

Per un nuovo patto sociale tra gli agricoltori e la società

Franco Sotte

Dipartimento di Economia, Università di Ancona
Via Birarelli, 11 - 60121 ANCONA
Tel. 071-2203028, Fax 071-53621
E-mail: Sotte@deanovell.unian.it

1. Introduzione

In un momento in cui il tema della riforma delle politiche per l'agricoltura è più che mai all'ordine del giorno, la nota che segue mira a due obiettivi: a) riflettere sulle ragioni dalle quali emerge la necessità di un nuovo approccio ai problemi dell'agricoltura e dello sviluppo rurale in Italia e, più in generale, in Europa; b) indicare alcune linee guida per una razionalizzazione dell'intervento pubblico in agricoltura e per una responsabilizzazione dei differenti soggetti istituzionali pubblici e privati.

E' opportuno ricordare alcuni dati di fatto: nell'UE, e prima nella CEE, così come nella generalità dei Paesi sviluppati, l'agricoltura è stata, ed è, oggetto di ingenti trasferimenti pubblici. La PAC oggi assorbe circa il 50% del bilancio comunitario, mentre altri oneri sono a carico dei consumatori europei in termini di maggiorazioni di prezzo indotte dalle politiche di mercato. Se poi si prendono in considerazione i volumi consolidati della spesa pubblica per l'agricoltura, qualunque ne sia l'origine (comunitaria, nazionale o regionale) e si sommano a questi le agevolazioni tributarie di vario genere (imposte dirette, IVA, carburanti, ecc.) o quelle relative ai vari sistemi di sicurezza sociale si raggiungono cifre e percentuali di tutto rispetto. In Italia, ad esempio, l'insieme degli interventi riconducibili alla politica agraria ammonta al 51,6% del Valore aggiunto settoriale, corrispondenti a circa 13 milioni di lire per occupato e 1,6 milioni di lire per ettaro di SAU.

Le questioni di fondo alle quali si cercherà qui di rispondere sono innanzitutto le seguenti: quali erano le basi del "*patto sociale*" che dagli anni Cinquanta in poi, in Italia e in Europa, ma in generale in tutti i Paesi sviluppati, in tempi di ben maggiore scarsità di risorse rispetto ad oggi, erano all'origine di questo trasferimento? Sono quelle ragioni ancora attuali? E quindi: esistono *nuovi* elementi per la definizione di un *nuovo* "*patto sociale*" che giustifichi, nella prospettiva del Duemila, la conferma dei trasferimenti a vantaggio dell'agricoltura e delle aree rurali?

2. Le basi del vecchio patto sociale

Senza la pretesa di esaurire l'argomento, almeno cinque erano le basi del vecchio patto sociale: la *sicurezza alimentare*, la *conservazione del territorio*, il

divario tra città e campagna, la coesione europea, il peso politico dell'agricoltura e del mondo rurale. Analizziamole brevemente.

1. La **sicurezza alimentare** è esplicitamente citata tra gli obiettivi della PAC nel Trattato di Roma. L'Europa del primo dopoguerra, dopo aver sperimentato la penuria di alimenti e nella prospettiva di una crescita dei consumi connessa alla ripresa economica degli anni Cinquanta e Sessanta, percepiva chiaramente la necessità di garantirsi la propria base alimentare. Negli anni Settanta e Ottanta questo problema è apparso non solo risolto, ma addirittura l'eccedenza di alimenti ha imposto l'adozione di misure di contenimento della produzione. Non che oggi la questione della sicurezza alimentare non si ponga più. Come ha mostrato il recente *World Food Summit* della FAO il problema è ancora irrisolto in gran parte del mondo: si pensi all'Africa. Ne sono però cambiate le connotazioni. Da una parte la questione non è più "nazionale" o "europea", ma semmai mondiale, richiedendo politiche globali e non "regionali". Dall'altra parte, la preoccupazione dei cittadini e dei consumatori si è spostata nettamente in direzione della qualità e della salubrità degli alimenti, dell'impiego di tecniche eticamente accettabili, nonché della compatibilità ambientale delle tecniche di produzione.

