti territori.

A livello mondiale gli impatti sono risultati invece praticamente nulli, se non addirittura sfavorevoli. In particolare, considero in maniera negativa che il processo di sviluppo agricolo europeo, fino ad oggi, non abbia avuto alcuna apprezzabile influenza su tre grandi problemi: la cooperazione internazionale alla soluzione di taluni problemi fondamentali nei Paesi in via di sviluppo; il miglioramento di alcuni aspetti della problematica economico-agraria mondiale, fra i quali quelli relativi ai rapporti internazionali e ai flussi del commercio sono forse i maggiori; la modifica dei giudizi ampiamente negativi da parte della comunità internazionale in merito ad un atteggiamento europeo che viene definito eccessivamente protezionista anche se, a mio avviso, del tutto impropriamente.

AP - Ci troviamo di fronte ad una complessa fase di transizione nella Politica Agricola della UE. Il processo di riforma è appena iniziato, tra l'altro con modalità diverse nei vari Paesi della UE. È ancora difficile esprimere un giudizio. Si può cercare di individuare le linee evolutive in atto, con le incertezze di una analisi parziale e di previsione.

La riforma del 2003 nasce da molteplici esigenze richiamate nella domanda, che possiamo riassumere in punti in ordine di importanza. Innanzi tutto l'entrata dei nuovi Paesi membri. La PAC era nata e si era strutturata all'interno di Paesi compiutamente sviluppati dal punto di vista economico e sociale, con agricolture tecnicamente sviluppate. L'entrata di dieci Paesi con economie ed agricolture e strutture fondiarie a volte arretrate non avrebbe permesso la continuazione della vecchia politica. A questo si aggiungono le necessità di bilancio, non grandi cifre in assoluto (nel 2003 troviamo nel bilancio UE 47 miliardi di euro per l'agricoltura), ma politicamente sempre meno sostenibili. Inoltre, la PAC negli anni era diventata un mostro di complicazioni burocratiche e di iniquità, sia tra le diverse produzioni, che tra aree geografiche e tra agricoltori. Alla fine, ma non ultimo per importanza, gli accordi ed obblighi assunti in sede GATT/WTO. Questi ultimi, accolti più come una liberazione che come un obbligo dalla Commissione.

La vecchia PAC non è esplosa, ma implorsa nelle sue contraddizioni. McSharry, straordinario Commissario, ha cercato di risolvere i temi principali: l'accesso agricolo dei nuovi Paesi, spendere di meno, razionalizzare il sistema di aiuto. C'è riuscito? Ancora non è chiaro, ma vi è ancora tempo, le cose miglioreranno sicuramente.

Io vedo l'evoluzione della PAC come un pendolo, che dal punto morto superiore sta scendendo, deve arrivare all'altro punto morto superiore, per poi ridiscendere finalmente verso un punto di equilibrio. Ci vorranno anni. Il pendolo sta per il momento solo scendendo.

FS - Trovo che siamo tutti più o meno d'accordo, ma forse io sono il più preoccupato. È che anche il tempo conta. La riforma Fischler è finalmente arrivata in porto, ma soltanto undici anni dopo la riforma Mac Sharry, e già quella riforma era stata rinviata a lungo. Non penso che si possa continuare con la stessa lentezza. Si rischia una grave crisi della PAC. La politica agricola comune del dopo 2013 sarà peraltro discussa e definita con dodici nuovi Stati membri effettivi che, non essendo ancora tali nel 2003, all'epoca della riforma Fischler, hanno dovuto accettare *oborto collo* quella riforma. Se si dovessero registrare forti resistenze al cambiamento, questi potrebbero trovare più conveniente un taglio netto alla spesa per la PAC per trasferire le risorse alle politiche strutturali e di coesione per le quali spetta a loro la fetta di gran lunga più grande. Non trascurerei inoltre la forza delle tante critiche all'eccessivo costo della PAC che si sono registrate in questi anni. Se la Commissaria Fisher Böel si è mossa così in anticipo, credo sia anche perché si rende perfettamente conto del pericolo di un tracollo della PAC.

Ci sembra di capire che, pur con accenti diversi, sostanzialmente concordiate sulle motivazioni di fondo della riforma della PAC. Però, ora ci interessa capire se tale uniformità di giudizio permanga anche con riferimento agli effetti della riforma del 2003 ed alle motivazioni di tali performance.

FdS - Il "disaccoppiamento" del sostegno al settore agricolo e la "condizionalità"

dell'intervento pubblico sono stati fra gli aspetti più rilevanti della recente riforma. Essa ha altresì fornito un contributo importante nel sospingere l'agricoltura europea verso il mercato, verso più elevati livelli di sostenibilità e verso le più moderne esigenze agroalimentari che andavano manifestandosi nel continente. In tale senso essa ha avuto un effetto molto positivo nel rimuovere alcuni degli aspetti negativi della precedente PAC. Qualcosa di più ci si sarebbe potuti attendere, invece, nella direzione della promozione di più sostenuti livelli di competitività nei sistemi agroalimentari.

FS - Nel 2003 si è realizzata finalmente una vera riforma della PAC perché con il regime del pagamento unico, l'eco-condizionalità e la modulazione obbligatoria si sono aperte le porte al cambiamento sostanziale che avverrà dopo il 2013.

Ma non bisogna nascondersi i limiti. Per vincere le resistenze al cambiamento, ogni riforma deve porsi prioritariamente il problema di attenuare il dissenso di coloro che, beneficiari delle politiche passate, potrebbero opporsi ad essa. Il pagamento unico aziendale è stato l' "olio politico" che ha consentito di vincere gli attriti. La riforma Fischler, in altre parole, è stata possibile perché con il pagamento unico aziendale si è "comperato il consenso" delle forze della conservazione. Ma il costo di questa operazione è stato talmente elevato da lasciare ben poche risorse alla riforma vera e propria, che avrebbe dovuto concentrarsi sul secondo pilastro.

Prima di tutto, infatti, la modulazione è stata ridotta dal 20% della proposta originaria di Fischler al modesto 5% (che, tenuto conto della franchigia di 5.000 euro, si è ridotto ad un effettivo 3% scarso). Successivamente, il travaso di risorse verso il secondo pilastro è stato ulteriormente frustrato dalle decisioni del dicembre 2005 sul contenimento dei contributi nazionali alle prospettive finanziarie per i sette anni 2007-2013.

Si osservi come il secondo pilastro abbia ancora un peso modesto (20% circa della PAC, dopo aver riassorbito l'iniziativa LEADER e tutta la spesa del Feoga Orientamento), ben lontano dal 50% preconizzato dallo stesso Fischler all'inizio del suo primo mandato, a metà degli anni Novanta.

La riforma così è zoppa. La vecchia PAC dei pagamenti compensativi accoppiati è abolita, ma il costo dell'uscita dalla vecchia situazione è stato così esorbitante, da lasciare ancora troppo poche risorse per entrare in uno scenario che possa dirsi davvero nuovo. Anche perché l'intento di "rinverdire" il primo pilastro con la condizionalità può dirsi soltanto molto parzialmente realizzato.

Ciò non toglie che il disaccoppiamento, aprendo al mercato, ha rilanciato il ruolo delle imprese e messo a nudo il problema vero, anche dell'agricoltura europea, ma soprattutto di quella italiana: che è quello della sua inadeguata competitività, a fronte della nuova divisione internazionale del lavoro e delle nuove domande di beni e servizi all'agricoltura.

Nello stesso tempo, con l'eco-condizionalità obbligatoria e il secondo asse dello sviluppo rurale (quello agro-ambientale) si è aperta la strada per affermare un orientamento verso la contrattualizzazione nei rapporti tra Stato e imprese: il tempo degli "aiuti", dei "premi", dei "sussidi" o delle "sovvenzioni" appartiene al passato. Al loro

posto, nell'agricoltura a venire saranno gli "incentivi" per l'adeguamento tecnologico e la competitività e i "pagamenti" per i beni e servizi ambientali, paesaggistici e culturali definiti da espliciti contratti (con impegni reciproci, controlli e sanzioni).

AP - Ribadisco che è ancora presto per formulare un giudizio compiuto. Per molti prodotti devono ancora essere varati i nuovi regolamenti. Si può solo cercare di interpretare i risultati del disaccoppiamento nei seminativi, che come fatturato non rappresentano certo la maggioranza della produzione italiana; mancano dati su ortofrutta latte carne, vite e vino. Tra l'altro prodotti dove aiuti o distorsioni sono annidati in complicati regolamenti. A livello europeo ogni Paese tenta, diciamo meglio, si è, ritagliato una "riforma alla carta". Ed inoltre vi sono i residui del passato. Qualche esempio? In Italia c'è chi si è assicurato, sulla base di diritti pregressi, una "rendita disaccoppiata" che arriva per alcuni prodotti come il tabacco ai 4.500 euro per ettaro. Questa coltura incassa oggi in molti casi sino a 12.000 euro per ettaro tra accoppiato e disaccoppiato. Per fortuna gli ettari sono pochi. Meno evidente, ma più esteso l'aiuto disaccoppiato per l'olio d'oliva che nelle Puglie arriva spesso a 5.000 euro ad ettaro. Non bisogna scandalizzarsi, questa è la "imposta" che l'UE paga per vecchi errori. È la liquidazione da pagare ad un inquilino scomodo. Negli altri Paesi vi saranno certamente esempi simili.

