

A. Bartola, F. Sotte

La proposta Mc Sharry: un'occasione da non perdere

1. Premessa

Questa breve riflessione sul "documento Mc Sharry", risponde all'obiettivo di portare un contributo al confronto tra ricercatori proposto da De Filippis e Salvatici nell'ultimo numero della "Questione agraria" (#). L'analisi prende lo spunto da alcune constatazioni ormai largamente accettate: i prezzi agricoli europei sono troppo elevati, le politiche dei prezzi, attuate soprattutto per tutelare i redditi dei produttori, hanno sostanzialmente mancato l'obiettivo e le rettifiche in corso da quasi un decennio, oltre che presentarsi sempre più complesse e difficili da gestire, mostrano chiari segni di inefficienza e di inefficacia. Una decisa svolta nella Pac è ormai improcrastinabile ed in questo senso il progetto Mc Sharry deve essere giudicato senz'altro positivamente considerandolo un coraggioso tentativo di uscire dalle secche del

"... 'gradualismo congiunturale': (...) quell'approccio pragmatico di basso profilo, talvolta fino ai limiti della spregiudicatezza, che ha fatto della flessibilità... e della capacità... di 'usare' l'emergenza e gli interessi in gioco il suo punto di forza nel gestire la difficile sopravvivenza della Pac".

Il rilancio del confronto per una riforma "forte" della Pac è d'altra parte anche una condizione per la ripresa di una analisi della politica agraria che lungi dall'adagiarsi sui rassicuranti ma riduttivi schemi del passato, si dia il compito di affrontare la "questione agraria" come essa si presenta in termini del tutto nuovi, interrelati e complessi, in Europa ed in Italia alle soglie del nuovo millennio. Non bisogna ovviamente nascondersi in queste circostanze il problema dei soggetti politici che potrebbero farsi promotori di un nuovo modello di politica agraria (#). Ma non sarebbe neanche corretto considerare la proposta Mc Sharry una novità improvvisa e velleitaria: essa infatti mantiene l'impostazione di fondo di un noto documento, proposto sul finire degli anni Sessanta, alla cui elaborazione parteciparono fra l'altro il noto economista Kaldor ed il nostro Rossi Doria (#).

2. Motivi del sostegno dei prezzi agricoli

Critiche ed apprezzamenti alla proposta Mc Sharry possono essere avanzati solo dopo aver brevemente richiamato i motivi che hanno condotto al sostegno dei prezzi ed analizzato le conseguenze che presumibilmente deriverebbero all'Europa ed all'Italia dal suo progressivo smantellamento e quindi dalla pura e semplice accettazione delle tendenze in atto a livello mondiale.

Il sostegno dei prezzi agricoli può essere considerato come un progetto politico volto ad evitare:

- che il costo della ristrutturazione collegato allo sviluppo economico (#) sia fatto pesare sulle sole spalle dei produttori agricoli,
- che ad esso si cumulino gli effetti negativi della difficile convivenza di forme di mercato differenti: concorrenza in agricoltura contro oligopolio altrove.

Sul primo punto si deve solo ricordare che l'agricoltura, proprio perché produce beni primari, è il settore che per primo sperimenta gli effetti dell'eccesso di risorse che in un sistema di mercato si allocano seguendo le convenienze individuali. Il processo di trasferimento, come ben noto, è per sua natura lento e di lunga durata per cui i soggetti che, loro malgrado, ne sono coinvolti sono chiamati a subire le conseguenze. Bloccare il declino dei prezzi agricoli significa, d'altro canto, rallentare il processo di ristrutturazione e quindi creare le condizioni per l'eccesso di produzione. La tendenza in questione si salda con le diverse reazioni che producono i settori che operano nei vari mercati quando sono investiti dall'innovazione tecnologica. Come visualizzato nella figura 1, i settori concorrenziali (schematicamente: agricoltura), specie se in fase di declino, tendono a trasferire i benefici del progresso tecnico, consistenti nella diminuzione dei costi unitari, sul sistema sociale mediante riduzione dei prezzi, mentre i settori oligopolistici (schematicamente: industria), specie quelli dove sono rilevanti le innovazioni di prodotto e le differenziazioni produttive, in un primo momento innalzano il proprio livello dei profitti e poi, per effetto della contrattazione sindacale trasferiscono parte del surplus sui salari (#). Come ben noto nei sistemi dominati dagli oligopolisti la stessa crescita salariale (che si estende inevitabilmente ai

settori concorrenziali) è indispensabile per la salute del sistema che, altrimenti, perderebbe dei colpi sul lato della domanda. Il minor grado di "appropriabilit..." sotto il profilo privatistico dei benefici dell'innovazione tecnologica da parte degli operatori del settore agricolo rispetto a quelli industriali determina evidentemente delle conseguenze sulla "domanda" di innovazioni. Beneficiando dell'innovazione in termini di extra-profitti soltanto nel breve periodo e tenendo conto anche del rischio, gli agricoltori mostrano un interesse all'innovazione più contenuto, accompagnato anche da una più ridotta capacità di accumulazione (#).

Il sostegno dei prezzi agricoli si presenta pertanto come intervento necessario perché, lo squilibrio settoriale dei redditi non si spinga oltre i limiti necessari ad una fisiologica ristrutturazione delle economie in sviluppo. Da un punto di vista strettamente operativo il sostegno in questione deve pertanto essere inteso come una azione volta a provocare una artificiale estensione degli effetti del prevalere delle condizioni di oligopolio nel settore concorrenziale.

