

CARLO AIELLO

L'AGRICOLTURA ITALIANA FRA INTEGRAZIONE COMUNITARIA E POLITICHE NAZIONALI

1. Dopo il terremoto monetario degli anni '70 (crisi petrolifera del 1973, fluttuazione delle monete, serpente monetario, nuovo rialzo dei costi energetici del 1978 e adesione allo SME nel 1979), e dopo la constatazione, in quegli anni, della necessità di porre freni alle politiche garantiste sui mercati, per lasciare maggiore spazio alle politiche strutturali, è solo con i primi anni '80 che si appalesa, in concomitanza con l'allargamento della Comunità prima a 9 poi a 12, l'inderogabile esigenza di una riforma della politica agricola comunitaria (PAC) per frenare le eccedenze produttive divenute strutturali, per contenere le spese di bilancio, per attenuare il protezionismo verso i paesi terzi.

Il periodo forse più travagliato di tale cambiamento va dal 1983 al 1989 con un susseguirsi di decisioni restrittive di garanzie (1983), di riduzioni di prezzi, di regimi di quote (1984), di revisione radicale e di armonizzazione delle politiche strutturali (regolamento 797) con aiuti diretti disaccoppiati (1985) dalle quantità prodotte (Libro Verde), fino alle misure strutturali (1988) per il controllo del potenziale produttivo (*set aside*).

Il documento sul «Futuro del mondo rurale» espone, dopo una diagnosi spietata nel 1988, le terapie da adottare per ridurre la centralità dell'intervento in agricoltura, per collocarlo in un approccio di riequilibrio e convergenza dell'economia, di cui l'agricoltura è parte. In quell'anno vennero altresì messi in opera i famosi «stabilizzatori» destinati a penalizzare gli eccessi produttivi (rispetto a tetti prefissati) in termini di riduzioni dei prezzi garantiti e di prelievi di corresponsabilità.

Il principio della limitazione delle garanzie, anche se ispirato a gradualismo, informò l'azione riformatrice e strisciante di quegli anni, poggiata su serie enunciazioni e su regolamenti che trasferirono l'attenzione su terapie a «lenta metabolizzazione», tese a contenere l'impatto delle restrizioni e a ricostruire il tessuto connettivo di realtà economiche già svantaggiate (i piani integrati mediterranei) e ad offrire incentivi alle modifiche strutturali finalizzate alla diminuzione delle imprese e delle produzioni che man mano di-

ventavano marginali e non più assistibili con una politica di alti prezzi e garanzie.

Controllo delle produzioni e riduzione dei prezzi agivano sul mercato per comprimere le eccedenze. Incentivi e sostegni di redditi si rivolgevano alle imprese agricole disponibili per assegnare ad esse altri ruoli di sussistenza e soprattutto di presenza umana nelle realtà rurali.

La svolta sembrò accettabile e logica anche se il mondo agricolo ne contestò gli effetti, in termini di costi sociali e di redditi meno certi, e ne sperimentò i primi risultati. Vero è che la reazione dei produttori non è stata così consistente da far pensare di raggiungere *target* di riduzioni produttive soddisfacenti in tempi ravvicinati: basti pensare al progresso tecnico e alla intensità produttiva con cui il mondo della produzione (le imprese già efficienti) recuperava in quantità quanto perdeva in prezzo e in garanzie di ritiro delle eccedenze.

Le reazioni furono le più diverse: le produzioni più penalizzate (cereali, oleaginose, tabacco, barbabietole, latte) in alcune aree già caratterizzate da elevate rese, negli anni 1989-91, registrarono addirittura sviluppi quantitativi, per effetto di più intensi impieghi di *input* tecnici, oppure riduzioni degne di rilievo solo in presenza di alternativi usi del suolo di equivalente redditività per le imprese. Nelle aree invece caratterizzate da più basse rese, che le rendevano di fatto economicamente extramarginali, la mancanza di alternative portò ad intensificazioni produttive e all'abbandono o all'estensivizzazione generalizzata di processi e di ordinamenti: su quest'ultimo aspetto non vi erano peraltro parametri di misura che costituissero validi riferimenti per gli imprenditori e per gli uffici gestori degli incentivi.

