

Franco Sotte

L'agricoltura italiana di fronte alla nuova PAC

1. Scenari evolutivi dell'agricoltura italiana

1.1. *Le tre agricolture italiane*

L'Italia agricola si può dividere grossolanamente in tre parti.

La **prima** rappresenta circa il 20% della superficie agricola (pianura padana ed altre aree di pianura ad agricoltura capital-intensive). Essa presenta un *alto livello tecnologico, imprese competitive, buona organizzazione*; inoltre produce prodotti prevalentemente "continentali" premiati dalla Pac (cereali, latte, industriali), ha anche un buon inserimento nel mercato (forte cooperazione e associazionismo, prodotti tipici: es. parmigiano, prosciutto di Parma). Può avere problemi congiunturali, ma generalmente è competitiva su scala europea, presenta sensibili effetti ambientali negativi (soprattutto per effetto delle pesanti concimazioni e della concentrazione delle deiezioni animali) che si sommano a quelli della alta urbanizzazione e della concentrazione industriale (inquinamento Adriatico).

La **seconda** parte dell'agricoltura italiana, copre intorno al 20% della superficie agricola, è costituita dall'arco alpino e dalla montagna appenninica centro meridionale. Essa presenta delle *limitazioni naturali* severe, tali da impedire la sopravvivenza delle imprese in un quadro di libero mercato. Lo spopolamento e l'abbandono agricolo sono notevoli. I processi di degrado sono già in atto, salvo che nelle aree a tradizionale flusso turistico. Tutto ciò rende necessaria una politica di consistenti trasferimenti pubblici per la valorizzazione degli interessi collettivi (ambientali, culturali, sociali, ecc.).

La **terza** parte, circa il 60%, è costituita dalla collina, ma anche dalle tante piccole aree di pianura dove è esercitata una agricoltura labour-intensive su dimensioni aziendali ridotte. E questa una agricoltura che **può produrre prodotti di alta qualità sia "tradizionali"** (vino, olio, ortaggi, frutta, agrumi, formaggi tipici, carni di razze locali), *che "nuovi"* (turismo rurale, alimenti biologici, piccoli frutti). Si tratta di prodotti per i quali esiste in Europa un consistente mercato potenziale e che, per loro natura, non hanno il carattere di commodity e quindi non sono oggetto di controversia con il resto del mondo.

1.2. *Strategie per una agricoltura di qualità*

Questa agricoltura potenzialmente ad alta qualità presenta notevoli *handicap strutturali* dovuti innanzitutto alla piccola dimensione, all'invecchiamento e, specie nel sud, ancora al sovraccarico di lavoro. Queste

limitazioni si riflettono in una domanda latente (che finora ha avuto poche e insufficienti risposte) di politiche per la mobilità e l'accorpamento fondiario, per l'accesso dei giovani all'imprenditorialità agricola, per lo sviluppo di occasioni occupazionali extragricole.

Ma il limite è anche di tipo *organizzativo*, dovuto alla incapacità di valorizzazione della qualità in tutto il processo della catena alimentare. Nella fase di produzione mancano assistenza tecnica, formazione professionale, input specifici, standard qualitativi. Nella fase della concentrazione e della trasformazione è insufficiente il ruolo delle organizzazioni aggregative (cooperative e associazioni dei produttori), la trasformazione alimentare presenta carenze qualitative, mancano gli strumenti e i servizi per la individuazione di nuovi prodotti.

D'altra parte per queste produzioni è fondamentale il *coordinamento della produzione con il mercato*. La Pac-garanzia, da questo punto di vista, ha certamente gravi responsabilità nell'aver limitato le possibilità di successo di questa agricoltura. Essa ha innanzitutto premiato con prezzi più sostenuti le "commodities" standardizzate (generalmente capital-intensive e labour-saving), rispetto ai prodotti di "nicchia"¹. Inoltre ha stimolato la produzione di prodotti scadenti (si pensi al vino) rendendoli per anni artificialmente più competitivi di quelli ad alto livello qualitativo.

Il maggior limite è stato però che la politica di mercato della UE è stata *esclusivamente una politica dei prezzi*, mentre la politica di mercato che serve in questi casi ha una definizione più ampia. Essa consiste in un sistema di regole, di standard, di marchi di qualità e di garanzia, di aggregazione dell'offerta, di garanzia pubblica (o tramite le associazioni dei produttori) della qualità del prodotto, di politiche di marketing della qualità, di educazione del consumatore.

