



Comitato economico e sociale europeo

REX/330
Sviluppo rurale e
occupazione nella regione
euromediterranea

Bruxelles, 25 marzo 2011

DOCUMENTO DI LAVORO

della sezione specializzata Relazioni esterne
sul tema

Sviluppo rurale e occupazione nella regione euromediterranea
(relazione informativa)

Relatore: **Pedro NARRO**

Ai consiglieri
membri del gruppo di studio **Sviluppo rurale e occupazione nella regione euromediterranea**
della sezione specializzata Relazioni esterne

NB: Il presente documento sarà esaminato nella riunione del **30 marzo 2011** alle ore **09.30**.

Documento trasmesso per traduzione il 15 marzo 2011

Amministratore: Guy HARRISON

Gruppo di studio:

Sviluppo rurale e occupazione
nella regione euromediterranea

Presidente: DIMITRIADIS (EL-I)

Relatore: NARRO (ES-III)

Membri: ATTARD (MT-III)
CHIRIACO (IT-II)
CONFALONIERI (IT-III)
CORREIA (PT-II)
LE NOUAIL MARLIERE (FR-II)
LOPEZ ALMENDARIZ (ES-I)
MALLIA (MT-I)
PARNIS (MT-II)
SLAVOVA (BG-III)
ZVOLSKÁ (CZ-I)

Esperto:

FAULI (per il relatore)

Il 18 gennaio 2011, il Comitato economico e sociale europeo ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 31 del proprio Regolamento interno, di affidare alla sezione specializzata Relazioni esterne l'incarico di elaborare una relazione informativa sul tema:

Sviluppo rurale e occupazione nella regione euromediterranea.

La sezione specializzata Relazioni esterne, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha adottato la relazione informativa in data ...

Alla sua ...a sessione plenaria, dei giorni ... (seduta del ...), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato la seguente relazione informativa con ... voti favorevoli, ... voti contrari e ... astensioni.

*

* *

1. Introduzione

- 1.1 Il processo di inarrestabile globalizzazione cui è soggetta la regione mediterranea impone di dedicare particolare attenzione alla situazione del mondo rurale. La povertà di tale ambiente, la mancanza di aspettative di fronte a un futuro incerto, la disoccupazione generalizzata, l'aumento di oltre il 30 % del prezzo dei generi alimentari di base e l'aspirazione alla democrazia hanno dato impulso a un inatteso processo di cambiamento dei regimi politici più consolidati del bacino mediterraneo.
- 1.2 Le cause della crisi sono complesse e le sue ramificazioni poco prevedibili. La società civile organizzata non è stata all'origine della rivolta, ma deve far fronte al compito fondamentale di orientare le riforme e le nuove strutture di potere verso politiche pubbliche che rispondano fedelmente alle necessità che le popolazioni locali stanno manifestando da molti anni. In seguito ai primi sussulti rivoluzionari in Tunisia, il segretario generale della Lega araba Amr Moussa ha sintetizzato in una frase semplice un contesto complesso e difficile: "l'anima araba è spezzata dalla povertà, dalla disoccupazione e dalla recessione generale".
- 1.3 Gli sforzi pubblici volti a sviluppare piani ambiziosi per un ambiente rurale più prospero e attraente, dapprima solo marginali, e a partire dal 2000 più generali, non hanno dato risultati adeguati. Appare opportuno avviare una riflessione sugli aspetti positivi e negativi delle differenti strategie nazionali in materia di sviluppo rurale e del loro impatto sull'occupazione.
- 1.4 Non esistono modelli generali di sviluppo rurale e di occupazione che si possano applicare all'insieme di paesi della regione mediterranea. L'eterogeneità è la caratteristica fondamentale di un ambiente che richiede misure specifiche e adeguate a situazioni particolari. L'approccio con cui viene affrontato lo sviluppo rurale deve essere ampio e mirare a una diversificazione

delle misure, che permetta di migliorare l'attrattiva dell'ambiente rurale e frenare il progressivo e dannoso processo di esodo dalla campagna. L'esperienza europea in materia di sviluppo rurale, in alcuni casi discutibile, non è direttamente esportabile ai nostri vicini del Mediterraneo. Nondimeno, gli obiettivi da conseguire, attraverso strumenti differenti, devono essere gli stessi: il consolidamento di un ambiente rurale vivo, attraente e dinamico.

