

Quanto costa la politica agricola in Italia? Chi ne beneficia? C'è coerenza con gli obiettivi del Governo?

di Franco Sotte

Spesa e agevolazioni: una misura del consolidato

Quanto costa al contribuente la politica agricola? Una risposta viene fornita dall'Istituto Nazionale di Economia Agraria (Inea). Sommando i pagamenti complessivi effettuati nel 1996 dall'Unione Europea (prevalentemente attraverso l'Aima¹), dal Ministero delle politiche agricole (Mipa) e dalle Regioni, alle agevolazioni Iva, Irpef, Ici, previdenziali e contributive e all'abbattimento delle accise sull'acquisto dei carburanti, si ottiene una stima (tabella 1) di 27.169 miliardi². Una somma che corrisponde al 51,5% del valore aggiunto settoriale.

In realtà altre componenti andrebbero considerate. Innanzitutto la spesa aggiuntiva di tutti gli altri enti che, per una ragione o l'altra, hanno competenze in materia di agricoltura. Uno studio degli anni Ottanta rilevava che oltre 900 enti pubblici hanno in Italia funzioni di spesa verso l'agricoltura³. Si consideravano nel conto alcuni altri Ministeri, come i Lavori pubblici e il Commercio con l'estero; enti nazionali, come il Consiglio Nazionale delle Ricerche, l'Enea, l'Ice; istituzioni distribuite a livello regionale o sub-regionale, come gli Enti o le Agenzie di sviluppo agricolo, le Camere di Commercio, le Province, i Consorzi di Bonifica, le Comunità montane.

Si dovrebbe poi ancora aggiungere la spesa di funzionamento degli Assessorati regionali all'agricoltura, in gran parte stipendi, ricompresa sotto la rubrica "Amministrazione generale" dei bilanci regionali. Secondo una stima si tratterebbe di altri 1.500 miliardi circa⁴.

¹ Azienda per gli Interventi nel Mercato Agricolo.

² INEA (1998), *Annuario dell'agricoltura italiana*, Volume LI, Roma.

³ G. Orlando (1984), *La politica agraria italiana attraverso l'analisi della spesa pubblica*, Franco Angeli, Milano.

⁴ F.Sotte (a cura) (1997), *Spesa pubblica e agricoltura*, Associazione "Alessandro Bartola" - Clua Edizioni, Ancona.

Il cittadino è infine chiamato a contribuire come consumatore, attraverso le maggiorazioni di prezzo frutto delle politiche di sostegno dei mercati attuate per molti prodotti: primo di tutti il latte, ma anche la carne bovina, lo zucchero, i cereali, ecc. L'OCSE stima questa tassa invisibile con un indicatore, il *Consumer Subsidy Equivalent*. Il suo valore per l'Unione Europea nel 1997 è stato stimato pari al 25% del valore complessivo dei consumi di prodotti agricoli⁵.

La progressiva contrazione del sostegno

Di per sé, che al settore primario vengano destinate ingenti risorse rispetto al suo peso nell'economia non deve sorprendere. All'agricoltura sono erogate somme comparabili o anche maggiori in tutti i principali Paesi europei e negli altri paesi sviluppati. Non a caso la principale fonte di risorse per l'agricoltura italiana è il Fondo Europeo di Orientamento e Garanzia (Feoga), al quale l'Unione Europea affida il compito di finanziare la Politica Agricola Comune (Pac).

Esso assorbe circa metà del bilancio comunitario e, specie negli ultimi anni, dopo la cosiddetta riforma Mac Sharry del 1993, il beneficio italiano si è ridotto. All'Italia infatti, che ha un valore aggiunto agricolo maggiore di quello francese (25,9 miliardi di Ecu, contro 23,6) ed una agricoltura complessivamente più debole, è riservata una quota della torta europea, il 12,6%, molto inferiore al 22,5% della Francia⁶.

D'altra parte, a valori deflazionati, il conto consolidato delle risorse destinate all'agricoltura italiana sta subendo con gli anni un deciso ridimensionamento. La figura 1 mostra come sia la spesa complessiva che le agevolazioni si siano decisamente e sistematicamente ridotte dal 1987, quando il totale aveva raggiunto 39,6 mila miliardi ed una quota pari al 60,6% del valore aggiunto.

