

# ***Politica agricola e accordi internazionali: gli interessi dei cittadini europei***

**Secondo Tarditi**

***L'attuale politica agricola viene giudicata "inefficiente" perché genera ingenti sprechi di risorse, "iniqua" perché opera come una tassa regressiva rispetto al reddito dei consumatori e beneficia prevalentemente gli agricoltori più ricchi, e "non sostenibile" perché spesso favorisce investimenti in contrasto con gli interessi della collettività e peggiora l'ambiente. Una maggiore liberalizzazione degli scambi agricoli è indispensabile per realizzare una riforma strutturale della nostra agricoltura nell'interesse di tutti i cittadini.***

## **Introduzione<sup>1</sup>**

La politica agricola comune è sempre stata oggetto di pesanti critiche da parte di studiosi e di operatori politici per il suo protezionismo, che ha isolato e isola ancora il mercato più grande del mondo dai mercati internazionali.

Questo protezionismo genera ingenti trasferimenti di risorse dai cittadini, nella loro veste di consumatori e contribuenti, al settore agricolo, e riduce lo sviluppo economico complessivo. Sul mercato internazionale distorce i prezzi, danneggiando specialmente i paesi esportatori di prodotti agricoli, che ci accusano di fare una concorrenza sleale in quanto non basata su effettivi minori costi di produzione, ma finanziata dai nostri consumatori e dai contribuenti (vedi par. "La politica agricola europea"). Questo finanziamento avviene molto spesso all'insaputa dei cittadini, a causa della scarsa trasparenza delle misure politiche in atto e dell'informazione parziale e distorta su questi argomenti che abbiamo nell'Unione europea.

Per risanare questa politica, rendendola più competitiva e orientandola verso l'interesse dei cittadini, occorre partire dalle contrattazioni in sede Organizzazione Mondiale per il Commercio (OMC, WTO), riducendo sostanzialmente la protezione esterna al settore (vedi par. "Le trattative in sede WTO"). Occorre poi redistribuire gran parte delle ingenti risorse ora destinate al sostegno dei prezzi verso impieghi più utili per la collettività, per esempio in ricerca e sviluppo o nelle politiche strutturali.

<sup>1</sup> Questo articolo sintetizza alcuni aspetti di un lavoro più esteso sul monitoraggio della politica

agricola in corso di pubblicazione.

Per utilizzare una parte cospicua di queste risorse non è sufficiente dirottare verso il cosiddetto “secondo pilastro della politica agricola”, la politica di sviluppo rurale, attraverso una riforma del bilancio comune, ma occorre rilanciare un’efficace politica delle strutture agricole, che riduca i costi di produzione della maggioranza delle nostre aziende, che attualmente non possono utilizzare in modo efficiente le loro dotazioni di capitale e di lavoro (vedi par. “Riforma del bilancio comunitario”).

## La politica agricola europea

### Il costo per i cittadini

Complessivamente, nel 2004, la politica agraria ha generato in Italia un trasferimento annuo dai cittadini al settore agricolo di 24,6 miliardi di euro (Fig. 1). Per avere una percezione migliore di questo costo, diciamo che corrisponde, in media, a 426 euro per abitante, circa 1.700 euro all’anno per una famiglia di quattro persone. Visto da altri punti di vista, corrisponde in media a circa 26 mila euro per addetto agricolo, oppure a oltre 1.800 euro per ettaro di superficie coltivata.

Se confrontiamo questo trasferimento associato alla politica agraria con il valore aggiunto netto del settore agricolo<sup>2</sup>, cioè al valore della ricchezza prodotta in un anno, troviamo che è maggiore del 16% circa. In altre parole, si trasferisce complessivamente più ricchezza al settore agricolo di quanto esso ne produce.

Questo sostegno all’agricoltura si realizza attraverso quattro forme principali di intervento pubblico. Innanzitutto per molti prodotti agricoli l’Unione europea protegge ancora il nostro mercato interno con dei dazi all’importazione. Per effetto di questi dazi, i prezzi che i consumatori europei e italiani pagano sia per i prodotti importati sia per la produzione interna vengono aumentati rispetto ai prezzi correnti sul mercato internazionale. Questo sostegno dei prezzi genera un trasferimento dai consumatori italiani ai produttori agricoli, che nel 2004 costituiva il 31% del sostegno totale (Fig. 1). Poiché il nostro paese è importatore netto di prodotti agricoli anche dagli altri paesi dell’Unione europea, l’aumento dei prezzi su tutto il mercato comunitario dovuto al protezionismo agricolo genera un trasferimento dai nostri consumatori ai produttori dei paesi comunitari che esportano in Italia. Questo trasferimento “invisibile”, proprio perché non registrato alla frontiera in un mercato comune senza controlli do-

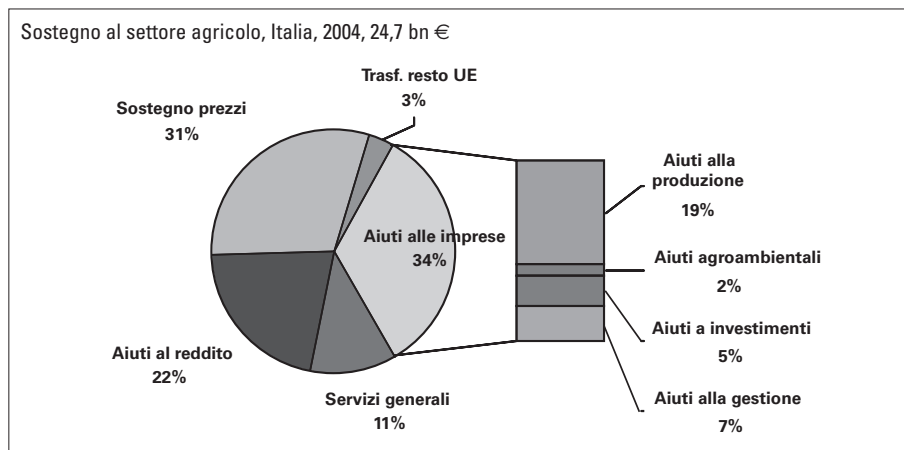
<sup>2</sup> La stima del valore aggiunto cui ci riferiamo è quella normalmente pubblicata (21,3 mn €, Commissione europea, 2006, *Agriculture ...t. 3.1.4*) ed è calcolata “a prezzi di base”, che includono una parte dei contributi ricevuti dai produttori. Se fosse calcolato “a prezzi di mercato”, il valore aggiunto netto rispecchierebbe meglio il valore della ricchezza prodotta dal settore e sarebbe più

basso. Essendo però calcolato ai prezzi del mercato interno, includerebbe ancora il sostegno dei prezzi agricoli. Se fosse calcolato ai prezzi “alla frontiera”, che indicano meglio il costo opportunità per i cittadini della nostra produzione agricola, il valore aggiunto risulterebbe ovviamente ancora più basso.

ganali, nel 2004 è stimato nel 3% del costo sostenuto dai cittadini italiani per la politica agraria.

Il 34% del sostegno totale (diagramma a torta della Fig. 1) era costituito dagli aiuti che il governo ai vari livelli (comunitario, nazionale, regionale) versa alle imprese agricole. Questi pagamenti diretti sono così suddivisi (colonna laterale della Fig. 1): aiuti alla produzione, grosso modo proporzionali alla quantità prodotta, 19%, misure agro-ambientali 2%, aiuti agli investimenti 5% e alla gestione 7%.

**Fig. 1 – Composizione del sostegno complessivo all'agricoltura, Italia, 2004<sup>3</sup>**



Fonte: nostre elaborazioni da INEA (2006), Annuario ... tab. 13:11; OECD (2006), Producer... on line; European Commission (2006), Agriculture ...on-line, tab. 2.0.1.1, 2.0.1.2, 3.1.4.

