

“AREE RURALI EUROPEE IN AZIONE:
COME AFFRONTARE LE SFIDE FUTURE”

Loretta DORMAL MARINO

Vice Direttore Generale per l’Agricoltura e lo Sviluppo Rurale
Cipro, 17 Ottobre 2008

1. La politica europea di sviluppo rurale ha fatto molta strada da quando è partita da Cork nel 1996, passando per Salisburgo e ora qui a Limassol. La politica rurale è emersa prima come approccio territoriale a Cork; poi ha trovato il suo posto come secondo pilastro della PAC all’interno dell’Agenda 2000, a fianco delle precedenti misure orizzontali per le strutture agricole; si è gradualmente evoluta, con il nuovo regolamento attualmente in vigore, in una politica più integrata che affronta le sfide più ampie che l’agricoltura e la silvicoltura, l’ambiente e l’economia rurale su vasta scala devono affrontare, in una situazione globale sempre più complessa.

La riforma della PAC del 2003 e la riforma della politica di sviluppo rurale del 2005 hanno ottimizzato gli strumenti di finanziamento e di pianificazione, hanno apportato un numero maggiore di attori e considerazioni e ne hanno amplificato la coscienza ambientale.

Senza dubbio, c’è spazio per un ulteriore miglioramento nel nostro PSR e ci stiamo lavorando: i dibattiti di questa conferenza, soprattutto nelle relazioni di punta e nei seminari, hanno contribuito a individuare alcuni dei temi chiave su cui dobbiamo concentrare la nostra agenda nei prossimi mesi, possibilmente con implicazioni di vasta portata per le politiche di sviluppo rurale di medio-lungo termine.

2. Ciò di cui disponiamo oggi è un quadro completo di politiche per il periodo 2007-2013 con una strategia basata su tre obiettivi:

- rendere l’agricoltura più competitiva – per lo più un obiettivo di settore –,
- tutelare l’ambiente e la campagna – a beneficio dell’intera società,
- e rafforzare l’economia rurale e migliorare la qualità di vita nelle aree rurali – un obiettivo di più vasta portata e più territoriale.

L’approccio Leader dovrebbe contribuire a un’attuazione più efficace di tutti questi obiettivi, migliorando le capacità degli attori rurali (governance). La Rete europea da poco inaugurata dovrebbe fornire “olio per il motore”, rendendo più facili gli scambi e i trasferimenti tra i diversi attori del settore rurale, non soltanto a livello nazionale, ma anche utilizzando la più ampia esperienza di tutte le aree rurali europee. I programmi di sviluppo rurale sono cofinanziati e beneficiano di un contributo di 90 milioni di EUR del FEARS. La gestione è flessibile e decentralizzata per consentire la partecipazione di tutti gli attori del settore rurale; i risultati vengono monitorati e valutati sistematicamente.

Ritengo che la politica stia entrando negli anni della maturità e si stia già evolvendo per affrontare nuove sfide.

a) La valutazione dello “stato di salute” (il cosiddetto *Health Check*) ha portato in prima linea quattro nuove sfide: la lotta e l’adeguamento al cambiamento climatico,

la salvaguardia della quantità e della qualità della nostra acqua, sfruttando al massimo l'energia rinnovabile e proteggendo la biodiversità. Le aree rurali possiedono preziose risorse naturali e devono essere attive nella mitigazione degli effetti e nell'adeguamento al cambiamento climatico e devono prestare servizi ambientali e fornire beni pubblici. Assieme a un'agricoltura competitiva e orientata verso il mercato, c'è spazio per sostenere l'apporto di beni pubblici ambientali che non sono ricompensati dal mercato, a condizione che gli obiettivi siano definiti in maniera chiara, i risultati siano misurati e le politiche siano soggette a valutazione.

b) Ma le nuove sfide non sono solo di natura ambientale. Le aree rurali si trovano ad affrontare nuove pressioni che provengono dalle aree urbane: nuovi arrivati in cerca di uno stile di vita diverso, immigranti in cerca di lavoro in settori in cui lo spopolamento passato ha esaurito l'offerta di lavoro locale, imprenditori in cerca di nuove opportunità d'affari, turisti in cerca di bellezze rurali, pendolari in cerca di luoghi accessibili. Affinché le aree rurali siano gestibili e sostenibili, dobbiamo rispondere alle pressioni su questi vari fronti in maniera più coordinata.

