

## 9<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(Agricoltura e produzione agroalimentare)

INDAGINE CONOSCITIVA  
SULLA SPESA E SUGLI STRUMENTI DI PROGRAMMAZIONE  
E DI INTERVENTO IN AGRICOLTURA CON RIFERIMENTO  
ALL'ESPERIENZA ITALIANA E DI ALTRI PAESI: FONDI  
COMUNITARI, RISORSE FINANZIARIE STATALI E  
REGIONALI

7° Resoconto stenografico

SEDUTA DI GIOVEDÌ 18 SETTEMBRE 1997

**Presidenza del presidente SCIVOLETTO**

## **INDICE**

### **Audizione del Commissario straordinario dell'INEA**

PRESIDENTE ..... *Pag.* 3, 12, 13 | *FABIANI* ..... *Pag.* 3, 13

*Interviene, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il commissario straordinario dell'INEA, professor Guido Fabiani, accompagnato dalla dottoressa Annalisa Zezza e dal dottor Francesco Mantino.*

*I lavori hanno inizio alle ore 15,25.*

#### **Audizione del Commissario straordinario dell'INEA**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sulla spesa, sui costi e sugli strumenti di programmazione e di intervento in agricoltura con riferimento all'esperienza italiana e di altri paesi: fondi comunitari, risorse finanziarie statali e regionali.

È oggi prevista l'audizione del professor Fabiani, commissario straordinario dell'INEA, al quale porgo il benvenuto e auguro buon lavoro per il nuovo incarico.

Prima di ascoltare il nostro ospite, ricordo che nella seduta del 31 luglio scorso la Commissione ha convenuto di ampliare il programma dell'indagine conoscitiva anche all'analisi dei costi in agricoltura e che, essendo pervenuta l'autorizzazione del Presidente del Senato in tal senso, sono stati conseguentemente integrati il titolo e l'ambito dell'indagine.

Do quindi la parola al professor Fabiani.

FABIANI. Vi ringrazio per l'invito che mi è stato rivolto. Ho consegnato alla Commissione una relazione generale piuttosto dettagliata – predisposta con l'ausilio della dottoressa Zezza – della quale svolgerò una sintesi. Per quanto riguarda l'analisi dei costi, poichè la richiesta è stata formulata in un momento successivo, non è stato possibile approntare il materiale per una risposta esauriente, ma la tematica potrà formare oggetto di un successivo, ulteriore approfondimento magari alla luce di specifiche richieste in tal senso. Nella relazione l'aspetto dei costi è stato affrontato a livello macroeconomico, soprattutto in termini di prelievo pubblico, ma non siamo entrati nel tema dei costi di produzione in agricoltura.

Va tenuto conto innanzi tutto che la politica agricola si realizza in Italia attraverso l'interrelazione di una pluralità di soggetti che operano a livello comunitario, nazionale e regionale e che esercitano le funzioni di programmazione, gestione e controllo. È oggi evidente a tutti che il futuro della politica agricola dipende dall'assetto che assumeranno questi soggetti e dall'interrelazione che tra loro si stabilirà e quindi è quanto mai necessario individuare il ruolo che essi svolgono, la dimensione e la qualità del loro intervento.

Nelle tabelle 1 e 2 allegate alla relazione è rappresentato il consolidamento del sostegno pubblico 1991-1995, rispettivamente a prezzi cor-

renti e costanti, al settore agricolo: esse rappresentano il quadro d'insieme di tutti i flussi di risorse che arrivano all'agricoltura dal settore pubblico. L'azione combinata dei trasferimenti e delle agevolazioni ha comportato un beneficio per i produttori agricoli valutabile, nella media 1993-1995, in 27.807 miliardi di lire a prezzi correnti (22.758 miliardi a prezzi costanti), pari al 58 per cento circa della produzione lorda vendibile ed al 42,4 per cento del valore aggiunto. Di tale cifra, il 72,3 per cento si riferisce a trasferimenti di politica agraria ed il 27,7 per cento a benefici conseguenti alle agevolazioni. La voce più rilevante è quella degli interventi AIMA (34,6 per cento), seguita dagli interventi regionali (27,8 per cento), mentre l'attività del Ministero incide appena per il 4,6 per cento circa.

Fra le agevolazioni, la più rilevante è rappresentata dagli sgravi previdenziali e contributivi, che pesano per il 13,6 per cento, seguita da agevolazioni sui carburanti (7,7 per cento), agevolazioni su IRPEF, ILOR e ICI (3,2 per cento) e da quelle relative all'IVA (3,1 per cento).

I valori a prezzi costanti indicano una riduzione del sostegno negli ultimi cinque anni, frutto della diminuzione sia dei trasferimenti (da oltre 17.000 miliardi a 15.500 miliardi) che delle agevolazioni (da 7.000 a 6.000 miliardi circa). Particolarmente significativa è la riduzione della spesa regionale e di quella del Ministero, evidentemente a causa della contrazione della spesa pubblica complessiva.

La mia relazione è organizzata in quattro sezioni. Nella prima viene analizzato l'andamento della spesa comunitaria del FEOGA-garanzia, che costituisce la principale fonte di erogazione per il settore agricolo degli anni '90. Nella seconda parte si analizza lo stato di attuazione finanziaria in Italia delle politiche strutturali e di sviluppo rurale. Nella terza sezione vengono presentati i principali provvedimenti finanziari nazionali a favore dell'agricoltura nel 1996-1997. Infine, nella quarta parte si analizzano i dati relativi alle agevolazioni fiscali e previdenziali. Guardando quindi alla prima sezione, dati relativi all'Unione europea (faccio riferimento alla tabella 5 della relazione), sia pure con un andamento assai variabile nel quadriennio considerato, dal 1992 al 1996, la spesa complessiva attivata dall'intervento sui mercati della politica agricola comunitaria ha avuto un andamento crescente soprattutto negli ultimi due anni, arrivando quasi a 40 miliardi di ECU nel 1996, vale a dire 80.000 miliardi di lire complessivamente, partendo da circa 32 miliardi di ECU, mostrando quindi un notevole incremento.