Sono soprattutto le agevolazioni a contrarsi. In cinque anni, confrontando la media triennale 1994-96 con quella 1989-91, sono scese mediamente del 24,5%. Il fenomeno ha riguardato tutte le voci: Iva: -39,2%, Irpef: -20,7%, previdenza: -28,4%; al passaggio dall'Ilor all'Ici l'agevolazione è scesa addirittura del 74,4%. Solo sui carburanti il trattamento di favore per gli agricoltori sarebbe cresciuto del 7% nel periodo considerato.

⁵ OECD (1998), *Agricultural Policies, Markets and Trade: Monitoring and Evaluation*.

⁶ Inea (1998), *Rapporto sulle politiche agricole dell'Unione Europea - 1997*, Roma.

La spesa complessiva è comunque anch'essa scesa nello stesso periodo del 13,8%. Ma mentre i pagamenti di origine comunitaria sono rimasti sui livelli dell'inizio degli anni Novanta, quelli interni si sono maggiormente contratti (Mipa: -29,4% e Regioni: -18,3%).

La distribuzione del sostegno

La tabella 2 presenta una disaggregazione delle risorse agricole per grandi destinazioni.

La principale, alla quale è destinato il 40,7% del totale, riguarda l'aiuto alle singole produzioni (ammassi, interventi di mercato, compensazioni, ecc.). A questo fine, oltre alle agevolazioni sull'Iva, è destinata soprattutto la spesa comunitaria. E' interessante a proposito tentare una disaggregazione della spesa Aima per gruppi di prodotti e rapportare questo valore alla relativa produzione lorda vendibile⁷. I risultati sono sorprendenti soprattutto per il tabacco e per le produzioni di semi oleosi (soia, girasole, ecc.): in media nel triennio 1994-96 il sostegno è stato addirittura superiore al valore alla produzione (160% e 115,5% rispettivamente). Ma anche per altre produzioni il peso della spesa sulla Plv è consistente: zucchero: 80,6%, olio d'oliva: 55,3% (però in calo rispetto al 71,5% di cinque anni prima), cereali: 56,1% (in consistente crescita dopo la riforma Mac Sharry e l'introduzione delle compensazioni). Per gli altri prodotti prevalentemente mediterranei, ortofrutta e vino, invece il rapporto è molto basso: rispettivamente: 5,5% e 13,7%. Così è anche basso per i prodotti degli allevamenti, come latte e prodotti caseari: 6,3% e prodotti zootecnici: 5%, ma per questi la spesa si concentra nei Paesi dove le eccedenze prevalentemente si formano, non in Italia che è l'unico Stato membro a presentarsi decisamente deficitario. Per questa caratteristica i consumatori italiani, sui quali grava l'onere dei prezzi maggiorati, sono tra i finanziatori degli allevamenti d'oltralpe.

Il paradosso della spesa così consistente per alcuni prodotti e talvolta superiore alla Plv ha più di una spiegazione. Innanzitutto i beneficiari dell'intervento non sono solo gli agricoltori, ma anche le imprese agro-alimentari, collocate a valle dell'agricoltura, alle quali va gran parte del beneficio⁸. D'altra parte, ai trasferimenti si som-

⁷ F.Sotte, D.Trasatti (1999), *La politica dell'Aima attraverso l'analisi della spesa*, Associazione "Alessandro Bartola", in corso di pubblicazione.

⁸ In media, nel quadriennio 1993-96, il 30,8% della spesa complessiva erogata dall'Aima è stata percepita da beneficiari appartenenti alla filiera agro-alimentare a valle dell'agricoltura. La stessa quota era ben più elevata (intorno o superiore al

ma anche il costo amministrativo e dei controlli che l'Aima sostiene per la gestione della politica. Infine, dopo la riforma della Pac del 1992, gli alti prezzi di mercato di alcuni prodotti sono stati abbassati introducendo un sistema di "compensazioni" erogate direttamente all'agricoltore. Così, mentre prima il sostegno era contenuto nel prezzo, ora si aggiunge ad esso. E' il caso dei cereali, in particolare del grano duro, o delle oleaginose, come il girasole. Per questi prodotti la compensazione comunitaria raggiunge e supera il ricavo dal mercato.