Un altro 22% circa del sostegno al settore era costituito da aiuti al reddito agricolo, realizzato specialmente attraverso agevolazioni fiscali e contributive. Un'ultima forma di sostegno (11% del totale) era costituita da servizi generali all'agricoltura (ricerca, sviluppo, infrastrutture ecc.). Questi trasferimenti non sono versati direttamente ai produttori agricoli, ma ad altri imprenditori del settore della trasformazione dei prodotti o dei servizi alle imprese agricole, e sono comunque parte della politica di sostegno al settore agricolo.

Dal punto di vista degli enti finanziatori, i trasferimenti provengono per un terzo circa dai consumatori (8.332 milioni di euro) e per il 45% (11.169 milioni di euro) dai bilanci comunitario (27%), nazionale (4%) e regionali (14%). Il restante 21% è costituito dalle agevolazioni fiscali e tributarie, come mostra in dettaglio la Tab. 1 in appendice.

Questo ingente sostegno all'agricoltura è in parte giustificato nell'interesse dei cittadini italiani. L'agricoltura è un settore di produzione particolare, che

<sup>3</sup> Fonti: tabella 1 in appendice.

opera in condizioni ambientali spesso sfavorevoli, soggette alle variazioni meteorologiche, molto meno stabili delle condizioni in cui operano la maggioranza delle imprese nell'industria o nei servizi. Interventi pubblici che stabilizzino i mercati agricoli o compensino gli agricoltori per le esternalità positive che producono, come la tutela dell'ambiente rurale, sono chiaramente giustificabili nell'interesse della collettività dei cittadini italiani.

Altre forme di sostegno attualmente realizzate sono invece contrarie all'interesse dei cittadini italiani e europei. Si pensi, per esempio, ai sussidi, oltre 1.800 milioni di euro all'anno, che si danno agli agricoltori europei per incentivarli a non coltivare circa il 10% della loro superficie arabile, al fine di ridurre l'offerta sul mercato interno e mantenere alti i prezzi agricoli. I cittadini, nella loro veste di contribuenti, pagano maggiori tasse per questi sussidi che servono a mantenere prezzi alti, pagano quindi questa politica un'altra volta nella loro veste di consumatori. È evidentemente impossibile considerare questa politica nell'interesse dei cittadini, specialmente se si considera che non è una politica congiunturale, ma dura da decenni e continuerà a durare se non s'interviene con una profonda riforma.

In linea di massima, le componenti del sostegno agricolo in contrasto con gli interessi dei cittadini sono quelle che distorcono i prezzi di mercato. In un mercato libero i prezzi servono specialmente a trasmettere ai produttori le preferenze dei consumatori, nell'interesse di ambedue i gruppi sociali e quindi della collettività.

In un mercato aperto, se lo Stato interviene aumentando i prezzi di mercato, il messaggio trasmesso ai produttori viene distorto. Gli agricoltori producono di più di quanto richiesto dai cittadini e si creano così le eccedenze di produzione, che devono essere distrutte o svendute sul mercato internazionale con i sussidi alle esportazioni. Oppure si devono vincolare i produttori con le quote di produzione, come nel caso del latte, o incentivarli a ridurre la loro capacità produttiva, come nel caso della messa a riposo dei seminativi.

Purtroppo le politiche che distorcono i prezzi di mercato e che, secondo i proponenti espressi in sede di Organizzazione Mondiale per il Commercio, dovrebbero essere smantellate, costituiscono ancora la parte prevalente del nostro sostegno agricolo. Secondo l'ultima notifica dell'Unione europea al WTO, che si riferiva all'annata 2001-2002, gli impegni di sostegno all'agricoltura europea che distorcono i prezzi di mercato<sup>4</sup> erano i tre quarti del totale.

## La riforma della PAC

L'Unione europea sta però riformando radicalmente la sua politica agricola; stiamo risolvendo il problema? Prima ancora che la Politica Agricola Comune (PAC) fosse pienamente realizzata, alla fine degli anni '60, si proponevano già

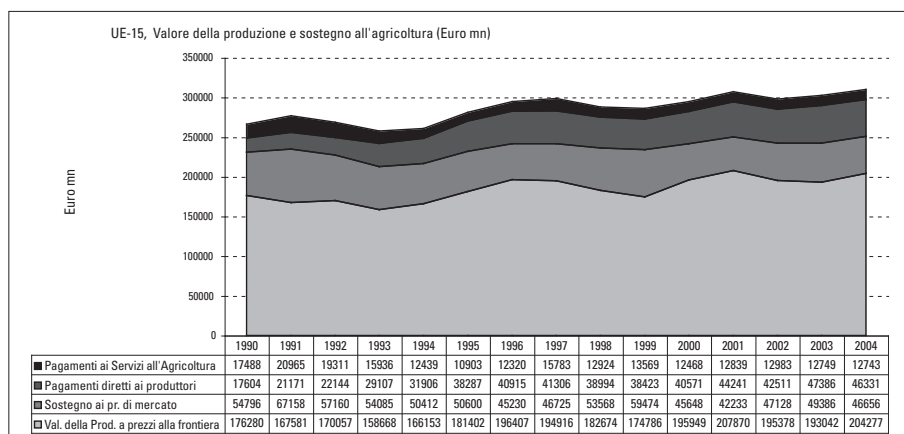
<sup>4</sup> Quelli contenuti nella "scatola arancione" e nella "scatola blu" erano 60 miliardi di euro su 82 miliardi di sostegno totale notificato. wto

(2004-11-04) Committee on Agriculture, European Communities, Domestic Support, G/AG/N/EEC/51.

riforme radicali, come la riforma delle strutture produttive proposta dallo stesso padre della PAC, il commissario europeo olandese, Sicco Mansholt. Da allora si sono realizzate numerose riforme molto radicali, almeno nelle parole, ma che si sono poi rivelate molto innocue in pratica.

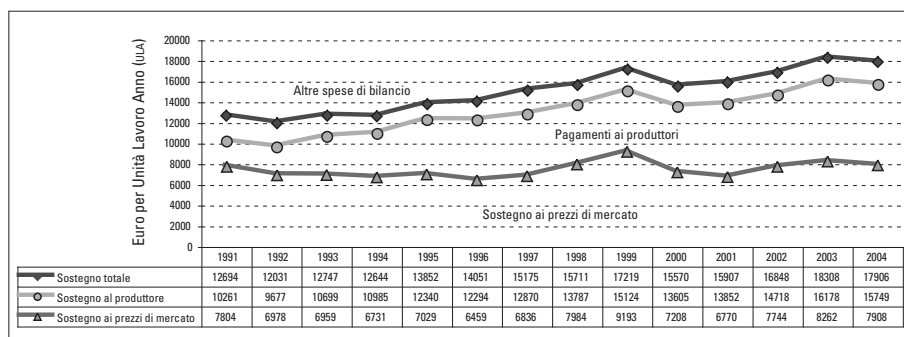
Per riferirci solo agli ultimi quindici anni, abbiamo avuto la riforma MacSharry nel 1992, poi l'accordo agricolo GATT-WTO di Marrakesh nel 1994, poi "Agenda 2000" alla fine degli anni '90, poi la riforma Fischler del 2003. In tutti i casi si parlava di una consistente riduzione del sostegno alla produzione agricola, ma in pratica il trasferimento di risorse dai cittadini al settore agricolo non si è mai ridotto (Fig. 2). Il sostegno per unità di lavoro agricolo è addirittura aumentato, a causa della riduzione fisiologica della forza lavoro agricola. Nella UE15 il sostegno medio per unità di lavoro agricolo, che non tiene conto di molti trasferimenti dei bilanci nazionali e regionali, è passato da circa 12.000 euro nel 1992 a 18.000 euro nel 2004.