Negli ultimi tempi e soprattutto in relazione ai nuovi strumenti attivati dalla riforma del 1992, la cosiddetta Mac Sharry, i comparti interessati dalla riforma – cioè i seminativi e, sia pure in misura minore, la carne bovina – vedono aumentare drasticamente la loro quota sul totale, che era già notevole prima ma che nel 1996 aumenta molto arrivando a pesare i seminativi per il 40 per cento e la carne bovina per il 17 per cento; sommando questi due prodotti la spesa raggiunge il 57 per cento. Va sottolineato invece che la quota attivata dai prodotti mediterranei tende a declinare; solo l'ortofrutta ha mantenuto inalterata la propria quota di spesa, ad un livello però modesto, del 4 per cento; la spesa re-

lativa all'olio d'oliva è aumentata, anche se la sua quota sul totale si è comunque ridotta rispetto all'anno iniziale considerato, il 1992.

Per quanto riguarda l'Italia – i dati che ho citato poc'anzi sono relativi all'Europa nel suo insieme – la situazione è estremamente preoccupante, perchè in questi stessi anni si registra un declino del peso dell'Italia sulla spesa complessiva erogata dal FEOGA-garanzia. Questa passa dal 16,4 per cento del 1992 al 10,8 per cento del 1996 e non si può a questo riguardo non sottolineare che si tratta di una cifra che colloca la quota del contributo finanziario riconosciuto al nostro paese molto al di sotto del peso produttivo dell'agricoltura italiana sul complesso di quella comunitaria, peso che ammonta al 16 per cento in termini di produzione lorda vendibile e ad oltre il 20 per cento in termini di valore aggiunto; invece, come abbiamo già detto, l'Italia rappresenta soltanto il 10,8 per cento della spesa complessiva comunitaria e quindi ci troviamo di fronte ad un *gap* notevole rispetto al contributo.

Dunque, la riforma Mac Sharry del 1992 si è rilevata, a livello europeo, sicuramente molto costosa da un punto di vista finanziario perchè non ha diminuito la spesa; essa inoltre non ha favorito sicuramente l'agricoltura italiana. L'aumento della costosità connesso alla riforma e quindi della spesa a livello comunitario è conseguenza diretta di quel criterio strettamente compensatorio che è stato adottato per cui i pagamenti per ettaro o per capo attivati dalla riforma sono stati calcolati sulla base della presunta riduzione dei ricavi conseguente, a parità di produzione, della riduzione dei prezzi di intervento imposta dalla riforma stessa.

Considerando gli attuali vincoli di bilancio, tale approccio, in base al quale le riduzioni di prezzo sono pienamente compensate dai pagamenti diretti, non è proponibile come ricetta generale di riforma della PAC e andrà (alcuni segnali si vedono già, anche se timidi, nell'Agenda 2000) necessariamente riformulato proprio a partire dai comparti coinvolti nella riforma Mac Sharry.

Le conseguenze negative di questa secca riduzione della spesa comunitaria a favore dell'agricoltura italiana sono state in gran parte – bisogna riconoscerlo e sapere cosa succederà a breve distanza – mitigate dagli effetti della svalutazione della lira del 1992-1993, che ha contribuito a tenere alti i prezzi istituzionali dei prodotti agricoli a livello nazionale e che, ad esempio, ha fatto sì che lo *shock* della riduzione dei prezzi di intervento dei cereali imposta dalla riforma Mac Sharry non sia stato avvertito dai nostri agricoltori. Anche la successiva rivalutazione ha dato in effetti qualche vantaggio all'agricoltura italiana, essendo stata tale da far scattare il cosiddetto meccanismo della rivalutazione sensibile, che ha permesso di recente l'ottenimento di compensazioni cofinanziate dall'Unione europea.

Quindi il meccanismo agromonetario, come era avvenuto anche in passato, è intervenuto ad attutire gli effetti delle restrizioni imposte al nostro paese da una evoluzione sfavorevole della PAC. Tuttavia bisogna essere consapevoli che si è trattato presumibilmente e augurabilmente anche dell'ultima volta in cui ciò è potuto accadere, perchè nella prospettiva della moneta unica è ragionevole prevedere la sostanziale scom-

parsa dei meccanismi agromonetari e quindi, da questo punto di vista, sicuramente non potranno venire vantaggi all'agricoltura nazionale e bisognerà fare i conti direttamente con i meccanismi comunitari di compensazione.

Questo per quanto riguarda la politica agricola dell'Unione europea sui mercati, sulla quale tornerò successivamente.

Passando ora ad analizzare (mi riferisco alla seconda parte della relazione, sempre in maniera sintetica) la spesa relativa alle politiche strutturali di sviluppo rurale, va ricordato, ed è un fatto molto importante, che dalla fine degli anni '80 con la riforma dei fondi strutturali, l'Unione europea ha sostanzialmente mutato su questo versante il proprio approccio, passando da una politica rivolta alle unità imprenditoriali, le imprese, ad una politica a carattere territoriale, basata su investimenti per programmi pluriennali, concertati tra Unione europea, Stato regioni e concentrati su obiettivi di sviluppo regionale.

Con la seconda fase della riforma dei fondi strutturali, iniziata nel corso del 1993, il processo avviato nel 1988 si è ulteriormente consolidato, sia nella definizione dei principi che nei dispositivi utilizzati e nella dotazione delle risorse finanziarie. Quest'ultimo aspetto è testimoniato dal fatto che la quota dei fondi strutturali nel bilancio comunitario è passata, in dieci anni, dal 12 per cento de 1984 al 30 per cento del 1994 ed è destinata ad attestarsi, secondo le previsioni della Commissione, su un valore di circa il 36 per cento nel 1999.