2. Mentre anzi ci si accingeva, in sede comunitaria, ad ulteriori aggiustamenti degli strumenti approntati per contenere prezzi e produzioni, intervennero – o meglio vennero a maturazione – fatti ancora più pesanti che resero impraticabile il percorso «morbido» del gradualismo congiunturale seguito fino al 1991:

- il controllo delle spese erogabili;
- la incompatibilità internazionale della PAC, soprattutto in sede GATT;
- la maturazione e l'entrata in funzione del mercato unico, sancito dall'Atto Unico;
- l'ampliamento della Germania ai *Länder* dell'Est;
- l'insofferenza politica nei confronti di politiche costose come quella agricola (qualcuno ha visto – e non a torto – nella esasperata tensione del contenzioso agricolo, un alibi all'affievolimento dello spirito europeo);
- il crescente interesse per politiche di riequilibrio regionale in luogo di una onerosa PAC irrigidita e cementificata nei suoi strumenti.

Nel febbraio 1991 vide la luce il *Non Paper* di Mac Sharry che ribaltava in modo decisivo la filosofia della PAC così come questa, dalla Conferenza di Stresa in poi, era stata concepita nel rispetto degli artt. 39, 40 e 41 del Trattato di Roma. I fatti salienti della proposta:

- riduzione dei prezzi (-35% per cereali e oleaginose);
- abolizione degli stabilizzatori;
- aiuti per ettaro compensativi della perdita di reddito dovuta ai minori prezzi;
- regionalizzazione delle compensazioni mediante ancoraggio delle stesse alle rese unitarie di ogni zona;
- diversificazione del trattamento fra grandi e piccoli produttori;
- riduzione delle quote latte (individuali), compensazioni annue e riduzioni di prezzi, introduzione del premio per vacca;
- riduzione del prezzo di intervento per la carne bovina;
- aggregazioni delle varietà di tabacco e introduzione di quote.

A queste misure si aggiunsero misure di accompagnamento: azioni agro-ambientali (incentivanti di processi e produzioni meno inquinanti), rimboschimento dei terreni dismessi, prepensionamento. Tali propositi, con opportuni patteggiamenti, si tradussero in regole ferree nell'accordo del maggio 1992 (quando furono emessi i regolamenti 2078, 2079 e 2080).

3. Si è trattato indubbiamente di una svolta radicale della politica fin qui seguita che investe un buon 50% della produzione lorda vendibile agricola comunitaria e un buon 35% di quella italiana. Sull'efficacia non dovrebbero esservi dubbi sul piano tecnico: il ricercato disaccoppiamento fra sostegno dei prezzi e quantità prodotte viene conseguito; il contenimento di eccedenze diventa credibile: il protezionismo eccessivo, contestato in sede internazionale, viene di molto attutito in quanto la lunga marcia di avvicinamento dei prezzi interni ai prezzi internazionali diventa un dato reale, anche se nella sostanza l'indicatore aggregato di sostegno interno muta di poco.

Forti difficoltà emergono invece, e subito, sulla selettività eccessiva delle misure e sull'effettiva possibilità di gestirle, sulla staticità dei parametri di riferimento per rese storiche e mandrie regionali.

Pochi invece hanno colto l'effetto più importante della riforma: il trasferimento dai consumatori alla mano pubblica (con l'ausilio finanziario della Comunità) degli oneri del sostegno delle attività agricole. I minori prezzi all'origine dei prodotti dovrebbero tradursi in maggiore potere d'acquisto dei consumatori di alimenti, mentre agli agricoltori ciò che veniva dato prima, con garanzie, viene dato con compensazione di redditi. Così sul piano teorico, non sul piano pratico: va onestamente osservato che per i prodotti più investiti dalla riforma, difficile è la traslazione delle riduzioni dei prezzi all'origine a quelli al dettaglio, e solo dopo anni di operatività tale effetto sarà apprezzabile.

La spinta regionalizzazione delle misure, nel mentre consegue più aderenza alla realtà produttiva, crea anche differenze difficilmente gestibili nel tempo e nello spazio. Si configura così un panorama «a mosaico» (sono ben 256 le zone individuate dal lavoro di regionalizzazione del ministero): ancora plausibile per i seminativi in cui si praticano colture come cereali e oleaginose, e per la sostituzione di prezzi garantiti con sostegni al reddito nelle

stalle; ma certamente inapplicabile ad altre realtà produttive come quelle arboree, ortofrutticole o agli indirizzi produttivi misti.

In altri termini, anche una gestione regionalizzata delle superfici e delle consistenze zootecniche si parcellizza, a livello gestionale, in un meccanismo che investe le singole individualità imprenditoriali; talché chi è in grado di produrre di più e meglio lo farà godendo di una rendita; chi opera in condizioni più difficili rinuncerà a produrre accontentandosi delle integrazioni di reddito. Con pragmatismo c'è da dire che a ricercare in questi meccanismi condizioni di equità si corre dietro inafferrabili chimere, mentre quel che conta è il risultato globale pur in presenza di un vero «congelamento» della distribuzione del sostegno.