Uscendo da un facile moralismo, questi dati rilevano le distorsioni ed anche in alcuni casi le malefatte dei tempi passati. Ricordiamoci sempre ciò che disse pubblicamente il giudice Cordova per la Campania: che l'agricoltura era dopo la droga la seconda fonte di malaffare.

Un altro elemento che emerge sempre di più con chiarezza mentre si sta smantellando il vecchio sistema è che una sostanziosa parte degli aiuti era traslata all'industria di trasformazione. Ad esempio, per il pomodoro, la frutta trasformata, le bietole e, in forma più sottile, per la vite ed il vino. Si tratta di cose che in fondo sapevamo, ma una specie di nebbia ci ottundeva la vista. Non è male ricordarlo perché resistenze o modifiche all'attuale riforma hanno questa origine. Uno dei meriti della riforma è di avere fatto affiorare questi privilegi. Occorre che la tensione sul "disaccoppiato" non si disperda. Un sistema misto oggi sarebbe un disastro.

Vorrei sottolineare, contro tendenza, come la riforma della PAC, che si trova di fronte ai problemi sopra accennati, sia appesantita da provvedimenti di poca e dubbia utilità, che hanno solo valenze politiche esterne. Ad esempio, la modulazione o l'articolo 69. Demagogico il primo provvedimento, omeopatico il secondo. La modulazione serve a ben poco, almeno in un Paese di dimensioni fondiari tutto sommato modeste come il nostro, se non ad attirare consensi esterni. Se questa è l'imposta da pagare, paghiamola, ma non è certo politica agraria.

L'articolo 69 è l'ennesimo tentativo della Commissione di essere onnicomprensiva. Tra l'altro questi regolamenti hanno costi di transazione molto alti, oltre il ridicolo. Chiedere ora come ora in Italia la conservazione per cinque anni dei cartellini delle sementi lascia esterrefatti. Questo è il lato buffo, tutto sommato costa poco, vi è invece una questione di principio: imporre un tipo di semente invece di un'altra sul-

la base di giudizi mediati da commissioni è totalmente arbitrario. Solo la ricerca scientifica e la divulgazione tecnica hanno i titoli e l'autorità per suggerire e convincere gli agricoltori su queste scelte.

Sono decisamente contrario a imporre il progresso tecnico per legge, in quanto è utopistico. Un perder tempo. Imporre misure sanitarie ed ambientali sì, ma il progresso nei Paesi sviluppati si muove per altre strade. Per anni si è predicato un ritorno al mercato, ora si vuole indirizzare anche le scelte tecniche ed economiche. Bene ha fatto il nostro Ministero ad adottare un uso soffice di questo articolo. Potrebbe addirittura migliorare promuovendo una vasta opera di divulgazione ed assistenza tecnica.

Se si pensa a efficienti politiche ambientali, basta rifarsi alla filosofia del vecchio regolamento 2078-92. In certe regioni come in Emilia Romagna, per merito anche di assessori premurosi ed attenti, l'applicazione di questo regolamento negli anni novanta ha prodotto risultati eccezionali. Il messaggio di pratiche virtuose, uso di antiparassitari soprattutto, si è esteso a macchia d'olio dalle aziende aderenti al regolamento alle altre, creando una cultura di contenimento dell'uso di questi pericolosi input.

La conversione dei fondi del vecchio regolamento 2078 al biologico, fatta da molte regioni, non sta dando risultati, in quanto le pratiche "ambientali" sono troppo elitarie per essere trasmesse alle aziende comuni. Paradossalmente il "biologico" ha riportato ad uno stato *ex ante*.

Mi preme insistere su questo tema. Il problema della sicurezza, sia per gli operatori che per i consumatori nelle campagne, è un tema trascurato nella pratica sia dalla UE che dal governo. Non è con un milione di ettari di biologico che si modifica la situazione negli altri 14 milioni in Italia. Un uso scorretto di antiparassitari è dovuto spesso a macchine operatrici obsolete e pericolose. Questa è una falla dei piani di sviluppo e del cosiddetto secondo pilastro. La retorica, ci ritorneremo, dei "piani di sviluppo", impedisce quasi sempre l'acquisto sovvenzionato di una singola macchina operatrice anche se serve a sostituire una macchina pericolosa. Non vi sono controlli, né incentivi economici ad un cambiamento. Come dicevamo, manca quasi completamente un'assistenza tecnica che non sia legata ai produttori di antiparassitari e diserbanti.

Vi sono, poi, le complicazioni burocratiche. La nostra AGEA è costata nel 2006 ben 297 milioni di euro (Conti Ragioneria dello Stato) e non brilla per efficienza: in molte regioni sono ancora in grande confusione, ad esempio dove vige il catasto austro-ungarico.

Nonostante tutto, il giudizio non può essere negativo. L'AGEA ha fatto molto, ma non pretendiamo l'impossibile, come i controlli sulle etichette delle sementi (sempre per infierire sull'articolo 69). In questo modo si paralizza tutto, occorre essere consci dei limiti dei meccanismi burocratici di controllo e non pretendere l'impossibile. Insomma, la riforma è già molto complicata e difficile da attuare così, lasciamo che si affermi poi vediamo.

Prima di concludere, consentitemi di sottolineare un elemento che sta destabilizzando tutta l'agricoltura mondiale, per fortuna in modo favorevole: il problema energetico. La richiesta di bio-carburanti ha indotto la messa a coltura di milioni di ettari: a mais, a canna da zucchero, a palma da olio, trascurando al momento girasole e

soia e colza, che guarda caso sono colture UE. Siamo solo all'inizio. I corsi delle *commodities* sono cresciuti, ma, cosa ben più importante, sono calate le scorte: grosso modo siamo al 15% del totale della produzione. Questo indica che il fenomeno non si arresterà tanto in fretta. Un terremoto inaspettato: pensiamo che nel bilancio UE del 2005 erano ancora iscritte spese per "restituzioni all'export" di cereali per 124 milioni di euro. Un aiuto inaspettato per la riforma PAC: senza questi aumenti di prezzi la riforma in Italia sarebbe veramente dolorosa.

FS - Non sarei d'accordo a dare un giudizio così severo sull'articolo 69. In linea di principio l'obiettivo di collegare i pagamenti ai comportamenti virtuosi non è sbagliato ed è certamente migliore di quello dell'attuale pagamento unico aziendale che, così com'è, può essere giustificato soltanto in una fase di transizione. Semmai è la modalità di applicazione adottata in Italia che va severamente criticata, perché non è selettiva e quindi non incentiva assolutamente gli agricoltori, impone loro inutili complicazioni burocratiche, e premia inopinatamente i sementieri e gli altri fornitori di fattori di produzione.

Qui va detto con franchezza che hanno pesato anche gli egoismi e la visione non strategica di quelle Regioni che, di fronte all'evidenza dell'errore commesso in Italia ammettendo tutti ai benefici, non hanno consentito neanche *ex post* di introdurre delle modifiche migliorative per paura di perdere qualche soldo nella redistribuzione della spesa che ne sarebbe conseguita. Se la condizione per ricevere il pagamento supplementare fosse stata più restrittiva, gli importi unitari sarebbero stati ben maggiori e quindi più incentivanti. Ad esempio per il grano duro si sarebbe dovuta imporre una lista ridotta di sementi certificate in avvicendamento con colture miglioratrici, così come, nel caso dei bovini, si sarebbe dovuto riservare il pagamento alle sole vacche nutrici. Non è escluso che in futuro, se si vorranno salvare i pagamenti unici aziendali, sia proprio la strada dell'articolo 69 quella verso la quale si dovrà andare.

Il sistema PAC è lungi dall'essere stabilizzato: se tra la sua nascita e la prima grande riforma sono trascorsi 20 anni (1962-1984), nei successivi dieci anni (1992-2003) vi sono state ben tre riforme, mentre il 2008 ed il 2013 segneranno due successive tappe, ma verso quale approdo?

Vorremmo che voi ci aiutaste a chiarire i termini della questione. A noi sembra semplicistico sostenere la legittimità della PAC solo perché rispetta le regole WTO, così come appare riduttiva la sua difesa in nome della multifunzionalità. D'altra parte ci sembra fuorviante giustificare la riforma della PAC sulla base di considerazioni che fanno riferimento alla crescita delle agricolture dei PVS, ecc. Partendo da queste premesse, proviamo a delineare i due classici scenari, che pur nell'estremizzazione delle posizioni, hanno il pregio di incanalare la discussione sul futuro.