Questo ampliamento presenta per alcuni problemi pratici. Il primo deriva dal fatto che, mentre l'oligopolio industriale può mantenere più elevati i prezzi controllando l'offerta-produzione ed utilizzando tutte le possibili barriere che impediscono l'ingresso di altre imprese, l'impresa atomistica, almeno fino a quando le organizzazioni dei produttori non riusciranno a controllare autonomamente il mercato ed a limitare l'entrata, dipenderà

dall'amministrazione dei prezzi realizzata a livello centrale dall'operatore pubblico. Una difficoltà è questa che si accresce nei settori appunto maturi, quando le variazioni positive della produttività superano abbondantemente quelle della domanda finale, e nei settori che producono commodities.

Il secondo problema è tipico dei processi produttivi agricoli. I costi di produzione in questo caso dipendono non solo dalla scala produttiva delle imprese, ma anche dalla qualità delle risorse irriproducibili nonché, dalle condizioni storiche e culturali delle varie aree. L'intreccio profitti-rendite è nel settore primario molto stretto e nelle situazioni in cui il contratto di affitto è poco diffuso non è neppure proponibile alcun metodo coerente di stima dell'uno distinto dall'altro.

La terza complicazione è connessa alla struttura dell'occupazione nel settore che presenta fortissime concentrazioni nelle classi di età anziane. Ci rallenta il turnover in un periodo di tempo che può essere anche molto lungo, determinando conseguenze negative sia sui redditi degli stessi lavoratori anziani (per i quali è impossibile di fatto cambiar mestiere), che per i lavoratori giovani i quali non riescono a dimensionare le proprie imprese sopra i livelli minimi necessari a garantire stabilità ed efficienza.

Last but not least, la quarta complicazione deriva dalla presenza in agricoltura di una profonda diversificazione strutturale che interessa imprese impegnate nelle stesse produzioni e che si riflette in una netta differenziazione delle funzioni di costo.

La protezione realizzata attraverso i prezzi produce infatti effetti differenziati tra le imprese. Per alcune esso si configura come puro sovrapprofitto. Si tratta di quelle localizzate nelle aree migliori, con minori problemi strutturali e con una struttura tecnologica capital-intensiva e labour-saving, che utilizzano i sovrapprofitti generati dal sostegno per l'accumulazione alla quale consegue l'abbassamento dei costi e l'ulteriore aumento dei profitti (tra queste imprese è parte consistente di quel 20% che riceve l'80% del sostegno).

La stessa protezione è invece insufficiente per garantire ad altre imprese, peggio localizzate, con seri problemi strutturali e ancora con eccesso di lavoro, sia l'accumulazione, che la sussistenza in condizioni di equità. La loro difficoltà è ulteriormente aggravata (almeno in Italia) dall'assenza di una offerta adeguata di tecnologie e servizi labour-intensive e capital-saving di cui quest'ultime avrebbero principalmente bisogno.

La miscela della rigidità fondiaria e del lavoro, della diminuzione dei prezzi relativi agricoltura/industria (nonostante il sostegno) e dell'offerta tecnologica orientata prevalentemente verso le innovazioni di processo e l'aumento delle rese unitarie spinge le imprese al tentativo di recuperare profitto tramite l'aumento delle rese attuando l'effetto macroeconomico della produzione di ulteriori eccedenze.

3. Conseguenze dell'allineamento dei prezzi agricoli

E' illusorio credere che una volta realizzato l'allineamento dei prezzi europei sui prezzi mondiali i problemi dell'agricoltura europea siano definitivamente risolti. Altrettanto illusorio è ritenere che possano esistere misure capaci di chiudere definitivamente la questione (è il caso della proposta dei bond) fino a quando non saranno gli stessi produttori (dei vari agrosistemi) a controllare efficacemente l'offerta globale. Il riallineamento e la possibile dinamica successiva vanno invece discusse molto attentamente tenendo conto dei principi economici e delle condizioni socio-culturali che caratterizzano le aree rurali. Una volta realizzato l'allineamento quali potranno essere le tendenze dei prezzi mondiali? Ci sono molte ragioni che lasciano prevedere che il tragitto successivo sarà governato dal sistema agricolo preferito in termini sia di risorse irriproducibili che di condizionamenti sociali e strutturali: il Nordamerica con le grandi imprese che possiedono di immense spazi e di grandi potenzialità tecnologiche imporrà inevitabilmente il suo modello produttivo. Importare questo modello senza interporre mediazioni e condizionamenti non significa solo aprire il sistema agricolo europeo a sollecitazioni difficilmente gestibili sotto il profilo produttivo, ma soprattutto abbandonare l'originale tipologia che ha caratterizzato lo sviluppo di molte parti del vecchio continente ed in particolare dell'Italia e che ha nell'economia diffusa una risposta non solo economica ma anche culturale, sociale, e residenziale ai processi di concentrazione tipici appunto delle economie d'oltre oceano.

Nell'ultimo decennio, per allontanare i pericoli di abbandono di aree rurali importanti sotto il profilo socio-ambientale, si è sempre più frequentemente fatto riferimento alle due funzioni produttiva e protettiva dell'agricoltura a ciascuna delle quali sono associati specifici corollari di politica agraria. Tale impostazione dualistica se ha dato luogo a momenti molto interessanti per la Pac (#) non è priva di ambiguità sia per i motivi sopra ricordati sia per il fatto che dietro l'etichetta ambientale vengono celati giudizi definitivi sull'impossibilità di quelle aree a partecipare alla formazione del reddito e tendenze alla trasformazione dei produttori in consumatori puri.