- 1.5 Nelle regioni più sviluppate del Nord del Mediterraneo l'agricoltura ha perso progressivamente il proprio peso in quanto generatrice di occupazione. Inversamente, lungo la sponda Sud del Mediterraneo il ruolo dell'agricoltura nell'economia e nell'occupazione è fondamentale, sebbene il suo peso si riduca anche lì gradualmente. È indiscutibile che il grado di sviluppo delle regioni sia inversamente proporzionale al ruolo dell'agricoltura come fonte di occupazione. Il compito essenziale non consiste quindi nell'aumentare a tutti i costi l'occupazione agricola nella regione mediterranea, bensì perseguire un nuovo modello agricolo ed economico che permetta la sopravvivenza sociale, economica e ambientale delle zone rurali del Mediterraneo.
- 1.6 L'agricoltura su piccola scala non offrirà a tutta la popolazione rurale un percorso di uscita dalla povertà. Nelle regioni più sviluppate l'attenzione si rivolge all'economia non agricola, alla ricerca di opportunità nuove e differenti. L'agricoltura svolge un ruolo fondamentale nel promuovere la crescita dell'economia non agricola. Risulta pertanto indispensabile esplorare nuovi motori di crescita economica nelle zone rurali.
- 1.7 L'apertura commerciale all'esterno e la liberalizzazione dei mercati e dei flussi commerciali nell'area mediterranea hanno generato ricchezza, ma anche speculazione e una ripartizione diseguale delle risorse. Una rapida panoramica delle zone rurali del Mediterraneo evidenzia che, sfortunatamente, tali zone non figurano tra i grandi beneficiari del commercio internazionale. I recenti aumenti dei prezzi delle materie prime di base impongono di collocare la sicurezza alimentare tra le priorità essenziali delle politiche mediterranee nel mondo rurale.
- 1.8 In tale contesto l'Unione europea dovrebbe dare l'esempio e optare per un nuovo modello commerciale, nel quale gli aspetti sociali e ambientali siano posti allo stesso livello delle sfide economiche. Per dare un contributo europeo al processo di trasformazione democratica che si sta svolgendo sulla sponda Sud del Mediterraneo non basterà usare strumenti commerciali, bensì sarà necessario promuovere riforme economiche a livello nazionale, che mirino a uno sviluppo sostenibile del mercato del lavoro.
- 1.9 L'economia rurale su entrambe le sponde del Mediterraneo risente in modo grave della disoccupazione, specialmente per quanto riguarda le donne e i giovani. Uno degli obiettivi che qualsiasi politica occupazionale in ambiente rurale deve perseguire è quello di sostenere, attraverso iniziative specifiche e coraggiose, l'integrazione nel mercato del lavoro delle donne e dei giovani.

2. Strategie mediterranee di sviluppo rurale e occupazione

- 2.1 Elaborare strategie efficaci per promuovere l'occupazione nell'ambiente rurale non è facile. Si tratta di un compito arduo, condizionato da numerosi fattori. Il peso significativo dell'economia informale riduce l'impatto potenziale delle riforme economiche. Allo stesso modo, il peso rilevante dell'occupazione nel settore pubblico maschera spesso una realtà precaria, collegata in molti casi con un basso livello di investimenti e con la scarsa produttività.
- 2.2 Sussistono enormi differenze non solo tra le strutture economiche del Mediterraneo, ma evidentemente anche tra le strategie sviluppate a livello nazionale per affrontare una problematica comune come il livello eccessivo di disoccupazione e di povertà nelle zone rurali. Una breve analisi di alcune strategie tra le più rilevanti può risultare utile per affrontare questa tematica.