**Fig. 2 – Valore della produzione e trasferimenti della PAC al settore agricolo, UE15, 1986-2004**



Fonte: nostre elaborazioni su dati OCSE (OECD, 2006, Producer...).

**Fig. 3 – Trasferimenti della PAC al settore agricolo per unità di lavoro, UE15, 1986-2004**

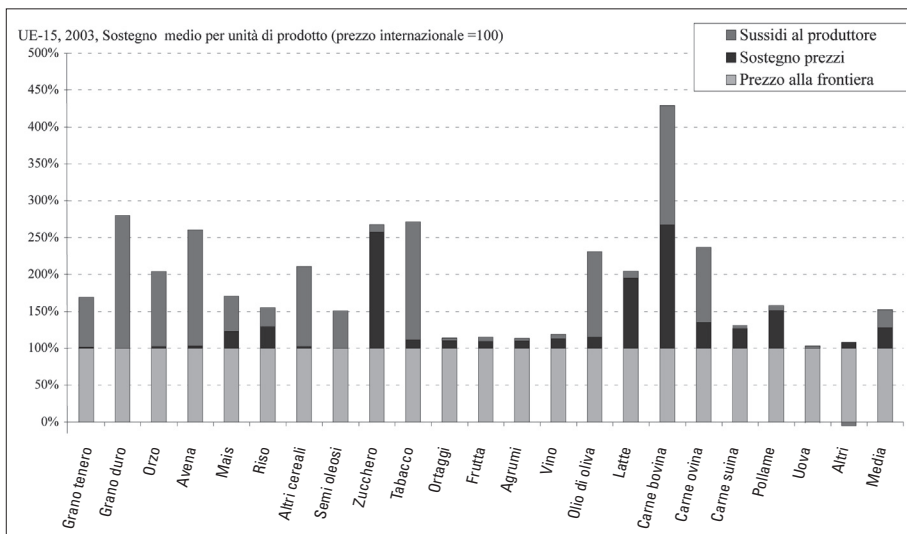


Fonte: nostre elaborazioni su dati OCSE (OECD, 2006, Producer...) e Commissione UE (Eur. Comm., 2006, Agricolture...).

Negli anni '90, in seguito agli accordi in sede GATT-WTO di Marrakesh, si è ridotto il sostegno ai prezzi di mercato per i cereali, ma questa riduzione è stata compensata dall'aumento dei sussidi agli agricoltori. Questi sussidi, che avrebbero dovuto essere "compensativi" della riduzione dei prezzi del 1994, quindi decrescenti e limitati nel tempo per evitare brusche riduzioni di reddito, sono invece rimasti sostanzialmente invariati, senza generare gli effetti auspicabili sulla riduzione dell'offerta. Per questo motivo c'è da essere abbastanza scettici sull'effettivo successo di questa ennesima riforma nello smantellare quella quota di sostegno all'agricoltura che è palesemente in contrasto con gli interessi dei cittadini europei.

La caratteristica principale della riforma attuale è il disaccoppiamento del sostegno all'agricoltura dalle singole produzioni vegetali o animali. In altre parole, si tende a dare un unico sussidio per azienda agricola non vincolato al tipo di produzione, in modo da uniformare il sostegno fra le varie attività produttive agricole. Finora la variabilità del sostegno fra prodotti era molto alta (Fig 4), creando distorsioni sui mercati e negli investimenti. Queste distorsioni e sprechi di denaro restano però ancora molto elevati in quanto i sussidi aziendali attuali sono calcolati in base ai sussidi ricevuti in passato per le colture coltivate.

**Fig. 4 – Sostegno alle varie produzioni agricole, €15, 2004**



Fonte: nostre elaborazioni su dati OECD, 2006; Producer .... e Rapanà (2006), CAP support ....

La riforma si propone una riduzione di questo sostegno alla produzione agricola e un reimpiego di questi finanziamenti in sussidi allo sviluppo rurale. Questo trasferimento di finanziamenti è però molto limitato, circa il 5% per

l'anno 2013, effettivamente insufficiente per poter parlare di una seria volontà di riformare la politica agricola in tempi ragionevoli<sup>5</sup>.

Nel corso dell'ultimo decennio si è realizzato un cambiamento nella modalità con cui si concede il sostegno al settore agricolo in alcuni comparti produttivi importanti, come i cereali e i semi oleosi. Si è passati dal sostegno dei prezzi ai sussidi diretti, rendendo visibili questi trasferimenti ai cittadini, e aumentando quindi la trasparenza della politica agraria.

Purtroppo gli sprechi di risorse, connessi per esempio al controllo dell'offerta con le quote di produzione e la messa a riposo dei seminativi, continuano a essere molto elevati, per non parlare delle spese burocratiche sostenute per applicare questo intervento pubblico diffuso su tutto il territorio. Queste spese sostenute da tutti i livelli di Governo, da quello comunitario a quelli nazionali, regionali e locali, non vengono di norma considerate nelle valutazioni della politica agricola, ma è indubbio che contribuiscono a renderla ancora meno efficiente.

L'equità di questa politica è migliorata in quanto si è spostata una parte del suo costo dai consumatori ai contribuenti, come si vede in Fig. 2 e in Fig. 3. Tuttavia, secondo le stime OCSE indicate nella Fig. 2, il sostegno dei prezzi di mercato, che opera come una tassa regressiva sul reddito dei consumatori ed è in contrasto con gli interessi dei cittadini e i principi del WTO, è ancora molto rilevante, in pratica si è ridotto in percentuale sul totale ma non in termini assoluti.

La sostenibilità dell'attuale politica è migliorata in conseguenza di specifici interventi agro-ambientali e del disaccoppiamento dei sussidi dalla quantità prodotta, il che riduce in parte il loro impatto nell'aumentare l'impiego di *input* inquinanti, come i pesticidi e alcuni concimi chimici. Tuttavia, l'entità stessa del sostegno complessivo al settore agricolo continua a essere implicitamente un incentivo all'impiego di input inquinanti e all'espansione di attività produttive che poi vengono vincolate con quote di produzione e con altri vincoli amministrativi.

## Le trattative in sede wto

### Protezione e sussidi

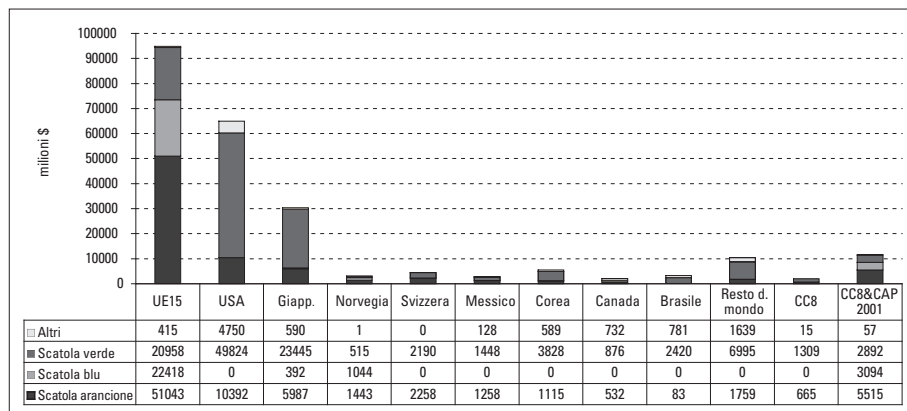
La protezione del mercato interno con dazi alle importazioni e sussidi alle esportazioni è la base di tutto il sistema di protezione dell'agricoltura. Per questa ragione sono importanti le trattative in sede WTO volte a ridurre in tutti i paesi le barriere agli scambi e la protezione di cui godono le attività produttive. Dagli anni '50 a oggi, l'azione del GATT-WTO è stata molto efficace per i prodotti industriali, molto meno per i prodotti agricoli. Nell'UE la tariffa doganale media per i prodotti industriali è stata ridotta a un livello inferiore al 5%, mentre per i prodotti agricoli resta ancora a un livello medio del 30% circa.

