

Franco Sotte

**ALCUNE PREOCCUPATE
RIFLESSIONI NELLA PROSPETTIVA
DELLE RIFORMA MC SHARRY**

Da più di vent'anni nei corsi di economia e politica agraria, quando si esamina la Politica agricola comunitaria se ne mette in evidenza l'inefficienza nel perseguimento degli obiettivi originari e le distorsioni che ha determinato nel corso del tempo. Il giudizio generale tende ad enfatizzare come in essa prevalgano obiettivi di sostegno nel breve termine, in un quadro centralistico. Ne consegue che quella politica viene giudicata indifferenziata, insufficientemente selettiva e per ciò stesso distorsiva nei confronti delle specifiche esigenze imprenditoriali, regionali, settoriali, e più in generale dello stesso mercato interno ed internazionale. In questo quadro, le osservazioni critiche e le preoccupazioni, che ora esporrò sul progetto Mc Sharry, non vanno interpretate come frutto di una nostalgia per il passato.

Per cominciare penso sia importante cercare la risposta ad una domanda: perché la Pac ha assunto le caratteristiche che tutti lamentiamo e perché le ha mantenute e conservate lungo l'arco dei decenni trascorsi? La mia risposta è questa: perché questa Pac, così sbagliata, così criticata da tutti, su cui tutti siamo concordi nel sostenere che andasse profondamente riformata, costituiva comunque un fondamentale punto di convergenza di interessi disparati di agricoltori grandi e piccoli, di proprietari fondiari e di lavoratori dipendenti, di industriali e di catene

commerciali, di governi europei ed americani. In questa azione centripeta ognuno operava con il suo diverso peso: ad esempio i piccoli agricoltori pesavano relativamente poco. Ma essi, trovatisi di fronte alla scelta tra, da una parte, una politica di trasferimento nella quale avrebbero ottenuto le briciole, ma che era facile da ottenere, e, dall'altra parte, una politica selettiva, ma ben più remota e difficile da ottenere, hanno preferito la prima spinti (si può oggi dire) da miopi interessi di breve periodo. E' così che hanno aggiunto il loro peso in favore di una politica verso la quale si muovevano i ben più consistenti interessi dei grandi agricoltori, dei proprietari fondiari, delle imprese dell'agroalimentare.

La riforma Mc Sharry, letta in quest'ottica, appare il frutto di una nuova convergenza di interessi e di una redistribuzione del potere nella scena dalla politica agraria europea e mondiale. Con il passare degli anni gli agricoltori (tutti: piccoli, ma anche grandi) hanno finito per pesare sempre meno, mentre un ruolo via via crescente hanno giocato gli interessi dei proprietari fondiari e soprattutto delle imprese dell'agroalimentare (e del capitale in esse investito). Riguardo ai proprietari fondiari, essi sono stati tra i principali beneficiari della vecchia Pac: è noto come il sostegno dei redditi attuato attraverso i prezzi tenda a traslare all'indietro verso i fattori di produzione ad offerta più rigida. La nuova Pac non nega loro i vantaggi del passato dal momento che il premio alla terra viene ancor più evidentemente confermato quando di lasciano i maggiori prezzi per passare all'integrazione diretta (compensativa o relativa al set-aside). Gli interessi della lobby agroalimentare invece sono più espressamente connessi alla diminuzione dei prezzi interni ed all'apertura dei mercati. Così infatti esse possono garantirsi una maggiore competitività nei mercati di approvvigionamento ed una migliore possibilità di sfruttare le occasioni speculative che nel mercato mondiale si offrono per le commodities agricole.

La forte preoccupazione di bilancio nella Cee di questi anni ha infine agito da potente alleato nelle istituzioni comunitarie. Anche perché i tentativi di stringere i cordoni della borsa agricola succedutisi nel decennio Ottanta (tasse di corresponsabilità, quote fisiche di produzione, stabilizzatori di bilancio) hanno mancato sostanzialmente nell'obiettivo di contenere la spesa.