Tuttavia, occorre sottolineare che, mentre nella prima fase il nostro paese assorbiva quasi il 18 per cento delle risorse comunitarie complessive, nel secondo periodo, 1994-1999, questa quota si è ridotta al 15 per cento. L'applicazione dei principi introdotti con la riforma dei fondi strutturali ha trovato tra l'altro le nostre amministrazioni sostanzialmente impreparate ad affrontare la novità e ciò ha portato a ritardi nella spesa, con conseguenti e ripetute richieste di proroga. Diversi sono i motivi che, aggiungendosi alle tradizionali carenze progettuali e organizzative dell'amministrazione italiana, hanno concorso a rallentare l'applicazione della prima fase della riforma dei fondi strutturali e, tra questi, vanno menzionati l'eccessiva lungaggine delle procedure necessarie nella fase di concertazione tra Unione europea, Stato e regioni, prima, e, poi, le procedure necessarie per l'approvazione a livello regionale. Si tratta di due livelli estremamente lunghi e costosi per l'agricoltura. Un'accentuata instabilità politica è un altro elemento a livello sia nazionale che regionale che ha impedito la necessaria continuità di progettazione di programmi; l'introduzione di una normativa più restrittiva in materia di appalti pubblici - e non solamente in questo settore - che ha bloccato di fatto l'aggiudicazione dei lavori; le ricorrenti manovre, del *deficit* pubblico, che hanno reso più difficile reperire le risorse necessarie per il cofinanziamento nazionale dei programmi comunitari.

Considerando a questo riguardo i soli programmi strutturali che direttamente e indirettamente interesseranno le aree rurali (e quindi quelli relativi agli obiettivi 1, 5ª e 5b nonché l'iniziativa comunitaria *Leader II*), nel nuovo periodo di programmazione, si rileva che le risorse pubbliche disponibili, tra quota comunitaria e nazionale, sono tutt'altro che

irrilevanti: si tratta di ben 29 miliardi di ECU (pari a circa 60.000 miliardi di lire), di cui oltre 25 destinati alle aree del Mezzogiorno dell'obiettivo 1 e quasi 4 per le regioni del Centro-Nord dell'obiettivo 5b, per uno stanziamento comunitario di poco meno di 17 miliardi di ECU e un cofinanziamento nazionale di 12,6 miliardi di ECU.

Ora, il dato importante è che al 30 settembre 1996 i programmi attuati nelle regioni dell'obiettivo 1 erano riusciti ad impegnare solo il 25 per cento delle risorse programmate e ad erogare solo il 12 per cento. Confrontando però questi dati con quelli più recenti (al 31 marzo 1997), si evidenzia come nel corso di soli sei mesi l'avanzamento finanziario abbia subito sostanziali modifiche: la quota degli impegni e dei pagamenti si è notevolmente accresciuta portandosi, rispettivamente, quella del 25 per cento al 42 per cento e quella del 12 per cento al 19 per cento. Il miglior grado di utilizzo delle risorse dei fondi strutturali è fortemente legato ad una effettiva operatività dei programmi: il periodo immediatamente successivo all'approvazione dei programmi è stato impiegato dalle amministrazioni per l'elaborazione delle procedure di attuazione delle singole misure. Quest'ultimo aspetto comporta, infatti, un sostanziale allungamento dei tempi di gestione dei programmi: però una volta risolti gli aspetti procedurali, le amministrazioni sono in grado di impegnare ed erogare i finanziamenti e si sono anche attrezzate a questo riguardo.

Dal punto di vista dell'avanzamento finanziario, si riscontrano maggiori difficoltà nell'utilizzo delle risorse FEOGA, rispetto agli altri fondi, a causa della natura degli investimenti promossi, che si caratterizzano modesti importi unitari e la loro forte dispersione nel territorio.

Le informazioni sullo stato di attuazione dei programmi diretti allo sviluppo rurale nelle aree del Centro-Nord non sono però confortanti: a fronte di un impegno del 14 per cento delle risorse complessive solo il 3 per cento è stato erogato ai beneficiari finali.

I dati provvisori dello stato di avanzamento finanziario al 30 giugno 1997, seppure dimostrano una certa dinamicità rispetto ai mesi precedenti, non rivelano particolari progressi nell'impiego delle risorse (almeno, non confrontabili con quelli che ho ricordato poco fa) gli impegni ammontano al 24 per cento delle risorse complessive mentre la spesa raggiunge il 6 per cento.

Passando alla spesa nazionale – maggiormente trattata nella relazione generale a disposizione della Commissione – si osserva che i trasferimenti al settore primario hanno subito riduzioni di assoluto rilievo: la legge finanziaria per il 1990 disponeva di pari stanziamenti per il settore pari a 5.343 miliardi di lire correnti contro i 4.313 miliardi del 1996 e i 4.000 miliardi del 1997, comprendendo in tali fondi anche quelli recati dal federalismo fiscale. Parallelamente a tale riduzione si è assistito a un costante spostamento dagli investimenti alle misure di carattere annuale e contingente (calamità, regolazione multe, interventi settoriali specifici): nel quadriennio 1990-1993 gli investimenti assorbivano il 58,5 per cento dei fondi recati dalle leggi finanziarie, percentuale ridottasi al 50,3 per cento nel corrispondente periodo 1994-1997.

Un ulteriore elemento di incertezza per gli operatori e per le amministrazioni del settore è derivato dal progressivo aumento percentuale delle somme allocate alle tabelle A e B delle finanziarie – dal 20 per cento al 49,4 per cento sempre nel confronto tra i due quadrienni – rimettendo il loro reale utilizzo a successivi provvedimenti parlamentari e quindi allungando considerevolmente i tempi di erogazione ai beneficiari. Emblematico, in proposito, il caso del finanziamento delle misure di accompagnamento della riforma della PAC, disposto all'interno di uno specifico stanziamento in tabella A ed attivato con molti mesi di ritardo sempre attraverso la decretazione di urgenza.