La riforma Mac Sharry non ha risolto il problema, innanzitutto perché essa ha riguardato finora solo le colture COP, che pesano in Italia *solo 18%* della Plv delle coltivazioni (contro 27% di patate e ortaggi; 12% di vino, 6% di olio d'oliva; 21% di frutta e agrumi)². Anzi il problema si è aggravato a causa della competizione ancora più forte tra le prime colture e tutte le altre³. Le compensazioni, inoltre, essendo concesse sulla base delle rese medie regionali, indipendentemente dalle quantità e qualità prodotte, hanno spinto verso una agricoltura con *minor impiego di input chimici*, ma anche *meno attenta alla buona esecuzione delle pratiche agronomiche*: soprattutto nel caso delle oleaginose si produce solo per avere titolo alla compensazione, infatti la produzione è altrimenti in perdita⁴. Ciò è particolarmente importante perché in

¹ Forse è il caso di insistere sulla questione della varietà delle produzioni mediterranee: non solo la lista dei prodotti è molto più ampia e gli ordinamenti produttivi più complessi, ma ogni prodotto si presenta sul mercato con numerose varietà: si pensi ai vini, ma anche agli ortaggi e alla frutta.

² Si consideri anche che il peso degli allevamenti sul complesso della Plv agricola: 39%, è molto inferiore rispetto alla media nord europea.

³ Favorita ulteriormente dalla svalutazione della lira (circa il 30% dal 1993 ad oggi) che ha praticamente annullato la prevista discesa dei prezzi in Ecu. D'altra parte, gli attuali alti prezzi mondiali determinano una condizione di eccezionale redditività in particolare dei cereali.

⁴ Ad esempio, per un ettaro di girasole si ricavano dalle vendite 1,4 milioni di lire a fronte di 2,6 milioni di costi; solo l'integrazione compensativa di 1,8 milioni rende la coltura profittevole tanto da aver soppiantato altre colture nelle ultime annate agrarie. Vasco Boatto, *Quando i conti tornano*,

Italia *il problema agricoltura-ambiente ha due facce*: nella Valpadana è prevalentemente determinato, come in gran parte dell'Europa centro-settentrionale dagli eccessi della chimica agraria e dal problema dello smaltimento dei rifiuti animali, mentre nella collina centro-meridionale esso è il risultato della *sovra-meccanizzazione* e della *semplificazione degli ordinamenti produttivi* (fino alla monocoltura) con conseguenze sulla tenuta dei versanti (frane) e sul controllo delle acque (alluvioni). In questo senso, la permanenza di una agricoltura guidata da obiettivi di lungo termine costituisce di per se stessa una garanzia dell'equilibrio ambientale.

La soluzione è quindi quella di un superamento (o comunque di un contenimento) della politica della compensazione delle colture COP (generalmente capital-intensive e labour-saving) e contemporaneamente di una rapida e definitiva riforma delle OCM relative ai prodotti mediterranei sulla base della definizione molto più estesa di politica di mercato sopra adottata. La politica delle strutture e quella volta alla valorizzazione dell'ambiente debbono peraltro stimolare l'imprenditorialità soprattutto giovanile, favorire l'integrazione orizzontale e verticale delle imprese e, soprattutto, promuovere la formazione di una rete di servizi per la valorizzazione della qualità dei prodotti.

1.3. Modelli di sviluppo rurale integrato, “Terza Italia” e sviluppo diffuso

Le possibilità di successo di questa agricoltura sono d'altra parte legate anche alle *relazioni tra agricoltura e ambiente economico complessivo*: sono numerose le esperienze cosiddette di “sviluppo diffuso” nelle quali l'economia agricola si è fortemente integrata allo sviluppo della piccola e media impresa, dell'artigianato, del turismo decentrati in ambiente rurale. Questo tipo di sviluppo decentrato non è un fenomeno episodico. Nella letteratura economica si parla di “Terza Italia” per designare quelle aree territoriali che, pur non appartenendo alle tradizionali polarizzazioni dello sviluppo del Nord concentrato e del Sud assistito dai trasferimenti pubblici, sono state protagoniste di notevoli progressi nei decenni recenti⁵. Il successo della moda italiana ad esempio non dipende solo dal “Marchio Italia” o dalla genialità di Valentino, Armani, Benetton. Esso si basa anche e decisamente su un sistema decentrato sul territorio rurale di migliaia di medie, piccole e piccolissime imprese⁶. Le loro relazioni con l'agricoltura sono notevolissime: origine agricola degli imprenditori, scambio di fattori produttivi e di prodotti dall'agricoltura e viceversa, residenzialità diffusa, relazioni sociali.