Un primo scenario potrebbe essere l'ipotesi "conservativa" di un'evoluzione naturale della PAC (l'impianto rimane quello stabilito nel 2003, si completa la riforma – ortofrutta e vino – e si introducono alcuni correttivi – l'OCM unica) che conduce a:
– riduzione delle risorse (l'allargamento dell'Unione a 27 non comporta variazioni in au-

- mento del massimale finanziario della PAC) quindi riduzione degli aiuti storici;*
- *marginalità delle politiche di mercato anche come conseguenza dell'evoluzione del negoziato WTO (indipendentemente dagli esiti dell'attuale Round, anzi, uno stop indefinito porterà all'accelerazione degli accordi regionali, esempio Mercosur e Euromed che, guarda caso, interessano particolarmente le produzioni mediterranee);*
 - *generalizzazione degli aiuti disaccoppiati e consolidamento degli squilibri sul valore dei titoli.*

La domanda è: quanto questo scenario vi sembra probabile e perché?

FdS - Il prevalere nel futuro più immediato dello scenario di politica agroalimentare qui definito come “conservativo” rappresenta una ipotesi certamente possibile, ma che, in tutta franchezza, io non credo probabile e, tanto meno, auspicabile.

Esso non mi sembra probabile perché nuove forze esterne e differenti motivazioni socio-economiche, delle quali sono già evidenti i segni, verranno via via a modificare le attuali tendenze, per cui lo scenario all'interno del quale collocare l'intervento pubblico del futuro finirà per risultare molto diverso. L'intervento stesso non potrà quindi che risulterne profondamente influenzato.

Una tale ipotesi “conservativa” non mi pare d'altra parte nemmeno auspicabile perché in avvenire la PAC dovrà essere pensata guardando, oltre che alle necessità dettate dalla specifica problematica dell'agroalimentare, ancora di più ad altre importanti esigenze interne delle società europee, quali quelle della tutela dell'ambiente, della sicurezza alimentare e della promozione della qualità, in tutti i loro significati. Ma ciò non basterà: essa dovrà guardare anche alle esigenze, per così dire, esterne. Queste derivano dal ruolo che l'Europa vorrà finalmente darsi nell'affrontare la grande problematica socio-politica mondiale, piuttosto che limitarsi come ha fatto fino ad oggi a tenere d'occhio quasi esclusivamente i propri problemi interni. Una maggiore partecipazione alla problematica e alle esigenze mondiali significa poter condividere i vantaggi economici che le trasformazioni in atto potranno generare.

FS - Anch'io ritengo poco probabile per il futuro una evoluzione della politica agricola sul trend dell'ultimo ventennio, quale quella delineata nella domanda.

D'altra parte, nella loro forma attuale, gli aiuti disaccoppiati del pagamento unico aziendale non hanno futuro. Non solo perché nella opzione dell'aiuto su basi storiche (adottata in Italia) discriminano ingiustamente tra agricoltori; e nemmeno perché, dando rilevanza di diritto a una condizione del passato (l'essere stati beneficiari nel triennio 2000-2002), premiano lo *status* e non invece i comportamenti (e hanno quindi la natura economica di una rendita, di una entrata privata a fronte di una spesa pubblica, senza sostanziali contropartite di interesse collettivo).

Ma soprattutto perché, con il passare del tempo, i pagamenti unici aziendali, quali oggi li conosciamo, perderanno ogni giustificazione. Dopo il 2013 sarà impossibile chiedere ai contribuenti di farsi carico di una spesa il cui ammontare e la cui distribuzione (non solo tra imprese, ma anche e soprattutto tra territori) deriva da calcoli, peraltro già allora molto discutibili e ineguali, di 13 anni prima.

È evidente che l'unica soluzione per difendere il primo pilastro è quella di legare strettamente la sua spesa al perseguimento di obiettivi particolarmente desiderati dai cittadini. La salvaguardia dell'ambiente, del paesaggio, del territorio e dei suoi prodotti e servizi deve diventare l'asse centrale della futura PAC. E non credo che possa bastare l'eco-condizionalità, sia pure obbligatoria ed efficacemente applicata. Una volta realizzato il disaccoppiamento dalle produzioni e liberati i mercati e le imprese dalle distorsioni, e ripristinato il normale gioco della domanda e dell'offerta, si deve passare ad una spesa volta a pagare esplicitamente i beni e servizi di interesse collettivo.

La spesa non può rimanere a lungo disaccoppiata. Essa va ri-accoppiata ai comportamenti che la società europea richiede agli agricoltori e per i quali è disposta a coprire le spese. Questo significa che la spesa va anche commisurata al costo diretto (o al mancato reddito) sostenuto dall'agricoltore per produrre gli specifici beni e servizi non remunerati dal mercato. Una occasione per una sperimentazione in tal senso, come detto, era offerta dai pagamenti supplementari per ambiente e qualità dell'art. 69 del regolamento 1782/2003. È un vero peccato che in Italia, dopo che si è scelto di usufruirne, si sia persa l'occasione di concentrare selettivamente la spesa, rendendo la misura del tutto inefficace.

AP - Come già detto, il disaccoppiamento è un sistema di aiuto molto più complesso e difficile da gestire di quanto si credeva. Si è fatto moltissimo, ora molte cose vanno tarate sul campo, e poi bisogna andare avanti. Tuttavia, la fatica dell'applicazione della riforma sui seminativi distrae e paralizza la riforma degli altri regolamenti. Circa il WTO, gli accordi del 1994 restano e si riaffermano sempre di più come un solido punto di riferimento. Restano comunque ancora dazi e sussidi all'export. Le rigidità da parte di alcuni Paesi del WTO nel riconoscere marchi d'origine e qualità, che trova complicità anche nella UE, fa individuare come i gruppi di interesse agroindustriali nazionali hanno ripreso una azione di lobby preoccupante.

La difesa dei marchi di origine di qualità è un punto di capitale importanza per l'Italia, sebbene si richiede un ripensamento delle DOP come sono ora concepite. Come è noto oltre il novanta per cento delle quasi duecento DOP italiane hanno una rilevanza economica irrisoria, danno solo soddisfazione a qualche assessore o a qualche sindacalista, ma non al mondo produttivo agricolo.

A vostro avviso, quali saranno gli effetti di questo scenario?

FS - La difesa ad oltranza del primo pilastro mina di fatto anche il secondo. Il risultato più probabile sarebbe quello dell'isolamento della politica di sviluppo rurale e, a maggior ragione, della politica agraria dalla politica di coesione e di sviluppo regionale dell'UE. L'effetto prevedibile potrebbe essere l'isolamento politico dell'agricoltura e una ulteriore contrazione delle risorse a disposizione per la crescita imprenditoriale nelle campagne.

Non si sottovaluti questa eventualità, che ha potenti sostenitori sia all'esterno, nei negoziati internazionali per il commercio, che all'interno dell'UE. Nell'ambito delle

trattative WTO, molti interessi extra-agricoli sono palesemente schierati per una sbrigativa soluzione delle controversie agricole, che bloccano o comunque ostacolano la comunque difficile ricerca di un accordo sugli altri tavoli negoziali. Nell'UE si è rafforzato, non senza buone ragioni (il Rapporto Sapir ha basi scientifiche solide e non può essere liquidato come fosse una velleitaria provocazione), un fronte contrario all'agricoltura, che ha scommesso, dopo la seconda Conferenza sullo sviluppo rurale di Salisburgo nel 2003, sulla sconfitta del secondo pilastro.

Se, questa è la tesi di questo fronte, non è possibile (o richiede troppo tempo) integrare la politica agricola con quella di sviluppo regionale e di coesione attraverso il rafforzamento del secondo pilastro, è meglio che resti isolata, che conservi pure il suo carattere settoriale, ma svuotata di contenuti e impoverita di fondi a disposizione. Che rimanga, in altre parole, sotto la responsabilità dei ministri e assessori all'agricoltura per affondarla meglio. Una tale PAC, ancora centrata sul primo pilastro, mentre il secondo è ridotto di ambizioni e funzioni, sarebbe molto più facilmente attaccabile.

Colpita complessivamente la PAC, lo sviluppo rurale, ridotto a caso particolare dello sviluppo regionale e locale, potrà essere affrontato sotto la competenza del Commissario agli affari regionali e della DG-Regio, titolare della politica regionale e di coesione; d'altra parte gli agricoltori, anche nelle aree rurali, sono comunque una minoranza.

Ma questo significherebbe l'isolamento e la marginalizzazione dell'agricoltura. Quanto alle istituzioni dell'agricoltura (quelle politiche, così come quelle della rappresentanza), esse andrebbero incontro ad una perdita di ruolo nella riflessione complessiva sullo sviluppo e sul ruolo stesso dell'Europa, della quale la PAC è stata per tanti anni invece il principale esperimento politico.

