

ANDREA SEGRÈ

**LA RECENTE DINAMICA DEL PROCESSO DI
INTEGRAZIONE DELL'AGRICOLTURA NELL'UE:
L'ALLARGAMENTO AI PECO**

Andrea Segrè is Professor of Economic Systems and Agriculture
Department of Agricultural Economics and Engineering
University of Bologna
via Fanin, 50 - 40127 Bologna (Italy)
Tel. 39 051 209 61 54/48
Fax. 39 051 209 6162
e-mail: asegre@agrsci.unibo.it
<http://dns.agrsci.unibo.it/deiagra/economia/>

This paper was presented in occasion of Jean Monnet Project European Module: The Integration of European Agricultures and the Reform of Common Market Organizations, Dipartimento di Scienze Economico-Agrarie ed Estimative
*Università di Catania - Aula Magna - Facoltà di Economia
Catania, 17 maggio 2002*

Introduzione

Vorrei innanzi tutto ringraziare gli organizzatori del seminario Jean Monnet, e in particolare i Professori Francesco Bellia, Placido Rapisarda e Filadelfio Basile, per avermi invitato. Per me è un piacere, oltre che un onore, essere a Catania. I miei ricordi, anche quelli legati alla carriera accademica, sono molto legati alla Sicilia e ogni volta vi torno con grandissimo piacere. Viste le ottime parole che sono state spese per presentarmi spero soprattutto di non deludere le vostre aspettative.

Entro subito nel vivo della mia relazione. Seppure in estrema sintesi vorrei tentare di affrontare quattro questioni che intrecciano allargamento e integrazione europea con l'agricoltura e più in generale il sistema agroalimentare. 1) Per prima cosa, dopo l'esauriente quadro generale presentato dal collega Basile, cercherò di entrare con qualche dettaglio nel processo di ampliamento e sugli effetti dello stesso dal punto di vista agricolo e alimentare, e farò riferimento in particolare al caso dell'Italia, cercando di scendere - per quanto possibile - a livello regionale. 2) Poi entrerà nella transizione, o più precisamente nell'esame dei fattori interni ed esterni che hanno condizionato la transizione dal piano al mercato nei sistemi agroalimentari dei Paesi dell'Europa Centro-Orientale (d'ora in avanti Peco). Si tratta di un processo, iniziato da parecchio tempo, anche se tradizionalmente lo facciamo risalire al 1989: sono quindi ormai più di 13 anni e, anche se c'erano state delle avvisaglie prima, dal punto di vista della metrica della politica economica e di quella agraria in particolare, è un periodo già significativo per trarre delle conclusioni o perlomeno delle indicazioni significative. 3) Poi mi soffermerò sulla questione legata alla competitività e in particolare alla capacità concorrenziale effettiva, il vantaggio competitivo delle agricolture est-europee, sempre stando attenti alle considerazioni che faceva poc'anzi il prof. Basile sulle statistiche e sulla loro affidabilità, che è fondamentale perché tutte le nostre analisi si basano sui numeri: però chi è stato, come me, nei Paesi dell'est visitando i Dipartimenti di statistica, chi ha potuto osservare come si raccolgono i dati sa quali sono i problemi reali di raccolta e poi di lettura. Del resto questi paesi vengono da un sistema economico diverso, molto diverso rispetto al nostro, l'economia centralizzata, e dunque da un sistema di contabilità nazionale, la cosiddetta contabilità materiale, poggiato su basi altrettanto diverse. Pertanto si può ben capire quanto sia stato difficile anche per loro, aldilà di possibili falsificazioni, creare un sistema omogeneo attendibile e verificabile di base numerica. 4) Infine cercherò di illustrare le opportunità derivanti dall'allargamento, ormai non solo certo ma anche prossimo, e anche - necessariamente - i rischi.

L'ampliamento come insieme di processi dopo la caduta del Muro

Dopo la caduta del muro, 13 anni fa, quando parliamo di ampliamento dobbiamo considerare che non è un processo, bensì un insieme di processi. E qui io ne vado a sintetizzare tre, ma la lista non è esaustiva. C'è un primo processo che dobbiamo considerare, quello della transizione o meglio della trasformazione istituzionale dei Peco, cioè una convergenza verso un modello di economia di mercato e un modello di democrazia politica. Possiamo dire che questo processo è quasi concluso sebbene tale affermazione molto generale possiamo vederla, come dire, a livelli diversi in funzione del paese (in tutte le considerazioni che faccio escludo la Turchia, lo ribadisco per le ragioni di cui ha già detto il collega Basile). Un secondo processo è quello riferibile all'integrazione economica e sociale dell'Europa, quindi includiamo nel ragionamento anche la parte occidentale dell'Europa comunitaria in cui si sono costruite, ma forse è più preciso il termine riattivate, perché erano state sospese per un certo numero di anni, come sapete, delle interfacce di comunicazione, cioè dei flussi di informazione tra individui e imprese. Il trend che abbiamo visto, cioè i rapporti commerciali sono il risultato di questa integrazione e anche in questo caso il processo è molto avanzato. Il terzo processo è infine ascrivibile alla trasformazione della stessa Unione europea, che inizia appunto a prendere forma adesso con la Convenzione europea.

L'ampliamento iniziale a 10 nuovi Stati membri (Estonia, Lettonia, Lituania, Repubblica Ceca, Repubblica Slovacca, Polonia, Slovenia e Ungheria, più Cipro e Malta), quindi in totale conteremo 25 Stati, più l'inserimento successivo di altri due Stati (Bulgaria e Romania) e allora saremo a 27 Stati membri, più eventualmente la Turchia, e allora arriveremo a 28, è chiaro che implica di per sé una chiara revisione dei meccanismi istituzionali. Revisione, peraltro, che comunque sarebbe necessaria vista la difficoltà nel gestire la Comunità a 15. Dunque, probabilmente questa - l'ampliamento

comunitario voglio dire – è proprio l'occasione, l'elemento catalizzatore si potrebbe dire, per poter procedere in tempi brevi, una necessità insomma.

Gli effetti economici dell'ampliamento: il caso italiano

In altre parole gli effetti dell'ampliamento li ritroviamo su tutti e tre i processi appena descritti, su tutti e tre i livelli e, in particolare, per quanto riguarda l'integrazione è chiaro che si stanno modificando profondamente gli equilibri territoriali e, quindi, si aggiunge al progetto europeo una dimensione che non è soltanto Centro-Orientale ma è anche meridionale e ciò coinvolge in particolare l'Italia.

A livello italiano cosa sta succedendo e cosa succederà? Si sta allargando lo spazio economico-commerciale in uscita ma anche in entrata, si introduce una dimensione, proprio per la posizione geografica del nostro Paese, trans-frontaliera che è anche trans-nazionale nel mercato del lavoro e delle imprese, con fenomeni importanti di de-localizzazione produttiva. Se voi pensate alla dorsale adriatica, al Nord Est, si tratta di un fenomeno estremamente importante e parte del nostro territorio si trova, di fatto, in una nuova posizione che ne aumenta la densità d'uso e questo pone anche al nostro interno un problema di adeguamento strutturale e di una necessaria valutazione dell'impatto ambientale di questi processi. Quindi, ciò che possiamo notare, e ci sono molti studi che confortano tali osservazioni, è che si sta verificando una profonda asimmetria territoriale che riguarda, in modo preponderante, lo spazio adriatico. Ma le regioni adriatiche stanno di fronte all'area balcanica e nel processo di allargamento abbiamo soltanto, e più forse per ragioni politiche che economiche, visti i dati presentati precedentemente in modo molto opportuno dal collega Basile, Bulgaria e Romania, due Paesi che ci fanno capire quale sia, in realtà, la distanza.

Tuttavia l'area balcanica non è soltanto costituita da questi due Paesi, c'è l'ex Jugoslavia a cui si deve aggiungere l'Albania, altro Paese che, dal punto di vista strategico, per noi è molto importante e da qui, poi, anche la sottolineatura di alcune iniziative, tuttora in corso, mi riferisco in particolare a quella Adriatica-Ionica in cui vi è una parte di cooperazione politica ed economica ed anche universitaria con una rete che si chiama UniAdrion (Università virtuale del Bacino Adriatico-Ionico cui aderiscono 22 Università) che, come dire, ci fa intravedere il passo successivo: creare un'Unione Europea a 25-27-28 Stati membri e lasciare isolata l'area balcanica, dal punto di vista politico ed economico, sarebbe un errore molto rilevante il che probabilmente, vorrei dire sperabilmente, non avverrà. Il passo successivo dunque significa, a parte la Romania e la Bulgaria, includere anche gli altri Paesi dei cosiddetti Balcani Occidentali (Albania, Bosnia-Erzegovina, Macedonia, Serbia e Montenegro, Croazia). Senz'altro una sfida, che tuttavia l'Ue dovrà raccogliere e anzi lanciare al più presto pena la perpetuazione dell'instabilità dell'area, già martoriata da un decennio di conflitti intestini. Le conseguenze di questa instabilità avrebbero del resto un'influenza negativa sotto molti profili, non ultimi quelli legati ai traffici illegali e ai flussi migratori.