L'economia di *distretto integrato*, dove si è realizzata, ha consentito di rivitalizzare i piccoli centri urbani e di collegarli con la campagna in un rapporto di interscambio reciproco. Il punto di forza di questo modello è nell' **integrazione** e nella sua **flessibilità**, che può essere garantita anche nel lungo periodo se i settori mantengono le caratteristiche che li rendono complementari ed in buon

Terra e Vita, n.4, 1996.

⁵ Punto di forza di questa economia è soprattutto la sua capacità di resistere e reagire prontamente nel corso delle fasi negative del ciclo economico.

⁶ Il fenomeno riguarda tanti altri settori, a volte anche ad alto contenuto tecnologico e di innovazione: meccanica, calzature, mobili, oreficeria, artigianato tipico, ecc.. Esso è diffuso in diverse regioni italiane e soprattutto nel Nord-Est e nel Centro.

rapporto con la natura e il territorio. Ma questo implica che gli aggiustamenti nell'agricoltura, come negli altri settori, non possono essere lasciati semplicemente al mercato. Il mercato infatti potrebbe, come spesso è successo, spingere l'agricoltura verso ruoli passivi e di sfruttamento speculativo della sua fertilità (es.: la monocoltura di rapina guidata dagli interessi di breve termine delle imprese conto-terziste, la semplificazione degli ordinamenti produttivi attraverso il part-time, l'accelerazione dei processi di invecchiamento delle campagne, ecc.). Il mercato potrebbe anche orientare le attività industriali a localizzarsi nelle aree rurali solo fintanto che in esse siano presenti condizioni (come l'eccesso di lavoro) tali da consentire bassi costi e alta competitività, per poi fuggire altrove una volta equiparate le condizioni sociali e sfruttate le opportunità di breve termine.

Perseguire per la maggior parte delle aree rurali italiane l'alternativa qui indicata è ovviamente un compito estremamente complesso: il disegno di politica agraria deve evidentemente essere articolato regionalmente, dove va attentamente programmato e controllato. Esso comunque delinea una strategia nella quale, con il contributo decisivo della politica dello sviluppo rurale, è possibile individuare uno scenario evolutivo di lungo periodo (economico e ambientale) *stimolato e regolato dall'operatore pubblico, ma sostanzialmente guidato dal mercato*.

L'alternativa è che il mercato, non regolato, elimini gli imprenditori agricoltori, come sta avvenendo, stimolando sulle terre una attività speculativa e di breve periodo, operata da conto-terzisti, o da part-timers interessati marginalmente all'agricoltura. Sarebbe questa una competizione perdente sotto il profilo economico e con pesantissimi riflessi ambientali. Le dimensioni di questo rischio sono già visibili in termini di frane ed alluvioni (diffuse in tutte le zone argillose dell'Appennino), di impoverimento del paesaggio agrario, di erosione dei suoli, di perdita di sostanza organica, di inquinamento delle falde acquifere. Queste si accompagnano alla perdita di coesione sociale e di omologazione ai valori ed agli stili di vita importati.

Ne conseguirebbe comunque la necessità di intervenire con un costosissimo sostegno pubblico a scopo compensativo o di riparazione dei danni ambientali.

Occorre dunque che sia chiaro che per più della metà del territorio italiano esistono solo due alternative.

*O l'intervento pubblico è **preventivo** e volto:*

- a vitalizzare le notevoli potenzialità di mercato costituite dalla scelta dell'integrazione e della qualità;*
- a curare il mantenimento dell'equilibrio e della complementarità tra i settori produttivi e la sostenibilità ambientale.*

*Oppure esso dovrà essere **successivo**, e certamente non meno costoso, per rappezzare i disastri ambientali e sociali e per l'assenza di soluzioni di mercato.*

2. Lo scenario complessivo della politica agraria

2.1. Perché i finanziamenti della Pac-orientamento spesso non vengono pienamente utilizzati in Italia?

Caratteristica sistematica della applicazione in Italia della politica comunitaria di orientamento è la sua lentezza e parzialità. I tempi di introduzione delle politiche strutturali in Italia sono lunghissimi, gli iter procedurali per la loro attuazione altrettanto allungati. Spesso l'Italia finisce, per queste ragioni, con il non utilizzare i finanziamenti comunitari a disposizione.