Un altro aspetto importante del sostegno pubblico in agricoltura è costituito dalle agevolazioni. Secondo le stime dell'Istituto nazionale di economia agraria, tali agevolazioni ammontano al 27 per cento dell'intero intervento. Esse comprendono, da un lato, le agevolazioni in materia di imposta di fabbricazione sugli oli minerali, che consentono agli agricoltori di disporre di carburante a prezzi inferiori a quelli normalmente praticati, dall'altro, le agevolazioni previdenziali e contributive che si materializzano in un minore esborso di contributi per gli agricoltori e, infine, le agevolazioni in materia fiscale, come il regime speciale IVA e le agevolazioni IRPEF e ICI, che determinano una minore pressione fiscale sugli agricoltori.

L'ammontare complessivo delle agevolazioni ha sempre superato il prelievo pubblico, dando di fatto luogo ad un beneficio netto per il settore che però – bisogna sottolinearlo – si è notevolmente ridotto negli ultimi anni; ciò a causa, soprattutto, dell'aumento del prelievo per effetto della riduzione delle differenze tra l'agricoltura e gli altri settori in merito ai contributi a carico dei lavoratori autonomi (questo aspetto si riscontra in alcune tabelle nella relazione generale).

L'imposta sul valore aggiunto, invece, fin dalla sua introduzione, ha costituito per il settore agricolo un vero e proprio sussidio, in quanto, mentre essa viene regolarmente pagata da parte dell'acquirente dei prodotti agricoli, non viene per intero versata all'erario da parte dell'imprenditore agricolo, che gode così di un sussidio pari alla differenza tra l'IVA incassata sulle vendite, calcolata sulla base delle cosiddette aliquote compensative, e l'IVA pagata sugli acquisti, calcolata sulla base delle aliquote ordinarie o compensative a seconda della natura del prodotto.

L'importanza di questo sussidio, anche in questo caso, è andata fortemente diminuendo nel corso degli anni, soprattutto perchè sono state ritoccate le aliquote compensative. Tale diminuzione deriva dalla cosiddetta politica di normalizzazione (si tratta di un termine un po' pesante, in verità) che viene applicata nei confronti del settore agricolo, la quale, come ho già ricordato, è stata certamente più o meno consapevolmente attuata fino ai primi anni '90; nel caso dell'IVA poi, è stata con più decisione perseguita anche successivamente.

La conclusione di questo processo – è opportuno sottolinearlo – culminerà poi con il sostanziale passaggio del settore agricolo al regime normale a far data dal 1° gennaio dell'anno 2000 e con la drastica riduzione dell'attuale sussidio. A partire dal 1° gennaio 2000 i produttori



agricoli con un fatturato superiore ai 40 milioni saranno assoggettati al regime normale e per questi il sussidio sparirà definitivamente. Per tutti gli altri rimarrà in vigore il regime previsto per il periodo transitorio e di conseguenza rimarrà in piedi un regime speciale (ed un sussidio relativo) sia pure limitatamente ad un insieme pur numeroso di soggetti ma con un volume d'affari complessivamente modesto. Bisogna prestare molta attenzione a questo aspetto, in quanto molto presto si aprirà una fase difficile e costosa per l'agricoltura per adeguarsi a questa notevole trasformazione della struttura del prelievo tributario, anche se probabilmente gli effetti quantitativi che ne deriveranno non vanno in assoluto sopravvalutati; infatti, anche se possono essere stimati (includendovi la riduzione delle percentuali di compensazione) tra i seicento ed i settecento miliardi, siamo di fronte a valori, come si è detto, dell'ordine del 2 per cento del risultato netto di gestione. Inoltre, la misura ha certamente il pregio di separare (sia pure mediante la fissazione di un limite quantitativo che può essere discutibile) le imprese medio-grandi da quelle piccole, le uniche ormai a cui viene riservato un regime tributario agevolativo, e questa è una differenziazione che il regime metterà in evidenza.

Voglio ora svolgere alcune considerazioni conclusive ricordando ancora che gli approfondimenti in termini di costi di produzione potranno essere sviluppati in altra occasione.

Le cifre illustrate finora rendono possibili alcune conclusioni. Innanzitutto, è in atto una progressiva riduzione del sostegno pubblico in agricoltura. A livello comunitario il vincolo di bilancio limita la crescita della spesa agricola molto al di sotto del tasso di aumento del bilancio comunitario. Tenendo conto, tra l'altro, che sarà inevitabile procedere lungo la strada del progressivo disaccoppiamento del sostegno ai mercati, vista anche l'imminenza di un nuovo *round* sugli accordi commerciali in seno al WTO ed il previsto allargamento ai PECO, occorre pensare a strumenti che legittimino il sostegno necessario, rendendolo più finalizzato a obiettivi di sviluppo, redistribuzione, sostenibilità ambientale. Per l'Italia è una necessità non subire la formazione di politiche imposte a livello di Unione europea, ma contribuire attivamente a definirle.

Un'altra considerazione è che il 50 per cento del totale del sostegno al settore spetta alle autorità nazionali e regionali. Ciò vuol dire che c'è ancora spazio per una politica agraria nazionale e regionale, soprattutto, che copra gli spazi lasciati dalla normativa europea, che in ogni caso sarà sempre più incisiva e pervasiva; ad esempio, il processo di integrazione con il bacino mediterraneo, che comporterà una spinta all'aumento delle importazioni dell'Unione europea di prodotti agricoli di quella regione. È indubbio, a questo riguardo, dati i bassi costi di produzione di quelle agricolture, che la competitività delle produzioni italiane in particolare possa e debba essere ricercata mantenendo ed espandendo il differenziale di qualità dei prodotti e dei servizi venduti assieme a questi. Ma per il momento non c'è traccia, o almeno è scarsa, di queste finalità a livello europeo.