FdS - Se malauguratamente l'Europa dovesse continuare in un atteggiamento di chiusura rispetto alla problematica mondiale ciò porterebbe verso una ulteriore sua marginalizzazione, proprio in una fase storica in cui i rapporti a livello internazionale stanno subendo modifiche non trascurabili, in conseguenza della comparsa e dell'affermarsi sulla scena di nuovi attori economici e della modifica dei rapporti politici fra taluni dei vecchi protagonisti.

Nella ricerca di una politica agro-alimentare "virtuosa" l'Europa non può quindi non tener conto, oltre che della propria problematica interna, anche dei maggiori problemi mondiali. Alla soluzione di questi ultimi essa dovrebbe in futuro partecipare molto di più di quanto abbia fatto fino ad oggi, in considerazione di un ruolo più incisivo a livello mondiale al quale ormai non può più sottrarsi. Per la verità, a questa esigenza si oppone il fatto che la rapida crescita della UE, se ha portato ad un aumento delle sua importanza economica, non ha certo condotto ad un incremento della sua capacità di decisione nel quadro della politica internazionale e ancor meno di guida dei grandi cambiamenti che hanno luogo a livello mondiale. Tuttavia sembra finita l'epoca dello "stare alla finestra" anche perché, in virtù delle dimensioni assunte dall'Unione Europea, la soluzione dei problemi interni non può più essere pensata con un approccio di tipo autarchico. La cornice generale all'interno della quale collocare l'a-

zione europea non può quindi che essere quella di una maggiore integrazione con le azioni e le esigenze di altri Paesi, con i quali collaborare nella ricerca di soluzioni comuni a problemi che, sia pure con aspetti diversi, finiscono per interessare tutti. Problemi che possono solo essere affrontati con un approccio globale, in virtù della loro dimensione mondiale e dell'interesse comune alla loro eventuale soluzione, anche se presuppongono il conseguimento di una capacità politica "europea", oggi purtroppo ancora difficile da riscontrare.

È anche con riferimento a questi problemi che deve configurarsi l'intervento pubblico. La costruzione di una agenda europea di lungo termine, una volta riconosciuta l'importanza dei maggiori problemi socio-economici mondiali, deve quindi partire dalla consapevolezza del loro significato per l'Europa e dalla individuazione del contributo che questa può fornire alla loro soluzione. A tale riguardo a noi non sembra debbano ancora sussistere dubbi sulla esigenza di una maggiore partecipazione alla lotta alla fame nel mondo, all'aumento dello sviluppo nelle aree in ritardo, alla crescita del movimento di beni e servizi nonché di lavoro e capitali fra Paesi, alla tutela dell'ambiente e così via. Anche la politica agraria del nostro continente va quindi nel suo insieme e nel lungo periodo ripensata con una tale logica globale, che ne dovrebbe rappresentare perciò il primo presupposto.

FS - È giusto sottolineare l'importanza di fare i conti con la nuova dimensione internazionale e globale dei problemi. Essa si è imposta nel dibattito politico e in tutte le nostre riflessioni per gli effetti travolgenti che la globalizzazione ha prodotto negli scenari competitivi e nei mercati finanziari (oltre che per l'immigrazione). Ma la globalizzazione apre anche altre questioni che riguardano l'agricoltura e la politica agricola e rurale. La Cina ha 800 milioni di agricoltori, l'India 650. La fame investe 800 milioni di persone in tutte le latitudini e soprattutto in Africa. Come è noto, questi fenomeni, che sono connessi alla povertà, si concentrano in particolare nelle regioni rurali. L'Europa a 27, con 14 milioni di agricoltori, solo l'1% degli agricoltori del mondo, non può prescindere da queste considerazioni nel disegnare la propria politica agricola e di sviluppo rurale. C'è a livello planetario una enorme e ancora irrisolta questione agraria e rurale che l'Europa non può disattendere e che è, anzi, una fondamentale opportunità per partecipare al dibattito politico sullo sviluppo (e sul sottosviluppo) con un atteggiamento responsabile, aperto e cooperativo.

Proviamo allora a fare un esercizio in cui si ipotizzi una possibile evoluzione "virtuosa" della PAC. Provate a descrivere questo secondo scenario come voi lo vorreste, tenendo conto delle compatibilità della proposta in termini di fattibilità (economica e politica) e di accettabilità da parte dei cittadini.

Al riguardo, vorremmo che focalizzaste la vostra attenzione su quattro questioni: la missione, i beneficiari, le azioni e gli strumenti.

Cominciamo dalla missione (e dagli obiettivi) della PAC. Lasciamo perdere la "difesa del modello europeo". È fissata nel Trattato di Roma e nella Conferenza di Stresa ed è rimasta sostanzialmente immutata fino ad oggi. Perché non proviamo a declinare la nuova

missione della PAC secondo gli obiettivi fissati nella strategia di sviluppo dell'Unione Europea (strategia di Lisbona)? È coerente la PAC con tali obiettivi e, se non lo fosse, come si possono rendere coerenti gli obiettivi della PAC con la strategia di Lisbona?

FdS - Per immaginare una possibile versione “virtuosa” della futura PAC l’attenzione deve spostarsi anche sulle questioni che ho appena indicato. Essa dovrà, tuttavia, risultare coerente con gli obiettivi generali dell’intervento pubblico in Europa, primi fra tutti quelli fissati dalla strategia di Lisbona. Questi si possono riassumere nella promozione di una crescita economica più sostenuta, nella creazione di nuovi posti di lavoro, nel conseguimento di livelli di competitività più elevati, nel raggiungimento di standard di vita migliori attraverso un intervento pubblico che appaia sostenibile da un punto di vista sociale e ambientale, nel quale, peraltro, la “difesa di un modello europeo” dell’agroalimentare ci sembra tutt’altro che obsoleta.

La futura PAC deve quindi essere coerente con tali finalità. Tuttavia non va dimenticato che quella di Lisbona è pur sempre solo una strategia di medio termine che considera quasi esclusivamente finalità interne. In tal senso essa non fa esplicito riferimento ai possibili obiettivi di lungo periodo, che andrebbero invece calibrati, perché si possa parlare di visione autenticamente “virtuosa”, almeno rispetto a quattro diverse finalità generali, oltre ovviamente agli obiettivi specifici dell’agroalimentare.

La prima deve riguardare la crescita non solo economica, ma anche politica, dell’Unione Europea, proprio come condizione di un processo di sviluppo duraturo e sostenuto. La seconda ha a che fare con la sua stabilità interna, intesa nel senso economico, politico e sociale. La terza, collegata alle due condizioni ora enunciate, è rappresentata dalla sua capacità di far fronte ai grandi cambiamenti prevedibili a livello mondiale, che potrebbero avere pesanti ricadute al suo interno. La già richiamata esigenza dell’Europa nel suo insieme di giocare una parte a livello mondiale, ben maggiore rispetto a quella del suo recente passato, rappresenta l’ultima finalità.

La coerenza della missione della futura PAC con gli obiettivi di Lisbona, tuttavia, non garantisce da sola il raggiungimento di quelle che dovrebbero essere le altre finalità di periodo lungo di un’area dell’importanza di quella europea. In tal senso il perseguimento della strategia di Lisbona potrebbe essere considerato come una condizione necessaria, ma non certo sufficiente, per disegnare un percorso “virtuoso” per il futuro dell’agroalimentare in Europa.

FS - Nel rispondere a questa domanda è utile ricordare le conclusioni alle quali era arrivato il Rapporto Buckwell di quasi dieci anni fa proponendo di passare, come si ricorderà, dalla PAC alla CARPE: una *Common Agricultural and Rural Policy for Europe*. Credo che le grandi opzioni politiche allora delineate siano ancora attuali e che comunque costituiscano un riferimento importante per l’individuazione di una strategia a lungo termine.

Quattro grandi politiche erano lì suggerite per l’agricoltura e lo sviluppo rurale: due per il primo pilastro e due per il secondo. Nel primo si proponeva di trasformare l’attuale politica protezionistica di sostegno ai prezzi in una politica di sola stabilizza-

zione, volta a contenere gli effetti sui prezzi e sulla domanda e l'offerta della turbolenza indotta dalla mancanza di solidi accordi mondiali per il commercio e dalla speculazione sulle *commodities* agricole. Sempre nel primo pilastro si suggeriva di trasformare la politica dei pagamenti compensativi, e oggi diremmo dei pagamenti unici aziendali, in una politica di "aiuto transitorio all'aggiustamento", una politica di assistenza alle imprese per attenuare il disagio della riforma della PAC e dell'abbandono delle produzioni non più sostenute dall'intervento pubblico.

Queste due politiche avrebbero dovuto entrambe liberare risorse con il passare del tempo: la prima, perché i progressi negli accordi internazionali per il commercio avrebbero reso via via meno frequenti e meno costosi gli interventi di stabilizzazione dei mercati; la seconda, per la sua stessa natura di intervento transitorio, cioè condizionato al cambiamento, digressivo e quindi a termine nel tempo.