In queste condizioni due erano le possibili strade da percorrere: la

prima, quella di affidarsi completamente al mercato, lasciando alla politica agraria il compito di compensare le perdite determinate dall'uscita dal regime di protezione attuato con i prezzi. Questa è stata imboccata decisamente non discriminando in nessun modo tra imprenditori agricoli ed altri soggetti. L'altra strada era quella, certamente di più lungo respiro, in cui pur proponendosi il passaggio graduale al libero mercato, la politica agraria assumesse su di sé, in un'ottica di decoupling (di scissione dunque della funzione di sostegno, da quella legata alla produttività ed al mercato), il compito di passare dall'intervento indiscriminato a quello selettivo, in modo da tenere conto delle differenze settoriali e regionali. In questo caso l'impegno prevalente, specie in una fase iniziale avrebbe dovuto rivolgersi verso la realizzazione di un grande incremento della qualità amministrativa e delle competenze della macchina burocratica in modo che, recuperando lo spirito della riforma tentata da Mansholt negli anni Settanta, fosse il piano di sviluppo aziendale (e la sua corrispondenza agli obiettivi macroeconomici ed agli interessi collettivi) a costituire la base di riferimento per discriminare tra le imprese e le iniziative imprenditoriali degne di essere sostenute e le altre.

Non era quindi in discussione né la necessità di riavvicinare l'agricoltura al mercato, né l'intenzione di mantenere pervicacemente l'attuale utilizzo intensivo e diffuso dei suoli agrari. L'obiettivo corretto era quello di selezionare gli imprenditori agricoli migliori mettendoli in condizione di esprimere al meglio le proprie capacità imprenditoriali e di esercitare l'attività agricola su aziende dotate delle risorse necessarie. Una tale politica di selezione avrebbe effettivamente la capacità di valorizzare gli istituti introdotti recentemente nella normativa comunitaria e che Mc Sharry appare fare propri: co-finanziamento, condizionamento del rifinanziamento alla rendicontazione, piano o programma di sviluppo aziendale collegato alla realizzazione degli obiettivi di piani zionali di sviluppo socio-economico-ambientale.

Purtroppo la normativa del progetto Mc Sharry non mostra a tutt'oggi di informarsi all'obiettivo della selettività e del privilegio dell'impresa e dell'imprenditore, quanto a quelle ancora una volta di fornire al settore un generico finanziamento a pioggia legato soprattutto alla terra. Non è difficile prevedere in questo contesto che l'entrata in funzione della riforma Mc Sharry spinga all'attivazione di un vastissimo

numero di richieste di sostegno presentate da una ampia gamma di aventi diritto. Nella pratica della politica agraria italiana ciò prelude ad accertamenti ancora una volta sostanzialmente formali, nel quadro di un sistema di controlli superficiali che, specie nel Mezzogiorno, si accompagna non di rado ad un utilizzo fraudolento delle provvidenze e ad un costo amministrativo particolarmente elevato.

D'altra parte le nostre agricolture non sono affatto "già abituate al mercato", come è stato autorevolmente detto dal Ministro Gorla in una recente intervista, intendendo con ciò avallare la tesi per cui l'abbassamento delle protezioni di mercato dovrebbe rivolgersi più preoccupantemente alle agricolture del Nord-Europa. Perché questa tesi potesse risultare vera occorrerebbe che i nostri mercati (in particolare modo ortofrutticoli e vitivinicoli), già scarsamente protetti dalla vecchia Pac, godessero anche di una sorta di protezione dalla competizione estera infra-Cee. Ma gli studi che abbiamo recentemente condotti con riferimento agli anni Ottanta dimostrano che già in questo decennio si è registrata una tendenziale modificazione dei mix produttivi del nord e centro Europa. Questi sistemi produttivi, quando ancora la riforma MC Sharry era lungi da venire, ma già si materializzava la diminuzione dei prezzi (cereali) che ora sta investendo anche gli altri prodotti continentali, hanno iniziato una azione di sostituzione dei prodotti tradizionali (in particolare cereali e carne) con altri prodotti (a seconda delle localizzazioni: orticoli, frutticoli, vitivinicoli) entrando in competizione con le agricolture mediterranee e con quella italiana in particolare. D'altra parte, come è noto, la flessibilità di quei sistemi produttivi e la loro capacità di rapide riconversioni e rimodellazioni tecnologiche li mette in condizione di superare sul piano competitivo i vincoli localizzativi.