Per quanto riguarda i fondi strutturali, il passaggio da un approccio settoriale a uno territoriale, strettamente connesso ad un uso coordinato degli strumenti finanziari dei tre fondi nelle aree rurali, si è rivelato come uno dei nodi più problematici che la riforma deve affrontare: ciò si deve essenzialmente alla mancanza di adeguato coordinamento tra i diversi settori dell'amministrazione coinvolti, sia in fase di impostazione che di gestione dei programmi. Ciò nonostante, siamo in grado di affermare che è in atto un miglioramento, anche se ancora insufficiente, della capacità progettuale e propositiva delle amministrazioni regionali e nazionali nonché della loro conoscenza dei meccanismi comunitari: tutti elementi di un «saper fare» che era stato tradizionalmente appaltato all'esterno dell'amministrazione e che ora viene «endogenizzato». Da un punto di vista più generale, si può affermare che la riforma dei fondi strutturali ha costretto le amministrazioni regionali e nazionali a ripensare il proprio ruolo nel governo delle politiche: il maggior sforzo che gli enti hanno dovuto sopportare è stato il passaggio dalla fase di «gestione» delle politiche alla fase di «impostazione» delle stesse.

Un nodo ancora irrisolto è quello della finanza regionale. Esso rappresenta, in Italia, il punto più debole del processo di regionalizzazione. Anche se le competenze sono state trasferite, ciò non è sempre ed adeguatamente avvenuto in concomitanza delle rispettive risorse finanziarie. La finanza regionale rimane infatti derivata, in dipendenza della legislazione nazionale di settore con leggi pluriennali di stanziamento e programmazione e leggi pluriennali di stanziamento e programmazione e leggi finanziarie annuali. I finanziamenti non sono quindi certi, vengono spesso tagliati dalle finanziarie e ciò rende ovviamente difficoltoso il raggiungimento degli obiettivi programmatici a livello territoriale.

Un'altra considerazione di ordine generale che intendo sottoporre all'attenzione della Commissione è che in questi ultimi tempi si sta confermando in maniera inequivocabile il fatto che la politica agricola comunitaria non è più un elemento a sè stante da considerare solo in un ambito settoriale: va invece inserita a pieno titolo nel quadro delle compatibilità con le altre politiche di intervento, di rapporti internazionali, di gestione delle risorse complessive dell'Unione europea. Non è più possibile tenere separata la politica agricola dalle altre politiche (strutturali, territoriali, ambientali e così via) dalla cui attivazione essa dipenderà: pensare di affrontarla in ambito settoriale è dannoso. Questo è uno dei punti che nell'«Agenzia 2000» sarà particolarmente in evidenza.

Poichè nella relazione la parte maggiore dell'analisi e anche dei dati è dedicata alla politica agricola comunitaria, credo che vadano sottoposti all'attenzione della Commissione i nodi essenziali della riforma. È necessario affrontare innanzi tutto il problema del criterio di compensazione dei redditi persi a causa della diminuzione del sostegno dei prezzi. Allo stato attuale, tale compensazione non fa altro che conservare gli equilibri in atto e non può essere mantenuta a questo livello, sia perchè comporta un aumento della spesa comunitaria sia perchè non consente di affrontare i problemi dell'allargamento ad altre agricolture: rappresenterebbe un discorso esplosivo da questo punto di vista.

L'altro nodo della politica agricola a livello europeo è quello del raggiungimento reale del disaccoppiamento della spesa dall'intervento sui mercati. Oggi un intervento in agricoltura si può giustificare solo se concorre con le altre politiche di intervento al superamento degli squilibri territoriali e se il settore agricolo, un settore che si è fortemente modernizzato anche nel nostro paese, si integra in forma sistemica con gli altri settori produttivi e con le altre fette della società.

Il concetto dello sviluppo rurale oggi deve informare maggiormente di sé la politica agraria, se si vogliono affrontare in maniera più moderna i problemi del settore agricolo.

Terzo nodo che va affrontato – approfondiremo in altra occasione il discorso dei costi di produzione – è quello della valorizzazione della multifunzionalità diffusa delle aziende agricole. Questo è un discorso che vale in particolare nell'agricoltura italiana, una specificità forte dell'agricoltura italiana anche se è presente in altre agricolture europee e internazionali. Dobbiamo considerare che oggi in agricoltura sono presenti imprese compiute, organizzate, che si confrontano sul mercato nazionale e sul mercato internazionale e si tratta di imprese che contribuiscono ad una grande percentuale della produzione settoriale; dall'altra parte, però, esiste una moltitudine di aziende agricole di piccole dimensioni che sicuramente non rappresentano imprese compiute, non sono quindi a larga scala economica, ma hanno al loro interno delle attività imprenditoriali di grande interesse e capacità imprenditoriali di grande interesse che debbono essere considerate come complementari ad altre attività da implementare su territorio rurale per rendere possibile la persistenza di queste piccole aziende, per rendere possibile anche la introduzione di dimensioni nuove nell'azienda agricola, come ad esempio la dimensione ambientale. Qui evidentemente si entra direttamente nel discorso dei costi di produzione, argomento che ritengo opportuno spostare ad un'altra seduta.

Queste aziende e queste imprese, le une e le altre, quelle che io ho definito imprese compiute e quelle che io ho definito aziende con presenza di attività imprenditoriale interessante, hanno tutte bisogno, anche se a livello diverso (e qui ancora una volta viene fuori il discorso dei costi in agricoltura), di un tessuto di certezze, di un tessuto di servizi di supporto che incide fortemente sui costi di produzione, hanno bisogno di una forte rete di economie esterne. Solo se si affrontano questi problemi è possibile rivitalizzare le aree rurali e inserire piccole e grandi aziende agricole con le loro capacità imprenditoriali nel tessuto produttivo e sociale del paese.

Concludo questa sintesi della mia relazione sostenendo che tutto quello che oggi si va dicendo per quanto riguarda l'agricoltura, i dati stessi che abbiamo portato, i problemi che sono dietro gli andamenti del settore, gli andamenti della spesa, gli andamenti della produzione, gli andamenti dei costi, gli andamenti sociali, richiedono un forte ripensamento della politica agraria del nostro paese.