L'incidenza del primo pilastro sul bilancio complessivo della CARPE avrebbe potuto così contrarsi significativamente, liberando risorse per il secondo pilastro, nel quale erano comprese altre due politiche: quella degli "incentivi allo sviluppo rurale" e quella dei "pagamenti per i beni e servizi ambientali, paesaggistici e culturali".

Diremmo oggi che la prima, orientata alla competitività e all'inserimento dell'agricoltura nello sviluppo rurale, anticipava la strategia di Lisbona, mentre la seconda, valorizzando contrattualmente i beni e i servizi collettivi dell'agricoltura, anticipava la strategia di Göteborg.

AP - Sul medio-lungo termine sono ottimista, anche se vedo un rischio che potrebbe portare al fallimento della PAC, cioè aver caricato la PAC di obiettivi estranei alla sua missione di politica agraria. Magari all'insuccesso nelle campagne vi sarà un successo nella politica di alcuni Paesi sensibili a richiami diversi come l'Italia, ma questo non basterà in Paesi come la Francia e si andrà allo scontro o più probabilmente alla fine delle politiche agricole. Quando si tira troppo, la corda si rompe. L'Italia con la burocrazie, la deriva regionale e le spinte demagogiche che si ritrova è uno dei Paesi che hanno più da perdere.

Secondo pilastro e Sviluppo Rurale. Nel bilancio 2006 queste misure sono iscritte per 7,12 miliardi di euro, contro 45,5 miliardi di euro delle misure di mercato. Una percentuale relativamente bassa, anche se molte misure sono cofinanziate dagli Stati membri, per cui la cifra è più alta.

Entrare nei dettagli richiede un complesso lavoro. Vediamo il discorso a carattere generale. Intanto va detto che dentro le azioni previste vi sono molti elementi che ben poco hanno a che vedere con la produzione agricola, come molte azioni per la multifunzionalità. Le azioni per l'agriturismo in Italia, ad esempio, hanno salvato molti insediamenti nel territorio. Nulla da eccepire. E va bene, ma non certo aiutato la produzione agricola in senso stretto. Occorre avere i termini dei problemi.

Molte azioni del secondo pilastro sono eccellenti, ma qui vorrei soffermarmi sull'ottanta per cento della produzione agricola italiana, sulle quattrocentomila aziende che vi contribuiscono e i dieci milioni di ettari di base territoriale. Sono numeri di larga massima, ma credo accettabili. Questo è il cuore forte della produzione agricola,

che fine farà non lo sappiamo. Di una cosa sono certo: non saranno i fondi del secondo pilastro che aiuteranno queste aziende ad uscire dalla fase di passaggio.

Il secondo pilastro è un mantra salvifico che viene ripetuto sempre di più dai politici, ma poco dagli agricoltori. Il buon Sizzo Mansholt, ci provò mille anni fa con le tre misure strutturali, tutto sommato erano misure ragionevoli, ma i risultati furono modestissimi.

I termini piano di sviluppo, Psr, o similari lasciano perplessi: di zone “sottosviluppate” nel nostro Paese, ma anche in Francia, Germania, nella UE a 15, non ve ne sono molte. Vi sono aree povere, che è un altro discorso. Già nell’enunciazione vi è un equivoco di fondo: sviluppo.

Scorrendo questi documenti, tralasciando misure per l’ambiente, l’agriturismo, ecc. su cui non abbiamo obiezioni, quando si arriva alla produzione agricola ed all’impresa agricola, i numeri sono quelli esposti in precedenza, si propongono filosofie e metodologie anni sessanta o settanta che sottendono concetti nella valutazione del tipo analisi costi benefici, che nulla hanno a che vedere con il problema. Si tratta di approcci che hanno valore per una diga, ma non certo per un fienile.

Le valutazioni basate sull’incremento di nuovi occupati in aree da decenni in piena occupazione è poi assurda. La zootecnia padana è indiana, la frutticoltura polacca, la suinicoltura nigeriana o ganese, non vediamo dove vi siano gli estremi di aumenti occupazionali.

Siamo in aree “sviluppate”. L’intervento deve essere rivolto o ad un nuovo processo produttivo, o verso innovazioni tecnologiche. Innovazioni di prodotto o di processo in sintesi. Dunque, quasi sempre, investimenti puntuali. Anche il tanto deprecato “investimento a pioggia” perché no. Le aziende “sviluppate” richiedono aggiustamenti, non rivoluzionari piani di investimento e sviluppo. Questo non toglie che in certi casi siano possibili, ma non come filosofia di fondo. Il finanziare dal nulla una nuova stalla è condannare il beneficiario alla rovina.

Se con una bacchetta magica potessimo spostare questi fondi su centri di ricerca e divulgazione, anche scuole agrarie perché no, il risultato sarebbe sicuramente migliore. La mancanza terribile dell’agricoltura italiana è proprio questa, mancanza di innovazioni. Un esempio: la filiera biodiesel non parte, perché non vi è un seme decente di colza, adatto agli areali italiani. Il bioetanolo da bietola, l’unico possibile, non partirà mai per la stessa ragione. Vi è un domanda enorme, anche se inespressa, di nuovi concimi, di antiparassitari, di sementi.

Una curiosità per terminare: il premio di primo insediamento nella valle padana veniva chiamato dai giovani “premio Golf” in quanto con quel premio si andavano a comperare un’auto Golf. D’altra parte cosa deve fare un giovane con qualche migliaia di euro in contanti, diventare intenditore, saper guidare un trattore, affittare terra?

Tutto questo discorso è naturalmente diverso per i nuovi Paesi, dove spesso le condizioni iniziali giustificano, forse, investimenti “globali.”

I beneficiari. La PAC ha esasperato il principio di universalità. Per definizione i sussidi attuali non rispondono a criteri di efficienza economica. Oggi hanno diritto all’aiu-

to coloro che l'hanno ricevuto negli anni trascorsi, indipendentemente da ciò che faranno negli anni successivi (fatto salvo il possesso dei requisiti). Emergono alcune ipotesi di correzione (ad esempio, escludere gli estremi) che, tuttavia, lasciano immutato l'impianto (non efficienza economica). Possiamo pensare a criteri selettivi nel rispetto delle regole di concorrenza?

FS - Credo sia necessario prima chiarire quale debba essere oggi e domani la (vera) natura della politica agricola e di sviluppo rurale e, successivamente, circoscrivere gli obiettivi rispetto a tale natura. Alla politica agricola in passato, come si diceva nella domanda, sono spesso stati chiesti e fatti svolgere ruoli impropri (tipici delle politiche sociali, di quelle regionali o ambientali, redistributivi, assistenziali, o non di rado mirati alla raccolta del consenso politico delle campagne).

Oppure alla politica agricola è stato dato il compito di supplire alla carenza delle altre politiche nelle aree rurali. Una commistione che, un tempo, poteva forse anche trovare una giustificazione in ragione della separatezza tra "urbano" e "rurale" e del ruolo assolutamente prevalente dell'agricoltura nel "rurale".

Quell'epoca è passata. La natura della politica agricola deve essere, di conseguenza, circoscritta e finalizzata ad obiettivi di politica economica. Essa deve mirare alla realizzazione di un sistema produttivo costituito da imprese moderne, integrate nel territorio e nelle filiere in cui si inseriscono (agroalimentare, energetica, turistico-ricreativa, e così via). Quindi i soggetti ai quali essa si deve rivolgere sono esclusivamente gli operatori economici: gli imprenditori in primo luogo.

Questo non significa che i tantissimi altri soggetti che svolgono occasionalmente una qualche attività agricola (per autoconsumo, per diletto, per modeste e occasionali integrazioni di reddito) o che hanno interessi nelle campagne, ma non sono imprenditori (proprietari fondiari, residenti, ecc.), debbano essere abbandonati. Di questi soggetti, però, debbono occuparsi altre politiche (ambientali, sociali, residenziali, dei trasporti, fiscali, del tempo libero). Così come, peraltro, politiche di sviluppo rurale, distinte da quella agricola, debbono servire gli interessi non agricoli delle famiglie agricole e degli stessi agricoltori, che ovviamente, prima di essere imprenditori, sono cittadini, come tutti gli altri.

La futura politica agricola, allora, deve necessariamente essere molto più selettiva e mirata rispetto al passato e concepita come corrispettivo (o concorso) pubblico per gli impegni futuri degli imprenditori (singoli e/o associati) specificati in piani di impresa (o *business plans*) considerati come strumenti esclusivi di accesso alle politiche agricole. È tempo che si affermi una politica agricola prevalentemente costituita di servizi e incentivi per la competitività e di pagamenti per i beni e servizi multifunzionali prodotti dall'agricoltura a beneficio di tutta la società e che, per la loro natura di beni pubblici (né esclusivi, né rivali secondo la teoria economica) non sono valorizzati dal mercato.