2. La **conservazione del territorio** era sostanzialmente un prodotto congiunto dell'agricoltura del passato. Gli agricoltori erano gli artefici del paesaggio agrario e i tutori degli equilibri idrogeologici. Il carattere saliente delle trasformazioni dell'agricoltura degli ultimi decenni è invece principalmente la deterritorializzazione e la concentrazione dell'agricoltura in ristrettissimi spazi, dove si svolge una attività agricola ad altissimi rendimenti, con forti impieghi di mezzi chimici e meccanici, con tecniche soprattutto risparmiatrici di lavoro, specializzata, ad alto impatto ambientale. Nel resto del territorio l'agricoltura è lasciata in mano all'ultima generazione di vecchi o utilizzata con prospettive di sfruttamento rivolte al breve periodo e disattente riguardo alla conservazione del territorio, alla tenuta dei versanti, alla gestione dei bacini idrografici. L'erosione superficiale e la perdita di sostanza organica dei suoli agricoli, frutto della semplificazione degli ordinamenti produttivi e dell'abbandono della complementarità tra coltivazione e allevamento, minano, a vantaggio di magri incrementi di reddito oggi, le basi produttive dell'agricoltura di domani.

3. Lo **squilibrio tra città e campagna** e lo svantaggio strutturale ai danni dell'agricoltura nella distribuzione intersettoriale dei benefici della crescita economica erano, nell'Italia e nell'Europa del dopoguerra, aspetti evidenti e indiscussi. L'agricoltura costituiva allora il principale contenitore del disagio sociale, in termini di povertà, sottooccupazione, arretratezza civile oltre che economica. Ciò giustificava ampiamente un trasferimento pubblico di risorse rivolto al sostegno dei redditi degli agricoltori in quanto tali, sia per assicurare un più equo tenore di vita ad una fascia rilevante della popolazione e ad intere aree del Paese, sia per meglio gestire le conseguenze sociali del profondo processo di aggiustamento che la crescita economica complessiva imponeva al settore, con tempi ben più rapidi di quelli del passato.

4. Per comprendere quanto l'agricoltura abbia poi giocato un ruolo cruciale come **elemento di coesione** nella costruzione dell'Europa, basta considerare il peso relativo della PAC rispetto a tutte le altre politiche comunitarie. Per più di venti anni essa è stata l'unica politica veramente europea come dimostra il peso del FEOGA sul bilancio comunitario. Sicco Mansholt era particolarmente consa-

pevole della funzione di coesione svolta dalla PAC durante il lungo periodo del suo ruolo di Commissario, tanto che, qualche anno prima della scomparsa, sottolineava orgogliosamente come questo, più che la PAC in sé, con tutte le sue incongruenze, fosse il risultato irreversibilmente realizzato del quale andava maggiormente fiero. La politica agricola è oggi invece indubbiamente un impedimento all'ulteriore processo di costruzione europea. Essa complica il problema dell'ingresso nella UE dei PECO, è di ostacolo nelle relazioni commerciali politiche con i Paesi della sponda Sud del Mediterraneo. Essa limita anche la stessa competitività europea nei mercati mondiali: se la UE non si dichiarerà disponibile a rivedere sostanzialmente e rapidamente la sua politica agricola, il prossimo round del GATT, dopo il *Farm Bill* americano, inizierà con un attacco di tutti i Paesi del mondo sviluppato e di quelli in via di sviluppo alle chiusure commerciali del vecchio Continente.