Unione europea

- 2.3 Nell'UE il 56 % della popolazione vive in aree rurali, le quali rappresentano il 91 % del territorio. L'Unione europea ha strutturato un'ampia politica per le aree rurali grazie al Fondo di coesione, ai fondi strutturali e al Fondo per lo sviluppo rurale. La responsabilità relativa al perseguimento della coesione economica, sociale e territoriale è condivisa tra l'UE e gli Stati membri. Attualmente, all'interno del nuovo quadro finanziario per il periodo 2014-2020, si sta cercando una nuova articolazione tra queste politiche e la strategia Europa 2020, adottata di recente e fortemente mediatizzata, che persegue una crescita verde, intelligente e sostenibile.

Algeria

- 2.4 Negli ultimi quarant'anni le zone rurali dell'Algeria sono state interessate da un esodo rurale e agricolo senza precedenti. Di fatto il tasso di urbanizzazione supera il 65 %, e il 90 % della popolazione vive lungo una fascia costiera sempre più urbanizzata, che rappresenta solo il 10 % del territorio del paese. I tassi di disoccupazione raggiungono il 30 % della popolazione attiva e oltre il 70 % per quanto riguarda le persone di età inferiore ai trent'anni. Il 42 % dei disoccupati risiede in regioni rurali.
- 2.5 Il ministero algerino dell'Agricoltura e dello sviluppo rurale ha avviato nel 2000 un piano nazionale di sviluppo rurale, mentre contemporaneamente entrava in vigore un piano nazionale dell'agricoltura e dello sviluppo rurale, inteso a ridurre la dipendenza del paese dalle importazioni.

Egitto

- 2.6 Circa la metà degli 83 milioni di abitanti dell'Egitto vive nelle aree rurali. La gioventù, specialmente quella più istruita, ha più difficoltà ad accedere al mercato del lavoro. Il 90 % dei disoccupati ha meno di trent'anni. Il 60 % dei giovani non lavora o non cerca un'occupazione. Lo scontento della gioventù è stato il fattore scatenante degli ultimi cambiamenti che si sono verificati nel paese.
- 2.7 Per affrontare la lotta contro la povertà nel contesto rurale, il governo egiziano ha istituito nel 1994 il programma nazionale di sviluppo rurale integrato. L'obiettivo a lungo termine era quello di decentrare l'applicazione delle misure di sviluppo rurale da parte delle comunità locali, utilizzando come base le strutture già create nella comunità. Il programma applica un approccio di sviluppo locale: in ciascun piccolo comune rurale si cerca di elaborare una mappa socioeconomica e di accrescere il livello di motivazione della popolazione. La strategia menzionata viene attuata attraverso quattro piani quinquennali (1994-2017). Il bilancio è stato destinato principalmente all'ambiente (74 %), allo sviluppo del capitale umano (16,5 %) e allo sviluppo economico (7,4 %).
- 2.8 Sebbene la struttura del programma sia eccellente, il programma stesso deve far fronte a numerosi problemi di varia natura: formazione insufficiente, mancanza di coordinamento, concentrazione su progetti specifici, scarsi incentivi per i lavoratori, impazienza a livello politico in materia di risultati e mancanza di fondi.