In questo passaggio dalle politiche orientate a premiare a pioggia i soggetti (lo *status*) a quelle mirate a pagare selettivamente i progetti (i comportamenti) è evidente lo sforzo di riqualificazione e di rafforzamento che va compiuto nell'amministrazione

delle politiche e nelle organizzazioni a supporto dell'agricoltura per il miglioramento della valutazione (*ex ante*, *in itinere* ed *ex post*), del monitoraggio e della capacità di reprimere le eventuali inadempienze.

FdS - Innanzi tutto va chiarito che sul concetto di efficienza occorre intendersi. In parole povere, efficienza è produrre e distribuire al minimo costo ciò che la società richiede. Ma le esigenze delle società avanzate rispetto alle attività svolte nel settore agroalimentare si sono notevolmente evolute, comprendendo ormai una serie di servizi e esternalità sempre più importanti. È quindi con riferimento ad un tale output complessivo che va analizzato il livello di efficienza raggiungibile dal sistema. Senza trascurare, poi, che i giudizi economici sulla concorrenza debbono presupporre "mercati aperti", ma debbono anche accertare che i prodotti in essi scambiati siano effettivamente "omogenei". Condizione spesso del tutto disattesa sui mercati internazionali, almeno a causa degli elevati attributi ambientali e sociali posseduti dalle produzioni agroalimentari europee, per rispondere alle esigenze imposte dalla domanda interna. Se si tiene conto di tutto ciò il giudizio sulla presunta inefficienza della agricoltura europea merita di essere sensibilmente modificato.

Viene giustamente osservato che i prezzi europei sono spesso troppo elevati rispetto ai mercati mondiali e che il sostegno concesso al settore agricolo è cospicuo. Ciò è solo parzialmente vero. Non si deve dimenticare, difatti, che la spesa pubblica consolidata per il sostegno all'agricoltura europea è attualmente minore di quella di cui godono, ad esempio, l'agricoltura negli Stati Uniti, ovvero il settore industriale in Europa, mentre all'agricoltura europea le società locali richiedono in maniera sempre più pressante la "produzione" di esternalità positive nette, che non sono compensate dal mercato. La conclusione sembra essere pertanto che, anche se sarebbe desiderabile finalizzare l'intervento pubblico ad una riduzione dei prezzi interni degli agroalimentari, sarebbe altrettanto opportuno prevedere che la spesa pubblica complessiva a favore del settore possa invece crescere, anche in vista dei compiti che ad esso vengono assegnati. Sulla opportunità di prevedere non una crescita generalizzata, ma solo quella di alcune categorie specifiche della spesa pubblica agricola potremo tornare fra breve.

AP - Di fatto ho già risposto dando alcuni esempi di aiuti eccessivi. Il processo di riforma deve comunque andare avanti, se ci fermiamo sui dettagli perdiamo il quadro di insieme. Se ne riparlerà dopo il 2010 o, per alcuni prodotti, dopo il 2013. In termini percentuali le distorsioni non sono gran cosa.

Le azioni: dove sta scritto che i sussidi siano esclusivamente diritti individuali e non possano essere, almeno in parte, destinati ad azioni di interesse collettivo? Un'idea che si sta facendo strada quale meccanismo della modulazione al sostegno delle coperture assicurative ed agli strumenti di gestione del rischio sono i fondi di mutualizzazione, che sono strumenti collettivi. Oppure, si potrebbero sviluppare azioni di consulenza aziendale (sistemi di qualità, ecc.). O, ancora, perché non pensare di sostenere la ricerca e le piattaforme tecnologiche (trasferimento delle innovazioni)? Nei grandi Paesi esportatori le State trading enter-

prises sono uno dei più efficaci strumenti di regolazione dell'offerta sui mercati internazionali. Viceversa, noi ci stiamo ancora arrovellando sulle organizzazioni dei produttori ed i consorzi, tutti strumenti incapaci, nei fatti, di agire oltre la dimensione locale.

AP - "*Vade retro Satana*". Già la PAC ha difficoltà a raggiungere gli obiettivi di minima, quello di farla intervenire a 360 gradi è da evitare a tutti i costi, sia metodologicamente che operativamente. Siamo passati attraverso la Federconsorzi, che aveva agenzie assicurative ed imprese di export. Non cerchiamo guai.

Non è vero che tutte le OP non funzionano. Ad esempio aziende delle cooperative per l'export ortofrutticolo lavorano egregiamente. Se una primavera ed una estate calde fanno raddoppiare la produzione di pesche, l'azienda per l'export può fare ben poco. L'unico sistema è, volendo, il ritiro e la distruzione del prodotto.

Le assicurazioni multirischi o onnicomprensive hanno all'inizio suscitato grandi aspettative. Di fatto non funzionano, i premi a carico degli agricoltori sono insostenibili e nessuno stipula queste polizze. Il tema è comunque interessante e merita sicuramente uno studio. L'impressione è che le compagnie assicurative non vogliono saperne.

FdS - L'idea di destinare una parte del sussidio agroalimentare ad azioni di interesse collettivo è giustissima. Tutti gli esempi che sono stati qui avanzati sono appropriati, ma a mio avviso quello che mi pare presentare una esigenza immediata ed una particolare rilevanza, per essere il più interessante e il più capace di generare ricadute positive, riguarda la istituzione di un sistema sovranazionale europeo della ricerca nell'agroalimentare, basato anche sulla riorganizzazione e sul coordinamento dei sistemi nazionali attualmente operanti nei Paesi membri.

Il futuro dell'agricoltura europea sarà caratterizzato dal cambiamento, sia nelle condizioni economiche interne, sia nel quadro generale nel quale il suo sviluppo si collocherà, includendo in esso l'evoluzione degli altri Paesi, i mercati internazionali, le condizioni climatiche, il progresso tecnico, la domanda e l'offerta di beni e mezzi produttivi, e così via.

Tanto il tema dello sviluppo agricolo europeo quanto quello della eventuale individuazione degli elementi di una moderna politica di partecipazione ai programmi di cooperazione allo sviluppo dei PVS sono collegati al rilevante quesito in merito a quali tipi di innovazioni tecniche e organizzative possano in prospettiva apparire più coerenti, e come esse vadano promosse. È ben noto che la generazione e diffusione delle innovazioni rappresenti una molla formidabile per lo sviluppo. Ciò impone la individuazione delle linee e dei contenuti di una politica europea per la ricerca, sulla quale costruire qualsiasi prospettiva di crescita dell'agro-alimentare.

L'elemento più importante di qualunque moderno intervento per lo sviluppo a lungo termine è quindi proprio costituito dalla politica della ricerca, nei settori sia di base che applicativo, a responsabilità tanto pubblica che privata. La futura politica agro-alimentare europea deve essere perciò costruita anche su una tale fondamentale componente.

FS - La futura politica agricola e di sviluppo rurale mirata alla competitività delle imprese, dovrebbe concentrarsi più nella fornitura di servizi alle imprese e agli operatori dell'agricoltura, che nel supporto alla formazione del capitale, come spesso è stato. Se i piani di impresa sono validi, per le necessità finanziarie ci si può rivolgere al mercato del credito nelle sue varie forme.

Il principale problema dell'agricoltura oggi e nel prossimo futuro sta più nella scarsità, fatte le debite eccezioni, del suo capitale umano e nei difetti della sua organizzazione, che nella penuria di capitale fisico. Anzi spesso, si pensi alla meccanizzazione leggera, il capitale fisico è anche eccessivo. Occorre allora prioritariamente concentrare le risorse nella ricerca, nella formazione e nella informazione, con l'obiettivo di una consistente immissione nel settore agricolo e nei territori rurali di forze fresche, di imprenditori giovani. Questa iniziativa va inserita in uno sforzo complessivo rivolto a rompere il tradizionale isolamento dell'agricoltura e dei suoi protagonisti, aiutandoli sia a valutare e adottare le innovazioni tecniche, che a comprendere e agire sui mercati. Aggregare le imprese orizzontalmente nel territorio e verticalmente nelle filiere è un obiettivo fondamentale, che implica anche una complessiva riforma delle forme organizzative e della *governance*.

Questo riguarda, in Europa e in Italia, anche le organizzazioni professionali e associative agricole, ancora troppo spesso ancorate a modelli antiquati di rappresentanza e di supporto all'esistente, e in difficoltà di fronte alle forme di diversificazione e di rinnovamento che la proiezione al futuro delle imprese e dei sistemi di impresa richiederebbero. Basti riferirsi qui alla anacronistica incapacità in Italia di procedere all'unificazione della rappresentanza; per cui diversamente che nel resto dell'Europa, per ogni istanza da rappresentare – gli agricoltori, le cooperative, gli olivicoltori, i bieticoltori, gli agriturismi – si hanno due, tre o a volte anche più organizzazioni distinte e ripetitive.