4. Riallineamento dei prezzi agricoli: utilizzi alternativi del vantaggio competitivo

Il tema della sostenibilità ambientale, come d'altro canto quello della compatibilità internazionale, non deve pertanto essere considerato separatamente e con modalità subordinate a quello della produzione di ricchezza, ma venir affrontato unitariamente e frontalmente. Il processo di adeguamento dei prezzi può essere interpretato come l'utilizzo di un vantaggio competitivo che la Cee ha accumulato negli ultimi 20 anni: prezzi contenuti dei prodotti alimentari implicano all'esterno più competitività extragricola e all'interno maggiore potere di acquisto; in entrambi i casi la domanda globale ne verrebbe tonificata con effetti benefici sull'occupazione e sul tasso di crescita (#).

Spendere totalmente quel vantaggio in questa direzione, come sembra auspicare molti liberisti, significa rinunciare a porre le basi per affrontare i temi ambientali e le potenzialità inquinanti dell'agricoltura moderna. Infatti nelle aree più fertili di pianura continuerebbe il massiccio impiego di mezzi chimici ed in quelle di collina e montagna si assisterebbe ad un potente spinta verso la cessazione delle coltivazioni e degli allevamenti con pesanti effetti sulla tenuta dei centri rurali (#).

Impiegare con gradualità ed in chiave strategica quel vantaggio competitivo usandone una parte per aggredire direttamente gli effetti inquinanti dovuti al massiccio impiego di prodotti chimici e per spingere verso tecniche ed ordinamenti produttivi ecologicamente sostenibili sembra più che opportuno. Altrettanto opportuno è continuare a mantenere adeguate barriere che tutelino il sistema agricolo europeo da repentine oscillazioni sui mercati internazionali, creando nel contempo le condizioni per la crescita delle qualità delle produzioni e l'orientamento delle innovazioni verso tecnologie efficienti e, nello stesso tempo, sostenibili per il suo modello storico culturale ed il suo ambiente. In altre parole, il controllo dell'offerta pur lasciando un margine alla riduzione delle superfici agricole (forestazione e produzioni di beni non alimentari) dovrebbe imboccare con decisione il sentiero della qualità e della sanità delle produzioni alimentari, della differenziazione delle produzioni.

Restano tuttavia aperti due quesiti cruciali. il primo, al centro del dibattito sulla politica comunitaria dai tempi della Conferenza di Stresa, si riferisce a quale debba essere concretamente il livello dei prezzi che non perturbi eccessivamente il mercato mondiale e quindi non crei freni sviluppo dell'agricoltura dei Pvs e possa essere sostenuto a livello Gatt (#); il secondo, anch'esso molto presente nei dibattiti sulla Pac e letteralmente esploso ne#gli anni Ot#tanta, riguarda le misure di accompagnamento che devono essere attuate una volta che la rete protettiva dei prezzi sia stata abbassata. Il documento Mc Sharry propone una soluzione a questi difficili quesiti: esprime l'ineludibilit... di una forte ri#duzione dei prezzi (riferiti ad alcuni settori chiave) ma senza pretendere di abbassarli fino ai livelli mondiali e prospetta delle misure collaterali e di accompagnamento si#curamente molto interessanti. Queste in estrema sintesi pos#sono essere cos# raggruppate:

- misure volte a perequare i redditi,
- misure rivolte alla tutela dell'ambiente,
- misure dirette alla tutela dei lavoratori anziani.

5. La perequazione dei redditi

Le misure perequative dei redditi riconoscono che il so#stegno dei prezzi ha condotto la Comunit... alla paradossale situazione secondo cui sono i consumatori (soprattutto delle fasce pi- povere) a finanziare nei fatti i produttori agri#coli delle fasce pi- ricche. Questa sperequazione si # cumu#lata a quella connessa con le spese del bilancio comunitario veicolate, con meccanismi diversi, nella stessa direzione.

Per risolvere il dilemma ed invertire la tendenza ven#gono proposte graduazioni delle misure di compensazione col#legate alla Sau ed un set aside articolato su tre ampiezze azien#dali (espresse in Sau). E' a questo punto che, a nostro av#viso, nascono i problemi in quanto, anche se i parametri sa#ranno definiti in sede Cee con la massima precisione, gli interventi saranno pur sempre gestiti caso per caso e sar... necessario mettere in azione strumenti normativi prima (si parla di differenziazioni regionali) ed amministrativi poi che richiedono una qualit... ed un'efficienza non certo comune nella nostra struttura politico-burocratica.