5. Il trasferimento di risorse a beneficio dell'agricoltura e a carico dell'intera società registrato fino ad oggi non sarebbe comunque stato possibile, almeno nelle proporzioni che ha assunto, se l'agricoltura non avesse anche avuto un fortissimo *peso politico*. Il ruolo giocato nei decenni passati dalla Coldiretti in Italia in funzione collaterale al blocco di potere democristiano, non sostanzialmente dissimile da quello delle altre organizzazioni agricole, così come quello della FNSEA in Francia sono evidenti. L'agricoltura non solo aveva in Italia all'inizio degli anni Cinquanta circa 9 milioni di occupati, oggi ridottisi a meno di un quarto, ma aveva anche una maggiore omogeneità interna che si è persa. Diverse sono le cause di questa frammentazione di interessi che colloca di fatto i soggetti dell'agricoltura su fronti differenti e non di rado opposti l'uno rispetto all'altro: la de-territorializzazione, il part-time, la specializzazione colturale e la scissione tra colture e allevamento, la maggiore integrazione nell'agro-alimentare, il crescente ruolo delle imprese di servizio esterne, l'atteggiamento spesso opposto degli agricoltori riguardo alla qualità e all'ambiente, ecc. La perdita di peso politico ha già determinato consistenti effetti: chi analizzi la spesa pubblica devoluta all'agricoltura o le agevolazioni concesse al settore scoprirà facilmente che a prezzi costanti, specie dopo il 1980, in Europa vi è stata una notevole falciatura.

3. Elementi per la definizione di un nuovo patto sociale

Se non si riflette sulle questioni qui poste, e non si apre un franco ed approfondito confronto su quali siano le basi di *un nuovo patto sociale tra gli agricoltori e la società* in Italia, in Europa e, più in generale nei Paesi sviluppati, la politica agraria tradizionale verrà gradualmente e inevitabilmente ridimensionata senza contropartite. Considerando il trend tendenzialmente decrescente da più di un decennio dei valori reali della spesa e delle agevolazioni per l'agricoltura, questa non è una previsione, ma già una certezza.

Gli elementi per un *nuovo patto sociale* si desumono chiaramente ed indirettamente dalle considerazioni fin qui svolte. Essi passano innanzitutto attraverso la *riconquista del peso politico*. In passato gli agricoltori erano sufficientemente numerosi e omogenei da costituire da soli un blocco sociale consistente, ma oggi quelle condizioni si sono perse. Il peso politico va allora ricercato nella ricostituzione di una rete di alleanze degli agricoltori con i soggetti maggiormente interessati ad un loro ruolo positivo a difesa della salute e della qualità dei prodotti

alimentari (consumatori), del territorio e dell'ambiente (movimenti ecologisti, residenti nelle aree rurali, ecc.), dell'occupazione (sindacati). I nuovi elementi del patto si fondano sul riconoscimento delle *interrelazioni con gli interessi diffusi* che richiedono un ruolo positivo degli agricoltori, che gli altri cittadini sono disposti a riconoscere e che il mercato non remunera. Non è l'agricoltura *per sé* che merita sostegno. Non è nemmeno l'agricoltura che produce per il mercato prodotti indifferenziati e di massa. Chi la pensa diversamente spieghi altrimenti perché, se gli agricoltori sono imprenditori, non dovrebbe valere anche per essi in linea generale la regola della concorrenza sul libero mercato, che vale per gli altri imprenditori, secondo la quale chi non è in grado di produrre a costi competitivi è bene che lasci il campo? Il concetto di sostegno al reddito è proprio della politica sociale, non di quella per lo sviluppo dei settori produttivi. Semmai l'agricoltore incapace di competere va assistito (temporaneamente) nella transizione per ricollocarsi in nuovi settori o per uscire dalle attività produttive: ciò vale soprattutto quando le sue scelte sono state pilotate da politiche agrarie che, operando sui prezzi, hanno distorto i mercati spingendo gli imprenditori verso convenienze che una riforma liberistica della politica agraria fa venire improvvisamente meno.

Il sostegno della collettività agli agricoltori è invece necessario e pienamente giustificato se essi producono, *da imprenditori*, oltre ai prodotti che possono essere venduti sul mercato e che per questa ragione debbono trovare in quella sede la propria remunerazione, altri prodotti che il mercato non remunera, ma che costituiscono beni di interesse collettivo per i quali è necessario un riconoscimento (ed una remunerazione) a carico di tutti. Il principio generale che deve presiedere alla futura politica agraria è che essa deve sostenere i *comportamenti* e i *progetti, non lo status*. Ciò significa concentrarsi in due direzioni.