Chiaramente non tutte queste nuove sfide verranno affrontate dal secondo pilastro della PAC, nemmeno quelle ambientali. Molte diverse politiche di settore con un impatto sulle aree rurali – infrastrutture, ambiente, migrazione, comunicazione, istruzione, salute, ecc. – molto probabilmente continueranno a mantenere i loro approcci settoriali: ognuna di esse provvederà alla propria parte di responsabilità sulla base del proprio budget. Dobbiamo migliorare il coordinamento tra le diverse politiche e i sistemi di attuazione fortemente eterogenei di cui disponiamo oggi, semplificando ulteriormente le nostre procedure burocratiche. Come amministratore credo che il compito del miglioramento del coordinamento dello sviluppo rurale sia necessario a tutti i livelli istituzionali (UE tra i diversi fondi, a livello nazionale, regionale e locale).

c) Infine, ma non da ultimo, vi è il fatto che l'agricoltura nell'economia è in ribasso e che dobbiamo guardare con attenzione a come il settore agricolo è sostenuto all'interno della nostra politica di sviluppo rurale, in particolare dopo la riforma completa del primo pilastro della PAC. L'agricoltura ha un ruolo importante da svolgere nello sviluppo rurale, per il quale la sua quota di PIL è soltanto una parte del quadro generale. Ma questo ruolo può essere svolto in maniera efficace solo se essa è preparata alle sfide emergenti. Non è questione di proteggere l'agricoltura dalla concorrenza globale, di compensare gli agricoltori per tutte le cose che possono andare male – dai rischi sanitari al cambiamento climatico, fino alle crisi finanziarie di oggi. Al contrario, abbiamo bisogno di una politica che spinga gli agricoltori a modernizzare e a ristrutturare, a innovare e a produrre gli alimenti sicuri e di alta qualità che i consumatori richiedono. Gli agricoltori devono essere messi in grado di trarre vantaggio dai nuovi mercati e dai nuovi sbocchi. La politica di sviluppo rurale ha, fino a oggi, fatto parte con successo del processo di riforma della PAC e può contribuire a preparare l'agricoltura dell'UE alla concorrenza globale senza fare affidamento su un sostegno che distorce gli scambi economici.

3. Pertanto, cosa abbiamo imparato finora e come possiamo progettare al meglio il futuro?

a) Vorrei cominciare dal riconoscimento di base del fatto che il territorio rurale in Europa oggi è lungi dall'essere statico. Per definire una politica dobbiamo prima capire meglio come e perché le aree rurali sono diverse e le modalità con cui stanno cambiando. Abbiamo lavorato per capire meglio come definire le aree rurali e come arrivare a definire una tipologia utile all'individuazione di politiche, così come identificare i fattori di cambiamento: perché alcune aree sono riuscite a diventare attraenti, mentre altre hanno continuato a seguire la strada del declino.

Ciò che rende le aree rurali particolari è una combinazione di bassa densità della popolazione e di alti costi di transazione; strutture agricole di dimensioni insufficienti, a fianco di strutture di più grandi dimensioni che si battono per forme diverse di competitività; forme di utilizzazione del suolo e pratiche di pianificazione del territorio non sempre sostenibili; un bacino di manodopera a disponibilità limitata; in molti casi, redditi più bassi della media. La politica rurale è, pertanto, un esercizio complesso, ma essenziale, se vogliamo che una politica sia proattiva nell'affrontare necessità differenti e che rimanga flessibile man mano che tali necessità cambiano.

b) Non solo il mondo rurale è sempre più complesso, ma anche le esigenze imposte alle aree rurali oggi sono crescenti ed esulano dall'agricoltura. Ci attendiamo che l'agricoltura serva molteplici funzioni: fornisca una quantità sufficiente e sicura di alimenti attraverso metodi più sostenibili, contribuisca ai nostri bisogni energetici, salvaguardi le nostre risorse naturali e il territorio. Ma ci attendiamo anche che le aree rurali contribuiscano alla crescita economica e all'occupazione (l'agenda di Lisbona) attraverso la diversificazione di attività economiche, la produzione di offerta turistica e la fornitura di servizi moderni alla sua popolazione.