Anche il diverso trattamento riservato alle piccole aziende e alle grandi aziende (le prime indennizzate a *forfait* e le seconde fino ad un tetto massimo a *forfait*, superato il quale scatta il *set aside* obbligatorio per il 15% della superficie aziendale) sono sistemi ineccepibili sul piano teorico, e invece sul piano pratico solo causa di turbative elusive di meccanismi troppo selettivi. Sul piano dei controlli burocratici si è quasi sull'orlo della schizofrenia. Gli imprenditori, costretti per sopravvivere a compiere quasi uno slalom tra ostacoli, scadenze, misure differenti, vincoli, moduli e sportelli, si assuefanno ad una «culture de la loi», ben diversa da quella loro propria e nota come «cultura imprenditoriale» che combina fattori, accede alle tecnologie, prevede i rendimenti in base agli andamenti del mercato dei prodotti, per elevare, con l'intuito dell'imprenditore, il margine lordo che è pur sempre una funzione obiettivo con massimo vincolato. Così vi è il grave rischio di un allontanamento degli agricoltori dal mercato in un processo quasi irreversibile di adattamento alle leggi improprie di un mercato che non c'è più. Tutta la riforma ha un costo che dalla Commissione è stato stimato superiore (13,1 miliardi di ECU) a quanto si spendeva fino al 1992 per operare con i vecchi strumenti (10,5 miliardi di ECU).

4. Vero è che questi meccanismi sono concepibili per le aziende che producono per il mercato e al di sopra di una certa soglia di dimensione economica e di specializzazione e non per quelle che per ampiezza, tipo di impresa, despecializzazione sono classificabili come aziende di «sussistenza» o addirittura di «supporto ad una residenzialità rurale». Due mondi diversi, due tipologie di approccio ai loro problemi, due terapie diverse per un loro sostegno, due sociologie diverse.

Alle prime occorrono, come si è fatto, compensazioni di redditi per i ridotti prezzi, con in più una ricca gamma di incentivi legislativi, fiscali e creditizi che ne agevolino la dinamica evolutiva per adeguare strutture, tecnologie e dimensioni alle mutevoli realtà di mercato.

Alle seconde (che sono la maggioranza in Italia) andrebbero riservati contributi sociali, aiuti economici per integrare i redditi con attività assimilabili a quelle agricole (allevamenti intensivi, colture ad alta intensità di lavoro, produzioni tipiche) o che con essa possono benissimo convivere (agri-

turismo, artigianato, piccole attività manifatturiere indifferenti alla localizzazione e adatte ad un regime di integrazione contrattuale). Tutte cose ben delineate nel regolamento della riforma dei fondi strutturali e che per inadempienze di molte amministrazioni regionali sono solo in parte utilizzate.

5. Quale sarà l'impatto invece della riforma così concepita e così attuata dopo un inizio inevitabilmente difficile che ha letteralmente frastornato gli imprenditori?

Il primo effetto sarà la *dismissione* di consistenti ettarati di seminativi che potranno trasformarsi in pascoli naturali e in prati artificiali (sempre che vi sia convenienza a compiere quegli investimenti iniziali e quelle cure annuali che solo un loro utilizzo economico renderà reale), o il loro mantenimento a maggese lavorato, o (quel che si teme) il loro abbandono alla incoltura. E' semplicemente folle lasciare alla discrezionalità delle scelte individuali una tale importante opzione senza un piano zonale e territoriale che ne prefiguri le linee, non dico più razionali, ma almeno non troppo dannose per l'ambiente e per l'economia. Bisogna prepararsi a pianificare queste cose per dare un contenuto di validità e compatibilità economica e ambientale anche alle scelte degressive dei processi di adattamento dell'agricoltura: il disegno di estensivizzazione di un'area agricola e la verifica della sua accettabilità è più difficile di un disegno di sviluppo e intensificazione dei parametri produttivi. E ciò vale per la pianura come per la collina.

Se esistono *alternative* produttive verso cui riorientare la produzione dei seminativi e l'uso del suolo, esse vanno individuate, segnalate, sperimentate e perseguite operando dal lato del mercato (con certezze di collocamento) sulla produzione e non viceversa. Le tanto conclamate, e incentivate, produzioni bioenergetiche (girasole, orzo) hanno bisogno di certezze contrattuali.