<sup>5</sup> Agli Stati membri viene data la possibilità di aumentare questo disaccoppiamento fino al 20%, con questa discrezione però si possono

creare condizioni produttive diverse nei paesi membri, a danno di una corretta competizione nel mercato comune.

L'obiettivo delle contrattazioni WTO non è solo lo smantellamento delle tariffe doganali, ma anche la riduzione dei sussidi alla produzione che distorcono i prezzi sul mercato interno, concorrono spesso ad aumentare le esportazioni e a deprimere i prezzi sul mercato internazionale. Attualmente l'Unione europea è il maggiore blocco protezionistico del mondo in quanto paga circa i tre quarti dei contributi agricoli erogati (Fig. 5)<sup>6</sup>.

**Fig. 5 – Componenti del sostegno agricolo, 1998**



Fonte: nostra elaborazione dati wto.

Ciò che caratterizza la politica agricola dell'Unione europea non è tanto la quantità di sussidi al settore agricolo quanto la loro composizione. La maggior parte dei sussidi concessi dagli altri paesi è classificabile nella "scatola verde", come definita in sede GATT, che ha un impatto nullo o molto basso sulla distorsione dei prezzi di mercato interni e internazionali. Per l'Unione europea, invece, la maggior parte del sostegno agricolo è costituita da trasferimenti di reddito o sussidi diretti classificabili nella "scatola arancione" e nella "scatola blu", che hanno cioè un alto impatto sulla distorsione del sistema dei prezzi interni. Le misure incluse nella scatola blu hanno un minor impatto sulla distorsione dei prezzi internazionali rispetto a quelle incluse nella scatola arancione, in quanto vincolano in vari modi la produzione interna e riducono quindi il *dumping* delle eccedenze sul mercato internazionale, ma mantengono le distorsioni sul mercato interno.

Senza abbassare le barriere doganali e i sussidi alla produzione agricola, non si possono creare le condizioni per una sana riforma delle strutture produttive. A causa dei ricavi dei produttori mantenuti elevati dall'intervento pubblico, la convenienza a produrre da parte del singolo imprenditore permane anche quando esistono eccedenze di produzione e la collettività deve sostenere costi elevati per smaltirle, distruggendole o sussidiando le esportazioni, sempre a spese dei

<sup>6</sup> Le ultime due colonne indicano il livello di sostegno negli otto nuovi membri dell'Europa

Centrale prima e dopo l'estensione della PAC alla loro agricoltura.



contribuenti. Per questo motivo il mantenimento nel tempo dei “pagamenti compensativi”, decisi dopo la riduzione del prezzo dei cereali nel 1994 a conclusione dell'Uruguay Round, non solo costa ai cittadini, come contribuenti, oltre 13 miliardi di euro all'anno, ma ha impedito l'aggiustamento strutturale dell'offerta che avrebbe dovuto fisiologicamente seguire la riduzione dei prezzi di mercato.

## Il Doha Development Round

Il negoziato agricolo “Doha Development Agenda Round” del WTO era cominciato con ottime intenzioni, per liberalizzare sostanzialmente, entro il 2005, il commercio internazionale, specialmente quello agricolo, e nell'interesse dei paesi meno sviluppati. Il fallimento del negoziato interministeriale di Cancun, nel 2003, aveva però evidenziato un ruolo molto più rilevante dei paesi in via di sviluppo, coordinatisi poi nel gruppo G20, tendente a bilanciare il potere contrattuale di USA, UE, Cairns group, e G10.

Gli Stati Uniti avevano inizialmente riproposto la “opzione zero”, proponendo di ridurre, in un decennio, prima tutte le tariffe alla frontiera e poi tutte le forme di sostegno di cui gode l'agricoltura nei paesi aderenti al WTO. Questa proposta venne poi modificata per raggiungere un accordo con l'UE e i gruppi di paesi più protezionisti. L'Unione europea aveva subito fatto intravedere una disponibilità molto minore alla liberalizzazione, in difesa degli interessi agricoli.

Nonostante sia un fatto acquisito e documentato, anche con numerose analisi quantitative, che la liberalizzazione dei mercati agricoli favorisce considerevolmente gli interessi di tutti i cittadini dell'Unione europea, la nostra delegazione continua a tenere in grande considerazione gli interessi di una piccola minoranza di produttori agricoli. Si continua a parlare di “concessioni” agli altri paesi quando si riducono le barriere agli scambi, mentre in realtà si dovrebbe anche tenere presente che si sta aumentando il benessere dei nostri cittadini.

Per quanto riguarda l'accesso ai mercati, la proposta negoziale dell'Unione è meno aperta di quella statunitense e di quella dei G20. Prevede una riduzione massima del 60% della protezione alla frontiera con tetti tariffari più alti. Per quanto riguarda il sostegno interno, l'Unione europea propone di mantenere la “scatola blu” con un tetto del 5% del valore della produzione agricola. Appare abbastanza evidente che, nella posizione contrattuale dell'UE, gli interessi dei 457 milioni di cittadini europei, nella loro veste di contribuenti e di consumatori, sono ritenuti meno importanti degli interessi di una parte dei meno di dieci milioni di produttori agricoli.

Il negoziato di Hong Kong non è fallito, ma è purtroppo terminato con un successo limitato, dovuto almeno alla decisione di eliminare entro il 2013 tutti i sussidi all'esportazione. Questi sussidi sono stati sempre banditi dal GATT per gli altri settori di produzione. In un'ottica non corporativa, ma ispirata agli interessi di tutti i cittadini, si può comprendere che si limitino le importazioni per motivi strategici di autosufficienza alimentare, per esempio, ma risulta ef-

fettivamente difficile comprendere come si possa sostenere col denaro pubblico una produzione maggiore del proprio consumo e sussidiare poi l'esportazione delle eccedenze.

Le probabilità che una conclusione del "Doha Development Round" nelle prossime riunioni ministeriali sia favorevole a una consistente liberalizzazione dei mercati agricoli internazionali, sono abbastanza tenui. La speranza che la riforma della nostra politica agricola possa essere favorita da decisioni prese sul mercato internazionale rimane quindi molto debole. È molto più probabile, invece, che il nostro protezionismo agricolo continui a ritardare il processo di liberalizzazione internazionale dei mercati.

## Riforma del bilancio comunitario

Se le probabilità di riformare la nostra politica agricola in conseguenza di pressioni esterne sono ridotte, non ci resta che sperare che all'interno dell'Unione europea emergano forze in grado di realizzare un'efficace riforma della politica agricola nell'interesse di tutti i cittadini.

La logica più lineare a favore di una riforma parte dalla semplice constatazione che nell'agricoltura comunitaria, e italiana in particolare, abbiamo un eccesso di risorse che di conseguenza risultano essere poco produttive. Per provare quest'affermazione non sono necessarie complicate dimostrazioni quantitative, basta pensare che sussidiamo i nostri agricoltori per non coltivare il 10% circa della superficie aziendale arabile. È abbastanza chiaro che, con l'attuale sistema di prezzi interni e di vincoli alla produzione, la produttività marginale per la collettività di questi terreni è negativa, altrimenti non spenderemmo denaro dei contribuenti per ridurne l'uso.

Viene allora subito da chiederci il perché concediamo tanti altri sussidi al settore agricolo, molti dei quali ancora in proporzione alla quantità prodotta dagli agricoltori. Questo è francamente incomprensibile in un'ottica economica volta al benessere della collettività nel suo insieme, queste risorse troverebbero certo molti usi più produttivi per la collettività.