Marocco

- 2.9 In Marocco il 65 % dei disoccupati è in cerca della prima occupazione, è sempre più difficile accedere al mercato del lavoro, indipendentemente dal ruolo di un settore pubblico che mostra sintomi di saturazione come fonte di occupazione. L'economia informale accoglie numerosi giovani provenienti dal mondo rurale e che trovano lavoro anche nel commercio ambulante, nelle riparazioni e nelle costruzioni.
- 2.10 Malgrado una tendenza decrescente che si è accentuata negli ultimi anni, l'agricoltura dà lavoro a 8 500 000 persone. L'UE, che dagli anni '80 ha concesso all'agricoltura marocchina finanziamenti per oltre 700 milioni di euro, sostiene finanziariamente la strategia 2020 di sviluppo rurale e, concretamente, il suo ambizioso piano verde, che interessa 800 000 agricoltori e 3 milioni di abitanti delle zone rurali. Nel 2006 è nata la Confederazione marocchina per l'agricoltura e lo sviluppo rurale (COMADI), composta da 30 organizzazioni professionali agricole, che stanno tentando di coordinare i propri interventi.
- 2.11 La politica rivolta a migliorare l'occupazione nelle zone rurali si è avvalsa, oltre che del ben noto piano verde marocchino, di due strumenti: i progetti DRI_MVB (settore idroelettrico, zone montane e boschi), e l'iniziativa nazionale per lo sviluppo umano.

Tunisia

- 2.12 La rivoluzione tunisina ha preso le mosse dalle aree rurali a causa della frustrazione accumulata nelle zone più marginali dell'interno del paese come conseguenza della crescente disoccupazione, di una corruzione latente, delle disparità regionali, e di una profonda sfiducia nei confronti di un futuro che si presenta incerto. La gioventù rurale migra verso le città alla ricerca di posti di lavoro collegati all'importante settore turistico. Il 40 % della popolazione lavora nell'economia informale e salta agli occhi lo squilibrio tra la formazione dei giovani laureati e le condizioni richieste dal rigido mercato occupazionale tunisino.
- 2.13 Grazie agli aiuti della Banca mondiale e della Banca africana di sviluppo, la Tunisia ha realizzato varie iniziative finalizzate allo sviluppo rurale.

Turchia

- 2.14 Il continuo esodo rurale, che interessa principalmente i giovani con formazione più elevata, ha un impatto sulle zone rurali. In Turchia le iniziative hanno carattere locale o regionale, a causa delle grandi disparità che intercorrono tra una zona e l'altra di questo paese eterogeneo.

Una delle iniziative concrete della Turchia nel settore rurale è stata incentrata sulla formazione di 10 000 consulenti agricoli, che dovrebbero prestare i propri servizi in forma gratuita a beneficio degli agricoltori di oltre 30 000 villaggi.

Israele

- 2.15 Attualmente il governo israeliano è impegnato nell'elaborazione di un nuovo piano strategico e di un nuovo progetto di sviluppo rurale e agricolo. La nuova strategia persegue il rafforzamento delle comunità rurali, la promozione della diversificazione dell'ambiente rurale, lo sviluppo tecnologico dell'agricoltura, la protezione del paesaggio rurale e la pianificazione rurale.
- 2.16 La politica rurale di Israele si articola in due grandi progetti. Il piano Negev 2015 e il recupero della valle di Hula. Il piano Negev costituisce un'iniziativa ambiziosa, volta a sviluppare la periferia rurale e desertica della regione del Negev, che costituisce il 60 % del territorio nazionale ma è abitata solo dall'8 % della popolazione. Da parte sua il recupero delle zone umide della valle di Hula costituisce un esempio eccellente di quello che in Europa viene chiamato sviluppo rurale sostenibile: ecoturismo basato sulle risorse naturali.

3. L'agricoltura, principale elemento propulsore dell'economia rurale nel Mediterraneo

- 3.1 L'agricoltura rappresenta nel Mediterraneo il motore dell'economia rurale. Tanto nel Nord come nel Sud l'attività agricola costituisce la trama del tessuto socioeconomico delle zone rurali. Il peso dell'agricoltura varia molto da una regione all'altra, in effetti nei paesi della

sponda Nord del Mediterraneo il numero di persone occupate nel settore agricolo non supera il 5 %, mentre nei paesi in paesi come l'Egitto, il Marocco o la Turchia gli occupati nel settore sono il 20 % della popolazione attiva, malgrado una evidente tendenza al ribasso. Nella sola Turchia la percentuale di persone attive nell'agricoltura si è ridotta negli ultimi anni di oltre il 26 %. Un livello più elevato di sviluppo si accompagna a una popolazione agricola inferiore.