Si consideri inoltre che la gestione concreta di quelle politiche implicher... l'impiego sul territorio europeo di de#cine di migliaia di controllori chiamati, fra l'altro, a vi#gilare affinch, una risorsa non sia impiegata. Alla distru#zione delle eccedenze si sostituirebbe un altrettanto grave (stavolta invisibile) distruzione dei frutti del lavoro umano. Il set aside va giudicato negativamente non solo perch, determina un aumento delle rendite o perch, promuove una cattiva abitudine a vedere premiata l'inattivit..., o an#cora perch, suscita litigiosit... e insinua potenziali virus della corruzione, ma proprio perch, impone ad organi dello Stato di svolgere compiti esattamente opposti a quelli isti#tuzionali. Infatti professionalit... che si sono formate in funzione del sostegno produttivo verrebbero di fatto utiliz#zate per controllare che non si produca o che si rispettino norme produttive molto minuziose (#). Ma # possibile perequare i redditi mediante misure ammi#nistrative? Innanzitutto bisogna prendere atto che esiste#ranno pur sempre differenze nei redditi di lavoro-im#presa: collegate alle varie scale produttive, alla struttura per classi di et... degli addetti all'agricoltura e, soprat#tutto, alla diversa qualit... delle risorse irriproducibili. Esse rappresentano barriere difficilmente eliminabili nel breve-medio termine.

D'altra parte, gli interventi perequativi non dovreb#bero essere concepiti ad hoc e soprattutto dovrebbero inter#venire non nella fase di produzione della ricchezza, bens# in quella dell'utilizzo dei redditi ottenuti. Quando le norme perequative toccano l'unit... produttrice finiscono per inter#ferire sui meccanismi decisionali e sui calcoli di conve#nienza per cui la loro applicazione conduce inevitabil#mente a dilemmi equit... contro efficienza che preludono, al di l... delle difficult... gestionali, o all'abbassamento del tono competi#tivo del sistema di imprese o alla riduzione in#giustificata della base produttiva. La perequazione dei red#diti nelle economie di mercato # realizzata mediante stru#menti fiscali che pertanto devono essere usati anche nel settore primario senza ricercare metodi e canali specifici.

In questo senso riteniamo che sia preferibile prevedere riduzioni meno accentuate dei prezzi accompagnate per• da una rigorosa estensione anche all'agricoltura dell'imposizione diretta, piuttosto che operare tagli dra#stici

dei prezzi compensati da restituzioni di quanto le imprese hanno precedentemente perduto, distribuite in modo iniquo, ed attuate con modalità estremamente complicate e difficili da gestire.

6. Ambiente e prepensionamenti

Più laconiche ma ugualmente interessanti sono nel documento Mc Sharry le misure volte alla tutela dell'ambiente. Anche se bisognerebbe avere ancor più coraggio e coerenza, potessero comparire, accanto al volontariato contrattuale delle attuali misure, valide sicuramente per le aree sfavorite in termini di risorse naturali, esplicite norme rivolte, come si dice in economia, ad "internalizzare" le esternalità...

Anche le norme a tutela della posizione dei coltivatori anziani sono ancora vagamente definite e rischiano di rimanere a livello di intenzioni. A questo riguardo tuttavia l'esperienza delle famose direttive socio-strutturali (prepensionamento ed indennità compensativa) non lascia prevedere successi eclatanti. Un esito di questo genere non sarebbe poi tanto negativo per l'ambiente, dal momento che sono spesso proprio i coltivatori anziani i più capaci a mediare tra le esigenze delle tecnologie moderne ed i ritmi della natura in una agricoltura a basso impatto ambientale.

Il ruolo dei coltivatori anziani in funzione della tutela dell'ambiente potrebbe anzi essere orientato nella direzione opposta a quella contenuta nel documento Mc Sharry: poiché, per i lavoratori con più di 55 anni si prospettano poche occasioni di lavoro fuori dal settore primario, tanto vale far perno su di essi per raggiungere le finalità ambientali richiamate nel documento. Anche in base a queste considerazioni comunque non appare condivisibile l'orientamento a impegnare gli agricoltori o i proprietari fondiari a non utilizzare le superfici.

7. Il caso Italia

Una questione toccata in precedenza, impiego di misure amministrative anziché, dello strumento fiscale nella perequazione dei redditi, merita a nostro avviso, un ulteriore approfondimento riferito al caso specifico del nostro Paese.

Il massiccio affidamento a misure amministrative porrebbe al centro del successo competitivo (chiave di successo) dei vari sistemi agricoli, la struttura chiamata a gestire concretamente i nuovi compiti. L'esperienza passata (direttive comunitarie, Pim, riforma dei fondi strutturali) mostra chiaramente come, al di là dei tentativi di copertura dell'insuccesso realizzato dall'Italia, l'amministrazione dell'agricoltura sia nel complesso piuttosto inefficiente ed inefficace specie nelle regioni con agricoltura più difficile. Ora, se anche i ricavi dei produttori agricoli dovessero dipendere per quote consistenti da misure amministrative, non è difficile prevedere l'enorme stress reddituale che dovrebbe essere subito dalle imprese agricole di questo Paese. Quanto sostenuto in precedenza sul rapporto prezzi redditi e quindi sulla necessità di procedere con cautela combinando le riduzioni dei prezzi a manovre di tipo fiscale, diviene per il futuro della nostra agricoltura, una questione di sopravvivenza. A questo punto per noi ci si imbatte su un'altra "politica agraria", non sufficientemente considerata dagli economisti agrari italiani, che potremmo chiamare protezionismo fiscale. Di essa beneficiano tutti gli agricoltori di questo Paese.

Tale protezionismo, che riguarda tanto l'imposizione indiretta, quanto quella diretta, quanto ancora la sicurezza sociale, prima o poi sarà messo in discussione vuoi per ragioni interne (lotta all'erosione-evasione fiscale, riduzione del deficit pubblico) (#), vuoi per ragioni esterne, trattandosi pur sempre di misure di politica agraria che possono essere facilmente accusate di violare la regola della "fair competition".