Una prima opzione di riforma consiste, quindi, nel dirottare una parte consistente delle risorse finanziarie ora orientate all'agricoltura verso altre direzioni, per esempio ricerca, sviluppo, infrastrutture. È la proposta della presidenza inglese nel secondo semestre 2005.

Purtroppo la chiarezza logica di questa proposta non è sorretta da un'uguale possibilità di realizzazione pratica, se consideriamo l'entità di risorse finanziarie in gioco e l'atteggiamento garantista, anche dei privilegi, che i Governi finiscono con l'assumere di fronte alla violenta reazione dei pochi danneggiati da riforme di questo tipo e dal silenzio dei molti che ne beneficiano.

I gruppi di pressione agricola tendono a considerare i sussidi che ricevono come fossero di loro esclusiva competenza. Di conseguenza, in pratica, sarebbe

più facilmente realizzabile una riforma che razionalizzi, per quanto è possibile, l'uso di queste risorse pubbliche, mantenendole però nel settore agricolo. Una prima strategia di questo tipo è quella che l'Unione europea sta lentamente realizzando, spostando i finanziamenti dal primo pilastro della politica agricola, il sostegno dei mercati, al secondo pilastro, lo sviluppo rurale.

Una terza opzione prende atto dell'alto costo di produzione che sostengono mediamente i nostri agricoltori, dovuto in larga parte al mancato aggiustamento strutturale delle aziende che sono in maggioranza troppo piccole per permettere un uso economico delle risorse di capitale e di lavoro disponibili. Riprendendo e aggiornando l'approccio proposto dal commissario europeo Sicco Mansholt già alla fine degli anni '60, quando l'inefficienza, iniquità e non sostenibilità della Politica Agricola Comune diventava evidente, questa terza opzione ripropone di migliorare le dimensioni e le strutture produttive delle imprese agricole poco efficienti, in modo da aumentare i redditi agricoli e ridurre i trasferimenti dai cittadini agli agricoltori, nell'interesse di tutta la collettività.

## **La proposta della presidenza inglese**

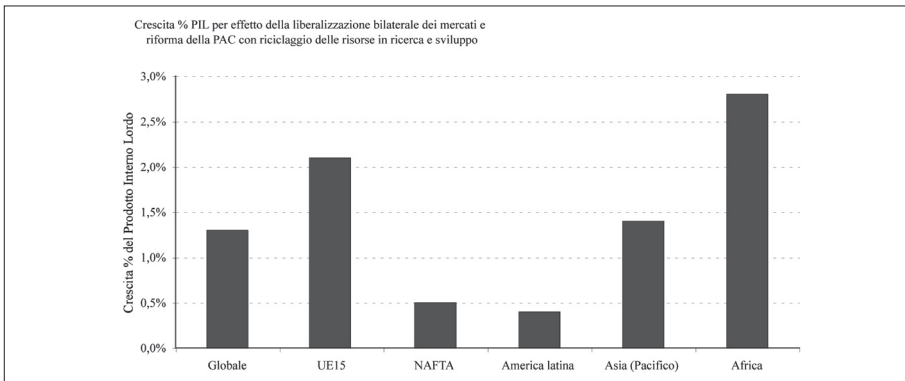
Nello scorso semestre, la presidenza inglese dell'Unione europea propose una riforma radicale della PAC, che consisteva in una sostanziale riduzione dei sussidi alla produzione agricola, utilizzando gli attuali finanziamenti all'agricoltura per investimenti nella ricerca e nello sviluppo economico.

Gli effetti di una riforma radicale di questo tipo sono stati calcolati da un noto centro di ricerche (Oxford Economic Forecasting, 2005). Secondo questo studio una liberalizzazione bilaterale dei mercati agricoli internazionali da parte dell'UE e dei suoi partner commerciali, unitamente all'impiego delle risorse attualmente spese nel sostegno alla produzione agricola in altre attività, come la ricerca e lo sviluppo, genererebbero un beneficio economico molto consistente sia nell'Unione europea sia nel resto del mondo.

L'abbassamento dei prezzi agricoli europei e la riduzione degli sprechi connessi all'attuale politica agricola, unitamente alla conseguente maggiore competitività internazionale delle nostre imprese non agricole a causa del minor costo della vita e di maggiori salari reali, avrebbero un effetto positivo su tutto il sistema economico. Misurato in termini di crescita del Prodotto Interno Lordo, a riforma avvenuta, l'Unione europea ne trarrebbe un aumento del 2,1% circa, mentre a livello globale l'incremento del PIL sarebbe dell'1,3% (Fig. 6).

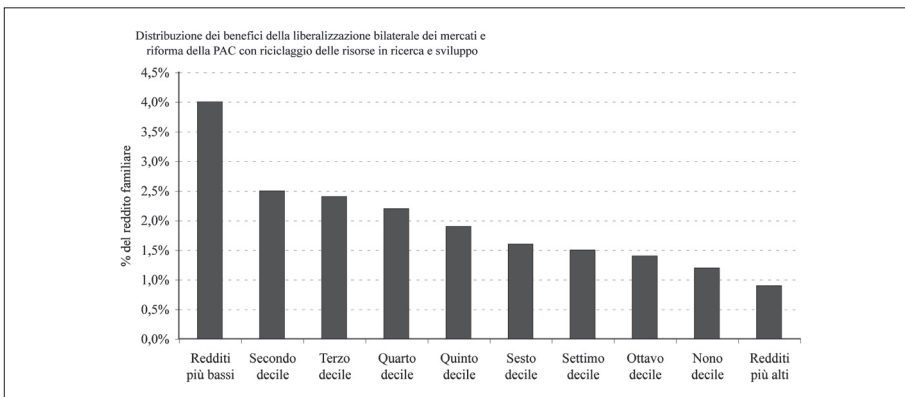
Questi guadagni, dovuti a una migliore allocazione europea e internazionale delle risorse disponibili, verrebbero percepiti specialmente dai paesi più poveri, come quelli africani, e dagli strati meno abbienti dei cittadini europei, che spendono una quota maggiore del loro reddito in prodotti agricoli (Fig. 7). Il reddito dei cittadini più poveri (primo decile) aumenterebbe del 4%, mentre i redditi dei cittadini più ricchi (ultimo decile) aumenterebbero meno del 2%.

**Fig. 6 – Aumento del PIL per effetto di liberalizzazione e riforma della PAC**



Fonte: nostra elaborazione su dati Oxford Economic Forecasting (2005), p. 5.

**Fig. 7 – Effetti redistributivi della liberalizzazione e riforma della PAC**



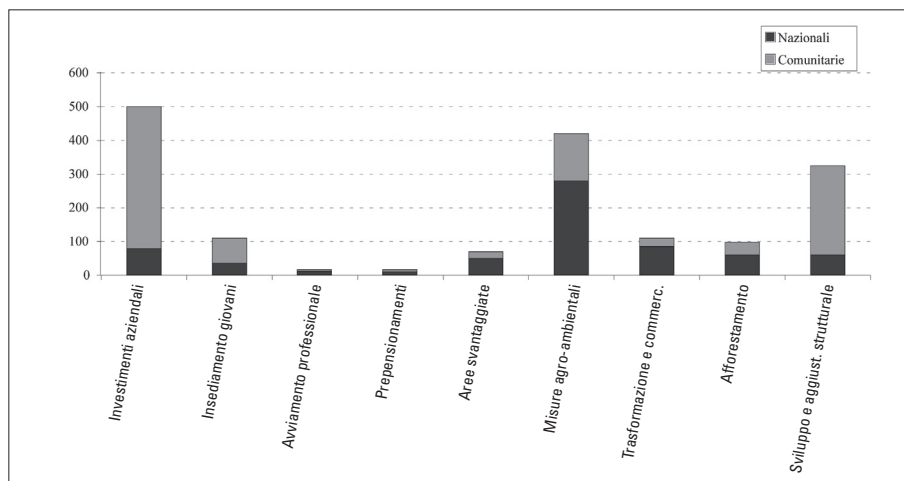
Fonte: Oxford Economic Forecasting (2005), p. 66.