Questo fenomeno è presente fin dall'inizio della Pac-orientamento: ha infatti caratterizzato l'applicazione delle direttive socio-strutturali del 1972, recepite con legge nazionale nel 1975 e diventate operative nelle regioni nel 1978⁷. Ma da allora, tutti i regolamenti hanno sofferto di notevoli ritardi applicativi e di applicazioni parziali⁸. Il fenomeno è evidente anche nel caso della applicazione del regolamento 2052/88: i dati consuntivi al 1993 mostrano che, nonostante i volumi di risorse a disposizione non fosse certo relativamente più elevato in Italia che altrove, il rapporto pagamenti/impegni nel corso del quadriennio 1989-93 è stato sistematicamente più basso in Italia che in tutti gli altri Paesi dell'UE⁹.

Quadri Comunitari di Sostegno - Realizzazione 1989-93 Rapporto % tra pagamenti e impegni

	Media UE		Italia	
	Totale	Feoga	Totale	Feoga
Obiettivo 1	85.2%	84.4%	73.1%	60.4%
Obiettivo 2	74.0%		59.6%	
Obiettivo 5b	75.2%	73.5%	61.4%	56.4%

Le ragioni sono ovviamente molteplici. Certamente la numerosità delle imprese e dei beneficiari dell'intervento rende spesso difficile organizzare, raccogliere ed evadere tutte le richieste¹⁰. Inoltre l'organizzazione burocratica è spesso carente.

Ma il motivo principale delle difficoltà applicative va ricercato in tre caratteristiche peculiari della politica agraria italiana.

1) La prima deriva dal differente criterio di selezione adottato dalle politiche strutturali interne e rispetto a quello delle politiche comunitarie. Nella individuazione del beneficiario dell'intervento le prime hanno sempre privilegiato lo *status*, le seconde il *progetto*. Infatti la selezione si fonda in Italia sul possesso

⁷ Molte risorse sono rimaste inutilizzate.

⁸ Si consideri ad esempio la direttiva 268/75 sulle aree svantaggiate. Tenendo conto che essa è stata introdotta quando ancora la Cee era composta da sei Paesi, si può affermare che fosse indirizzata in particolare a compensare le difficoltà di gran parte dell'agricoltura italiana. A più di 15 anni dalla sua applicazione, le aree svantaggiate coprono in Italia circa la stessa quota di superficie (52%) che nella UE (54%) e, ad esempio, in Germania (53%), ma le indennità compensative pagate sui potenziali beneficiari sono molto inferiori (Italia: 10%, UE: 27%, Germania: 59%). A. Bonnet, P. Coulomb, H. Delorme, V. Mechineau, D. Perraud, *Le financement des politiques socio-structurelles dal la Cee*, Groupe transferts, INRA/CERI-Engref, 1993.

⁹ The Implementation of the Reform of the Structural Funds in 1993 - Fifth annual report

¹⁰ Questo riguarda anche la politica di integrazione di prezzo: ad esempio, i produttori di olio di oliva sono circa un milione e mezzo.

di connotati formali: la proprietà della terra, le risultanze anagrafiche, la residenza. Inoltre spesso conta anche l'appartenenza ad un'area politico sindacale¹¹. In Europa invece è stato sin dall'inizio proposto un modello alternativo basato sempre su un *progetto* (un programma, un piano). Il “piano di sviluppo aziendale” della direttiva 159/72, il “piano di miglioramento materiale” del regolamento 797/85 e 2328/91, i “programmi integrati mediterranei”, i “piani di sviluppo” dei regolamenti 2052/88 e 2091/93, i programmi Leader, ecc..

2) La seconda peculiarità italiana, conseguente dalla prima, consiste nella *semplicità* delle procedure necessarie per accedere alle politiche nazionali: esse mirano infatti ad una utilizzazione diffusa¹². Le procedure previste dalle politiche comunitarie appaiono invece *relativamente complesse*. Si tenga conto peraltro che per redigere i piani e programmi e per realizzarli manca il sufficiente addestramento e, non di rado, si è manifestata una notevole diffidenza nei confronti delle procedure della Pac¹³.