Alcuni autori hanno utilizzato un termine estremamente efficace, che a mio avviso va ripreso: bisogna rivedere il patto sociale che era stato stretto con gli agricoltori negli anni '50. Gli agricoltori alla fine

degli anni '50 erano visti come soggetti centrali di un disegno politico e sociale che poi si è realizzato nella Comunità europea a sei e che ha fatto della politica agricola comunitaria il perno più importante di questa costruzione politica ed economica che era l'Europa a sei. Quei soggetti erano centrali di fatto: centrali per la loro onerosità, centrali per il contributo economico che davano alle economie dei sei paesi europei iniziali. Ora tutto è cambiato: è cambiata la dimensione del settore in tutti questi paesi, è diminuito il contributo alla formazione del reddito nazionale da parte del settore agricolo, però sono aumentati fortemente i collegamenti del settore agricolo con gli altri settori economici e sociali. Questo settore agricolo non è più un settore arretrato, ha visto un enorme rinnovamento tecnologico, è stato sottoposto all'attenzione internazionale ed oggi viene sottoposto all'attenzione ambientale: variabili del tutto nuove rispetto al passato e che richiedono una politica agricola completamente rinnovata.

Io ritengo che la nuova politica agricola debba riflettere questi cambiamenti che non riguardano, come è noto, soltanto l'Italia, ma riguardano l'intera Unione europea; cambiamenti in termini di politica agraria che saranno sottoposti a breve – già si comincia con «Agenda 2000» – all'attenzione della politica del nostro paese; cambiamenti che si ripercuoteranno sul settore agricolo e richiederanno, se si sarà capaci, di potenziarne soprattutto il livello di competitività e quindi di affrontare il problema dei costi.

PRESIDENTE. Ringrazio a nome della Commissione il professor Fabiani per questo suo intervento estremamente lucido e interessante. In questo momento usufruiamo di una sintesi che il professor Fabiani ci ha illustrato e di una relazione più ampia. Il professor Fabiani ha altresì messo in evidenza l'opportunità che, per quanto riguarda la questione dei costi di produzione, si proceda ad una nuova audizione ed in tal senso ha dichiarato la sua disponibilità.

Vorrei dire che, per quanto riguarda l'organizzazione dei lavori, dobbiamo comunque programmare un seguito di questa audizione, perchè l'interesse e l'ampiezza della relazione meritano un approfondimento da parte di tutti i commissari, i quali peraltro mi hanno preannunciato questa esigenza di approfondimento. D'altra parte, la questione dei costi di produzione, tema aggiunto successivamente, pone l'esigenza anche per il professor Fabiani di un ulteriore approfondimento.

La Commissione ha in varie occasioni posto l'attenzione sull'opportunità di un confronto tra i costi medi di produzione della impresa agricola nel nostro paese e quelli delle imprese agricole degli altri paesi dell'Unione europea (costo del lavoro, costi energetici, dei trasporti, del denaro; questi ultimi due, come l'INEA sa, hanno una notevole incidenza in particolare in alcune aree del Mezzogiorno).

Il problema non riguarda infatti solamente l'entità ma anche la qualità della spesa nel settore agricolo, per calcolare il rapporto tra la capacità di spesa dell'impresa agricola italiana media e quella di altri paesi europei, in base al quale verificare la sussistenza di situazioni in grado di condizionare la capacità di concorrenza sul mercato.

Come è giustamente stato rilevato dal professor Fabiani, ciò sarebbe agevolato in un contesto di revisione della politica agricola comunitaria nonchè di allargamento dell'Europa verso Est e verso Sud (mi riferisco agli accordi euro-mediterranei). Di qui la conseguente necessità di prestare particolare attenzione alla questione dei costi non solo sotto il profilo della quantità ma anche della qualità. Questo è il terreno su cui dobbiamo muoverci per vincere la sfida di un mercato sempre più ampio e più competitivo.

Propongo pertanto di dare seguito all'audizione odierna, in una seduta da definire, per permettere a coloro che sono interessati di studiare il materiale ampio ed interessante messo a disposizione dal professor Fabiani e per permettere all'INEA di integrare i suoi studi sul versante dei costi di produzione.

*FABIANI.* Ho posto attenzione alle considerazioni evidenziate dal Presidente e concordo sull'opportunità di approfondire le problematiche relative ai costi di produzione, dando seguito alla odierna audizione in una seduta successiva.

*PRESIDENTE.* Allora, nel ringraziare nuovamente il professor Fabiani, poichè non si fanno osservazioni, rinvio il seguito dell'audizione nonchè il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 16,30.*

---

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

*Il Consigliere parlamentare dell'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici*

DOTT. LUIGI CIAURRO









9<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(Agricoltura e produzione agroalimentare)

---

INDAGINE CONOSCITIVA

SULLA SPESA E SUGLI STRUMENTI DI PROGRAMMAZIONE  
E DI INTERVENTO IN AGRICOLTURA CON RIFERIMENTO  
ALL'ESPERIENZA ITALIANA E DI ALTRI PAESI: FONDI  
COMUNITARI, RISORSE FINANZIARIE STATALI E  
REGIONALI

7° Resoconto stenografico

SEDUTA DI GIOVEDÌ 18 SETTEMBRE 1997

---

**Presidenza del presidente SCIVOLETTO**

## INDICE

### Audizione del Commissario straordinario dell'INEA

PRESIDENTE ..... Pag. 3, 12, 13 | *FABIANI* ..... Pag. 3, 13

*Interviene, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il commissario straordinario dell'INEA, professor Guido Fabiani, accompagnato dalla dottoressa Annalisa Zezza e dal dottor Francesco Mantino.*

*I lavori hanno inizio alle ore 15,25.*

#### **Audizione del Commissario straordinario dell'INEA**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sulla spesa, sui costi e sugli strumenti di programmazione e di intervento in agricoltura con riferimento all'esperienza italiana e di altri paesi: fondi comunitari, risorse finanziarie statali e regionali.

È oggi prevista l'audizione del professor Fabiani, commissario straordinario dell'INEA, al quale porgo il benvenuto e auguro buon lavoro per il nuovo incarico.