In questo senso l'Italia non dovrebbe ulteriormente indulgere nella realizzazione dell'uguaglianza di trattamento fiscale nei confronti degli altri paesi comunitari e realizzare una completa trasparenza di tutte le condizioni nel momento in cui esistono ancora margini di manovra: sarebbero gravi le conseguenze interne di allineamenti fiscali effettuati dopo una eventuale riforma della Pac. Le organizzazioni di categoria, specialmente quelle in cui prevalgono i piccoli-medi agricoltori, dovrebbero in questo caso aver il coraggio di proporre il disaccoppiamento della politica fiscale da quella dei redditi: il protezionismo fiscale come quello attuato via prezzi, favorisce nettamente solo le grandi imprese. Si consideri inoltre che, in questo momento,

in Italia la terra è considerata bene rifugio anche per questo speciale trattamento fiscale. Non sfuggono le notevoli conseguenze dell'eliminazione di tale privilegio sia sulla mobilità fondiaria che sulla struttura dei tassi di interesse.

Si tenga infine presente che se nella Cee (con l'adesione italiana) si è preferita fin qui la strada di una politica che si è tradotta in una redistribuzione regressiva della ricchezza a danno delle parti più deboli del settore primario è perché, quella era una politica certamente inefficiente, ma che metteva d'accordo tutti gli interessi (nel mondo variegato dell'agricoltura, nei rapporti Cee-Usa, nei rapporti tra agricoltura e resto della società e dell'economia). Naturalmente ciò non significa che quella politica fosse efficiente o equa, ma essa consentiva un equilibrio tra i vari interessi in gioco, tenuto conto dei rapporti di forza.

Adesso lo scenario dell'agricoltura è cambiato e con esso sono mutati i rapporti di forza, per cui concretamente si pensa a cambiamenti anche rilevanti assumendo che possano non mancare il sostegno politico e la compatibilità con altre politiche. Questo però è un problema di cui tenere debito conto. Anche per evitare di perdere di vista i veri e più gravi problemi dell'agricoltura europea ed italiana, che sono quelli delle aree interne collinari e montane, del Mezzogiorno, del lavoro e dell'impresa, e solo in seconda battuta quelli delle aree più ricche e naturalmente più competitive, della pianura, della proprietà fondiaria.

Questa sembrerebbe una constatazione superflua se non fosse che ancora oggi nelle preoccupazioni di tanti responsabili della politica agraria e delle organizzazioni agricole (ad anche di molti economisti agrari), e probabilmente per la maggiore capacità di rappresentanza politica, c'è prima la "polpa" e poi l'"osso".

8. Ingredienti per un modello alternativo

Per fornire un contributo al quesito centrale posto dall'articolo di De Filippis e Salvatici, riguardante i possibili ingredienti di un modello alternativo, è necessario tener conto che il settore agricolo, collocato in una economia in sviluppo, costituisce il punto strutturalmente più debole. Le considerazioni avanzate in precedenza ci portano a sostenere che, fino a quando gli agricoltori saranno costretti a subire il mercato e ad assorbire le contraddizioni che si manifestano a tutti i livelli nelle economie sviluppate, la politica agraria sarà bloccata sull'alternativa tra eccedenze, da una parte, e redditi insoddisfacenti per le risorse impiegate, dall'altra. Nella prima direzione ci si muove quando le lobbies agricole hanno il sopravvento, nell'altra, quando a livello interno si fanno insopportabili le spese di bilancio e a livello esterno gli effetti negativi delle guerre commerciali.

Una politica alternativa dovrebbe creare le condizioni perché, siano gli agricoltori gli artefici del controllo dell'offerta nell'ambito di livelli pre-determinati di prezzo. Ovviamente tale obiettivo non è semplice, ma i sistemi economici dovrebbero perseguirlo con molta determinazione, attivando misure capaci di accrescere il potere contrattuale dei produttori all'interno delle filiere alimentari e di realizzare processi di integrazione da loro direttamente controllati.

Ci rendiamo ben conto che alcuni attuali avvenimenti lasciano chiaramente intravedere una tendenza opposta (crisi delle cooperative e crollo della Federconsorzi) ma, a nostro avviso, nel lungo periodo, o si realizzerà questo modello oppure si diffonderà quello alternativo: nel quale il settore primario si trasformerà in un sistema di imprese decentrate dipendente dalle scelte di un'industria alimentare (o della grande distribuzione) che attua autonomamente il controllo dell'offerta stabilendo nel contempo che cosa, quanto, come e dove produrre la materia prima.

La miscela Stato - mercato dovrebbe poi essere opportunamente definita. Lo Stato deve essere il portatore degli interessi generali del sistema e quindi anche del modello di agricoltura da realizzare, mentre al mercato spetta il compito di essere strumento efficace ed efficiente (in termini economici ed in funzione degli stessi obiettivi generali cui si è appena detto) nella funzione di allocazione delle risorse.