Queste molteplici funzioni non andrebbero considerate come scompartimenti separati, l'uno a fianco dell'altro, che possono essere assemblati e smontati a piacere: in realtà, queste differenti funzioni interagiscono e si rinforzano reciprocamente quando vengono attuate insieme. Per esempio, prodotti tipici di qualità attraggono i turisti, rafforzando l'importanza della pianificazione territoriale e del paesaggio, che a loro volta attraggono nuovi residenti e aiutano le scuole locali a sopravvivere. Ed esistono molti altri esempi di queste interazioni positive tra i diversi obiettivi perseguiti dalla nostra politica di sviluppo rurale.

Sono anche convinta che i benefici (economie esterne) che gli agricoltori ricevono da uno sviluppo rurale più ampio siano stati finora considerati in maniera inadeguata: basti pensare ai lavori (e al reddito aggiuntivo) che la diversificazione delle attività rurali rende possibili per i contadini (non hanno più bisogno di abbandonare l'area per trovare un lavoro al di fuori del settore agricolo), o alla migliore qualità dei servizi che aree rurali diversificate sono in grado di attrarre e conservare.

c) Avendo in mano una migliore comprensione di quello che intendiamo per “rurale”, ora abbiamo bisogno di porre l’accento sulla seconda parola: “sviluppo” in relazione alle molteplici funzioni indicate in precedenza. Abbiamo dimostrato che nessuna di tali funzioni è da sola in grado di “sviluppare” le aree rurali e di renderle gestibili. In compenso, potranno adempiere questa funzione se lasciate ‘lavorare’ insieme.

La nostra politica, nel corso degli anni, è stata plasmata seguendo una logica di compensazione, ma ci siamo gradualmente spostati verso una logica di “pagamento in cambio di servizi” (attraverso la fornitura di beni ambientali) e verso una logica di “sostegno degli investimenti”, con effetti moltiplicatori sul tessuto sociale ed economico delle aree rurali e sulla loro sostenibilità a lungo termine. Riconosciamo che il mercato non è in grado di fare tutto, particolarmente in aree rurali spopolate e molto fragili, ma anche che ci sono cose che il mercato è in grado di fare, ed è questo aspetto che dobbiamo sostenere ogni volta che ci è possibile.

Ho ascoltato con grande interesse le nostre discussioni su come le cose stanno cambiando, su cosa funziona e cosa no e su cosa manca nella pratica odierna. Ciò che è scaturito dal nostro lavoro di ieri e oggi conferma che tale sviluppo è possibile e che abbiamo già a nostra disposizione diversi casi studio e buone pratiche che ci aiuteranno a raggiungere il nostro obiettivo.

4. Conclusioni

Per concludere vorrei dire molto chiaramente che quello che ho sentito durante queste interessantissime giornate non ha cambiato la mia convinzione (anzi, il contrario) che le aree rurali possiedono caratteristiche specifiche e necessitano di una politica rurale specifica e completa, ove il settore agricolo sia centrale con la sua presenza in qualità di utilizzatore principale del suolo, con la sua cultura e storia e interagisca con le più ampie attività delle aree rurali.

Vorrei anche qui riassumere le questioni politiche essenziali per il futuro sollevate da Mariann Fischer Boel in apertura della nostra conferenza.

a) Innanzitutto, e non dobbiamo nascondercelo, c’è bisogno di denaro per sostenere le diverse necessità delle aree rurali. Le difficili discussioni sulla crescente modulazione nella riforma del 2003 e oggi nell’*Health Check*, così come la sfida della revisione del bilancio UE che abbiamo davanti a noi dimostrano che ci vorranno argomentazioni molto buone e che la strada sarà in salita.