Anche il *bosco* costituisce un'alternativa valida e la CEE, con le misure di accompagnamento, offre generosi aiuti. Ma costituisce solo una opzione per il singolo, mentre per assumere consistenza presuppone aggregazioni di terre disponibili con una chiara finalizzazione del loro utilizzo per fini produttivi o per fini conservativi.

Innovazione tecnologica e qualità saranno le due vie obbligate nel futuro prossimo della nostra agricoltura, sempre più integrata e meno assistita per le produzioni di tipo continentale nell'Europa, sempre più esposta alla competitività esterna, sempre più soggetta a concorrenza nelle produzioni di tipo mediterraneo. Non basta formulare auspici o attendere i tempi lunghi dell'assorbimento naturale del progresso tecnico e della esaltazione della qualità dei prodotti sotto la spinta di un ipotetico apprezzamento del mercato che premia questo in assenza di garanzie delle produzioni di massa. Occorre per l'innovazione tecnologica stendere in poche aree potenzialmente idonee una rete di assistenza tecnica che, altamente specializzata per questa funzione, acquisisca, sperimenti e diffonda l'innovazione nelle aree produttive più sensibili come quelle arboree, ortofrutticole, olivicole, a col-

ture protette, allevamenti intensivi, ecc. per razionalizzarne lotta antiparassitaria, impiego dei fertilizzanti, formule alimentari, organizzazione delle gestioni aziendali, miglioramento delle cultivar e delle tecniche, lavorazione ed allestimento dei prodotti con relative garanzie di qualità, campagne promozionali di vendita e commercializzazione. Questi sono i campi vincenti, sui quali bisognerà lavorare sodo e con adeguate risorse di uomini e di mezzi.

Per le colture arboree non basta dare incentivi alla estirpazione dei vigneti (che hanno funzionato tutto sommato bene), ma compiere rigorosi controlli sui reimpianti, fuori e dentro le zone DOC. Bisogna innescare, per aree ben definite, processi di riconversione di impianti olivicoli, frutticoli per eliminare ciò che non ha più prospettiva di sopravvivenza economica, salvo conservare ciò che arricchisce l'ambiente, e trasformare varietà, sesti di impianto e tecniche per quegli impianti che ancora costituiscono patrimonio prezioso della nostra agricoltura mediterranea. Se ciò non verrà fatto, assisteremo a un degrado progressivo del paesaggio agricolo connesso con una generalizzata riduzione dei redditi in quelle parti non rinnovate del patrimonio. In questo campo numerosi ed apprezzabili tentativi vengono compiuti in molte parti del paese, quale naturale reazione del mondo agricolo alle mutate condizioni di garanzia dei prezzi.

6. Ma il problema è di offrire alle imprese agricole tre strumenti essenziali per accelerare i processi già in atto: mobilità dei fattori (soprattutto la terra), risorse finanziarie per gli investimenti, minori vincoli burocratici a livello locale per rendere semplice l'accesso agli incentivi strutturali offerti.

La *mobilità dei fattori* richiede coraggio e determinazione politica se si è convinti che la modifica della base produttiva, per adeguarla alle nuove combinazioni, deve essere, ove necessario, perseguita anche attraverso cessioni d'uso da chi possiede la terra (ma non intende venderla) a chi esercita con professionalità imprenditoriale l'attività agricola. Tutta la legislazione esistente in materia di patti agrari ha solo cementificato il mercato dei fitti, ha reso irrealistici i valori fondiari e ha impedito lo svolgersi di questo processo salutare. All'agricoltura oggi viene conteso uno spazio vitale, proprio nelle zone di pianura, quelle dove esistono più alternative negli impieghi del suolo: si pensi che ogni anno 170.000 ha vengono fagocitati dal cemento o dall'asfalto nel nostro paese, certamente non ricco di terre coltivabili.

Le *risorse finanziarie per gli investimenti* si sono sempre più assottigliate. Con un tasso di investimenti come l'attuale è impensabile si possa rinnovare l'agricoltura. Basterebbe offrire crediti agevolati, differenziati per aree e tipologie di investimenti, da affidare a istituti specializzati o a consorzi di banche, per ottenere seri risultati. Se si pensa che oggi gli agricoltori accedono al credito ordinario per il 58% dei crediti di miglioramento è facile ipotizzare che abbattimenti di 1/3 dei tassi di riferimento sarebbero più che sufficienti.