Il ruolo dell'operatore pubblico potrà essere efficace ed efficiente solo in un contesto di politica agraria-progetto come sostengono De Filippis e Salvatici o

di politica agraria-programmazione come da noi sostenuto in precedenti scritti sullo stesso argomento. Non è naturalmente questa la sede per riprendere e rilanciare i temi di un dibattito che ha interessato gli economisti agrari per molti anni e che in questo momento può apparire fuori moda, ma è questa la sede per definire con pretese di completezza tutti i possibili ingredienti che potrebbero far parte del nuovo modello. Più utile ci sembra invece proporre una sorta di schematizzazione delle tendenze di fondo che dovrebbero essere realizzate e delle misure che potrebbero essere attuate nel breve-medio termine per muoversi lungo quella direzione.

Le tendenze di fondo potrebbero essere così riepilogate:

- le protezioni di tutti i prodotti agricoli devono essere sensibilmente ridotte lasciando al mercato il compito dell'allocazione delle risorse nel settore e quindi la definizione dei prezzi relativi;
- la riduzione delle protezioni deve comunque essere realizzata in modo da salvaguardare le caratteristiche peculiari dei sistemi agricoli europei e le aree rurali più deboli: non sono proponibili allineamenti completi dei mercati interni sui livelli mondiali;
- la riduzione delle protezioni deve essere inoltre realizzata in modo da rendere possibile una adeguata politica dei prezzi dei fattori inquinanti (occasione da non mancare per internalizzare le esternalità delle produzioni agricole);
- il controllo dell'offerta deve essere affidato alle associazioni dei produttori;
- il problema dell'equità dei redditi agricoli deve essere affrontato mediante l'adozione delle procedure fiscali normalmente adottate negli altri settori;
- l'operatore pubblico deve minimizzare i propri interventi sull'orientamento dei mercati lasciando questa funzione alle imprese e concentrare le proprie risorse nell'individuazione dei sentieri tecnologici capaci di salvaguardare l'originalità tecnica, economica e storico-culturale dei diversi sistemi agricoli e nella creazione dei sistemi di servizi capaci di condurre gli stessi sistemi agricoli nei sentieri desiderati;
- l'apparato amministrativo facente capo al Ministero dell'agricoltura e/o alle regioni e agli Enti di sviluppo, dovrebbe essere liberato da procedure che non gli sono proprie (come quelle della perequazione dei redditi) ma anche da misure dirigistiche quali la gestione delle quote o dei sostegni tipo deficiency payment per occuparsi esclusivamente della messa in funzione delle misure di programmazione, coordinamento e controllo delle politiche agrarie, di stimolo, della fornitura di servizi alle imprese ecc.

Nel breve medio termine, cioè per intenderci nell'arco temporale in cui è collocato il documento Mc Sharry, si tratta di dare concretezza operativa alle prospettive di lungo periodo sopra richiamate realizzando specifiche misure di accompagnamento capaci, da un lato, di evitare grossi traumi all'agricoltura europea e, dall'altro, di creare le condizioni per la sua vitalità economica ed ambientale.

Le misure di accompagnamento dovrebbero tenere presente la necessità di compensare contemporaneamente i due effetti negativi che si manifesteranno sui redditi dei produttori a seguito della riforma:

- il primo è connesso con la riduzione dei prezzi dei prodotti agricoli,
- il secondo è dovuto all'aumento dei prezzi dei fattori inquinanti.

Nella ricerca delle modalità con cui tali misure compensative dovranno essere realizzate, si dovrebbe tenere presente sia la necessità di non alterare i meccanismi allocativi del mercato, sia di non assorbire risorse umane, istituzionalmente chiamate a svolgere funzioni tecniche, con compiti di natura meramente amministrativa e di controllo.

In pratica i punti principali da attuare potrebbero essere i seguenti:

1. la rete protettiva dovrebbe essere ridotta in maniera sensibile per tutti i prodotti agricoli, ma non ai livelli drastici definiti nei primi documenti della Commissione: si tenga presente che le riduzioni indicate contengono paletti sviste di natura economica (vedi punto 5); nella riduzione della rete protettiva spazi particolari dovrebbero essere assegnati alla definizione ed al rispetto di standard qualitativi;
2. i prezzi dei concimi azotati dovrebbero essere accresciuti in maniera sensibile mediante imposizioni fiscali indirette;
3. le compensazioni dovrebbero essere calcolate tenendo conto delle misure 1 e 2

di cui sopra ed applicate indipendentemente dagli ordinamenti produttivi ed in funzione della Sau; potrebbero essere ipotizzati (ma non necessariamente auspicati) livelli diversi di compensazioni fra paesi o fra regioni. Per l'Italia e per i paesi in cui l'imposizione diretta è simile a quella italiana (non è cioè collegata ai redditi effettivi, ma ai redditi medi dominicale ed agrario mentre manca di fatto di una imposta sui redditi di lavoro autonomo) è necessario utilizzare compensazioni decrescenti del tipo indicato nel documento Mc Sharry riferite comunque a tutta la superficie. Per tutti gli altri paesi non è necessario prevedere compensazioni decrescenti in quanto l'equità distributiva è realizzabile direttamente nel momento del pagamento delle imposte dirette (progressive);