È quindi ancora di più essenziale mirare al sostegno, avere un occhio critico per le misure, sviluppare indicatori, porsi ripetutamente la domanda: come possiamo sfruttare al meglio il denaro? Come possiamo migliorare l’indirizzo delle nostre scelte? Come possiamo garantire che i bisogni che abbiamo identificato vengano soddisfatti, mentre garantiamo la maggiore controllabilità possibile? Tutti questi temi conducono a una questione fondamentale: la responsabilità – di fatto, dobbiamo tutti rendere conto della spesa di denaro pubblico. I nostri obiettivi politici devono essere raggiunti nella maniera corretta.

b) La seconda cosa di cui abbiamo bisogno è riunire i diversi attori dello sviluppo rurale, avvicinandoli, per promuovere insieme sinergie e produrre effetti moltiplicatori. Le persone sono al centro della nostra politica: non soltanto gli

agricoltori, non soltanto quella metà della popolazione europea che vive nelle aree rurali, ma la società nel suo complesso. Quando parliamo di sviluppo rurale, parliamo soprattutto di investimenti in capitale sociale. Quando Jose describe la rete europea, vuole identificare un metodo di fare le cose, coinvolgendo gli agricoltori e tutti gli altri portatori di interesse nel contesto rurale, stabilendo dei legami tra tutti gli elementi di questa particolarissima politica di ampia portata e tra i vari livelli amministrativi per condividere esperienze, scambi e buone pratiche, rimanendo disponibili ad affrontare le nuove sfide man mano che esse si presentano. E questo si ottiene coinvolgendo le persone a tutti i livelli, dalla competenza locale nei progetti, fino alla competenza dell'UE nel più ampio quadro politico.

c) Vorrei qui sottolineare brevemente il valore aggiunto del livello UE, poiché si tratta di un punto cruciale. Le aree rurali hanno esigenze diverse e necessitano di un approccio su misura: ciò comporta l'attribuzione di un ruolo forte al livello locale/regionale sia nel processo decisionale che in quello attuativo. D'altra parte alcune delle sfide che le aree rurali si trovano davanti hanno una dimensione molto più ampia: si pensi, ad esempio, a quelle ambientali. Ma dall'esperienza passata (sia dai successi che dai fallimenti) abbiamo anche imparato che nessun contesto locale è in grado di risolvere i suoi problemi da solo: sono necessarie competitività, tecnologie appropriate e una buona conoscenza di mercati non locali; gli standard di sicurezza e di qualità rispondono a esigenze comuni definite al livello di UE; affrontare il cambiamento climatico in maniera efficace richiede delle buone relazioni con i centri di ricerca e di assistenza; l'acquisizione del know-how per modernizzare le aree rurali si è diffusa più rapidamente con l'introduzione della cooperazione transnazionale e della messa in rete, perché riescono a tirare fuori gli attori dall'isolamento. Infine, ma non da ultimo, accompagnare le riforme del primo pilastro, una politica comune, richiede un approccio europeo. Se dovessi riassumere in due parole, direi che l'apprendimento reciproco e una disciplina comune ben illustrano il valore aggiunto europeo.

d) La mia considerazione finale si riferisce al rilievo dello sviluppo rurale per la comunità degli agricoltori: se le aree rurali sono plasmate dall'agricoltura, il futuro dei nuclei familiari agricoli dipenderà sempre di più su un'economia rurale in buona salute. Molto probabilmente questi argomenti rimarranno validi e diventeranno sempre più importanti in futuro.

Nella brochure di presentazione di questa conferenza, Mariann Fischer Boel scrive che "lo sviluppo rurale è per noi la musica del futuro": sta a tutti noi trovare gli strumenti per suonare insieme in un armonioso concerto.

Vorrei ringraziare i nostri amici ciprioti per la loro ospitalità e per aver reso possibile questa conferenza e tutti voi per la vostra attiva partecipazione.