3) Infine, l'intervento in Italia è stato sempre *frammentario*: il sostegno è previsto per l'accesso a singoli fattori¹⁴. Il fatto di non considerare l'impresa nella sua globalità, ha agevolato l'accesso al sostegno pubblico alle imprese relativamente meglio strutturate (quelle alle quali mancava ad esempio solo la meccanizzazione o solo la stalla), mentre ha reso difficile, e spesso impossibile, l'accesso alle imprese e ai territori con gravi ritardi strutturali. La mancanza poi di piani regionali e zionali¹⁵, ha spesso fatto mancare il quadro di riferimento macroeconomico e le infrastrutture complementari agli investimenti privati.

Si consideri inoltre che, a differenza che in altri Paesi UE, il ritardo strutturale in Italia è generalizzato¹⁶. Se quindi si tiene conto che, fino a tutti gli anni Ottanta, la quantità di risorse Pac orientamento a disposizione è stata particolarmente ridotta, mentre erano ingentissime le risorse nazionali, si comprende come la “moneta cattiva” della politica agraria nazionale abbia cacciato la “buona” proveniente, non senza difetti, dalla Comunità.

L'assenza di programmazione e di selezione della politica agraria italiana è stata denunciata ripetutamente. Essa è stata anche riconosciuta ufficialmente più volte. In particolare l'istituzione delle Regioni nel 1970 aveva aperto ampie aspettative, ma la parziale regionalizzazione della materia agricoltura e la mancanza di una legislazione quadro ha di fatto riproposto a livello regionale la visione centralistica e burocratica del Ministero. L'art. 117 della Costituzione affida la materia agricoltura alle Regioni, ma la regionalizzazione della politica

¹¹ E' questo il caso della notevole spesa devoluta non sempre efficientemente, e talvolta anche clientelariamente, alla cooperazione.

¹² Le ragioni di questa politica sono ovviamente anche politico-elettorali: la “politica a pioggia” non seleziona e non affronta alle radici i problemi strutturali, ma massimizza il sostegno elettorale delle campagne. In questa attività di mediazione, il ruolo dei sindacati agricoli, è stato importante.

¹³ Ciò riguarda sia gli agricoltori, che la burocrazia, che i rappresentanti politico-sindacali nelle campagne.

¹⁴ In assenza di un piano, l'impresa era chiamata a presentare domande separate per ogni investimento le fosse necessario: la terra, il trattore, l'irrigazione, la stalla, ecc..

¹⁵ Si consideri che l'Italia presenta un panorama agricolo molto diversificato: in letteratura si parla sovente delle “100 agricolture” che sarebbero presenti nel Paese.

¹⁶ Ciò è stato evidenziato con le direttive socio strutturali del 1972: gran parte dell'agricoltura italiana era così al di sotto del reddito comparabile che risultava impossibile in tempi medi raggiungere tale livello.

agraria è solo in parte compiuta. Il conflitto Centro-Periferia è aperto, tanto che nel 1994 si è svolto un referendum per l'abolizione del Ministero dell'Agricoltura richiesto da 10 Regioni (su 15). Il Ministero è stato soppresso (oltre il 70% di voti a favore), ma poi di fatto ricostruito con un nuovo nome MIRAAP (legge 491/1994). Così lo scontro di fatto ha prodotto una distribuzione della spesa più favorevole alle Regioni alle quali spettano almeno l'80% delle risorse disponibili.

Il carattere di fondo è questo: la politica agraria italiana di fatto non ha mai attribuito all'imprenditore agricolo il ruolo di soggetto centrale dello sviluppo dell'agricoltura. Essa è stata inoltre una politica centralistica e non programmata. In questo senso essa si è posta spesso in conflitto con la Pac-orientamento e, date le proporzioni della spesa, ha finito con il prevalere. Questo atteggiamento ha anche impedito all'Italia di svolgere un ruolo determinante nella definizione dei modelli organizzativi della vecchia e della nuova Pac. Ciò ha reso ancora più difficile applicare le riforme in Italia, una volta approvate.

E' interessante aggiungere a questo riguardo come la riforma Mc Sharry abbia determinato un collegamento diretto tra reddito agricolo ed efficienza amministrativa. Il disaccoppiamento ha come conseguenza che il reddito agricolo dipende ora sia dalla concorrenza tra le imprese su mercati non più protetti, che dalla efficienza dei sistemi amministrativi incaricati di gestire le compensazioni.