Tuttavia sussistono delle forti perplessità - richiamate opportunamente dal collega Basile - di includere dei Paesi che, dal punto di vista economico, sono così arretrati rispetto al resto del continente europeo. Pensate all'Albania, tanto per fare un esempio a noi vicino, il cui indicatore, che il collega citava come segnale di arretratezza economica, ovvero la percentuale di occupati nel settore agricolo sugli occupati totali, ebbene siamo intorno al 60-70%, si tratta di una percentuale da Paese in via di sviluppo non parliamo poi del PIL pro-capite, piuttosto che del contributo dell'agricoltura al PIL, altro indicatore di arretratezza, in questo caso siamo intorno al 60%.

Insomma è chiaro che le considerazioni da fare sono di natura essenzialmente politica. Conviene – e scusatemi per la brutalità di questa frase poco accademica - che questi Paesi siano dentro piuttosto che fuori, per il loro e per il nostro bene.

Del resto ricordo - vi racconto un brevissimo aneddoto personale – quando, reduce da un periodo di studio e ricerca nei Paesi Baltici fra il 1991 e il 1992, la Commissione europea avviò i primi studi sulle agricolture dell'est-europeo e mi chiese come esperto di illustrare i risultati delle mie ricerche sul campo a Bruxelles. Fra parentesi sottolineo il modo curioso di fare gli studi da parte della Commissione, almeno in quel caso: chiamano gli esperti europei e dei paesi oggetto di analisi direttamente a Bruxelles, senza muoversi dalla loro sede, ed è difficile valutare le realtà di questi Paesi senza andare direttamente "sul campo". Dalla mia analisi appariva evidente il gap stratosferico – si era nel 1992 – dell'area baltica ex-sovietica rispetto agli standard (economici, politici e sociali) europei. Tuttavia – mi spiegarono dopo

il fitto interrogatorio cui ero stato sottoposto – il problema dell'allargamento, in una prospettiva futura naturalmente, era di natura puramente politico-militare: l'obiettivo era quello di far entrare i Paesi dell'ex Patto di Varsavia nell'ambito dell'Alleanza Atlantica, la Nato. Cosa che peraltro è puntualmente avvenuta. Come diceva il prof. Basile adesso tocca alla Russia, ma prima erano l'Ungheria, la Repubblica Ceca, la Polonia.

Ancora sugli effetti economici sull'Italia

Ma torniamo a cosa succede, anzi a cosa succederà, a livello del nostro Paese. L'allargamento dello spazio economico ci sta infatti ancorando alla logica della prossimità, quindi della vicinanza territoriale. L'apertura di nuovi mercati per i beni finali ci fa scoprire e valorizzare nuovi territori contigui nei quali poi si organizzano dei processi di internazionalizzazione delle imprese e quindi di de-localizzazione. Contemporaneamente si trovano, da un certo punto di vista, dei paesi emergenti poiché seppur lentamente i redditi aumentano, e si possono importare dei prodotti ma anche soprattutto esportare. Dunque i tre che ho appena citato sono dei livelli di interazione abbastanza importante e se questa prossimità geografica la associamo a una tendenziale sottovalutazione dei tassi di cambio, quindi un vantaggio per chi entra in quei paesi, è chiaro che ci troviamo di fronte a soggetti molto interessanti dal punto di vista della de-localizzazione, della importazione di componenti o di prodotti ad elevata standardizzazione. Se vi capita di andare in questi Paesi trovate delle imprese italiane che hanno creato delle strutture di grande efficienza a dei costi piuttosto modesti, almeno nella fase attuale. È chiaro che fin tanto che questa differenza dei prezzi relativi rimane tale, lo stato di convenienza ad attuare i processi che vi ho descritto prima si manterrà. Ciò però, come vedremo adesso, per l'agricoltura non è assolutamente vero, nel senso che anche in questo settore c'è stato e c'è tuttora un apprezzamento tendenziale delle monete che fa cadere una serie di vantaggi che dal punto di vista della competitività rendevano queste aree di grande interesse.

Agricoltura, politica agraria e ampliamento

Vi ho fatto questa breve premessa perché sarà il nodo attorno al quale ruoterà l'analisi della competitività che andrò a fare fra poco. Prima, però, bisogna tener presente che l'agricoltura è stata in effetti un po' tutto il fulcro, il nodo, attraverso cui si è sviluppata l'idea di Europa integrata e se osserviamo le cifre, in termini di bilancio comunitario e di interventi, possiamo dire che l'unica vera e propria politica comunitaria è stata quella agricola, e non soltanto perché "siamo" del settore e la stiamo analizzando in questa sede. In realtà la Pac, criticata o meno, è stata tutto sommato presa a modello da molti Paesi perché, se è vero che è una politica molto costosa, ha in ogni caso condotto a dei risultati notevoli portando l'Europa da una situazione, alla fine anni '50, di deficit in termini di produzione alimentare ad una situazione esattamente contraria di forte, e problematico, surplus.

Quindi, vedendola dal di fuori, non immaginando la complessità del sistema creato e il suo costo in termini di bilancio comunitario, molti dei Peco hanno in questi anni tentato di copiare parte il nostro "modello" di politica agraria sperando di ottenere gli stessi risultati. Del resto nei suoi sviluppi a partire dagli anni '50 e inizio anni 60 fino ad oggi in molti casi possiamo dire che la politica agricola comune ha anticipato lo sviluppo del mercato unico.

Da Copenhagen a Copenhagen: le sfide della Pac

Di allargamento si è iniziato a parlare quando il Consiglio europeo di Copenhagen ha detto che a certe condizioni i Peco sarebbero entrati nell'Unione europea e da allora, si era nel 1993 (soltanto quattro anni dopo la caduta del Muro), si è letteralmente scatenato un dibattito per capire come questo processo sarebbe venuto, a che condizioni e come si sarebbe dovuta adeguare la Pac. L'allargamento e l'integrazione delle agricolture est-europee è dunque una delle sfide della Pac, da Agenda 2000 alle Revisione a Medio Termine, di cui sicuramente vi avrà già parlato il collega Paolo De Castro. Del resto il confronto sulla revisione della Pac, avendo sullo sfondo l'entrata dei Peco, è in pratica già iniziato e si prevede che si riscalderà nei prossimi mesi, dovendosi concludere con un accordo preferibilmente entro l'anno prossimo, a fronte peraltro di posizioni di alcuni Paesi come la Francia e la Germania molto incerte e controverse.

In realtà, la Pac deve fronteggiare anche altre problematiche oltre l'allargamento come la questione ambientale, quella della sicurezza alimentare (intesa in senso qualitativo), quella del negoziato agricolo sul commercio internazionale, quella degli squilibri e della voracità finanziaria della Pac stessa. Quindi diciamo che ci sono una serie di elementi per così dire ineludibili, e dunque si dovranno prendere altrettante decisioni. È probabile dunque, anzi auspicabile, che entro il prossimo semestre di presidenza europeo, affidata alla Danimarca, si arrivi a delimitare un quadro finanziario di spesa per la Pac, a definire in qualche modo l'annosa questione degli aiuti diretti agli agricoltori da concedere o meno anche a quelli dei nuovi Stati membri, a pensare concretamente al dopo Agenda 2000 definendo un orizzonte temporale accettabile, che alcuni fissano al 2013. Per sapere cosa succederà dovremo quindi aspettare un altro vertice europeo, che per una strana coincidenza storica si svolgerà molto probabilmente ancora a Copenaghen.

Una questione che non includo in questa carrellata, avendola già ricordata il Prof. Basile, riguarda gli accordi euro-mediterranei, cioè dei rapporti con i Paesi del sud del bacino mediterraneo, che sono fondamentali anche in quel quadro di spostamento futuro dell'asse, ovvero del baricentro europeo, verso sud. Troppo spesso parlando di allargamento ad Est si dimentica che entro il 2010 si dovrà creare un'area di libero scambio euro-mediterranea. Quella data si sta avvicinando. E qui, in quest'area voglio dire, che si concentrano gli interessi della nostra agricoltura. E del suo futuro ben inteso. Una volta e quando finita l'ubriacatura, del resto ben giustificata vista la portata storica del processo, dell'allargamento ad Est si dovrà necessariamente riprendere e affrontare la questione mediterranea.