Prima di ascoltare il nostro ospite, ricordo che nella seduta del 31 luglio scorso la Commissione ha convenuto di ampliare il programma dell'indagine conoscitiva anche all'analisi dei costi in agricoltura e che, essendo pervenuta l'autorizzazione del Presidente del Senato in tal senso, sono stati conseguentemente integrati il titolo e l'ambito dell'indagine.

Do quindi la parola al professor Fabiani.

FABIANI. Vi ringrazio per l'invito che mi è stato rivolto. Ho consegnato alla Commissione una relazione generale piuttosto dettagliata – predisposta con l'ausilio della dottoressa Zezza – della quale svolgerò una sintesi. Per quanto riguarda l'analisi dei costi, poichè la richiesta è stata formulata in un momento successivo, non è stato possibile approntare il materiale per una risposta esauriente, ma la tematica potrà formare oggetto di un successivo, ulteriore approfondimento magari alla luce di specifiche richieste in tal senso. Nella relazione l'aspetto dei costi è stato affrontato a livello macroeconomico, soprattutto in termini di prelievo pubblico, ma non siamo entrati nel tema dei costi di produzione in agricoltura.

Va tenuto conto innanzi tutto che la politica agricola si realizza in Italia attraverso l'interrelazione di una pluralità di soggetti che operano a livello comunitario, nazionale e regionale e che esercitano le funzioni di programmazione, gestione e controllo. È oggi evidente a tutti che il futuro della politica agricola dipende dall'assetto che assumeranno questi soggetti e dall'interrelazione che tra loro si stabilirà e quindi è quanto mai necessario individuare il ruolo che essi svolgono, la dimensione e la qualità del loro intervento.

Nelle tabelle 1 e 2 allegate alla relazione è rappresentato il consolidamento del sostegno pubblico 1991-1995, rispettivamente a prezzi cor-

renti e costanti, al settore agricolo: esse rappresentano il quadro d'insieme di tutti i flussi di risorse che arrivano all'agricoltura dal settore pubblico. L'azione combinata dei trasferimenti e delle agevolazioni ha comportato un beneficio per i produttori agricoli valutabile, nella media 1993-1995, in 27.807 miliardi di lire a prezzi correnti (22.758 miliardi a prezzi costanti), pari al 58 per cento circa della produzione lorda vendibile ed al 42,4 per cento del valore aggiunto. Di tale cifra, il 72,3 per cento si riferisce a trasferimenti di politica agraria ed il 27,7 per cento a benefici conseguenti alle agevolazioni. La voce più rilevante è quella degli interventi AIMA (34,6 per cento), seguita dagli interventi regionali (27,8 per cento), mentre l'attività del Ministero incide appena per il 4,6 per cento circa.

Fra le agevolazioni, la più rilevante è rappresentata dagli sgravi previdenziali e contributivi, che pesano per il 13,6 per cento, seguita da agevolazioni sui carburanti (7,7 per cento), agevolazioni su IRPEF, ILOR e ICI (3,2 per cento) e da quelle relative all'IVA (3,1 per cento).

I valori a prezzi costanti indicano una riduzione del sostegno negli ultimi cinque anni, frutto della diminuzione sia dei trasferimenti (da oltre 17.000 miliardi a 15.500 miliardi) che delle agevolazioni (da 7.000 a 6.000 miliardi circa). Particolarmente significativa è la riduzione della spesa regionale e di quella del Ministero, evidentemente a causa della contrazione della spesa pubblica complessiva.

La mia relazione è organizzata in quattro sezioni. Nella prima viene analizzato l'andamento della spesa comunitaria del FEOGA-garanzia, che costituisce la principale fonte di erogazione per il settore agricolo degli anni '90. Nella seconda parte si analizza lo stato di attuazione finanziaria in Italia delle politiche strutturali e di sviluppo rurale. Nella terza sezione vengono presentati i principali provvedimenti finanziari nazionali a favore dell'agricoltura nel 1996-1997. Infine, nella quarta parte si analizzano i dati relativi alle agevolazioni fiscali e previdenziali. Guardando quindi alla prima sezione, dati relativi all'Unione europea (faccio riferimento alla tabella 5 della relazione), sia pure con un andamento assai variabile nel quadriennio considerato, dal 1992 al 1996, la spesa complessiva attivata dall'intervento sui mercati della politica agricola comunitaria ha avuto un andamento crescente soprattutto negli ultimi due anni, arrivando quasi a 40 miliardi di ECU nel 1996, vale a dire 80.000 miliardi di lire complessivamente, partendo da circa 32 miliardi di ECU, mostrando quindi un notevole incremento.

Negli ultimi tempi e soprattutto in relazione ai nuovi strumenti attivati dalla riforma del 1992, la cosiddetta Mac Sharry, i comparti interessati dalla riforma – cioè i seminativi e, sia pure in misura minore, la carne bovina – vedono aumentare drasticamente la loro quota sul totale, che era già notevole prima ma che nel 1996 aumenta molto arrivando a pesare i seminativi per il 40 per cento e la carne bovina per il 17 per cento; sommando questi due prodotti la spesa raggiunge il 57 per cento. Va sottolineato invece che la quota attivata dai prodotti mediterranei tende a declinare; solo l'ortofrutta ha mantenuto inalterata la propria quota di spesa, ad un livello però modesto, del 4 per cento; la spesa re-

lativa all'olio d'oliva è aumentata, anche se la sua quota sul totale si è comunque ridotta rispetto all'anno iniziale considerato, il 1992.

Per quanto riguarda l'Italia – i dati che ho citato poc'anzi sono relativi all'Europa nel suo insieme – la situazione è estremamente preoccupante, perchè in questi stessi anni si registra un declino del peso dell'Italia sulla spesa complessiva erogata dal FEOGA-garanzia. Questa passa dal 16,4 per cento del 1992 al 10,8 per cento del 1996 e non si può a questo riguardo non sottolineare che si tratta di una cifra che colloca la quota del contributo finanziario riconosciuto al nostro paese molto al di sotto del peso produttivo dell'agricoltura italiana sul complesso di quella comunitaria, peso che ammonta al 16 per cento in termini di produzione lorda vendibile e ad oltre il 20 per cento in termini di valore aggiunto; invece, come abbiamo già detto, l'Italia rappresenta soltanto il 10,8 per cento della spesa complessiva comunitaria e quindi ci troviamo di fronte ad un *gap* notevole rispetto al contributo.