- 3.2 In questa fase di trasformazione dell'agricoltura del Mediterraneo, caratterizzata dalla costante minaccia di una crisi alimentare e dalla progressiva liberalizzazione, i poteri pubblici devono definire le basi di una nuova politica che consenta di mantenere un'attività agricola vitale.

4. **L'economia rurale non agricola**

- 4.1 L'occupazione e la crescita delle zone rurali non possono continuare a dipendere da un unico settore. Si deve rafforzare, mediante la diversificazione dell'attività economica nelle aree rurali, un'economia rurale non agricola che fornisca il valore aggiunto auspicato.
- 4.2 L'economia rurale non agricola deve assumere gradualmente un'importanza maggiore nelle zone rurali e deve contribuire a creare nuovi legami tra il mondo rurale e quello urbano. Per sviluppare questa economia occorre offrire una formazione di qualità e creare un contesto favorevole, che incoraggi attività come quelle connesse al settore energetico, all'edilizia, all'industria manifatturiera o ai servizi.
- 4.3 Il settore energetico offre interessanti possibilità, il CESE sta studiando tale argomento e valuta la possibilità di sviluppare, in ambito rurale, sistemi decentrati di approvvigionamento energetico, impianti a biogas, centrali idroelettriche e pannelli fotovoltaici. Lo sviluppo sostenibile dei biocarburanti potrebbe a sua volta offrire interessanti possibilità di diversificazione del reddito nel mondo rurale.
- 4.4 Il settore turistico riveste un'importanza particolare nel mondo mediterraneo. Tutti i paesi del bacino mediterraneo guardano al turismo come a una preziosa fonte di occupazione e di reddito. L'Egitto, la Tunisia, la Spagna hanno puntato sul turismo come strumento di sviluppo economico. L'attività turistica si è concentrata nelle zone costiere e non è stato sfruttato il grande potenziale offerto dalle zone rurali.
- 4.5 I proventi del turismo hanno apportato benefici a molte imprese multinazionali mentre le popolazioni locali non hanno sempre potuto approfittare pienamente del potenziale rilevante di questo settore. L'occupazione offerta dal settore è spesso precaria e poco qualificata, con posti di lavoro stagionali altamente instabili. Risulta pertanto necessario un nuovo approccio strategico che persegua nella regione mediterranea un turismo sostenibile.
- 4.6 La sfida principale consiste nella promozione di un nuovo modello che risponda alle esigenze della popolazione locale e che orienti il turismo verso lo sfruttamento del potenziale delle zone rurali e del loro patrimonio etnografico.

5. I fattori chiave della creazione di nuovi posti di lavoro in ambito rurale

5.1 Istruzione e formazione

5.1.1 Nel contesto rurale mediterraneo l'istruzione di qualità e la formazione ben orientata costituiscono elementi inusuali. L'essenziale non è la dimensione dell'offerta, bensì la sua idoneità a rispondere alle esigenze derivanti dalle particolarità del mercato del lavoro delle zone rurali.

5.1.2 Specialmente nel caso del settore agricolo, la formazione deve avere un carattere prettamente pratico ed empirico. In Marocco l'87 % dei lavoratori del settore agricolo non possiede una formazione specifica, e ciò rende difficile adeguarsi a un contesto globalizzato. Occorre rafforzare il legame tra offerta e domanda attraverso l'individuazione di priorità nell'ambito locale e grazie a una cooperazione più forte tra enti pubblici e privati, che consenta di anticipare le tendenze occupazionali.