2.2. Un quadro globale della politica agraria in Italia prima della riforma

Obiettivo di questo paragrafo è di illustrare come una analisi degli effetti della PAC vada svolta all'interno di una visione globale dell'intervento pubblico in agricoltura: essa infatti costituisce una leva molto importante ma i suoi effetti si aggiungono a quelli delle politiche nazionali e regionali. Il consolidamento della spesa e delle agevolazioni verso il settore agricolo in Italia fornisce le seguenti risposte.

Le risorse destinate al settore sono particolarmente ingenti (52,4% del valore aggiunto)¹⁷. La ripartizione è la seguente:

Consolidato delle risorse finanziarie della politica agraria in Italia Composizione percentuale

PAC			40,3%
di cui:	garanzia	34%	
	orientamento	6,3%	
Agevolazioni tributarie e contributive			27,2%
di cui:	tributarie	17,3%	
	previdenziali	9,9%	
Spesa nazionale e regionale			32,5%
di cui:	Ministero e centrali	6,6%	
	Regioni	25,9%	
Totale			100,0%

¹⁷ Media 1990-92, Fonte: Inea, Annuario dell'Agricoltura Italiana, 1994.

Tutto il sostegno all'agricoltura effettuato attraverso le misure agevolative (tributarie e previdenziali) sfugge in gran parte alla competenza dei responsabili della politica agraria (per le questioni tributarie: Ministero delle Finanze; per quelle contributive: Ministero del Lavoro). Il peso del Ministero dell'Agricoltura è comunque molto più rilevante di quanto non appaia dai dati, infatti è centralizzata tutta la spesa degli interventi comunitari di garanzia (attraverso l'Aima, che è l'istituto preposto all'intervento comunitario) e una consistente parte della spesa delle Regioni viene trasferita (con vincoli) dal bilancio del Ministero.

Le destinazioni dell'intervento pubblico sono le seguenti:

Destinazione delle risorse di politica agraria in Italia
Composizione percentuale

Sostegno agli investimenti	15,0%
Aiuti all'acquisto beni e servizi intermedi	9,9%
Agevolazioni carburanti	6,9%
Aiuti alla trasformazione agro-alimentare	5,9%
Sostegno delle produzioni	40,4%
Aiuti al reddito	22,1%
Totale	100,0%

Come è facile verificare, gran parte della spesa non è finalizzata ad obiettivi diversi dal generico sostegno al reddito o direttamente (esenzioni fiscali) o attraverso il sostegno dei prezzi (ed ora delle compensazioni)¹⁸. Significativa è l'incentivazione all'uso delle macchine tramite l'abbattimento del prezzo dei carburanti. Molto scarse sono invece le risorse destinate a sostenere la trasformazione strutturale e infrastrutturale, così come la fornitura di servizi. Per questi motivi, la politica agraria in Italia può essere complessivamente giudicata una politica passiva di trasferimento.

Si aggiunga inoltre che una notevole parte dell'intervento viene percepita da categorie e classi sociali diverse dagli imprenditori agricoli: 49% del sostegno Aima (Pac garanzia) è incassato dall'industria agro-alimentare. Le esenzioni tributarie invece vanno soprattutto a beneficio dei proprietari fondiari¹⁹. Il sostegno agli input non convenzionali infine (formazione, assistenza tecnica, contabilità agraria, ecc.) va in gran parte a beneficio delle organizzazioni di categoria, che sono chiamate ad erogare i corrispondenti servizi agli agricoltori, ma i cui livelli qualitativi, sovente, non corrispondono alle risorse impiegate, anche per la carenza di coordinamento e controllo.

Quanto alla distribuzione della spesa della Pac per prodotti, essa è fortemente squilibrata. Mentre per alcuni prodotti la spesa PAC garanzia sostenuta dall'Aima supera addirittura la Plv: è il caso dei Semi oleosi (111.3%) o

¹⁸ Date le caratteristiche tecniche di queste politiche, il sostegno al reddito è in entrambi i casi progressivo.