Il terzo elemento è la *semplicità delle procedure* di accesso agli aiuti co-

munque concepiti e classificabili: aiuti al reddito e aiuti per adattamenti strutturale che siano. Un buon progetto, un conto economico e finanziario ed una intelligente assistenza di società di servizi alle aziende che accedono al credito o agli aiuti rappresentano la via più naturale da offrire in alternativa a generosi e illusori aiuti previsti da intricate normative regionali, che certo non incoraggiano gli imprenditori in avventure di investimenti di dubbia e differita fruttuosità.

7. Dopo l'esito del *referendum* e il decreto che decentra alla competenza delle Regioni tutta la materia dei sostegni al cambiamento delle strutture agricole è chiaro che queste azioni vanno ridisegnate e pianificate per grandi comparti produttivi in quanto la integrazione di filiera dell'intero processo richiede terapie specifiche con chiari obiettivi strategici, verifiche di fattibilità e strumentazione operativa adeguata.

Questo nuovo modello di approccio programmatico si va facendo strada ma è faticoso coniugarlo poi con una gestione regionalizzata delle risorse, specie dopo la nuova divisione di competenze tra amministrazione centrale e istituzioni periferiche della politica agricola nazionale.

Stretta come è l'agricoltura italiana, fra la pressione comunitaria, che offre sempre minori garanzie di mercato, l'apertura sempre maggiore alla concorrenza dei paesi terzi, una inarrestabile flessione della ragione di scambio, la rigidità dei consumi interni (in termini quantitativi) che si accompagna a sensibili mutamenti qualitativi della domanda dei consumatori, le opportunità offerte dall'innovazione di processi e prodotti, essa non è più il luogo di scontro e di tensione per una conflittualità tra poteri diversi, istituzioni e assistenzialismo.

Non vi è dubbio che il forte radicamento sul territorio di tale attività, condizionata da fattori geomorfologici, storici, sociali che hanno nel tempo inciso sulle tipologie strutturali, così diversificate, che noi vi riscontriamo, impone una lettura delle realtà zionali che consenta aggregazioni e disaggregazioni in funzione delle problematiche che si vogliono razionalizzare attraverso il piano.

Se il piano affronta i problemi di sviluppo e di integrazione di una filiera produttiva che caratterizza l'economia della zona, è chiaro che la delimitazione e i contenuti del piano sono a tali elementi legati. Così, se il piano tende ad una riconversione e ristrutturazione di imprese divenute, in modo irreversibile, deboli di fronte al mercato, esso dovrà avere un carattere indubbiamente settoriale e individuare i vari modelli di ristrutturazione, valutarne le convenienze, i costi e i controlli. Se il piano invece vuole prefigurare un nuovo ruolo dell'agricoltura in un contesto economico e sociale da ricostruire (ad esempio, aree di deindustrializzazione) o da sviluppare, l'approccio non potrà che essere integrato in quanto l'agricoltura è parte di un tutto.

Ma ogni azione che esplica i suoi effetti in un ambito locale (grande o circoscritto che sia), quando fonda i sui presupposti su obiettivi legati al

contesto economico-mercantile di un prodotto o di un intero comparto, deve disporre di un quadro di riferimento nazionale che per quel prodotto o comparto dia le coordinate di prezzi, garanzie, compensazioni e soprattutto di strategie sia pure disegnate per il tempo medio lungo (5-10 anni). Nell'attività primaria i quinquenni equivalgono agli anni per i settori secondario e terziario.

Senza tale quadro si opera al buio, si compiono errori di valutazione e si sprecano risorse. Senza idee e strategie sul futuro prossimo non si sta in Europa; si subisce l'integrazione europea.

In questo campo dunque c'è molto da fare sul piano concettuale, metodologico di piano e – perché no? – sul piano della politica per l'agricoltura.

THE ITALIAN AGRICULTURE AMONG COMMUNITY INTEGRATION AND NATIONAL POLICIES. – The Italian agriculture has been strongly conditioned by the events and changes in the Community agricultural policy.

The rules enacted in 1992, that reduce the guaranties and directly support the incomes to compensate lower prices, can completely change the productive structures to make them consistent with the goals of environmental safeguard and less protectionism.

This new trend imposes a more careful examination of the regional situations to prepare developing therapies or as most as possible diversified adjustments of the productive structures.

But the exasperated diversification of goals and means must be led to unitary goals planned on a national level. The agriculture and related activities are as many systems geographically definable forming a base for knowledge and planning to act rationally.

Università di Roma «La sapienza», Dipartimento di Teoria economica e metodi quantitativi per le scelte politiche.