## La politica di sviluppo rurale

È possibile riciclare in modo efficiente nel settore agricolo gli attuali sussidi alla produzione agricola classificabili dal WTO nelle scatole “arancione” e “blu”, pari a circa i due terzi del suo valore aggiunto, senza destinarli ad altri settori di produzione? Pur accettando una condizione di *second best* in rapporto all'utilizzazione ottimale di queste risorse senza vincoli settoriali, è effettivamente difficile trovare impieghi socialmente giustificabili per una tale quantità di risorse in un settore oggettivamente così piccolo, 1,6% del PIL nell'EU15. Forse anche per questa ragione il trasferimento dalla politica di sostegno dei mercati a quella di sviluppo rurale programmato entro il 2013 è stato solo del 5%, una percentuale molto bassa.

Le attuali spese erogate per i piani di sviluppo rurale in Italia sono indicate nella Fig. 8, in cui è riportata la distinzione fra le spese del bilancio comunitario e quelle dei bilanci nazionale o regionali.

**Fig. 8 – Spese per il piano di sviluppo rurale in Italia**



Fonte: OECD (2005), p. 157.

La maggior voce di spesa è costituita dagli “investimenti aziendali”. A prima vista potrebbe sembrare un tipo di spesa coerente con le esigenze di ampliamento delle nostre imprese e di aggiustamento strutturale del nostro settore agricolo. Se andiamo però a vedere di che cosa si tratta in realtà, troviamo che gran parte di questi finanziamenti sono destinati ad aziende agricole di dimensioni troppo ridotte che non possono avere prospettive di vitalità in un mercato competitivo.

Alcune misure sono nettamente controproducenti in termini di aggiustamento strutturale delle imprese agricole e dello sviluppo economico nelle aree rurali.

Per esempio, molti programmi di sviluppo rurale erogano sussidi ai giovani agricoltori che sostituiscono agricoltori anziani nella conduzione di micro-imprese chiaramente prive di un possibile futuro economico. Invece di finanziare solo le imprese che garantiscono di raggiungere un reddito comparabile a quello non agricolo e di favorire la mobilità intersettoriale del lavoro, anche per permettere l’ampliamento delle imprese agricole, come proponevano Sizzo Mansholt nel 1969 e le direttive strutturali del 1972, ora si usano finanziamenti pubblici per mantenere imprese inefficienti e permanentemente bisognose di sussidi.

La stessa intenzione di favorire lo sviluppo delle attività non agricole nelle aree rurali è frustrata dal fatto che i finanziamenti possono essere concessi solo ai membri delle famiglie agricole<sup>7</sup>. Più che di “programmi di sviluppo rurale” si dovrebbe parlare di “programmi di assistenza agricola” in quanto non sono

<sup>7</sup> Art. 53 del Reg. (CE) 1968/2005.

esplicitamente orientati alla ristrutturazione e allo sviluppo, ma a distribuire sussidi pubblici prevalentemente a pioggia, come le indennità per ettaro di superficie coltivata, o a migliorare con altre spese correnti le condizioni di vita degli agricoltori. Se nel breve termine queste misure possono essere in certi casi giustificabili sotto l'aspetto sociale, nel lungo termine risultano quasi sempre controproducenti ai fini di una ristrutturazione dell'attività agricola.

Queste misure, già applicate dalle regioni nei piani di sviluppo rurale 2000-2006, si stanno discutendo e riproponendo in questi giorni per il nuovo periodo di programmazione 2007-2013, caratterizzando ancora l'intervento pubblico in termini corporativi e frustrando le possibilità di riforma del settore nei prossimi anni e anche dopo il 2013.

La seconda voce di spesa è costituita dalle "misure agro-ambientali". Effettivamente la compensazione delle esternalità positive ambientali, che sono benefici per la collettività non remunerati dal mercato, è la più immediata destinazione di sussidi all'agricoltura che viene in mente. Purtroppo le misure agro-ambientali non sono tali da permettere grandi finanziamenti, se si vogliono calibrare questi sussidi a effettivi benefici ambientali generati.

Un terzo della spesa per misure agro-ambientali finanzia l'agricoltura biologica e un altro terzo l'agricoltura integrata, forme di agricoltura che dovrebbero ridurre alcuni effetti negativi sull'ambiente dell'agricoltura tradizionale, come l'uso di pesticidi, concimi chimici ecc. Un ultimo terzo dei finanziamenti favorisce l'agricoltura estensiva, la conservazione del suolo, la biodiversità e il paesaggio rurale.

Il problema principale di queste misure agro-ambientali è la difficoltà che s'incontra nel dimostrare che generino effettivamente un beneficio per la collettività. La stessa agricoltura biologica, dopo un certo successo, è ora in fase di contrazione. Varie regioni hanno avuto difficoltà a giustificare molti di questi finanziamenti in termini di benefici per i cittadini. Per quanto concerne la qualità degli alimenti, molto spesso non si possono rilevare sostanziali differenze rispetto a un prodotto convenzionale. Le differenze riscontrate non sono poi sempre a favore del prodotto biologico, tanto che è vietato dalla normativa il pubblicizzare come di qualità superiore i prodotti biologici<sup>8</sup>.

Le altre utilizzazioni dei finanziamenti, come i sussidi agli insediamenti dei giovani, risentono spesso di alcuni luoghi comuni diffusi nella nostra opinione pubblica e duri a morire. Uno di questi è che le campagne si stanno spopolando e che quindi dobbiamo trattenere i giovani nell'attività agricola. Ciò è certo vero in certe regioni e aree svantaggiate, ma in altre regioni e aree, dove le imprese agricole sono troppe e con dimensioni insufficienti, l'esodo agricolo non può che essere utile nell'interesse generale. Ne beneficia sia chi trova un lavoro non agricolo, di norma meglio remunerato di quello che svolgeva in una struttura produttiva insufficientemente dotata di terra e di capitali, sia chi rimane in agricoltura, che ha la possibilità di ampliare la sua impresa, riducendo i suoi costi medi di produzione e migliorando il suo reddito.

<sup>8</sup> Art. 10, Reg. 2092/91/ce.

La capacità di assorbimento dei finanziamenti pubblici dipende poi da come si concepisce la politica di sviluppo rurale. Se si finanziano tutte le attività produttive in base alla loro suscettività allo sviluppo economico, allora questa politica può effettivamente utilizzare in modo efficiente gran parte dei finanziamenti che attualmente vanno ancora alla produzione agricola. Se invece si concepisce lo sviluppo rurale prevalentemente come sviluppo dell'attività agricola o di quelle a essa correlate, allora diventa molto difficile utilizzare in modo efficiente questi finanziamenti.

Le spese per lo sviluppo rurale costituiscono ancora una percentuale molto bassa della spesa destinata al sostegno dell'attività agricola, circa il 10%, se non si prendono in considerazione i trasferimenti dai consumatori ai produttori generati dal sostegno dei prezzi. Se invece si considerano tutti i trasferimenti al settore agricolo queste spese risultano inferiori al 5%.

I piani di sviluppo rurale 2007-2013 attualmente in discussione potrebbero ridurre alcuni vincoli che limitano la spesa pubblica alle attività agricole e permettere quindi una sua maggiore intersectorialità ed efficacia.