La percezione e le aspettative dei cittadini e degli agricoltori

Volevo saltare la questione della percezione dei cittadini e degli agricoltori dato che il prof. Basile ne ha già fatto ampio cenno. Comunque sia, considerando la stessa fonte, l'Eurobarometro, senz'altro il riferimento principale per quanto riguarda i sondaggi dell'opinione pubblica europea, sono rimasto abbastanza sorpreso dal fatto che, in realtà, anche se l'agricoltura, in particolare negli ultimi anni, con la questione della sicurezza alimentare è un argomento che sembra importante per il 90% dell'opinione pubblica, di Pac, questo strano acronimo, pochi ne hanno sentito parlare, soltanto la metà degli intervistati. Si tratta, evidentemente, di una percentuale piuttosto bassa.

C'è quindi, come dire, una forte esigenza di informazione sulla politica agricola ma dell'allargamento, la questione che a me interessava in particolare, soltanto il 10% degli agricoltori ne ha sentito parlare, quindi una quota minima. Non sorprende che il grande pubblico sia interessato ad altri temi, il 10% dice di essere ben informato, vuol dire che il resto ne sa poco, ma gli agricoltori stessi che sono poi quelli che si pongono le domande più pratiche, vedremo poi quali, tutto sommato sono abbastanza disinformati e questo perché, almeno nelle conclusioni del sondaggio, si pensa che l'allargamento avrà delle conseguenze negative per l'Europa e, del resto, questo lo possiamo collegare a tematiche di grande attualità per cui in Europa esiste un movimento antieuropeo che non va sottovalutato. Tuttavia in molti sostengono che è si tratti di un fenomeno fisiologico, normale dopo la grande spinta propulsiva iniziale. Considerando invece il "fronte" opposto, cioè l'opinione dei cittadini dei futuri Stati membri, la cosa ancora più sorprendente da un certo punto di vista è che, nonostante si prenda l'Unione europea e la sua politica come modello di successo, ci troviamo di fronte nei Peco a delle opinioni molto discordanti che confermano un'idea non necessariamente favorevole all'integrazione.

Ad esempio in Polonia, Paese fondamentale per i suoi "numeri" agricoli come già ricordato da chi mi ha preceduto, ho scovato, nel senso che un collega polacco mi ha mandato, un sondaggio che è stato fatto da un istituto di analisi dell'opinione pubblica di Varsavia: alla domanda se ci fosse un referendum per l'adesione all'Unione europea hanno risposto che avrebbero votato no nel 1998 e 1999, parliamo di popolazione rurale, rispettivamente il 43% e il 64%. Percentuale notevole e in crescita. Ciò potrebbe essere un ostacolo ai referendum che comunque dovranno essere fatti quando si arriverà alla firma dei trattati di adesione.

Sembrerebbe che più il processo di integrazione va avanti, più la popolazione rurale apparentemente risulta contraria mentre la popolazione agricola, in questo caso le percentuali negative sono anche più elevate, dimostra una fortissima ostilità. Il che ha le sue ragioni interne. Ad esempio i Peco sono fortemente contrari alla vendita dei terreni agricoli agli stranieri per paura di essere "colonizzati" dagli attuali Stati membri dell'Ue. Peraltro vi posso dare una notizia recentissima: l'Ungheria ha chiesto

nell'ambito del negoziato una moratoria non di 7 anni ma di 10 anni, in cambio l'Unione ha chiesto una moratoria nell'ambito della circolazione delle persone credendo così di arginare il fenomeno della migrazione, fenomeno che forse nel campo agricolo ha una importanza marginale perché è difficile, anche se non impossibile, immaginare dei lavoratori agricoli che scendono dalla Polonia e vanno a lavorare all'estero. Ci sono fenomeni transfrontalieri, limitati però. E nel nostro caso riguardano Slovenia e in parte Croazia. Del resto con la "fame" di manodopera agricola, soprattutto a sud dell'Italia ma non solo, il fenomeno migratorio potrebbe essere – se opportunamente regolato – auspicabile se non necessario.

Ma da parte degli agricoltori est-europei c'è anche il timore, probabilmente fondato di non poter ottenere gli aiuti diretti già concessi ai colleghi dell'Ue. Questione, questa che non si risolverà facilmente, ma che evidentemente implica un problema di competitività fra i due sistemi agricoli. Se non vengono messi alla pari, dicono gli agricoltori est-europei, non ci sarà storia: i settori agricoli dei Peco soccomberanno.

La domanda "fatale": chi ci guadagna e chi ci perde?

Ma a proposito di agricoltori, mi riferisco adesso a quelli comunitari, la domanda che mi sono sentito porre a partire dal '90 è sempre stata la stessa: chi ci guadagna e chi ci perde nel processo di allargamento e di integrazione europea? La domanda fatale cioè, in termini più scientifici, riguarda l'effettiva capacità concorrenziale dei sistemi agroalimentari Peco. In altre parole, volendo ancora semplificare, ci guadagniamo noi in quanto i Peco sono dei nuovi mercati che si svilupperanno e poiché noi siamo, lo abbiamo detto prima, eccedenti, rappresenteranno uno sbocco naturale per le nostre produzioni. Oppure, poiché in fondo parliamo soprattutto di commodities agricole, prodotti indifferenziati, le produzioni est-europee sono del tutto simili alle nostre e dunque essendo nei Peco il costo della manodopera più basso rispetto agli standard comunitari è evidente che saremo noi ad essere inondati. Questo era il dilemma che si poneva allora, ma che ancora non ha perso del tutto la sua attualità, seppure di fatto la prospettiva è cambiata.

L'analisi, ovvero la risposta a questa domanda, può essere svolta su diversi livelli. Innanzi tutto in termini di costo sul budget comunitario. A partire dal 1993, se leggete la letteratura scientifica economica e agraria, soprattutto quella europea, sono stati eseguiti un numero veramente rilevante di studi che hanno cercato di valutare il costo dell'accesso dei Peco sul bilancio agricolo comunitario. Però è chiaro che queste valutazioni venivano smentite molto presto perché i modelli utilizzati consideravano una serie di tali e tante variabili che evidentemente portavano a dei risultati molto aleatori quando letti ex post. Così come le ipotesi che sono state fatte sull'evoluzione della Pac con le relative simulazioni. Del resto Agenda 2000 ha avuto una gestazione molto lunga, e come sempre è accaduto a livello comunitario le riforme perdono, lungo la strada dei compromessi del negoziato, parte – o gran parte – della loro spinta propulsiva. Tuttavia si è avuta la certezza soltanto nel 1999 che la risposta alla domanda fatale non era stata ancora data (e la questione degli aiuti diretti rimasta in sospenso testimonia anche questa incertezza di fondo): allora si è capito che l'ipotesi su cui la Commissione "speculava", l'innalzamento dei prezzi agricoli ad allargamento avvenuto avrebbe di per sé compensato gli agricoltori est-europei, non si è di fatto materializzata: nei Peco, seppure in modi e intensità diverse, i prezzi dei prodotti agricoli sono aumentati velocemente, anche troppo velocemente e per taluni prodotti sono già a livello di quelli comunitari (anche se quasi mai a parità di standard qualitativi).

Certo è comunque che in tutti i tipi di analisi che riguardano le economie in transizione, così come – seppure per altre ragioni – per le economie di piano, e quindi anche la o meglio le risposte alla domanda fatale, hanno un vizio di fondo e cioè l'inaffidabilità delle statistiche ovvero dei dati di partenza. Difatti, l'analisi macro e microeconomica che cercherò di proporvi ha sicuramente questo limite. Tuttavia, facendo riferimento ai "grandi" indicatori vedrete che abbiamo una ragionevole sicurezza di non sbagliarci. Del resto il più grande sovietologo mondiale, Alec Nove, poiché doveva lavorare anche lui con le statistiche ai tempi dell'URSS, diceva che è vero che le statistiche erano sicuramente falsificate, però siccome questa falsificazione era costante, osservando i trend, gli andamenti insomma, era lecito descrivere e interpretare l'andamento dei fenomeni e trarne delle conclusioni. Devo anche dire, anche se non ne parlerò adesso, che proprio per evitare questo problema

con dei colleghi dell'Università di Trieste (Marta Cosmina) e di Udine (Francesco Marangon e Sonia Prestamburgo) abbiamo effettuato un'analisi quantitativa sulle relazioni commerciali Italia-Peco calcolando il vantaggio competitivo rivelato fondandole sulle statistiche italiane sicuramente più affidabili. Tuttavia alla fine, per chi avrà la pazienza di leggersi il lavoro pubblicato dalla rivista Est-Ovest, i risultati non sono molto diversi rispetto all'analisi "qualitativa" sui dati macro e micro dei Peco.