¹⁹ D'altra parte, anche gran parte della spesa genericamente destinata all'azienda sulla base di generici requisiti formali tende a traslare all'indietro verso i proprietari dei fattori di produzione ad offerta più rigida. Questo vale anche per le politiche di sostegno dei prezzi e dei redditi.

del Tabacco (129.9%); in altri casi è particolarmente ridotta: Ortofrutticoltura (5.9%), Vitivinicoltura (14.6%)²⁰:

Lo squilibrio si riflette in una distribuzione sbilanciata anche dal punto di vista geografico: i benefici tendono a concentrarsi sempre più al Nord, dove l'agricoltura, come detto, è strutturalmente più dotata e competitiva.

La squilibrata distribuzione è caratteristica anche della spesa strutturale della Pac. Paradossalmente la spesa per investimenti si concentra al Nord, mentre quella per gli aiuti al reddito è piuttosto indirizzata all'agricoltura meridionale.

Regolamenti comunitari socio-strutturali
Somme complessive liquidate nel periodo 1989-91 (miliardi di lire 1990)

	Investimenti		Trasformazione		Aiuti al reddito		Servizi	
	Mrdi	%	Mrdi	%	Mrdi	%	Mrdi	%
Nord	463.0	56.9	153.6	40.8	272.7	18.2	62.5	71.3
Centro	285.5	35.1	79.2	21.0	288.5	19.2	8.9	10.1
Sud	64.6	7.9	143.4	38.1	930.0	61.9	16.4	18.7
Totale	813.0	100.0	376.4	100.0	1501.0	100.0	87.7	100.0

Ciò dipende certamente dalla competizione, più forte al Sud che al Nord, delle facili politiche nazionali rispetto alle difficili politiche comunitarie. Ne consegue che, per l'agricoltura italiana non è sufficiente che l'Unione Europea definisca una buona PAC. Occorre anche che questa venga implementata correttamente e tempestivamente e che tale implementazione sia controllata e valutata. E' necessario inoltre che sia attivato un processo di convergenza delle politiche nazionali (e regionali) con quelle europee.

In conclusione, la Pac è solo una parte della politica agraria in Italia. Se essa non si integra con le politiche nazionali e regionali, può essere in gran parte inefficace.

Quello che il caso italiano consente inoltre di dimostrare è che l'effetto complessivo delle politiche non dipende solo dalla scelta di indirizzi corretti, ma anche dal complesso processo di implementazione. Se in particolare la spesa non viene analizzata e controllata, essa può di fatto orientarsi verso obiettivi diversi da quelli originari o essere inefficiente.

2.3. Le prospettive dopo la riforma Mac Sharry e la riforma dell'intervento strutturale

Varie circostanze lasciano intravedere un possibile cambiamento di scenario all'inizio degli anni Novanta.

Alcune sono riconducibili al cambiamento dello scenario istituzionale e della rappresentanza sociale nelle campagne: la crisi di alcune istituzioni chiave del potere centralistico nelle campagne²¹ e la perdita di peso politico delle

²⁰ Media 1990-93. Fonte: F. Sotte, P. Bernacconi, "La spesa dell'Aima, Studio per il consolidamento dei flussi finanziari di politica agraria in Italia (1983-1992)", in: R. Finuola (a cura), La spesa pubblica in agricoltura, Inea, 1995.

²¹ Tra queste il fallimento della potentissima Federazione Nazionale dei Consorzi Agrari, e la crisi economica di moltissime cooperative, incapaci di reggersi sul mercato in assenza del cospicuo

principali organizzazioni agricole hanno determinato una pressione al ribasso sulla spesa agricola nazionale e regionale²². Anche le agevolazioni fiscali e soprattutto quelle contributive sono state rapidamente ridotte. Queste circostanze stanno indebolendo significativamente (in termini di risorse disponibili) la politica agraria nazionale e regionale.

Certamente, comunque, la Pac-orientamento, dopo la riforma dei fondi strutturali ha assunto un peso molto più rilevante: intanto perché le risorse a disposizione sono cresciute²³, e poi perché l'approccio regionalistico e de-settorializzato della politica di sviluppo integrato ha risposto ad un bisogno di coordinamento assolutamente rilevante nelle aree rurali. D'altra parte, i principi base dell'intervento comunitario (articolazione degli interventi per *programmi*, *partenariato* e *compartecipazione*; *addizionalità*; *sussidiarietà*, ecc.) hanno attivato uno sforzo di adeguamento, a pena di esclusione dai benefici, che costituisce una assoluta novità. E' ancora presto per tirare dei bilanci ed i primi dati sull'attivazione delle politiche comunitarie segnalano ancora la presenza di inevitabili ritardi (soprattutto per la difficoltà incontrata da alcune Regioni per far fronte alle quote di finanziamento loro spettanti). Ma i segnali di un rinnovato impegno sembrano inequivocabili.