4. le compensazioni sono attuate nel momento della dichiarazione dei redditi. In questo modo si attribuisce all'apparato fiscale un compito proprio anche in campo agricolo e si lasciano agli apparati dei Ministeri agricoli e delle Regioni le proprie funzioni tecnico-istituzionali. Nel caso italiano, fino a quando verrà attuato l'allineamento fiscale, in sede di dichiarazione dei redditi, accanto alle imposte da versare all'erario dovranno essere indicate le somme da riscuotere in ragione dell'applicazione delle misure di accompagnamento e di altre eventuali misure compensative e di aiuto al reddito. Poiché, il caso normale sarà costituito da utenti che chiederanno le proprie dichiarazioni dei redditi a credito, il sistema fiscale dovrebbe farsi carico di individuare ed adottare apposite corsie privilegiate che permettano rapide liquidazioni di questo tipo di crediti di imposta. Per gli altri paesi, dove anche gli agricoltori pagano le imposte sui redditi effettivi, il sistema è semplificato poiché, le compensazioni saranno prima considerate come entrate allo scopo di definire il reddito imponibile e l'imposta e poi come credito;

5. non sono necessarie misure tipo set aside, anzi bisognerà calibrare opportunamente le variazioni dei prezzi indicate in 1 e 2 con le compensazioni indicate in 3 per evitare che un numero eccessivo di aziende sia indotto a cessare del tutto l'attività agricola: tenendo presente che le compensazioni non collegate alle rese si configurano come riduzione di costi fissi, quando le medesime compensazioni sono particolarmente rilevanti è facile che le riduzioni dei prezzi superino il cosiddetto punto di chiusura dell'impresa.

6. sono comunque auspicabili studi appositi condotti per identificare semplici procedure di applicazione delle misure e per definire in maniera meno avventata le variazioni dei prezzi con relative misure di compensazione;

7. per evitare che l'incertezza sul futuro del settore primario si diffonda fra gli operatori agricoli soprattutto giovani e ne metta a repentaglio la competitività nel lungo termine, la riforma dovrebbe essere presentata con molta chiarezza sia negli obiettivi che nei tempi di realizzazione.

#. F. De Filippis, L. Salvatici, "La proposta Mc Sharry di revisione della Pac: un'occasione per discutere", La Questione Agraria, n.42, 1991.

#. Opportunamente De Filippis e Salvatici sottolineano come le forze progressiste e "di sinistra", quelle certamente più interessate ad operare per la definizione di un modello di politica agraria alternativo a quello esistente, non siano mai uscite, soprattutto nel recente passato da una "genericità... rassicurante quanto inconcludente".

#. P. Uri, (a cura), Un futuro per l'agricoltura europea, Rapporto di un gruppo di esperti: D. Bergmann, N. Kaldor, H. B. Krohn, J. S. Marsh, M. Rossi Doria, J. A. Schnittker, C. Thomsen, H. Wilbrandt, Franco Angeli Editore, Milano, 1971.

#. Di cui è massima espressione, come conseguenza della legge di Engel, la redistribuzione relativa delle risorse ed in particolare del lavoro dal settore primario al secondario e al terziario.

#. P. Sylos Labini, Problemi dello sviluppo economico, Universale Laterza, Bari, 1970; T. Cozzi, F. Zamagni, Economia politica, Il Mulino, Bologna, 1989.

#. Si tenga conto d'altra parte del fatto che la struttura atomistica delle imprese agricole le costringe ad un ruolo passivo rispetto all'offerta tecnologica i cui contenuti sono definiti dalle imprese (spesso multinazionali) produttrici dei fattori di produzione. Diversamente, le imprese oligopolistiche possono più agevolmente condizionare attivamente gli orientamenti tecnologici, o addirittura guidarli direttamente impegnando proprie risorse nella ricerca.

#. Come in particolare evidenziato ne: "Il futuro del mondo rurale e la riforma dei fondi strutturali".

#. A questo proposito si deve ricordare che i liberisti tendono a sopravvalutare gli effetti espansivi della riduzione dei prezzi agricoli. Molte simulazioni ottenute da modelli econometrici messi a punto a livello internazionale segnalano rilevanti riduzioni di redditi dei produttori agricoli accompagnate da trascurabili effetti sul benessere complessivo. Non senza effetti negativi sono i risultati che si determinerebbero nelle economie dei Pvs: la crescita di produttività e di reddito delle aree rurali si accompagnerebbe a maggiori difficoltà nei centri urbani ed industriali.

#. Cfr. G. Weinschenck, "Riduzione delle eccedenze e danno ambientale", La Questione Agraria, n.42.

#. Il livello dei prezzi va ovviamente aggiustato e ridefinito dinamicamente, tenendo conto sia delle esigenze interne, che degli effetti e delle reazioni che si determineranno sui mercati mondiali in conseguenza dell'abbassamento delle protezioni. Particolare attenzione va dedicata all'analisi delle conseguenze nei Pvs dove lo sviluppo dell'agricoltura è condizionato dalla presenza di prezzi agricoli relativamente elevati (oltre che dalla riconsiderazione dell'agricoltura nelle priorità economiche), ma la crescita dei prezzi agricoli si collega immediatamente ad una riduzione dei già bassi redditi reali, specie nelle aree urbane.

#. Si veda ad esempio il complesso calcolo delle unitarie bestiami per ettaro.

#. Non è esclusa la possibilità che sia dichiarata l'incostituzionalità delle norme fiscali vigenti nel settore.

#. Le nazionalizzazioni e le regionalizzazioni delle compensazioni favorirebbero inevitabilmente le aree con agricoltura più produttiva. L'Italia potrebbe richiedere l'applicazione di compensazioni calcolate a livello Cee in cambio dell'attuazione dell'allineamento fiscale ricordato nella nota 2.