La transizione dei sistemi agroalimentari dei Peco: 1989-2002

Per prima cosa guardiamo gli indicatori più importanti nel processo di transizione agricola e alimentare fra il 1989-91 e il 2002. Senz'altro notiamo un incremento delle strutture di produzione e delle forme di conduzione e una parallela diminuzione della superficie agricola utilizzata. Il precedente sistema di economia pianificata di tipo sovietico prevedeva delle strutture di tipo statale e collettivo, i sovkhoz e i kolkhoz, di grandissima dimensione, gestite secondo i metodi della pianificazione centralizzata che, detto per inciso, poiché mi sono laureato a suo tempo su queste tematiche, dal punto di vista teorico, è molto affascinante. È chiaro che, però, se dovete muovere le mietitrebbie dalla stazione macchine e trattori che sta a 100 Km di distanza e dovete arrivare il 12 giugno al campo del kolkhoz e il 12 giugno piove il sistema salta e così avveniva regolarmente. Però la transizione è stata originata da un processo di decollettivizzazione più o meno organizzata che a sua volta ha portato al frazionamento e a delle forme di conduzione diverse di queste aziende. Si è passati a delle cooperative che potremmo assimilare alle nostre, sebbene agli agricoltori est-europei il termine cooperazione non piace perché evidentemente gli ricorda il kolkhoz, e la situazione vari da Paese a Paese.

In alcuni casi si è fatto ricorso addirittura a delle un po' confuse società per azioni. Un esempio di questa confusione va raccontato, serve per capire meglio. Mi è capitato, sempre nell'area baltica, di visitare, ero in Lettonia se non ricordo male, la Spa società per azioni Turiba, che in italiano vuol dire "prosperità", che però era la derivazione dell'ex kolkhoz Ottobre Rosso e il *board* di questa nuova società per azioni era in realtà il vecchio "consiglio" dell'ex kolkhoz con un presidente che era lo stesso dal 1952. Il presidente parlava con grande scioltezza di consigli di amministrazioni, di *board*, di azioni, e mi comunicava che le azioni erano state divise per anzianità e per ruolo: di fatto, ricostruendo il capitale e gli azionisti, veniva fuori che la nomenclatura del kolchoz aveva fatto una sorta di *management by out*. Chi dirigeva il kolkhoz a suo tempo era diventato ora dirigente della "Spa". Queste azioni, poi, a volerle acquistare non erano acquistabili, non erano neanche scambiabili all'interno, non c'era un mercato delle azioni. Tuttavia la cosa più sorprendente riguardava la posizione del presidente della "Spa" relativamente ai dividendi. Siccome il primo anno il risultato della posizione era stato positivo e dunque si era distribuito un dividendo del 6 per cento: tanto buono da essere "istituzionalizzato" e messo direttamente in statuto dal *board* per essere così distribuito ogni anno. La possibilità di un'annata negativa, e quindi di una gestione negativa, veniva sì contemplata ma si contava sull'intervento dello Stato, così come ha sempre fatto, per ripianare il debito. Quindi vedete, come l'idea di mercato è molto aleatoria. Nella realtà, queste aziende si sono evidentemente frazionate e hanno diminuito la loro superficie e diminuendo la loro superficie hanno ridotto anche la produzione lorda vendibile. Il contributo lordo dell'agricoltura è ancora percentualmente molto elevato e addirittura in crescita, segno di arretratezza, la stessa cosa succede per la quota degli attivi agricoli. Come abbiamo già visto poi si è anche modificata la composizione della produzione lorda vendibile ed è diminuito fortemente il patrimonio zootecnico, ma non a caso perché era pompato artificialmente. Nella pianificazione centralizzata davano da mangiare agli animali il pane: il che rende bene l'idea sulla "perversità" – mi si passi il termine – del sistema.

Sono aumentati gli indici dei prezzi al consumo e degli input, mentre sono rimasti fermi quelli dei prezzi alla produzione ed è cambiata, e qui vorrei fare una piccola parentesi di approfondimento rispetto a quello che diceva il collega Basile prima, la struttura degli scambi agroalimentari. Si è modificata sia la composizione merceologica sia la direzione degli scambi perché non dobbiamo dimenticare che i Paesi dell'Europa Centro-Orientale ed anche balcanici hanno perso il mercato tradizionale ovvero l'ex URSS che, peraltro, ha avuto una grave crisi economico-finanziaria nel 1998. Sicuramente voi tutti conoscete quanto è successo in quel Paese come sono stati sconvolti quelli che erano gli equilibri precedenti. Consideriamo, poi, che questi mercati riuscivano a consumare quei prodotti che invece non hanno gli standard che il nostro mercato richiede. Inoltre è cambiata la dieta

alimentare, per esempio è diminuita, al di là della validità delle statistiche, il consumo di carne, è successo cioè l'inverso di quello che è successo da noi, cioè la legge di Engel al contrario tanto per dare un riferimento economico e non a caso è aumentata l'incidenza della spesa alimentare nell'ambito del budget delle famiglie.

Lo scenario strutturale dominante

Vediamo allora, a livello di strutture, cosa è successo, sempre con riferimento allo stesso periodo di osservazione. Schematizzando ci troviamo di fronte a tre distinte realtà e cioè: le micro-imprese individuali di semi-sussistenza, le macro-imprese societarie, e le macro-imprese individuali.

Le prime sono delle aziende di piccole, piccolissime, dimensioni. Non dico che si arrivi a livello dell'Albania, dove più che "imprese" troviamo dei fazzoletti di terra di meno di un ettaro su cui lavorano famiglie di 7-8 persone, tuttavia nell'area est-europea possiamo arrivare a dei livelli poco più elevati in termini di superficie agricola e con un surplus di manodopera. Si tratta di micro-strutture dalle quali le famiglie conduttrici traggono dalla quota commercializzata della produzione una parte minoritaria dei propri redditi, che per lo più hanno origine extra-agricola (più dell'80% del loro reddito ha appunto origine al di fuori del settore agricolo. Originano dunque un'agricoltura micro-fondiarìa a carattere sussidiario, la produzione viene infatti in larga parte autoconsumata. Nei dieci anni di transizione queste strutture sono considerabilmente aumentate, superando in alcuni Paesi il 50% della Sau e la metà della produzione agricola totale.

Le cosiddette macro-imprese societarie sono invece le strutture cui facevo riferimento prima, le imprese nate dalle vecchie aziende collettive e statali. Anche qui la situazione dipende da Paese a Paese ed è molto diversa a secondo delle condizioni locali e dell'eredità del vecchio regime. Hanno superfici comprese fra i 700 e i 2000 ettari, che normalmente vengono affittate a numerosi piccoli proprietari con dei contratti di breve durata e spesso informali. Comunque rimangono le aziende che, nel bene o nel male, assicurano al Paese gran parte della Plv commercializzata tanto sui mercati domestici quanto su quelli terzi.

Poi abbiamo una terza realtà, quella forse più importante, a cui la Commissione Europea forse tiene di più. Si tratta delle macro-imprese individuali che sono appunto delle strutture aziendali di nuova formazione, che si avvicinano un po' ai nostri coltivatori diretti tanto per fare un esempio, nate prevalentemente da locazioni precarie della durata da 1 a 3 anni. Non è proprio lo stesso tipo di gestione, ma in qualche modo ricordano la nostra conduzione familiare. Tuttavia occupano ancora una quota della superficie agricola totale molto marginale, intorno al 10-20%. In qualche modo si possono considerare come l'embrione di un'agricoltura professionale ed intensiva.

Fattori esterni ed interni di disequilibrio

Quindi diciamo che se questi sono gli scenari strutturali, "sommandoli" agli altri indicatori che citavo poc'anzi, ci troviamo di fronte ad una serie di elementi che ci fanno capire il livello di disequilibrio che si è creato con il processo di transizione e che tutti i Paesi, seppure con intensità diversa, stanno in qualche modo subendo. Ma non si tratta soltanto di considerare dei fattori interni ai sistemi in transizione, bisogna considerare anche quelli esterni. E ce ne sono diversi. Non li posso citare tutti, ma dapprima la riforma della Pac, e mi riferisco a quella del '92 (la riforma Mac Sherry), e poi l'accordo dell'Uruguay Round del '94, hanno portato ad una riduzione del protezionismo agricolo comunitario, e questo ha favorito l'accesso dei paesi terzi nel mercato comunitario, riducendo però i vantaggi che i Peco hanno goduto, e stanno godendo, grazie agli Accordi Europei di Associazione, firmati da tutti i Paesi a partire dal 1991.