## Riforma delle strutture agricole

Il modo migliore per utilizzare nel settore agricolo queste risorse economiche è la realizzazione di un'efficiente politica di aggiustamento strutturale. Questa politica si doveva già fare negli anni '60, ma non si è mai realizzata pienamente, anche perché il sistema di sostegno dei prezzi, molto squilibrato fra i vari prodotti, non la rendeva possibile. Negli anni scorsi, aiuti pubblici per migliorare la struttura produttiva e la produttività del settore venivano spesso investiti in comparti produttivi con prezzi attraenti per l'imprenditore agricolo, ma senza sbocchi di mercato. Il vantaggio dell'imprenditore non coincideva con quello della collettività, che doveva sostenere il costo dello smaltimento delle eccedenze.

Ora, col graduale disaccoppiamento del sostegno agricolo dalla produzione e l'eliminazione delle distorsioni nel sistema dei prezzi, diventerà possibile incentivare l'aggiustamento strutturale delle imprese, in quanto le decisioni d'investimento degli imprenditori torneranno a far coincidere i loro interessi con quelli della collettività.

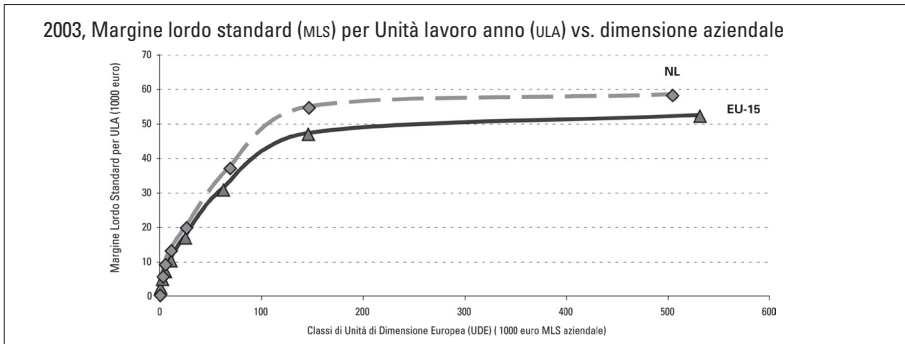
L'attuale dimensione economica della maggioranza delle aziende nell'Unione europea è insufficiente, perché impedisce un'efficiente utilizzazione dei fattori di produzione disponibili. Nelle piccole aziende la produttività del lavoro agricolo è molto bassa<sup>9</sup> come indicato nella Fig. 9. Un'unità lavoro in un'azienda con meno di 10 mila euro di margine lordo annuo produce meno di un quinto di un'unità lavoro impiegata in un'azienda di medie dimensioni, con un margine

<sup>9</sup> Questo fatto è immediatamente intuibile se si considera anche la stagionalità dei lavori agricoli. In un'azienda di piccole dimensioni l'impiego del lavoro e delle macchine agricole è mediamente

meno efficiente. Per esempio, un trattore viene usato per un limitato numero di giorni all'anno, aumentando sensibilmente i costi fissi per unità di prodotto.

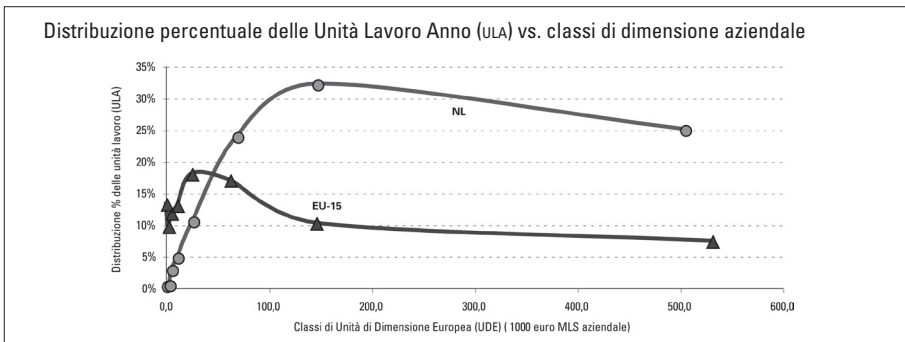
loro di 100 mila euro (Fig 9)<sup>10</sup>. Le economie di scala si realizzano specialmente passando da aziende molto piccole ad aziende medie. Oltre i 150 mila euro annui di margine lordo aziendale non sembrano esserci rilevanti economie di scala. Questa dimensione, non certo grande, è sicuramente compatibile con una conduzione familiare, sembra permettere un soddisfacente sfruttamento del capitale e della forza lavoro disponibile, aumentando molto la produttività media lorda del lavoro impiegato.

**Fig. 9 – Economie di scala nelle aziende agricole**



Fonte: Tarditi (2003), Frame 4.3.

**Fig. 10 – Distribuzione delle aziende agricole**



Fonte: Tarditi (2003), Frame 4.3.

<sup>10</sup> La Fig. 9 riporta le rilevazioni della Rete Italiana di Contabilità Agraria (EU-RICA) pubblicate da Eurostat. Sulle ascisse è riportata la dimensione delle aziende agricole espressa in Unità di Dimensione Europea (UDE). Un'UDE equivale a 1.200 € di Margine Lordo Standard (MLS). Il MLS esprime il valore della produzione standard al netto di alcuni costi specifici (Reg. (CE) 1259/1999, art. 4). I punti riportati nel grafico indicano il valore medio delle

classi di dimensione utilizzate nella rilevazione. Sulle ordinate è riportato il MLS medio per Unità di Lavoro Anno (ULA) corrispondente a ogni classe di dimensione aziendale, per l'Olanda (NL) e per il resto dell'Unione europea a 15 membri. Nella Fig. 10 le ascisse sono le stesse, ma sulle ordinate è riportata la distribuzione del lavoro agricolo suddiviso nelle varie classi di dimensione aziendale.

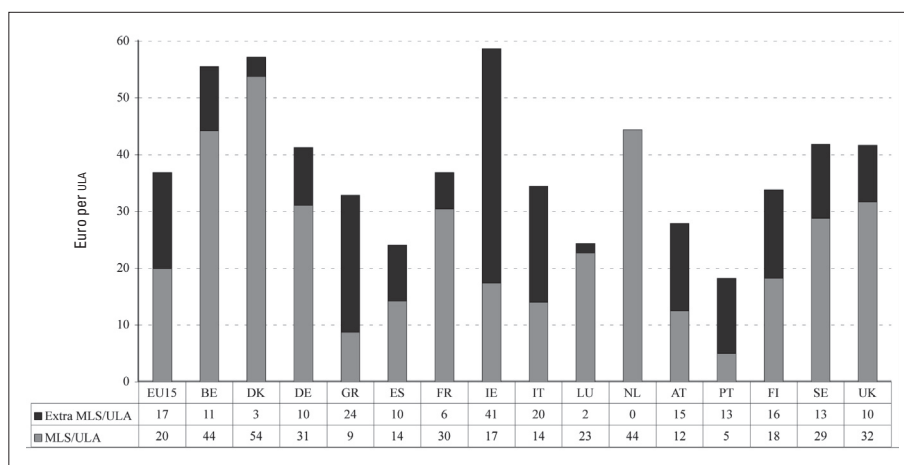


Purtroppo nell'Unione europea la maggior parte del lavoro agricolo è impiegata in aziende troppo piccole, a eccezione di pochi paesi come l'Olanda, dove la politica liberista, prima dell'entrata nella CEE, aveva favorito la costituzione di imprese efficienti di buone dimensioni economiche. Nell'UE15 i due terzi delle aziende agricole hanno una dimensione inferiore a 40 UDE (48 mila euro di MLS all'anno) con una produttività media per ULA inferiore a 18 mila euro, mentre in Olanda queste piccole imprese sono meno del 20% del totale. Non a caso in Olanda i redditi agricoli sono sensibilmente più elevati di quelli non agricoli.