Il sostegno delle produzioni attraverso i prezzi peraltro non resta completamente nelle mani degli agricoltori neanche quando questi ne siano i percettori diretti. Infatti, come ogni manuale di economia insegna, l'integrazione di prezzo induce un aumento della domanda di fattori di produzione e quindi dei loro prezzi in relazione alla rigidità della rispettiva offerta. L'integrazione quindi trasla a monte in particolare a beneficio della terra verso la quale si riflette in rendita gran parte dell'intervento comunitario⁹.

Così, grossolanamente, si può affermare che i primi due quinti del totale delle risorse della politica agricola vanno a stimolare la produzione soprattutto di *commodities* e di prodotti a destinazione industriale, a basso valore aggiunto e basso contributo occupazionale. Mentre non si può associare questa spesa ad un rapporto positivo con l'ambiente, il paesaggio e lo sviluppo rurale, se non altro per l'incentivo alla semplificazione degli ordinamenti produttivi che ne consegue e per il fatto che nessun rilievo assume il modo in cui l'agricoltura viene esercitata, essa stimola un atteggiamento speculativo e rivolto al breve termine da parte degli imprenditori, più rivolto a "coltivare il contributo" che a servire la domanda e i gusti dei consumatori attraverso la competizione di mercato. Essa finisce in gran parte per traslare a vantaggio della rendita fondiaria e per favorire, a valle dell'agricoltura, il sistema agro-alimentare.

50%) prima che la riforma Mac Sharry introducesse le compensazioni dirette. F.Sotte, D.Trasatti, op.cit.

⁹ Essendo le compensazioni calcolate ad ettaro e con riferimento alla resa media regionale, la relazione del sostegno con la rendita è ancora più esplicita. Non a caso gli affitti si commisurano alla compensazione: l'Inea rileva ad esempio che l'affitto di un ettaro a seminativi nella media collina con cereali delle Marche è passato da 500 a 950 mila lire tra il 1994 (primo anno della riforma) al 1997.

Le altre destinazioni del sostegno

Il secondo orientamento delle risorse di politica agricola, per una quota del 25,7%, consiste nell'aiuto genericamente rivolto ad accrescere i redditi degli agricoltori. L'importo corrisponde al 16,8% del risultato lordo di gestione dell'agricoltura ed è assicurato attraverso più vie. La principale consiste nel trattamento previdenziale e contributivo di favore, che in linea di principio si può supporre abbia carattere redistributivo: i maggiori vantaggi vanno ai percettori di redditi minori e in effetti a beneficiarne è soprattutto l'agricoltura a più alta intensità di lavoro, soprattutto quella meridionale.

Ad essa si aggiunge un'altra componente, quella conseguente allo specifico regime Irpef. I benefici dell'imposizione diretta su base catastale hanno carattere progressivo: l'imposta dovuta non varia al variare del reddito e quindi il risparmio di imposta è tanto maggiore quanto più alto è lo scaglione del contribuente. L'aiuto generico al reddito aveva forse delle motivazioni quando l'agricoltura occupava larghe masse di contadini poveri e su di essa si scaricava l'ineguaglianza, il disagio sociale, la disoccupazione di un modello di sviluppo dualistico centrato sul settore industriale. Ma gli anni Cinquanta e Sessanta sono passati. Se esistono ancora aree di povertà e disagio nelle campagne, ne esistono altrettante ed anche più esplosive ai margini delle città; e non è con le politiche settoriali, agricole o industriali, che i problemi vanno risolti, ma con politiche sociali e con programmi integrati a medio-lungo termine e investimenti per lo sviluppo economico e l'occupazione.