Inoltre, l'ultimo vero e proprio allargamento dell'Ue, quello del '95 con l'entrata di Austria, Svezia e Finlandia, in realtà ha modificato gli equilibri commerciali perché alcuni Paesi quali Ungheria, Repubblica Ceca e Slovacca, Estonia, Lettonia e Lituania avevano dei rapporti preferenziali con questi Paesi e la loro entrata nel mercato comunitario ha sfavorito i Peco.

Nonostante gli Accordi di Associazione siano asimmetrici, cioè concedano a questi Paesi molti più vantaggi rispetto agli altri in termini di quote, tariffe, dazi ridotti e quant'altro, in realtà i Peco non sono materialmente in grado, per una serie di ragioni che in parte diremo, di sfruttare questi vantaggi. E non a caso, appunto, i saldi della bilancia agroalimentare fra i Peco e l'Ue sono sfavorevoli ai primi che

dovrebbero essere i beneficiari dell'accordo asimmetrico. Peraltro, è interessante notare la coincidenza fra la data della firma degli accordi e la successiva "caduta" del saldo commerciale. Sembra paradossale: tu dai una concessione e l'anno dopo, due anni dopo, il saldo è negativo, sempre più negativo (a parte il caso dell'Ungheria).

Quindi una prima risposta alla domanda "fatale" degli agricoltori è già data, cioè ci stiamo guadagnando noi. In questo momento, seppure le cifre nell'ambito del trend globale sono alquanto modeste, è chiaro perché è avvenuto tutto ciò. Mi riallaccio quanto già avevo detto, la politica dei tassi di cambio ha avuto delle conseguenze in termini reali perché, nonostante la svalutazione nominale, le valute si sono apprezzate rendendo meno competitivi i prodotti provenienti dai Peco. Poi la ristrutturazione agricola, la difficoltà di produrre in un nuovo sistema economico, per così dire antitetico rispetto a quello precedente, l'insufficienza degli standard qualitativi hanno fatto il resto. Del resto anche con delle concessioni in termini di tariffe se il prodotto comunque non può venire esportato perché lo standard igienico-sanitario te lo impedisce il risultato, evidentemente, è lo stesso. Poi abbiamo parlato dell'inefficienza, noi ci siamo concentrati in particolare modo sull'agricoltura, ma il problema di ristrutturazione è altrettanto se non più forte a livello dei settori a monte, per esempio l'industria di mezzi tecnici, e a valle dell'agricoltura (industria di trasformazione e distribuzione alimentare).

Gli effetti sull'occupazione agricola

Inoltre, elemento non secondario, la ristrutturazione del sistema economico-agricolo nel suo complesso ha creato la soppressione di molti posti di lavoro, già in eccesso nel vecchio sistema che occupava solo formalmente ma non sostanzialmente. Poiché non c'è stato uno sviluppo degli altri settori economici (come l'industria ad esempio), il surplus di manodopera agricola non ha trovato sbocco altrove, come è avvenuto invece in Italia quando – si ricorderà – nel dopo guerra lo sviluppo industriale e poi quello dei servizi ha assorbito l'esodo agricolo e rurale. Anzi, nei paesi in transizione si è registrato un effetto contrario nel senso che l'agricoltura ha addirittura assorbito la disoccupazione urbana. Insomma gli attivi (sebbene questo non sia il termine giusto) agricoli sono – seppure in modo diverso in relazione al singolo Paese – aumentati. Ad esempio gli occupati in Romania sono passati dal 28,6% al 45% della popolazione attiva totale: si tratta di una percentuale assolutamente rilevante, da paese in via di sviluppo potremmo dire.

In altre parole vi è stato per così dire un ritorno forzato alla terra, non spontaneo dunque, accompagnato o meglio preceduto da una regressione strutturale e da un frazionamento delle aziende con conseguente diminuzione della produttività del lavoro, un sovrautilizzo della manodopera in eccesso e una sostanziale sottocapitalizzazione delle aziende "emerse" dai processi di de-collettivizzazione. Citerò solo un dato: la produttività del lavoro in agricoltura nei Peco è in alcuni casi addirittura 10-20 volte inferiore rispetto agli standard comunitari.

Il sostegno all'agricoltura

Ciononostante, e questo in chiave di politica agraria è un fatto assolutamente rilevante, l'agricoltura è cresciuta ad un ritmo più sostenuto rispetto agli altri settori del sistema economico. Ciò implica che la capacità macroeconomica del resto dell'economia di sostenere lo sviluppo agricolo è molto bassa o addirittura inesistente, e quindi è impossibile applicare, come hanno tentato di fare quasi tutti i Peco, misure di politica agraria come quelle adottate in sede comunitaria. Ancora più bassa, se possibile, risulta la capacità di sostenere il reddito agricolo, che è anzi nulla laddove non è disponibile del budget statale. Del resto, mediamente, gli attivi agricoli est-europei rappresentano il 20% della popolazione attiva, rispetto al 4,3% degli attivi comunitari, mentre il PIL rapportato agli occupati in agricoltura non arriva al 3% di quello comunitario.

Non deve sorprendere, dunque come il trasferimento di bilancio all'agricoltura rappresenti nei Peco una quota molto inferiore rispetto a quella osservata a livello comunitario. Ecco un esempio, che si riferisce ai Peco più "ricchi": i trasferimenti annuali all'agricoltura in Polonia erano circa 26 Usd per abitante nel 1999, in Ungheria oltre 73 Usd, nella Repubblica Ceca 44 Usd, mentre la media comunitaria si aggira attorno a 152 Usd per abitante. Se i Peco non aumenteranno il ritmo di crescita economica, il che non sembra nelle previsioni, questa situazione è destinata a permanere. E questo handicap budgetario si riverserà sui paesi Ue. Si tratta cioè di un primo elemento critico nel processo di adesione, da non

sottovalutare. Mi spiego meglio: se dovessimo estendere la Pac tale e quale a quei 3 paesi, che vi dicevo prima che sono i ricchi, avremo dei maggiori costi complessivi legati al sostegno totale dell'agricoltura che sarebbero a carico in definitiva dei contribuenti dell'Ue allargata. Alcuni studi hanno stimato che si tratterebbe di una cifra attorno al 20% in più del costo totale della Pac attuale. Di questa cifra un importo pari alla metà andrebbe a carico del bilancio agricolo comunitario.

La convergenza dei prezzi

Un altro fatto estremamente importante riguarda l'elemento prezzi, cioè la loro convergenza, perché i prezzi agricoli medi (al produttore), su cui si basavano i calcoli della competitività, sono stati complessivamente inferiori rispetto a quelli comunitari per tutta la prima metà degli anni '90. Ma questa differenza è stata molto più debole rispetto a quella registrata per l'insieme dei prezzi, ed anzi ha fatto registrare una tendenza alla diminuzione a partire dal 1992. I prezzi agricoli cioè hanno manifestato la tendenza ad aumentare, a convergere rispetto a quelli comunitari. Ciò è avvenuto per l'effetto combinato di una serie di fattori. Innanzi tutto nei paesi dell'Ue è migliorata la produttività in agricoltura e i costi di produzione si sono abbassati. Inoltre nell'Ue una parte notevole di questi costi, e come detto sicuramente molto più elevata rispetto ai Peco, è coperta dalle sovvenzioni. Infine, vi è stato – mi sembra di averlo detto già in precedenza – un riapprezzamento tendenziale delle monete dei paesi Peco (l'inflazione è stata più rapida rispetto alle svalutazioni) dopo le forti svalutazioni iniziali.

Quindi, ad un certo punto o meglio a partire dal biennio 1997-99, i prezzi agricoli medi al produttore per molte produzioni e in molti dei Peco sono tendenzialmente e globalmente (in termini ponderati delle produzioni relative) aumentati uguagliando e in alcuni casi addirittura superando quelli comunitari. Ad esempio, ma non vi sto a dire tutti i dati, nel 1997 il prezzo del frumento in Polonia era pari al 109% di quello europeo, in Slovenia era al 146%.