Se negli anni '70 si fosse ridotto il sostegno dei prezzi agricoli e si fosse iniziata in Italia una seria politica strutturale, come indicata dal commissario Sizzo Mansholt, favorendo la mobilità intersettoriale del lavoro, ora le aziende avrebbero dimensioni molto maggiori, i costi di produzione sarebbero molto più bassi e gli agricoltori potrebbero avere redditi più alti, anche senza dover ricevere gli attuali sussidi alla produzione.

La Fig. 11 riporta i risultati di questa simulazione, basata sull'ipotesi che nell'ultimo trentennio si fosse applicata su larga scala la riforma strutturale come indicata dal memorandum Mansholt e, come conseguenza, in tutta l'Unione europea la distribuzione del lavoro per classi di dimensione aziendale fosse ora come quella che abbiamo effettivamente in Olanda. Avremmo meno addetti agricoli (una riduzione del 40% circa), che lavorerebbero però in aziende di maggior dimensione economica e con una produttività media del lavoro ben superiore (circa il 70%). Nella Fig. 11 la parte inferiore delle colonne indica l'attuale produttività media del lavoro agricolo, mentre la parte superiore indica l'aumento di produttività del lavoro che si sarebbe ottenuto nei vari paesi europei solo per effetto di un maggior sfruttamento delle economie di scala realizzato attraverso una maggiore dimensione economica delle aziende.

**Fig. 11 – Potenziale aumento della produttività del lavoro per economie di scala**



Fonte: nostre elaborazioni su dati Eurostat. Tarditi (2003), Frame 4.3.

L'aumento maggiore di produttività del lavoro si otterrebbe nei paesi dove la struttura aziendale è ancora polverizzata e molto inefficiente (per esempio Grecia, Irlanda, Italia), mentre nei paesi dove la distribuzione delle aziende per ampiezza economica è già simile a quella olandese (per esempio Danimarca e Lussemburgo), le possibilità di incremento sono evidentemente minori.

Questa simulazione ci dice anche quanto sia bassa attualmente la produttività media del lavoro agricolo in molti paesi dell'Unione, oppure quanto sia grande la disoccupazione nascosta nelle campagne, anche se i cittadini e gli operatori politici non la percepiscono.

Per realizzare un'efficace politica delle strutture che aumenti rapidamente la produttività del lavoro e i redditi agricoli, riducendo contemporaneamente il bisogno di trasferire denaro dai cittadini agli agricoltori, è necessario un radicale cambiamento delle modalità con cui si finanziano ora gli investimenti in agricoltura. A questo proposito sarebbe molto meglio riprendere l'impostazione suggerita da Sicco Mansholt quasi quarant'anni fa, favorendo la mobilità inter-settoriale del lavoro, concentrando gli aiuti all'agricoltura verso le imprese che danno garanzie di utilizzare bene queste risorse nel loro interesse e in quello della collettività, e favorendo direttamente il riaccorpamento fondiario.

## Conclusioni

I punti chiave di una strategia politica nell'interesse di tutti i cittadini vanno dall'informazione alla rappresentanza politica, al monitoraggio delle politiche di settore.

In primo luogo è necessaria un'informazione completa e corretta sugli effetti di tutte le politiche settoriali come su quella agricola. Sui problemi di settore, troppo spesso l'informazione è controllata dai gruppi di pressione interessati e risulta parziale, anche perché vede i problemi quasi sempre dal solo punto di vista del settore e non dal punto di vista della collettività dei cittadini.

Basta leggere gli articoli relativi alla politica agricola pubblicati sulla stampa. I costi e i benefici delle varie misure politiche in discussione che vengono presi in considerazione sono quasi sempre solo quelli dei produttori. Il costo per la collettività non viene quasi mai considerato. Per esempio, ancora oggi, nei documenti della commissione europea, dei ministeri e Assessorati all'agricoltura europei i costi della politica di sostegno dei prezzi di mercato sostenuti dai consumatori non vengono menzionati. Sono molto rare citazioni di questi costi anche nella letteratura scientifica. La visione dei problemi esistenti da parte dei cittadini e degli operatori politici risulta quindi molto distorta e lontana dalla realtà, con conseguente scarso interesse per riforme che incidano seriamente sulla loro soluzione.

La nostra politica commerciale internazionale per i prodotti industriali e i servizi è gestita dagli organi competenti sul commercio estero, siano essi Ministri o Commissari europei. Non così per il settore agricolo dove i Ministeri agricoli e la Direzione generale per l'agricoltura hanno un peso molto alto nelle decisioni da

prendere. Una riforma istituzionale dovrebbe limitare le pressioni corporative in tutte le politiche settoriali, dove risulta endemica la tendenza a favorire gli interessi dei produttori del settore rispetto agli interessi di tutti i cittadini europei.

A questo proposito è molto importante la rappresentanza delle associazioni dei consumatori in proporzioni paritarie a quelle dei produttori nei vari organi consultati dagli operatori politici, visto che, in ultima analisi, sono i cittadini, nella loro veste di consumatori o di contribuenti, che pagano il conto di eventuali inefficienze o privilegi generati dalle politiche di settore. Attualmente le consultazioni per la politica agricola comprendono raramente i consumatori e sempre in proporzione infima rispetto ai rappresentanti dei vari comparti agricoli, associazioni, cooperative.

Per riformare in modo efficace la politica agricola, aumentando la media dei redditi agricoli e riducendo il costo di questa politica per i cittadini, è necessario un rapido aggiustamento strutturale delle nostre aziende agricole, che sono state assistite per vari decenni da una politica che ha sempre distribuito a pioggia i sussidi o i benefici del sostegno dei prezzi, senza finalizzarli a investimenti produttivi, ma contribuendo invece a mantenere sul mercato aziende inefficienti, permanentemente bisognose di sostegno, da un lato, e favorendo rendite fondiarie, dall'altro.

Per realizzare questa riforma delle strutture è necessaria una forte riduzione delle distorsioni fra prezzi agricoli dei vari prodotti e una politica diretta di mobilità intersettoriale del lavoro, che consenta il trasferimento ad altre attività dell'eccesso di occupazione agricola esistente in numerose regioni, unitamente alla realizzazione delle politiche ambientali e territoriali per le aree svantaggiate. Questa riduzione delle distorsioni fra i prezzi agricoli, e anche in rapporto ai prezzi non agricoli, può avvenire solo attraverso una liberalizzazione del commercio internazionale, secondo i principi dell'Organizzazione Mondiale per il Commercio e secondo gli obiettivi più volte dichiarati anche dalla UE in quella sede. Per evitare che, come è avvenuto in passato, anche la riforma in corso della politica agricola comunitaria non assuma caratteristiche gattopardesche, è necessario un continuo monitoraggio degli accordi internazionali presi e della loro applicazione da parte di qualcuno che non sia legato agli interessi dei produttori agricoli, come di altri settori produttivi.

L'attività delle associazioni dei consumatori nel prevenire e combattere i "fallimenti del mercato" sono benemerite e ben note ai cittadini, si dovrebbero sviluppare di più le attività volte a prevenire e combattere i "fallimenti del Governo".

## Riferimenti bibliografici

European Commission (2006), *Agriculture in the EU - Statistical and economic information 2005*, on-line.

INEA (2005), *Annuario dell'Agricoltura Italiana 2004*.

HM Treasury, DEFRA (2005-12), *A vision for the Common Agricultural Policy*.

Marsh, Tarditi (2003), *Cultivating a crisis - The global impact of the Common Agricultural Policy*, "Consumer International" (file.pdf).