Solo un terzo del totale delle risorse va al finanziamento di tutte le politiche rimanenti. Così al sostegno degli investimenti è destinato il 15,3% delle risorse totali, per un'incidenza del 21% sugli investimenti fissi lordi dell'agricoltura. Agli aiuti alla gestione va il 13,7% del totale rappresentato soprattutto dal risparmio di accise sui carburanti (il 46,7% del loro costo al lordo dell'agevolazione), mentre il sostegno all'acquisto degli altri fattori di consumo (mangimi, concimi, sementi, medicinali, ecc.) è più contenuto: l'8,1% dei consumi intermedi. La spesa a favore della trasformazione e della commercializzazione dei prodotti agricoli, tradizionalmente destinata al finanziamento, soprattutto in conto gestione, delle cooperative e delle associazioni rappresenta il 1,9%¹⁰. Infine le somme destinate esplicitamente alla ricerca ed alla

¹⁰ Questa è l'unica componente verso la quale si sia verificato un significativo ridimensionamento rispetto alle altre destinazioni: all'inizio degli anni Novanta essa raccoglieva il 5,9% delle risorse totali.

sperimentazione ed ai servizi per lo sviluppo raccolgono quote relativamente irrisorie: rispettivamente 1% e 1,7%.

E' evidente che alcune componenti di questo terzo gruppo (soprattutto investimenti strutturali, servizi per lo sviluppo e ricerca) sono cruciali per una agricoltura di imprenditori, inserita nel mercato e competitiva. Esse hanno invece un peso del tutto secondario nell'utilizzo delle risorse pubbliche. D'altra parte, l'aiuto alla gestione che dovrebbe preconstituire le convenienze economiche per l'impiego di input a basso impatto ambientale e premiare gli agricoltori per i servizi di interesse collettivo che scelgono di rendere all'ambiente, al territorio, al paesaggio, e che il mercato non remunera, sono concentrati nell'incentivazione al consumo energetico.

I limiti di "Agenda 2000"

In questo quadro va valutata la riforma della Pac proposta nell'ambito di "Agenda 2000", i cui regolamenti attuativi sono stati adottati lo scorso marzo. Nella parte preliminare del documento si sottolineano le peculiarità del cosiddetto *Modello agricolo europeo* da perseguire nei prossimi anni. L'Europa, si afferma, deve "puntare ad una agricoltura competitiva, sempre più capace di affrontare il mercato mondiale senza dover ricorrere artificialmente a sovvenzioni, sempre meno tollerate sul piano internazionale". Essa deve caratterizzarsi per "metodi produttivi sani, rispettosi dell'ambiente, atti a fornire prodotti di qualità che soddisfino le esigenze dei consumatori". L'agricoltura europea, si riconosce infine, è "poliedrica e ricca di tradizioni" e la sua finalità "non è solo produrre, ma anche salvaguardare la varietà del paesaggio e mantenere in vita comunità rurali vivaci e attive, capaci di generare occupazione"¹¹.

Di conseguenza, si sostiene, la politica agricola deve essere "più semplice e comprensibile" ed "in grado di spiegare chiaramente che le spese che essa occasiona sono giustificate in quanto permettono di adempiere le funzioni che la società si aspetta dagli agricoltori"¹².

Ma questi orientamenti certamente innovativi e condivisibili non trovano affatto riscontro nelle soluzioni operative. Esse infatti, non innovando rispetto alla precedente riforma del 1993, ripropongono la scelta della riduzione dei prezzi delle produzioni maggiormente protette (cereali, oleaginose, carne bovina e latte) compensa-

¹¹ Commissione Europea (1998), "Agenda 2000", *Proposte della Commissione – Quale avvenire per l'agricoltura europea. Relazione esplicativa.*

¹² Ibidem.

ta da un incremento dei già costosissimi pagamenti diretti di tipo compensativo. Di fatto, si perpetua così un oneroso sostegno alle produzioni continentali, tipiche di una agricoltura standardizzata e monocolturale, ad alto livello di capitalizzazione e a bassa intensità occupazionale. Le indennità ad ettaro di fatto si traducono in un premio alla rendita fondiaria a scapito dell'impresa e degli imprenditori.