C'è da dire una cosa però. I prezzi medi dei prodotti agricoli all'azienda nei Peco non tengono assolutamente conto dell'inferiorità qualitativa della loro offerta, molto al di sotto degli standard comunitari (ne abbiamo già fatto un cenno a proposito degli accordi europei e dei saldi commerciali agroalimentari). Ciò è riferibile in particolare nelle filiere e nelle produzioni animali, il latte e la carne: rispetto ai prodotti comunitari i prezzi sono dunque spesso più elevati ma standard qualitativi più bassi. Ed è molto probabile che la generalizzazione delle norme comunitarie, una delle *conditio sine qua non* per l'adesioni dei nuovi Stati membri, accentuerà ulteriormente la convergenza e il superamento dei prezzi medi.

Se a ciò aggiungiamo il fatto che l'offerta agricola dei Peco è caratterizzata da una bassa redditività, da un'elevata dispersione e una scarsa organizzazione delle filiere agro-alimentari, così come da dei grandissimi ritardi a livello di industria di trasformazione, è illusorio, dal punto di vista della competitività effettiva su un mercato unico allargato, pensare appunto che questa differenza fra prezzi Ue-15 e Peco-10 si manterrà.

Questa constatazione è importante perché va a minare l'ipotesi sulla quale si sono fondati i ragionamenti della Commissione europea a proposito dell'estensione o meno degli aiuti diretti agli agricoltori dei PECO. La chiusura verso tale estensione veniva appunto giustificata dalla sua non inutilità. Tanto, si pensava, i prezzi sarebbero aumentati progressivamente ma lentamente mantenendo un forte differenziale e dunque, una volta entrati nel mercato unico allargato, gli agricoltori est-europei sarebbero stati compensati dal fatto che i prezzi si sarebbero innalzati "automaticamente" al livello di quelli comunitari.

Va detto, peraltro, che questa ipotesi era stata ventilata già nello *Strategy Paper* della Commissione del 1995, un documento fondamentale in cui si delineava non solo la riforma Mac Sherry, e quindi il nucleo di quella che è poi stata Agenda 2000, ma anche il successivo allargamento, e proprio si postulava l'incremento relativo dei prezzi che sarebbe dovuto avvenire nel lungo periodo fino al fatidico allargamento quando i prezzi inferiori dei Peco sarebbero stati elevati dall'integrazione degli stessi in ambito comunitario. Allora non si davano date, anche se i più ottimista parlavano di una decina di anni, ma appunto l'allargamento una volta avvenuto concretamente avrebbe compensato le agricolture e gli agricoltori di questi paesi.

Dunque, anche se questo quadro generale cambia in funzione del paese/prodotto in esame, ciò va in buona sostanza a contraddire alcune previsioni anteriori fondate su un'interpretazione erronea dell'inferiorità iniziale dei prezzi agricoli medi nei Peco e sul loro vantaggio comparato rispetto all'Ue.

La questione degli aiuti diretti

Veniamo ora alla questione degli aiuti diretti che tanto farà discutere. Il dibattito è già iniziata a gennaio di quest'anno ma in realtà, come dicevo prima se ne parla dal 1995: lo ricordo bene perché a Bologna organizzammo una conferenza per presentare un Memorandum sui rapporti Est-Ovest in agricoltura (era il Memorandum del Gruppo di Bertinoro) venne il capo di gabinetto dell'Commissario all'agricoltura Franz Fishler che sostenne, in modo molto netto: "aiuti diretti, né da una parte né dall'altra". Questo era la convinzione, seppure mai veramente scritta e documentata, del '95. Poi comprensibili ragioni politiche hanno portato alla soluzione compromissoria proposta a fine gennaio del 2002: i pagamenti diretti agli agricoltori, strumento importantissimo nell'ambito della Pac, si dovranno allineare gradualmente a partire dal 2004: la proposta è quella di iniziare con una progressione, si parte dal 25% e si arriverà al 100% nell'arco di un certo periodo (2013). In questo modo, sembrerebbe, si vogliono combinare due obiettivi: ridurre il rischio finanziario dell'estensione della Pac ad Est e mantenere il principio di una politica comune a tutti i futuri, anche se ciò avverrà soltanto nel 2013.

Questa proposta, probabilmente, sarà modificata nell'ambito del negoziato. Infatti, se fate un calcolo sulla Polonia un agricoltore che coltiva una cinquantina di ettari in una regione dove le rese medie di un cereale sono intorno ai 30 quintali riceverebbe un aiuto diretto pari ad una cifra enorme per gli standard locali.

Tale proposta, che pure alla Commissione sembrava molto generosa, è stata rifiutata dai governi dei paesi PECO. Perché ciò ha posto oltre che un evidente problema di equità anche uno di accettazione politica da parte dei Peco con agricoltori di serie A e di serie B (questi ultimi sarebbero quelli che non riescono ad accedere agli aiuti diretti).

In questo modo, si sostiene non a torto probabilmente, nel 2013 i sistemi agricoli Est europei, oltre ad essere in generale meno competitivi perché la tendenza all'aumento dei prezzi è già in atto come abbiamo visto, avranno poi subito delle distorsioni e degli squilibri imputabili agli aiuti diretti. Fra l'altro, non a caso, i colleghi dei Peco si e ci chiedono come mai continuiamo ad utilizzare gli aiuti se poi creano squilibri così forti impedendo loro di fare la stessa cosa. Rispondere a questa domanda in fase di negoziato non sarà molto facile ma ciò almeno potrebbe portare ad un aumento della pressione per la riforma della PAC dopo il 2006 quando Agenda 2000 finirà il suo percorso. Del resto, ho già avuto modo di consultare uno studio con il quale addirittura si dimostra che anche senza pagamenti diretti, cito la Commissione, l'adesione avrà effetti positivi sul reddito degli agricoltori dei Peco. Il messaggio è chiaro: ai Peco conviene stare dentro invece che fuori, ma non esiste un assegno in bianco appunto per quanto riguarda gli aiuti diretti. Forse però questo assegno in bianco non è valido neppure per i nostri agricoltori: se così fosse allora il vero obiettivo è quello di eliminare i pagamenti diretti anche per gli attuali stati membri dell'Ue. Il negoziato ci dirà se ciò è vero, se lo fosse sarebbe certamente coerente con le affermazioni del capo di gabinetto Corrado Pirzio Brolì citato sopra. Vedremo, io per adesso mi fermo qui. Grazie per la vostra attenzione.

Prof. Rapisarda: In effetti meritava di andare avanti perché stavamo maturando delle conclusioni che forse emergeranno in sede di dibattito.

Dott. Picariello: Ho ascoltato attentamente, la situazione europea non è tragica, ma sotto l'aspetto culturale c'è ancora un lungo cammino, perché qua bisogna capirsi, abbiamo la moneta unica ma c'è gente che usa la carcerazione in maniera politica, ci siamo noi che abbiamo un regime sostanzialmente protezionistico come gli altri popoli dell'alto continente europeo. Allora io dico, questa preoccupazione da che cosa nasce? Poco fa lei diceva chi ci guadagna, chi ci perde ed io le dissi basta porsi la domanda che si ponevano gli antichi romani cioè a chi giova? Allora, sostanzialmente, questo non giova alla Polonia, o meglio, alla Polonia gioverà, ma non gioverà al popolo Polacco, e non gioverà a me, io prima di entrare in Europa stavo esattamente come sto oggi non è che per me è cambiato qualcosa. Allora io

ritengo che queste unioni, gestite politicamente, vengono manovrate dai grossi imperi economici perché, porto l'esempio della Cecoslovacchia, la crisi cecoslovacca inizia dal momento in cui la Slovacchia si isola dai cechi perché gli slovacchi erano i fratelli poveri dei cechi, allora non c'è ricchezza se il ricco non può vendere al povero, un po' come il Sud dell'Italia. Perché l'Invernizzi è al Nord e non al Sud? Perché ci siamo noi del Sud a comprare i formaggini, allora la ricchezza esiste nella misura in cui si crea anche il povero, allora l'Europa ha bisogno anche del fratello povero ecco perché sono ottimista grazie.

Sono Stefano Rindone, studente della facoltà di Agraria, volevo porre una domanda al prof. Segrè. Durante la sua relazione ha parlato di un potenziale ruolo fondamentale che potrebbero giocare i Paesi del bacino Euro-Mediterraneo mi piacerebbe sapere in che cosa consisterebbe questo ruolo fondamentale e attraverso quali mezzi si dovrebbe estrinsecare grazie.