5.2 Rafforzamento dell'economia rurale locale

5.2.1 L'economia rurale dipende in misura eccessiva dal settore pubblico. L'eccesso di regolamentazione e la burocrazia rallentano lo sviluppo del lavoro autonomo e delle iniziative private. Nelle aree rurali permangono numerosi ostacoli amministrativi, giuridici e finanziari, che ostacolano lo sviluppo di idee innovative in un ambiente che ha invece una forte esigenza di nuove fonti di reddito.

5.2.2 In Egitto il 45 % dei redditi delle aree rurali provengono da lavoro svolto nel settore pubblico. Ciò dimostra quanto sia importante promuovere un contesto economico favorevole che permetta all'iniziativa privata e allo spirito imprenditoriale di svilupparsi, come è stato segnalato dal CESE in precedenti pareri.

5.3 Migliorare la gestione

5.3.1 Migliorare la gestione nelle zone rurali è un'esigenza comune a tutta la regione mediterranea. Di fronte alla sfida di creare occupazione nell'ambiente rurale, i poteri pubblici, il settore privato e le organizzazioni della società civile devono assumere un ruolo più attivo e contribuire in misura sostanziale ad avvicinare le decisioni politiche alle priorità e alle esigenze reali dell'ambiente rurale. Le associazioni degli agricoltori, le organizzazioni imprenditoriali, le organizzazioni non governative, i sindacati e altri soggetti sono gli strumenti per rafforzare la capacità collettiva della popolazione rurale. Il fatto che l'UE intenda raddoppiare gli sforzi in materia di società civile costituisce un segnale positivo, che dovrebbe tradursi, a breve e medio termine, in nuove formule di partecipazione della società civile al processo decisionale.

5.4 Sviluppo di infrastrutture e di servizi, ambiente rurale attraente

5.4.1 Le infrastrutture e i servizi sono essenziali per migliorare l'accesso ai mercati, consentire la mobilità dei lavoratori e rafforzare l'attrattiva della vita rurale. Le infrastrutture di trasporto e comunicazione in ambiente rurale sono sinonimo di competitività.

5.5 Promozione di settori di crescita

5.5.1 La promozione dell'occupazione rurale è legata allo sviluppo di nuovi settori con un forte potenziale, in grado di sfruttare il capitale fisico e umano della regione rurale mediterranea: il turismo rurale, le energie rinnovabili o l'artigianato.

5.5.2 Nella parte meridionale del Mediterraneo si sono sviluppate esperienze positive di creazione di occupazione e di reddito attraverso un nuovo orientamento agricolo. Un esempio di ciò sono marchi di qualità, le indicazioni geografiche protette, le denominazioni di origine e i marchi collettivi. In Marocco sono stati promossi, attraverso cooperative, l'olio di argan, lo zafferano di Taliouine e i datteri delle valli del Sud del paese. In Tunisia si è fatto altrettanto con le mele di Sbiba e i melograni di Gabes, in Libano, con i circuiti agrituristici e i cosiddetti giardini mediterranei.

6. **La problematica specifica delle donne e dei giovani**

6.1 La precarietà del lavoro in ambito rurale colpisce in pieno le donne. In Egitto l'83 % delle donne che vivono in aree rurali svolge un lavoro agricolo non retribuito. Secondo la FAO, nel Mediterraneo le donne producono una quota compresa tra il 60 e l'80 % delle derrate alimentari, e il loro contributo è fondamentale per garantire la sicurezza alimentare.

6.2 Per quanto riguarda i giovani, risulta preoccupante il livello di disoccupazione. In Tunisia ed Egitto la disoccupazione giovanile supera il 30 %. La gioventù fugge dalle zone rurali alla ricerca di nuove opportunità di lavoro nei centri urbani, tuttavia la domanda di lavoro delle città è spesso incompatibile con la scarsa formazione della gioventù rurale che è così condannata a svolgere lavori precari e instabili. In effetti il reddito nelle zone rurali è pari alla metà di quello delle zone urbane.