Gli strumenti: abbiamo posto una particolare enfasi sui sussidi, perché su questi si concentra maggiormente il dibattito politico. Tuttavia, esistono spazi per innovazioni istituzionali in termini di strumenti, purché compatibili con le attuali regole WTO. A vostro parere, quali innovazioni sugli strumenti sarebbero auspicabili?

FdS - In termini generali, in avvenire la politica agraria dovrà maggiormente venire integrata e integrarsi con la politica economica complessiva, e con le misure rivolte ad altri settori produttivi.

Un tema che richiede adeguato approfondimento nell'impostazione di una politica di lungo periodo riguarda la effettiva rispondenza degli strumenti oggi in vigore rispetto alle specifiche finalità di un tale intervento. Tali strumenti andrebbero quindi tutti sottoposti ad esame per accertarne le reali capacità nel conseguire gli obiettivi loro assegnati, per eventualmente sottoporli a revisione.

Ad esempio, meriterebbe una specifica riflessione il modo in cui il sostegno agli agricoltori debba essere gestito. L'ultimo strumento al quale ci si è da poco affidati è, in misura rilevante, quello della corresponsione di una frazione notevole degli aiuti di

rettamente agli agricoltori, sulla base di “titoli” individuali, analiticamente accertati e attribuiti agli aventi diritto.

È troppo presto per formulare un giudizio sulla efficacia di questo nuovo strumento nella politica di breve termine, anche se sembrano evidenti i suoi meriti in termini di maggiore limpidezza e di “disaccoppiamento” del sostegno. Tuttavia è già possibile, in linea di principio, sollevare più di un dubbio sulla opportunità di affidare ad esso l'intervento di periodo lungo. Specie perché sembra ragionevole sospettare che, a lungo andare, esso possa essere “traslato” verso i due estremi opposti della filiera agro-alimentare. Col risultato che buona parte del sostegno vada in definitiva a beneficio non degli agricoltori, ma dei proprietari delle risorse e degli acquirenti dei prodotti.

In termini di strumenti cui affidare l'intervento pubblico in agricoltura, l'Europa ha di recente sensibilmente modificato la propria filosofia. Partendo da misure prevalentemente di sostegno dei redditi, attuate attraverso il mercato, si sta ora passando all'intervento “condizionato” al raggiungimento di una serie di finalità che esulano da quelle tradizionalmente considerate di tipo agricolo, da perseguire sempre di più mediante misure rivolte ai singoli operatori, direttamente a carico del bilancio pubblico. Nel passato la PAC ha esplicitamente fatto ricorso anche allo strumento tributario, come nella gestione della cosiddetta “IVA agricola”, la cui importanza nel settore zootecnico è stata, ed è ancora, di assoluta preminenza. Oggi il ricorso a strumenti di tipo fiscale, includendo fra questi le più specifiche misure tributarie, potrebbe forse perdere il carattere della eccezionalità, per divenire in molti casi prevalente.

Un maggior ricorso allo strumento tributario, da parte sia dell'UE che dei singoli Paesi, potrebbe rivelarsi opportuno come mezzo semplice ed economico per il raggiungimento di più di una finalità della politica agro-alimentare. Si tratterebbe di analizzare a tale scopo le possibilità offerte dai tributi cosiddetti “negativi” e “positivi” nonché dal sistema delle agevolazioni, insieme alle loro capacità di conseguire gli obiettivi individuati. Un intervento in agricoltura più di tipo fiscale che diretto richiederebbe anche, specie nel lungo periodo, maggiore coerenza nell'impiego delle altre misure della politica fiscale generale, capaci di influenzarne l'attività.

FS - Non vedo incompatibilità, piuttosto stretta coerenza, tra l'apertura e la regolamentazione dei mercati internazionali e una politica agricola europea orientata alle imprese e che realizzi in agricoltura e nelle aree rurali gli obiettivi sanciti a Lisbona, in tema di progresso tecnico e umano, e a Göteborg, in materia di sostenibilità dello sviluppo.

È così che si realizza un “modello agricolo europeo” realmente auspicabile. Con la riforma Fischler e la nuova politica di sviluppo rurale per gli anni 2007-2013, si è finalmente aperta la strada. Ma la sfida vera riguarda la politica agricola e di sviluppo rurale che l'Europa si darà dopo il 2013.

Con una politica più selettiva e orientata alla competitività e alla sostenibilità, il ruolo dell'Europa può rafforzarsi decisamente, operando attivamente per l'adozione di un sistema di regole internazionali riguardanti non soltanto i prezzi (contro i protezionismi e le distorsioni di mercato) ma anche tutte le altre caratteristiche degli scam-

bi: qualità, tipicità, salubrità, gusto, tradizione, cultura e così via.

È questa una strada di particolare rilevanza per l'Italia: in relazione alla tradizione alimentare e culinaria e, nello stesso tempo, per i peculiari giacimenti storico-paesaggistici e ambientali della ruralità del Belpaese.

Il dibattito attuale di politica agraria normalmente si concentra sui prossimi anni, con una prospettiva che ha come punti di riferimento il 2008 e il 2013. Tuttavia noi riteniamo che il percorso tra queste due date sia in gran parte segnato. Più interessante ci sembra guardare a cosa accadrà dopo il 2013. Quali sono a vostro giudizio le linee di tendenza di lungo periodo di cui bisogna tener conto per provare a costruire una politica che non valga solo per l'oggi, ma consenta di governare anche il domani (e, possibilmente, prefigurare percorsi per il dopodomani)?

AP - La riforma andrà avanti ed è bene che sia così, prima abbiamo fatto l'esempio del pendolo, deve ancora scendere completamente, poi risalire e infine scendere ancora. Ci vorrà tempo.

Il disaccoppiamento è il primo passo. Sui seminativi è stato facile, per le bietole così così, vedremo per il resto: ortofrutta, vite e vino, latte, carne. Vi è sempre il nodo quote latte da risolvere. Come già detto, mi sembra che vi siano delle pericolose incertezze, comunque è presto per esseri pessimisti. In questo momento non vi è pessimismo nelle aziende italiane, ma una cauta attesa. Molti contratti di affitto non sono rinnovati, o lo sono a cifre inferiori al passato. Pochi investimenti, una situazione di arrocco. Non male, poteva essere peggio.

Immaginiamo in ogni caso uno scenario a dopo il 2013. Ipotizziamo che per quella data gli agricoltori abbiano digerito il disaccoppiamento e che siano riusciti ad attuare un miglioramento nella produttività dei fattori impiegati tale da assorbire i minori redditi della nuova PAC. Le bioenergie ed i conseguenti buoni prezzi internazionali sembrano dare una mano. Abbiamo già vissuto queste fiammate sui mercati, nessuno si illude. È certo che senza questi aumenti di prezzi l'attuale panorama sarebbe diverso. Nella migliore della ipotesi non è pensabile che i redditi degli agricoltori europei si allineino con facilità con quelli mondiali, specie con riferimento alle *commodities* ed ai grandi allevamenti.

Un'integrazione al reddito nella UE anche se disaccoppiato sarà sempre necessario. L'aumento di produttività, che è necessario per ovviare ai minori trasferimenti UE e tenere il passo con le altre agricolture UE e non UE, passa per la ricerca scientifica e la sua diffusione. L'Italia in questo settore è in una fase di stallo per noti motivi.

Vi è inoltre il gap dato dalle biotecnologie. Gli attuali OGM non sono, al momento, così interessanti per l'agricoltura italiana. Siamo partiti con OGM, tesi a ridurre i costi di produzione, come la soia rr, ma la soia occupa superfici marginali. Siamo ora al mais bt, che non solo riduce i trattamenti, dunque fa risparmiare, ma anche allontana in modo significativo il pericolo di micotossine. Mentre per la soia il vantaggio economico è trascurabile per il mais; il maggior costo è sull'ordine di 50, 100 euro all'ettaro, non molto, ma comincia ad essere significativo. Gli ettari a mais

in Italia sono molti. Ci aspettiamo qualcosa di importante nella barbabietola da zucchero. A questo punto se queste varietà non saranno autorizzate, data l'OGM-fobia italiana, occorrerà un "contributo OGM" extra PAC per finanziare il gap degli agricoltori europei rispetto a quello di altri continenti. L'articolo 69 è letto da qualcuno anche in questo senso, ma non è sufficiente.

Negoziati WTO. Il 1994 è irripetibile, in futuro è ben difficile immaginarsi qualcosa di simile, bene che si andrà vi saranno solo accordi multilaterali. Non sarà anarchia, ma qualcosa di simile. Immaginare il post 2013 è difficile ma non impossibile. Intanto sono convinto che si andrà avanti verso una rinazionalizzazione delle politiche agrarie. Troppo diverse sono le filosofie di politica agraria nei vari Paesi. Sarà un sì salvi chi può. Troppo diverse sono, sia le strutture agricole, che le politiche nazionali in Europa e, cosa ben più importante, il comune sentire dell'opinione pubblica nei confronti dell'agricoltura. In queste condizioni non si affronta insieme il mercato mondiale.