Prof. Segrè. Intanto che pensate ad altre domande, proverò a rispondere alla prima che mi è stata posta. La cui conclusione, così ottimistica, in realtà non va assolutamente in contraddizione con quanto detto. Che lei abbia letto una vena di pessimismo nel mio intervento deriva forse dal fatto di essere un agronomo. Ma sono gli agricoltori che verranno toccati in qualche modo perché la Pac così com'è non è più sostenibile. È chiaro che ci dovrà essere una proporzione diversa nel quadro del bilancio agricolo dell'Unione fra interventi di mercato e politica di sviluppo rurale, ci saranno altre forme di intervento nel lungo periodo, considerando, poi, anche gli accordi del commercio internazionale, e il sostegno necessariamente diminuirà. L'Ue si è posta giustamente nell'ottica della multi-funzionalità dell'agricoltura, l'approccio sta cambiando; io insegno all'università di Bolzano politica agricola comune, ho preso con leggerezza questo incarico e quando sono entrato nella materia mi sono pentito perché effettivamente la Pac è di una complicazione incredibile. Le menti di Bruxelles hanno fin dall'inizio percepito il vantaggio, senza voler entrare nella dimensione politica, ne ho già detto qualcosa prima, eventualmente il senatore Basile potrà aggiungere qualcosa di più sul fatto, che era ed è opportuno attrarre questi paesi nell'area occidentale. L'esempio della Russia nella NATO è l'ultimo della catena, ci abbiamo messo pochissimi anni e questo non ha un'importanza solo politica e militare che, del resto, è fondamentale nell'Unione Europa Occidentale e nell'alleanza NATO, che andava contro al suo tempo al patto di Varsavia. Qui la questione è anche il vantaggio economico dello spazio allargato e credo di avervi dato alcuni elementi da cui si percepisce la convenienza. A chi giova? A noi moltissimo, perché in effetti guardando le possibilità economiche che si aprono in questi paesi e considerando che, in effetti, nell'ambito del processo di sviluppo economico ci vogliono i ricchi ma anche i poveri perché se fossimo tutti i ricchi non si innescherebbe quel meccanismo virtuoso per cui il sistema gira, noi ci troveremo nelle condizioni di essere sicuramente beneficiari di questo allargamento e lo vediamo sui dati del trend: non ve li ho mostrati nella seconda parte della mia relazione che è durata più del previsto, ma ci sarà occasione per riprenderla.

Questo è lo studio che abbiamo fatto a livello Italia, ma poi ci siamo concentrati in particolare su una regione di confine che è il Friuli Venezia Giulia come dimostra esattamente questa analisi dei dati commerciali, cioè gli scambi, i dati disaggregati a livello di provincia. Si vede che soltanto in alcuni limitatissimi settori esiste un qualcosa che si può definire vantaggio comparato di quei paesi, per il resto sono in una posizione di grande svantaggio e in realtà si trovano a dover subire, quindi noi ci stiamo guadagnando e continueremo a guadagnare nella prospettiva che, comunque, questi sistemi economici inizino un processo di sviluppo che, del resto, nei numeri c'è già. Quindi questo loro incremento del reddito significherà anche un avvicinamento rispetto ai nostri standard e direi anche la possibilità di continuare a consumare i nostri prodotti. Questo è il vantaggio economico e anche politico di quei paesi nell'entrata, perché è vero che nel breve periodo ci perdono, ma nel lungo ci guadagneranno perché a quel punto l'Unione a 25 o al numero che sarà più o meno omogenea e questo più o meno lo vediamo anche nell'Europa a 15, cioè non possiamo dire che l'Unione a 15 sia ancora omogenea; ci sono delle zone più ricche e delle zone meno ricche, lo vediamo dalla ripartizione dei Fondi Strutturali. A questo punto, quando e se avremo raggiunto una certa omogeneità, allora il nostro asse geopolitico di un'Europa così allargata si sposterà probabilmente ancora a destra guardando la mappa di fronte, cioè verso oriente. In qualche modo quindi è un gioco in cui ci guadagnano tutti nel lungo periodo del

resto, possiamo anche portare gli esempi di Grecia e Portogallo. Ci hanno guadagnato a entrare, ma non è stato un guadagno immediato e del resto l'agricoltura, questo dimenticavo di dire, in termini molto agricoli, potrebbe essere messa in "set aside", cioè potrebbe subire un periodo transitorio. I problemi, nell'ambito del negoziato del capitolo 7, potrebbero essere tali e tanti che per alcuni Paesi l'agricoltura non entrerebbe direttamente nell'adesione seppure i governi entreranno per una questione politica, perché dovranno entrare a livello di Parlamento Europeo altrimenti le elezioni non si potrebbero fare nel 2004. Peraltro, è impressionante il dato che il prof. Basile dava prima a proposito della ponderazione del peso,: Polonia 27, Italia 29. Attenzione quindi, se con la Convenzione Europea voi non operate in modo adeguato il rischio di confusione è notevole.

Ultimissima cosa a proposito di chi ci guadagna. Guardate cosa succede nei programmi quali il PHARE, il TACIS, dove ho un'esperienza diretta di cooperazione internazionale allo sviluppo, in questo caso, di cooperazione e di assistenza tecnica. Vi faccio una schematica ripartizione di come si distribuiscono i fondi e poi capite chi ci guadagna e chi no. Allora fatto 100 il budget di un progetto, mettiamo che si tratti di un progetto di assistenza tecnica finanziato dall'Ue, il 60% va ai consulenti, agli esperti, ai tecnici che vanno a fare gli studi la fattibilità, del resto devono essere compensati bene perché le condizioni del loro lavoro sono impegnative. Mettiamo che sia un progetto di riabilitazione del sistema irriguo, quindi pompe, ci vogliono cioè delle attrezzature. Dove le comprate secondo voi? A ciò va il 20-25% del budget, l'origine di cui sopra; quindi inneschiamo dei meccanismi di sviluppo economico, perché il consulente che guadagna dove spende e si fa accreditare i soldi non nella banca ungherese ma nella sua banca. Allora innesca un meccanismo, aumentano i consumi, lo sappiamo dalla macroeconomia, c'è quindi un ciclo virtuoso dell'economia ma del paese del consulente no del paese dove si va a fare. Il lavoro, chi produce gli impianti, le idrovore fa lavorare l'industria di quel paese e se anche nel Paese che stiamo aiutando ci fosse un'industria della meccanica agraria, piuttosto che di impianti di irrigazione, non si potrebbe comprare lì per legge. Guardate le leggi sulla cooperazione e lo sviluppo, si deve acquistare là dove si originano i prodotti.

Prof. Rapisarda. Ho notizia, perché Catania è sede di grossa agricoltura, i gruppi imprenditoriali che negli anni 70 hanno portato i loro interessi finanziari in Brasile, Argentina, ora stanno operando in questi Paesi, non acquistando perché appunto proibito, ma stanno operando da imprenditori con triangolazioni con la Svizzera di tipo finanziario e di un certo interesse, ti ringrazio.

Prof. Segrè. Io mi sto riferendo alla cooperazione governativa che poi sono soldi del governo, quindi soldi nostri, dopo farò un appunto sugli investimenti diretti cioè dell'imprenditore che va lì e rischia i suoi soldi, ma quella è un'altra cosa perché in questo caso delocalizzano, qualcuno dice sfruttamento di manodopera a costo più basso, ma quelli investono lì i loro soldi, li fanno lavorare, pagano poco le persone, ma ai prezzi locali e lasciano qualcosa. Ritornando al nostro esempio, non ho completato, mi sto riferendo a dei programmi che non lasciano niente. Siamo arrivati all'85%, dopodiché questo programma deve partire, in loco c'è bisogno di una struttura, il consulente capo è sempre origine di cui sopra, poi bisogna comprare macchine, computer, ecc., software, origine di cui sopra, siamo arrivati al 90%, poi qualche personale locale va preso a stipendi e salari locali perché altrimenti distruggiamo il mercato del lavoro, poi l'organizzazione internazionale siamo al 94%. Poi l'organizzazione internazionale deve essere scelta, altrimenti per l'irrigazione, per esempio, potrebbero lavorare la Banca Mondiale, la FAO e quant'altro, quindi c'è la competizione fra donatori quindi anche i meccanismi per essere scelti., siccome lo devono accertare il Ministro, piuttosto che il capo di un dipartimento, vi lasciamo intuire quali siano. Poi il progetto è inutile, come spesso accade, il riferimento che ho in testa è l'Albania perché ci ho lavorato direttamente. E' stato fatto un errore madornale, nel senso che ci hanno rimesso 120 milioni di \$, l'idea in fondo era buona, riabilitiamo i sistemi irrigui, ma non hanno fatto un calcolo, cioè andare a parlare con gli agricoltori per vedere se poi, una volta riabilitato, sarebbero riusciti ad organizzare la gestione dell'acqua. Allora hanno creato questo sistema con le percentuali che vi dicevo e non funziona, perché c'è il limite che nessuno paga la quota. Hanno usato un approccio che si usava in Africa l'approccio partecipativo dei consorzi quando questi non si associano, non cooperano a meno che non siano delle famiglie allargate dei clan e questo bastava leggerlo parlare con i contadini e si capiva che proporre quel sistema non poteva assolutamente

funzionare. Quindi ci troviamo di fronte ad un guadagno netto per chi ha donato. “L’aiuto aiuta chi aiuta”, quindi a chi giova? lo sappiamo benissimo a chi giova. Invece i tanto vituperati imprenditori che vanno, io ne ho in mente diversi che si incontrano spesso in aeroporto, questi considerati degli sfruttatori, in realtà, lasciano, comunque, qualcosa, nel senso che poi lì creano un minimo di indotto economico, trasferiscono dei know how, e dopo magari qualcuno dei locali si mette in proprio, e quindi innescano un meccanismo economico.