Naturalmente la riuscita delle politiche comunitarie dipende da diverse circostanze: innanzitutto dalla progressiva convergenza delle politiche nazionali e regionali verso il modello fondato sulla programmazione regionale e zonale e su programmi di trasformazione delle imprese tempestivamente controllati. Fondamentale a riguardo è il monitoraggio dei rendiconti non solo ai fini delle istruttorie, ma anche soprattutto per misurare l'efficienza e l'efficacia delle misure messe in atto. L'attività di monitoraggio e di controllo della gestione degli interventi comunitari deve estendersi anche a valutare il grado di coordinamento delle politiche comunitarie con quelle regionali e nazionali.

C'è comunque anche una questione di volumi di spesa. Se in futuro le risorse comunitarie saranno ancora concentrate nella compensazione e non sarà operata una redistribuzione verso le politiche di orientamento e di valorizzazione delle qualità, sarà ben difficile mutare significativamente l'attuale scenario.

3. Quale lezione dal caso italiano?

La questione sostanziale che credo emerga dall'esame del caso italiano a confronto con quelli di altri Paesi europei (soprattutto nord-europei) è quella della straordinariamente maggiore **complessità**. Il problema dello sviluppo rurale non è tanto (semplicemente) quello di individuare forme di contenimento delle externalities negative sul piano ambientale prodotte da un'agricoltura competitiva o, all'opposto, di studiare forme di compensazione per garantirsi la produzione di

sostegno pubblico del passato.

²² Si tenga presente che il debito pubblico in Italia ha raggiunto il volume record del 120% del Prodotto interno lordo. Ciò ha costretto le amministrazioni statali ad operare numerosi tagli tanto che attualmente il settore pubblico presenta un avanzo primario, al netto degli interessi sul debito pubblico.

²³ Nella stessa direzione operano peraltro anche le misure di accompagnamento, soprattutto quelle del Regolamento 2078/92, anch'esso partito con difficoltà, ma molto promettente.

public-goods ambientali da agricoltori altrimenti fuori mercato²⁴. Il problema maggiore è quello di individuare una politica, o meglio un mix di politiche, volte a suscitare energie imprenditoriali tali da attivare il mercato, che potenzialmente esiste, ma mancano le condizioni perché si attivi spontaneamente. L'alternativa è che si debba intervenire con generalizzate politiche compensative e di indennizzo dei danni economici e ambientali il cui costo sarebbe proibitivo se generalizzato a gran parte del territorio italiano.

La soluzione è, appunto, lo sviluppo rurale integrato²⁵, fondato sulla complementarità tra i settori economici e, quando i prodotti agricoli e industriali sono quality-oriented, anche tra economia e ambiente. In questo caso è necessario uno stretto coordinamento tra azione del mercato e azione dello Stato ai vari livelli dell'azione politico-amministrativa: Comunitario, Nazionale e Regionale.

Occorre infine prendere atto che lo sviluppo equilibrato non è garantito una volta per tutte, ma va gestito e implementato dinamicamente: ne consegue che assume particolare importanza l'attività di monitoraggio sia dell'evoluzione del sistema (economico e ambientale), che dell'efficienza e dell'efficacia delle misure politico-amministrative adottate.

Se i termini del problema italiano, come presentati in questo lavoro, sono accolti; e se gli orientamenti proposti sono condivisi, rimane ancora una domanda. Si tratta di una questione di rilevanza solo italiana, o essa ricorre in altri Paesi della UE? Ci sono peraltro degli aspetti del caso italiano che possono costituire elemento di riflessione anche per individuare modelli e strategie di sviluppo rurale integrato anche nei Paesi dell'Europa centro-orientale?

²⁴ In questi casi, a rigore non sarebbe neanche corretto usare il termine "sviluppo rurale integrato". Innanzitutto perché non c'è una vera integrazione, e poi perché nel primo lo sviluppo economico c'è già ma vanno evitati alcuni suoi effetti, mentre nel secondo l'obiettivo non è tanto di sviluppo quanto di conservazione e di mantenimento.

²⁵ In questo caso il termine è invece particolarmente appropriato.