Per gusto dialettico, non parliamo al momento dell'Italia. Concentriamoci sulla Francia, e poniamoci una domanda retorica: "Possiamo pensare che la politica francese abbandoni le proprie aziende produttive?" Non le aziende del secondo pilastro per intenderci, ma le forti aziende dell'Ile de France, ad esempio. La sfilata di Chirac e dei candidati all'Eliseo al Salon de L'Agriculture di quest'anno lo esclude. Ma anche le straordinarie macchine operatrici all'avanguardia al Sima, dimostrano una volontà di andare avanti. La Francia Agricola non si arrenderà tanto facilmente. È pertanto improbabile che la Francia del 2020 diventi l'Inghilterra della Corn Law, da seminativo a pascolo. Nella rinazionalizzazione della PAC i Francesi si ritaglieranno uno spazio solido, anche alla vecchia maniera o con dazi o con sussidi all'export. Non scandalizziamoci, vedrete.

E l'Italia? L'Italia politica segue i pifferai magici del piccolo è bello e della qualità del pecorino dell'ultimo paesino della Sila. Se si continuerà a pensare che gli aumenti di efficienza e produttività passeranno per il secondo pilastro, ci sarà poca speranza. Se così sarà non vi è dubbio vi sarà un lento, ma inevitabile declino delle quattrocetomila, già citate, aziende produttive. È già successo dopo la quota novanta e dopo vi sarà un ritorno "al pascolo". Se invece sposteremo la ricerca scientifica, la divulgazione e le innovazioni di prodotto e processo oltre a solide protezioni il futuro potrà essere soddisfacente. Se ci accoderemo ai Francesi, ed alla fine anche a Tedeschi e Spagnoli, potremo salvare non dico gli attuali quindici milioni di superficie agricola utilizzata, ma almeno otto.

FdS - Personalmente sono convinto che per mettere a punto "una politica che non valga solo per l'oggi, ma consenta di governare anche il domani e il dopodomani", come si dice nel quesito, non si debba guardare alle attuali linee di tendenza, ma si debba invece pensare a qualcosa di assolutamente nuovo, di cui con tutta probabilità potrebbe non esservi ancora alcun segno nelle attuali tendenze. Si è già sottolineato che, nei cinquant'anni appena trascorsi, l'Europa ha guardato in grande prevalenza alle sue problematiche interne. Sono anche il frutto di tale impostazione i traguardi, indub-

biamente notevoli, che essa sembra ormai destinata a raggiungere intorno al 2013, alla scadenza, cioè, dell'ultima riforma della PAC. Oggi, tuttavia, non ci si può più "accontentare" solo di questo. È fondamentale, per non restare del tutto avulsi dalla realtà, per non limitare le prospettive interne di autentico sviluppo socio-economico e per non rinunciare ad un ruolo mondiale al quale l'Europa deve ambire, osservare la problematica mondiale e definire, come già si è detto, la politica agro-alimentare del futuro anche in funzione di quest'ultima.

La partecipazione alla risoluzione dei maggiori problemi mondiali, oltre che per motivazioni etiche, deve trovare posto nella PAC degli anni avvenire per almeno tre altri ordini di ragioni. Innanzi tutto perché essa potrebbe essere impiegata per aiutare l'Europa intera a trovare quel ruolo mondiale al quale ora si accennava, e potrebbe quindi agevolare una maggiore internazionalizzazione anche dei suoi settori economici extra-agricoli.

In secondo luogo perché con il procedere della globalizzazione l'aumento previsto nelle diseguaglianze fra Paesi è destinato non certo a scomparire, ma anzi a divenire ancora più stridente e quindi più pericoloso: la coesistenza di globalizzazione e diseguaglianza produce infatti, sul piano sociale, una sorta di pericolosa "miscela esplosiva", che potrebbe avere effetti negativi sulla stabilità politica a livello internazionale, probabilmente in Europa in modo particolare.

Infine perché la stabilità socio-politica, che è di per sé un valore rilevante per qualunque società, proprio per quelle più avanzate come le nostre tende a divenire particolarmente apprezzata: un valore, cioè, al quale è sempre più gravoso dover rinunciare. L'instabilità non aiuta difatti la convivenza fra i popoli e la crescita economica, sia nelle aree arretrate che in quelle più avanzate della terra. Come potrebbe risultare compatibile con un sistema geo-politico come quello dell'Europa e di quelle parti dell'Africa e dell'Asia a noi più vicine?

FS - La domanda implicitamente invita a guardare ben oltre il 2013. È questo un esercizio difficile ma necessario se si vuole una politica agricola e di sviluppo rurale capace di misurarsi con i grandi cambiamenti e le grandi sfide che ci sono davanti. Non è un caso che, proprio in questi mesi, diverse istituzioni, come la Commissione Europea, la FAO, il Senato francese, abbiano promosso e pubblicato ricerche finalizzate a traguardare il futuro dell'agricoltura, dell'agro-alimentare e delle aree rurali dandosi come orizzonte il 2020, il 2030 e, perfino, il 2050.

Vedo due questioni cruciali nel futuro. La prima ha carattere verticale e riguarda i sistemi agro-alimentari. Essa si riassume nella contrapposizione tra due scenari alternativi. Il primo può essere sintetizzato con l'espressione *from farm to fork* e ipotizza una connessione sistemica, a rete, che leghi assieme tutto l'agro-alimentare, dal territorio dove si producono le materie prime fino al consumatore finale. È questo uno scenario fondato su forti legami di interdipendenza e di cooperazione, sul tracciamento dei prodotti, sull'integrazione tra territori e tra imprese, sulla partecipazione dei consumatori e dei cittadini. Esso delinea una prospettiva decisamente auspicabile per l'Europa e l'Italia.

L'altro scenario si riassume nell'espressione *from lab to fork* o, si potrebbe anche dire, *from brand to fork*. È lo scenario del modello Coca Cola applicato a tutta l'alimentazione. La garanzia per il consumatore sta non nel controllo di tutta la filiera, ma nella formula tecnica (segreta) che c'è dietro al prodotto e nella garanzia prodotta dal marketing della marca. Il progresso tecnico d'altra parte consente la manipolazione della materia vivente e delle sue componenti fino a scomporre i prodotti agricoli e ricomporre quelli alimentari al punto da rendere del tutto irriconoscibili i collegamenti tra i primi e i secondi. Non si sottovaluti la capacità pervasiva di un modello produttivo del genere, specie se il controllo della produzione è nelle mani delle grandi concentrazioni finanziarie e del sistema distributivo. Le connessioni di filiera in questo modello possono diventare irrilevanti: ogni produttore di alimenti si approvvigiona dei prodotti agricoli di base lì dove, nel mondo, di volta in volta riesce ad ottenerli al prezzo inferiore; poi li scompone e ricompone ottenendo prodotti alimentari con nomi di fantasia (Kyr, Actimel, Activia, Danacol sono degli esempi) che rendono irrilevante e irriconoscibile l'origine. In un modello del genere salterebbero tutti i legami sistemici tra agricoltura e filiera, tra agricoltura e territorio e ogni produttore sarebbe risucchiato in una spirale speculativa e di dipendenza.

Se la posta in gioco sarà tra questi due scenari alternativi, il compito dell'Europa sarà ben più complesso di quello di correggere semplicemente la vecchia politica agraria.

L'altra questione cruciale riguarda il territorio. La crescita sorprendente delle grandi agglomerazioni urbane in Europa (e nel mondo) ha prodotto una maggiore e sempre più differenziata domanda di beni e servizi delle aree rurali: residenziali, turistici, culturali, ambientali e, ovviamente, anche agricoli di tipo tradizionale; alcuni sono privati altri sono pubblici. D'altra parte, le nuove tecnologie, informatiche innanzitutto, e i progressi nelle comunicazioni, hanno determinato una rottura della tradizionale cesura tra rurale e urbano.

In questa situazione, lo sviluppo rurale non si pone più come questione separata da quella dello sviluppo urbano, ma interroga tutti sulle modalità insediative che si sono formate e che si sono affermate nel passato, sulla loro attualità e necessità, e sulla riallocazione territoriale delle attività economiche e sociali. In questo scenario in evoluzione, si rimescolano i ruoli e si rivedono le gerarchie tra primario, secondario e terziario. La stessa agricoltura, d'altra parte, è investita da una potente terziarizzazione, non solo perché aggiunge alle tradizionali produzioni altre attività di tipo terziario, ma anche perché negli stessi prodotti agricoli tradizionali cresce il contenuto di servizio.

Questi cambiamenti conducono alla necessità di riaprire il dibattito sul ruolo sociale dell'agricoltura, sul suo statuto. Nello stesso tempo, la professione di agricoltore, fuori dalla marginalità e dall'omologazione del passato, può riconquistare piena dignità e pieno riconoscimento sociale.