Ti lascio la parola abbiamo l’ultima domanda e poi magari chiude il prof. Basile.

Il senatore Basile mi conosce da sempre e mi conosce come europeista entusiasta, quindi sono sicuro di non essere frainteso. Da un paio d’anni però quando sento parlare di allargamento dell’Unione sento sviscerare calcoli, si parla di chi ci guadagna, chi ci perde, delle ricadute economiche sul Sud, in particolare su alcune produzioni meridionali, su come verranno ripartiti i ruoli di potere. Io ho qualche perplessità di carattere non economico e, visto che qui tutti citiamo Cavour quando disse abbiamo fatto l’Italia e dobbiamo fare ora gli italiani, la perplessità è questa: siamo sicuri che basta la convenienza economica a tenere in piedi l’Europa? Voglio dire, alcuni europeisti convinti immaginano di avere motivi di comunione con la Francia, con la Germania, con l’Inghilterra prima di tutto di ordine culturale, insomma in qualche modo ci sentiamo vicini all’arte che ci ha accomunati, alla letteratura alla musica e quant’altro. Più difficile da immaginare sembra questa Unione culturale con i Paesi verso i quali ci stiamo allargando. Eccezione fatta giusto per la Polonia, per tutto il resto dell’area ex sovietica viene sinceramente difficile pensare, con tutto il rispetto per la loro cultura, la loro tradizione ad una qualche forma di comunione. Quindi io dico, prima di tutto capisco che l’uomo rurale della Polonia sia contrario all’allargamento esattamente come la casalinga di Voghera perché credo che non abbia guadagnato niente dall’UE, per cui se non creiamo prima di tutto una comunione europea di tipo culturale sociale, rischiamo di mettere in crisi anche il lato economico della Comunità .

In effetti le domande per non essendo molte in numero sono però ricche di contenuto e bisognerebbe forse un altro seminario per spiegare i motivi non strettamente economici dell’allargamento. Credo che, in ogni caso, anche per rispondere al prof. Picariello che, in effetti, l’agricoltura come tale non è fra i settori dell’economia più toccati dall’ampliamento. Abbiamo anche detto con l’aiuto di alcune tabelle quali sono i possibili effetti, poi il prof. Segrè ha ampliato questo argomento, quindi la situazione come diceva il prof. Picariello non è tragica nel settore agricolo e agroalimentare, lo è probabilmente una situazione difficile sotto altri aspetti. Da qualche anno, per esempio, la politica della ricerca scientifica e dello sviluppo tecnologico dà molta importanza alle partnership che vengono promosse tra Paesi dell’UE e Paesi non membri candidati e ha cercato di attivare molti programmi culturali di formazione e di ricerca in questo settore. C’è l’esigenza di una maggiore integrazione da questo punto di vista, io fra l’altro dicevo del caso della Turchia e lo ricordava anche il Prof. Segrè. La Turchia rappresenta veramente un caso particolare è il Paese candidato che ha fatto per prima la domanda di adesione, però presenta tali difficoltà e ha al proprio interno un tale deficit di democraticità che esclude in questo momento la possibilità di poterlo inserire e devo dire già nel ’93 l’UE parlando di future adesioni include anche la Turchia. L’allargamento rappresenta sicuramente un processo irreversibile che però può essere governato quanto a tempi di adesione.

Si possono considerare anche altri aspetti tenendo conto della tabella che ho illustrato. Abbiamo 31 capitoli, di cui il settimo è l’agricoltura, che presenta già delle difficoltà, non è stato ancora chiuso nei paesi candidati poiché è ricco di argomenti che stentano a trovare un recepimento, quanto a diritto consolidato da parte dei paesi europei, faccio riferimento per esempio all’ambiente, il capitolo sull’ambiente è difficilissimo anche di stretta attinenza all’agricoltura, perché l’evoluzione possibile del punto di vista agricolo cozza con una tutela dell’ambiente, una sostenibilità ambientale che difficilmente può esserci nel momento in cui c’è una evoluzione dal punto di vista economico, soprattutto dato anche la non matura sensibilità che c’è davanti alle problematiche ambientali da parte dei paesi in cui, appunto, non c’è quella consapevolezza, quella maturazione politica che è necessaria per dimostrare attenzione a questi problemi. Ma vi sono problemi gravissimi per altri capitoli, prendete ad esempio il capitolo dell’imposizione fiscale. La politica fiscale costituisce un problema per quanto riguarda l’UE, la politica fiscale è una delle poche politiche in cui possono i paesi membri applicare i propri strumenti e quindi è una politica che differisce da paese membro a paese membro e il fatto che sia molto diversa da

paese a paese comporta il rischio che ci siano un domani 25 politiche fiscali, il che gioca contro l'UEM l'Unione Economico Monetaria. Peraltro, ancora non è stato chiuso nessun capitolo per quanto riguarda la politica monetaria, voi sapete che anche nell'UE a 15 ci sono Paesi che non hanno aderito all'EURO. Questo è molto grave anche perché intervengono motivazioni politiche, il caso del Regno Unito, ad esempio, che sta attraversando una fase interna che dovrebbe portare a una svolta dal punto di vista dell'europeizzazione del Paese, ma rimane sempre molto indietro all'interno dei Paesi membri rispetto all'avanzamento della costruzione europea.

Credo vi sia da tenere conto anche dell'importanza geopolitica dell'integrazione europea, uno dei punti che è stato affrontato e che costituirà sicuramente oggetto della prossima riunione a livello europeo è quello del rafforzamento della PESC la politica europea della sicurezza comune, soprattutto dopo tutto quello che è successo negli ultimi mesi, fra l'altro c'è l'esigenza delle riforme e della creazione, per esempio, di un governance che possa dirimere alcune controversie che vanno nascendo. L'autorità alimentare che sappiamo era destinata a Parma, ancora temporaneamente allocata a Bruxelles, ma ancora non è stato deciso dove sarà. Lo strumento delle autorità va prendendo corpo all'interno dell'UE, si sta cercando di costituire un'autorities sulla sicurezza aerea. E' uno strumento interessante la creazione di testi unici a livello europeo e quindi il miglioramento, dal punto di vista normativo. Pure molto importante, in questi giorni al Parlamento nazionale stiamo valutando una possibile revisione della legge La Pergola per l'attuazione delle direttive comunitarie, questo per dirvi che ci sono già problemi dell'UE a 15 che si ingigantirebbero quando l'UE diventerà a 25. Nell'Unione a 25, è chiaro che coinvolgere più i parlamenti nazionali presuppone intervenire nella fase ascendente, per cui dare più spazio appunto al recepimento della legislazione a livello nazionale. Questo comporta tutta una serie di problemi già difficili per i Paesi membri figuriamoci per i PECO che faranno adesione.

Un ultimo punto, che vorrei toccare brevemente, è quello di cui parlava il prof. Segrè, cioè dell'assistenza nei tre programmi che si riduce a cifre molto esigue. Se noi andiamo a vedere anche gli aiuti allo sviluppo che vengono erogati a livello di ministero di affari esteri, in generale la politica di aiuti allo sviluppo, notiamo che, purtroppo, rispetto alle cifre che escono dalla Farnesina, arrivano a destinazione meno del 50%, perché intervengono gli intermediari, intervengono banche fantasma, ecc.. L'UE interviene per questi paesi ma è ben altro quello che deve fare, bisogna promuovere soprattutto condizioni di democrazia tali che possono essere premessa allo sviluppo economico nel rispetto di alcuni valori e soprattutto nell'interesse dell'ambiente, perché appunto dobbiamo consentire che i nostri figli e le future generazioni potranno un domani beneficiare di quello che è stato fatto dagli altri.