Al contrario, le produzioni di qualità, intensive di lavoro e ad alto valore aggiunto, quali quelle mediterranee, continuano ad essere discriminate e in posizione marginale. Analogamente, allo sviluppo rurale e alle misure di accompagnamento agro-ambientali viene riservata una dotazione di spesa inferiore al 10% del totale.

Come si evince dalla scheda a fianco, la delegazione italiana guidata dal Ministro dell'agricoltura De Castro ha ottenuto un indubbio successo nella fase finale dei negoziati. Ciò nondimeno va rilevato il pesante difetto di origine della riforma.

Essa peraltro, riproponendo ed ampliando una forma di protezione "accoppiata" alla produzione, pone l'Europa in una posizione di debolezza nella prospettiva della imminente ripresa delle trattative per il rinnovo degli accordi commerciali Gatt/Omc. D'altra parte, questa Pac rappresenta un ostacolo all'allargamento dell'Unione: una automatica estensione dei pagamenti compensativi agli agricoltori dell'Est sarebbe ovviamente improponibile per ragioni pratiche e di bilancio, ma altrettanto impossibile sarebbe un suo mantenimento a beneficio dei soli agricoltori dell'Ovest.

Il quadro di riferimento a livello nazionale

In campo nazionale, d'altra parte, il processo di regionalizzazione della spesa agricola sembra svolgersi nel segno del risparmio di risorse. Mancano ancora dati a riguardo, ma i primi segnali lasciano intendere che le Regioni stiano contraendo i propri stanziamenti. Finché era il bilancio centrale a finanziare l'agricoltura con leggi di settore a destinazione vincolata, le Regioni chiedevano più risorse per l'agricoltura, ma ora che la competenza del finanziamento è nelle loro mani, la spesa agricola entra in competizione con tutte le altre spese regionali e spesso si contrae. La forza di pressione degli interessi agricoli organizzati è peraltro molto inferiore nelle sedi regionali di quanto non lo fosse una volta a livello centrale.

Realisticamente dunque non c'è da aspettarsi un futuro roseo in termini di finanziamento pubblico all'agricoltura. Il problema è allora quello di riflettere sulla destinazione e sull'utilizzo delle ri-

sorse della politica agraria. Questo esercizio serve sia per suggerire soluzioni orientate alla razionalizzazione dell'intervento, sia per cercare motivazioni convincenti da opporre ai tentativi di operare ulteriori tagli. Serve poi anche per consentire all'Italia di presentarsi in Europa con una sua proposta di politica agricola e di sviluppo rurale che finora è sistematicamente mancata.

Recentemente il Governo e le organizzazioni agricole hanno siglato un *Accordo di programma per l'agricoltura* indicando tre priorità fondamentali per la “nuova questione agricola”: “riequilibrio territoriale, rilancio dell'occupazione e sostenibilità ambientale”. Lo stesso documento ribadisce la “centralità della figura professionale dell'imprenditore”¹³. Ma, alla luce dell'analisi della spesa e delle agevolazioni, la politica agricola in Italia, come in Europa, mostra di servire ben altre priorità.

E' allora tempo di una profonda riforma degli strumenti di intervento e di una redistribuzione della spesa e delle agevolazioni. Si tratta di un impegno difficile e coraggioso. Dietro alla vecchia politica agricola si sono coagulati interessi difficili da riorientare. D'altra parte i migliori imprenditori sono stati essi stessi spinti verso scelte oggi non più sostenibili.

Parallelamente al decentramento della politica agricola alle Regioni, sono attualmente in corso la riforma del Mipa e quella dell'Aima. Non si tratta soltanto di ridefinire opportunamente gli assetti amministrativi. Il compito è più complesso e radicale. Quello di mettere a punto nel contempo e senza titubanze una nuova politica agraria, trovando le forme per correggere le profonde distorsioni di quella precedente.

¹³ “Piattaforma programmatica sul piano di rilancio dell'agricoltura” sottoscritta dal Governo e da Confagricoltura, Coldiretti e Cia, Supplemento ad Agrisole, 23-29 aprile 1998.