#. Nel caso italiano dovrebbero essere studiate apposite procedure semplificative. I momenti fiscali tipici (pagamento degli anticipi e del saldo) potrebbero essere gli stessi in cui liquidare direttamente i "crediti" di imposta e le relative "anticipazioni".

#. Nel rapporto Mc Sharry non è chiaro se l'adozione delle misure richieda la verifica dell'utilizzo delle superfici delle aziende anno per anno o se la verifica stessa debba essere effettuata una tantum in un periodo iniziale per tutti gli anni successivi. Se quest'ultima fosse l'interpretazione giusta, applicando ad esempio i parametri del documento alle imprese della Rica contabilizzate nelle Marche nel 1988 e regionalizzando il calcolo della compensazione, con una resa media del frumento tenero di 44 q.li/ha si ottiene un valore di circa 750 mila lire ettaro. La media regionale del margine lordo (che come noto comprende pure il reddito di lavoro autonomo ed i costi fissi sostenuti dall'imprenditore in assenza di produzione) di un ettaro della stessa coltura è molto prossima a quel valore (990 mila lire) e, nello stesso

anno, numerose aziende dell'anconetano e del pesarese realizzavano margini lordi inferiori. Di fatto nel progetto Mc Sharry una parte del ricavo variabile è trasformato in ricavo fisso senza troppa cura delle conseguenze che si potrebbero determinare a livello di impresa. Ora se, come si fa nello stesso documento, le misure sono limitate ai soli cereali, oleaginose e proteaginoso tenendo conto dei vincoli produttivi già esistenti su latte, carne bovina e barbabietola da zucchero, ci si deve attendere un aumento di produzione di ortofrutticoli nelle aree pianeggianti ed una drastica riduzione dell'attività agricola nelle aree collinari e montane. In questo senso l'imposizione di quote di set aside è molto significativa in quanto lascia trapelare come la preoccupazione dominante degli estensori del progetto sia costituita dalla rigidità dell'offerta dei prodotti agricoli. In effetti, come dimostrano i risultati di numerosi modelli econometrici, l'offerta della gran parte dei prodotti agricoli è rigida: ciò non esclude tuttavia che, quando le variazioni dei prezzi siano molto marcate in presenza di compensazioni fisse altrettanto rilevanti, si possono avere risposte imprevedibili proprio perché, molto lontane dall'ambito in cui solitamente sono effettuate le simulazioni nei modelli econometrici stessi.

#####x#Z###y#s#Û###ÿÛ###n
#è###ÿ¼###k#%###f#`###c#^###`#«###[#é###X#ê###S#ÛÛÛÛ###`#@##`##`#@#####`#####@##
`##a 0#####
ê###l###x## #ÿYA###u#B###p#p###m#q###h#m###e#n###`#>###]#ñ###ÿÿë+##Z#l#+##U##-
##R#ÛÛÛÛ###`##`#@##`##`##`#@##`##`#@##`##`#@##`##`#@##`##`

<##€#####à##³#####±####A#I #####δ#####9###i###n#î###a## ##T#'
##G#÷
##G#####R"##_#U"##ÿ

<##€#####à#

²#####à#

<##€#####à#

>##€#####à##÷
##◆###n##

##n#r###a#P###a#?###a#-

###a#;###a#>###a#####

<##€#####à#

J##€#####à##>###e ##n##"##n#»###n#ñ###a#p&##T#*##T##-
##T#####

<##€#####à#

²#####à#

<##€#####à###-##f-
##n##0##a##2##a##6##a#m8##a#è9##a##:##T#####
##

J##€#####à#

<##€#####à#

#####à###:##<:##n#r:##n#':##a#2<##T#³>##T#NB##T#øC##T#####
#####

<##€#####à#

²#####à#

J##€#####à##øC##-G##n#ÍH##n#íH##a#◆J##T#ÚL##T#
O##T#####

<##€#####à#

²#####à#

<##€#####à##

O###O##n##P##a##R##a#îT##a#œV##a#◆Z##a#`Z##a##]##a#####
#####

<##€#####à#

²#####à###]##š_##n#Ů`##n##a##a#-
d##T#yf##T#µh##T#Yj##T#####

<##€#####à#

²#####à#

<##€#####à##Yj##m##n#Èm##a#"n##T#>o##T#%p##T#p##T# |
q##T#####

J##€#####à#

<##€#####à#

<#####à## |
q##)s##n#0u##n#Âv##a#<w##a#Öw##T##x##T#####
#####

J##€#####à#

<##€#####à#

J##€#####à###x##yy##n#Ây##n#g{##a#ä{##a#W ##a#Ûf##a#ð...
##a#Ôi##a#####

J##€#####à#

<##€#####à##ò†##û‡##n#ü‡##l#ý‡##_#ž^##[#á
%##[#ÅŠ##[#^<##[#####O#'

<#####h#k

<#####à##^<##

€##w#ó##w#\ž##w#«##w##`##w#"##w#â"##w#U"##u# ,•##q#####

#####κ

<##O#'#O#O#',•##‡-
##w##Ÿ##i##Ÿ##Ÿ#####â`##w#U"##u#,•##q#####
#####

##v###z###œ!##Û)##Ÿ/##87##p<##xC##UM###U###\###d##%l##šs##çz###,##r...
##,ž#####^#####Ÿ#####Z#####ü#####Ÿ#####³#####î#G###
###μ##### #5#####
#5#####0#####