Per tutte le ragioni ora esposte esprimo dunque ora, nella prospettiva che la riforma Mc Sharry sia attuata, una preoccupazione per l'agricoltura italiana di cui non sembra vi sia in giro una sufficiente consapevolezza. Il pericolo è che essa finisca per incentivare piuttosto l'inattività che l'attività con ripercussioni sulla stessa valorizzazione delle risorse in termini sia di occupazione che di impiego delle potenzialità agro-ambientali. Infatti il calcolo di convenienza in quella prospettiva può pericolosamente spingere, da un lato, verso una corsa al set-aside diffuso (nelle localizzazioni peggiori) e, dall'altro, verso una ulteriore

intensivizzazione (nei terreni migliori).

Mi sia infine consentito presentare un elenco di preoccupazioni di cui tener conto nella prospettiva della riforma Mc Sharry.

La prima si collega al riconoscimento del fatto che la Pac in questi anni ha modificato profondamente l'agricoltura europea ed anche quella extraeuropea (in particolare nei Pvs). Richiamarsi al mercato dopo che la Pac c'è stata non è come appellarsi ad esso negli anni Cinquanta quando ancora i suoi effetti (più o meno perversi) non avevano avuto effetto. Sia in Europa che altrove infatti tanto i produttori che i consumatori hanno adattato i propri comportamenti, le proprie scelte allocative. Ora non si può proporre un ritorno indietro senza tener conto di quelle scelte indotte da un sistema dei prezzi e degli incentivi drogato dal sostegno indiscriminato. L'effetto più rilevante potrebbe interessare i soggetti più lontani e marginali che sono stati spinti o trattenuti dalla vecchia Pac: in particolare gli agricoltori più poveri e quelli delle aree depresse della comunità. Non si dimentichi peraltro come i bassi prezzi mondiali causati dagli effetti distorsivi di questi decenni abbiano indotto in tutto il terzo mondo la crisi dell'agricoltura tradizionale ed una rapida e a volte tumultuosa fuga verso la città: i prezzi mondiali crescenti possono ora tradursi in nuovi stimoli per la ripresa dell'agricoltura dei paesi poveri, ma essa non può che avvenire con tempi lenti. Mentre immediatamente la crescita dei prezzi dei prodotti alimentari tende a determinare, dati i livelli di reddito, un impoverimento delle classi meno abbienti delle città: quelle che destinano gran parte del loro bilancio all'alimentazione.

Le seconda preoccupazione si collega alla possibilità che con l'entrata in vigore della riforma Mc Sharry prenda campo nel nostro Paese una passiva accettazione dei cambiamenti introdotti a livello comunitario imputando ad essi le difficoltà del settore e trascurando di dedicare impegno ed attenzione alle riforme che da decenni mancano all'agricoltura italiana e che oggi appaiono ancora più urgenti: la riforma del credito agrario, quella del diritto successorio in favore dell'imprenditore, la riforma dell'Aima, la riforma della cooperazione, ecc. Il rischio è altrimenti quello di una perdita netta di sostegno al settore, anche perché ben difficilmente, di fronte al grave deficit dei conti dello Stato, sarà possibile conservare all'agricoltura del Duemila i privilegi fiscali e contributivi di cui ha goduto nel passato (e, in effetti, da alcuni

anni l'erosione dei privilegi è già in atto soprattutto sul piano previdenziale). In conclusione, la riforma Mc Sharry tende a premiare, almeno in parte, più l'inattività che l'attività. E' allora alla riforma della politica agraria nazionale che bisogna affidare il compito di invertire il rapporto.

Infine la terza preoccupazione riguarda il problema della qualità (in senso lato: ambientale, organolettica, alimentare...). Sulla questione della qualità la partita è tutta da giocare. Essa infatti non può essere perseguita attraverso azioni volontaristiche o sulla base di azioni isolate. Solo uno sforzo comune mosso dalle scelte pubbliche in base ad un disegno organico nel quale si riconoscano tutti gli operatori economici dell'agro-alimentare può risultare vincente. Il compito dello Stato qui non si esaurisce soltanto nel coordinamento delle iniziative rivolte al mercato, esso deve anche fornire supporto alla valorizzazione di attività ad alta suscettività ambientale che pur non avendo sbocchi di mercato sono nondimeno fondamentali nella salvaguardia degli interessi collettivi. Da questo punto di vista, assume particolare urgenza la messa a punto di misure di difesa e dove necessario di integrazione del reddito che, in quanto non rivolte al mercato, sono compatibili con i vincoli comunitari.

Franco Sotte

Ancona, 24 settembre 1992