a) Innanzitutto essa deve favorire la nascita e il consolidamento di una *nuova generazione di imprenditori* nelle campagne: in questo caso il sostegno deve essere concentrato e selettivo; esso deve essere adeguato alle necessità, *una tantum* e limitato nel tempo.

b) In secondo luogo deve essere esplicitamente rivolta a “*comperare*” il prodotto o il servizio assicurato dagli agricoltori che costituisce interesse collettivo e che mancherebbe di essere garantito se l'agricoltore fosse lasciato solo al mercato: per sua natura questo sostegno può essere concesso senza limiti nel tempo. Ma deve trattarsi di un prodotto o di un servizio *concretamente definito, misurabile* nelle sue entità, oggetto di *precisi impegni controllabili* tra agricoltori e Stato.

Queste riflessioni si inquadrano nella questione più generale dello sviluppo rurale. Su questo tema il dibattito è stato troppo spesso carente o ha mancato di riconoscere l'intreccio tra settori economici e tra questi e il territorio. Tant'è che la stessa definizione di sviluppo rurale è ancora incerta. Una riflessione sulle società postindustriali, nelle quali gli aspetti quantitativi della crescita economica si accompagnano a quelli prevalentemente qualitativi dello sviluppo sociale, territoriale e ambientale, deve partire da una prima constatazione. Esauritasi la stagione del *riequilibrio* nella destinazione delle risorse tra primario, secondario e terziario, la stagione cioè dell'esodo dalle campagne e dello sviluppo industriale, non esistono più un “*vantaggio urbano*” *a priori* ed un corrispondente “*svantaggio rurale*” *a priori*. La partita tra città e campagna si gioca ormai alla pari, essendo vantaggi e svantaggi più equamente distribuiti ed una integrazione urbano-rurale non solo più facile, ma addirittura indispensabile.

L'esempio dello "sviluppo diffuso", originato dall'integrazione urbano-rurale delle tante economie di distretto, che sono fiorite soprattutto nell'Europa mediterranea nei decenni recenti, avalla questa tesi. Si tenga conto peraltro, come già osservato, che lo sviluppo diffuso al quale si è assistito negli ultimi decenni è stato prevalentemente determinato dall'iniziativa privata, alla quale non ha corrisposto una adeguata iniziativa pubblica. L'assenza di sostegno ed indirizzo ha determinato una insufficiente attenzione agli effetti di lungo termine ed una mancanza di strutture e servizi necessari e complementari all'iniziativa privata. Quella mancanza oggi costituisce uno dei principali ostacoli per il consolidamento dello sviluppo.

Ciò implica però una riflessione sul ruolo delle politiche per il settore primario ed in genere per le aree rurali. In passato il travaso a senso unico di risorse dalle campagne alle città, trascinato dai differenziali di reddito e di vita, suggeriva di mettere in campo politiche essenzialmente settoriali (politiche "agrarie" appunto) orientate a due obiettivi: uno di tipo strutturale, per agire sulla distribuzione delle risorse (terra, lavoro e capitale); l'altro di stampo redistributivo, per compensare i differenziali di reddito, tecnologici, sociali, quando questi superavano i livelli fisiologici necessari a favorire il travaso di lavoro. Oggi invece servono politiche di sviluppo originali in quanto rivolte ai peculiari rapporti di integrazione che caratterizzano i sistemi rurali e capaci di assicurare anche all'agroalimentare i livelli di competitività necessari per una competizione che si svolgerà a livello globale.

In questo contesto l'agricoltura è chiamata a ridefinire il suo ruolo: se in passato esso era sostanzialmente rivolto ad obiettivi di tipo quantitativo (sicurezza degli approvvigionamenti alimentari), mentre altri ruoli (la tutela ambientale ad esempio) apparivano come inevitabili prodotti "congiunti", oggi sono gli aspetti qualitativi al centro del nuovo patto sociale. All'agricoltura si chiedono due contributi:

- da una parte, di **produrre alimenti sani** con tecniche eticamente accettabili, di valorizzare l'ambiente ed il territorio, di conservare la varietà genetica, di fornire beni e servizi di interesse collettivo;
- dall'altra, soprattutto nelle aree nelle quali il suo peso è ancora consistente, di **garantire allo sviluppo rurale la necessaria flessibilità** attraverso l'integrazione intersettoriale, mantenendo rapporti di complementarità con l'industria e il terziario adatti allo scambio di fattori a seconda delle fasi del ciclo economico.

Si deve riconoscere che, muoversi in questa nuova direzione comporta per l'agricoltura un profondo cambiamento "culturale". Il settore agricolo infatti, per decenni è stato spinto nella direzione opposta: quella di una progressiva omologazione al modello industriale, mirando alle massime rese, standardizzando i prodotti, semplificando e specializzando gli ordinamenti produttivi, separando l'allevamento dalla coltivazione, prediligendo tecniche labour saving e capital intensive, fino a prescindere dallo stesso fattore "terra". La *de-localizzazione* e l'*industrializzazione* dell'agricoltura costituiscono i caratteri salienti della sua perdita di originalità. Da questa deriva sia l'attuale perdita di prospettiva (l'agricoltura di oggi è guidata sempre più da obiettivi di breve termine), sia la crisi del "patto sociale" che in passato aveva garantito il forte travaso di spesa pubblica e di agevolazioni a beneficio degli agricoltori e a carico di tutta la società.

4. La necessaria redistribuzione di risorse e di potere

Dato il carattere di questo contributo, non è il caso di descrivere nel dettaglio la nuova politica agraria che appare necessaria nel quadro di una politica dello sviluppo rurale in Europa e in Italia. E' comunque certo che non si tratta di operare un cambiamento di facciata alla vecchia PAC o alla vecchia politica agraria nazionale. Deve essere anche chiaro che ciò implica un consistentissimo riorientamento di risorse e di potere.

Riguardo alle *risorse*, si tratterà di riconoscere che la vecchia PAC, così come le vecchie politiche agrarie nazionali hanno spesso favorito e finanziato posizioni di rendita e di privilegio. L'elenco dei beneficiari di queste politiche distorsive è molto largo: ad esso appartiene anche una vasta burocrazia (nel settore pubblico e nelle organizzazioni) e non pochi soggetti del tutto estranei all'esercizio imprenditoriale dell'agricoltura (proprietari fondiari, conto-terzisti, industrie agro-alimentari, ecc.). Osservando i cambiamenti in corso nel modello di politica agraria verso il quale sembra essersi orientata la riforma della Pac strutturale (e delle misure di accompagnamento), qui si tratta di operare una rottura, pur se essa va accompagnata da misure transitorie che aiutino a ricollocare le risorse, quelle umane innanzitutto, che le stesse vecchie politiche avevano orientato in direzioni sbagliate.

La redistribuzione di *potere* è soprattutto centrata sulla ridefinizione dei rispettivi ruoli della UE, degli Stati membri e delle Regioni. Soprattutto il ruolo delle Regioni deve crescere, mentre quello dell'UE e dello Stato debbono ridefinirsi in funzione di stimolo, coordinamento, coesione, riequilibrio e controllo. Ci si deve muovere verso la valorizzazione della qualità e dei rapporti di integrazione tra l'agricoltura e territorio e tra agricoltura e contesto economico-sociale nel quadro di modelli di sviluppo rurale differenti di luogo in luogo in quanto calibrati sullo specifico *mix* delle risorse locali. Se questo è l'obiettivo, una nuova stagione della programmazione ci attende. Essa non mancherà di ispirarsi ad una visione strategica (alcuni elementi di questa strategia sono stati qui delineati, ma l'approfondimento è tutto da realizzare). Gli elementi qualificanti saranno, da una parte, la *contrattazione* tra soggetti pubblici ai vari livelli istituzionali e tra questi e i soggetti privati, la *concertazione* ed il *cofinanziamento* e, dall'altra parte, una consistente crescita delle capacità di *monitoraggio* e di *controllo* finalizzata non soltanto alla verifica del rispetto dei contratti, ma soprattutto alla valutazione dinamica (*learning by doing*) della qualità delle scelte compiute.