Dunque, la riforma Mac Sharry del 1992 si è rilevata, a livello europeo, sicuramente molto costosa da un punto di vista finanziario perchè non ha diminuito la spesa; essa inoltre non ha favorito sicuramente l'agricoltura italiana. L'aumento della costosità connesso alla riforma e quindi della spesa a livello comunitario è conseguenza diretta di quel criterio strettamente compensatorio che è stato adottato per cui i pagamenti per ettaro o per capo attivati dalla riforma sono stati calcolati sulla base della presunta riduzione dei ricavi conseguente, a parità di produzione, della riduzione dei prezzi di intervento imposta dalla riforma stessa.

Considerando gli attuali vincoli di bilancio, tale approccio, in base al quale le riduzioni di prezzo sono pienamente compensate dai pagamenti diretti, non è proponibile come ricetta generale di riforma della PAC e andrà (alcuni segnali si vedono già, anche se timidi, nell'Agenda 2000) necessariamente riformulato proprio a partire dai comparti coinvolti nella riforma Mac Sharry.

Le conseguenze negative di questa secca riduzione della spesa comunitaria a favore dell'agricoltura italiana sono state in gran parte – bisogna riconoscerlo e sapere cosa succederà a breve distanza – mitigate dagli effetti della svalutazione della lira del 1992-1993, che ha contribuito a tenere alti i prezzi istituzionali dei prodotti agricoli a livello nazionale e che, ad esempio, ha fatto sì che lo *shock* della riduzione dei prezzi di intervento dei cereali imposta dalla riforma Mac Sharry non sia stato avvertito dai nostri agricoltori. Anche la successiva rivalutazione ha dato in effetti qualche vantaggio all'agricoltura italiana, essendo stata tale da far scattare il cosiddetto meccanismo della rivalutazione sensibile, che ha permesso di recente l'ottenimento di compensazioni cofinanziate dall'Unione europea.

Quindi il meccanismo agromonetario, come era avvenuto anche in passato, è intervenuto ad attutire gli effetti delle restrizioni imposte al nostro paese da una evoluzione sfavorevole della PAC. Tuttavia bisogna essere consapevoli che si è trattato presumibilmente e augurabilmente anche dell'ultima volta in cui ciò è potuto accadere, perchè nella prospettiva della moneta unica è ragionevole prevedere la sostanziale scom-

parza dei meccanismi agromonetari e quindi, da questo punto di vista, sicuramente non potranno venire vantaggi all'agricoltura nazionale e bisognerà fare i conti direttamente con i meccanismi comunitari di compensazione.

Questo per quanto riguarda la politica agricola dell'Unione europea sui mercati, sulla quale tornerò successivamente.

Passando ora ad analizzare (mi riferisco alla seconda parte della relazione, sempre in maniera sintetica) la spesa relativa alle politiche strutturali di sviluppo rurale, va ricordato, ed è un fatto molto importante, che dalla fine degli anni '80 con la riforma dei fondi strutturali, l'Unione europea ha sostanzialmente mutato su questo versante il proprio approccio, passando da una politica rivolta alle unità imprenditoriali, le imprese, ad una politica a carattere territoriale, basata su investimenti per programmi pluriennali, concertati tra Unione europea, Stato regioni e concentrati su obiettivi di sviluppo regionale.

Con la seconda fase della riforma dei fondi strutturali, iniziata nel corso del 1993, il processo avviato nel 1988 si è ulteriormente consolidato, sia nella definizione dei principi che nei dispositivi utilizzati e nella dotazione delle risorse finanziarie. Quest'ultimo aspetto è testimoniato dal fatto che la quota dei fondi strutturali nel bilancio comunitario è passata, in dieci anni, dal 12 per cento de 1984 al 30 per cento del 1994 ed è destinata ad attestarsi, secondo le previsioni della Commissione, su un valore di circa il 36 per cento nel 1999.

Tuttavia, occorre sottolineare che, mentre nella prima fase il nostro paese assorbiva quasi il 18 per cento delle risorse comunitarie complessive, nel secondo periodo, 1994-1999, questa quota si è ridotta al 15 per cento. L'applicazione dei principi introdotti con la riforma dei fondi strutturali ha trovato tra l'altro le nostre amministrazioni sostanzialmente impreparate ad affrontare la novità e ciò ha portato a ritardi nella spesa, con conseguenti e ripetute richieste di proroga. Diversi sono i motivi che, aggiungendosi alle tradizionali carenze progettuali e organizzative dell'amministrazione italiana, hanno concorso a rallentare l'applicazione della prima fase della riforma dei fondi strutturali e, tra questi, vanno menzionati l'eccessiva lungaggine delle procedure necessarie nella fase di concertazione tra Unione europea, Stato e regioni, prima, e, poi, le procedure necessarie per l'approvazione a livello regionale. Si tratta di due livelli estremamente lunghi e costosi per l'agricoltura. Un'accentuata instabilità politica è un altro elemento a livello sia nazionale che regionale che ha impedito la necessaria continuità di progettazione di programmi; l'introduzione di una normativa più restrittiva in materia di appalti pubblici – e non solamente in questo settore – che ha bloccato di fatto l'aggiudicazione dei lavori; le ricorrenti manovre, del *deficit* pubblico, che hanno reso più difficile reperire le risorse necessarie per il cofinanziamento nazionale dei programmi comunitari.

Considerando a questo riguardo i soli programmi strutturali che direttamente e indirettamente interesseranno le aree rurali (e quindi quelli relativi agli obiettivi 1, 5ª e 5b nonché l'iniziativa comunitaria *Leader II*), nel nuovo periodo di programmazione, si rileva che le risorse pubbliche disponibili, tra quota comunitaria e nazionale, sono tutt'altro che

irrilevanti: si tratta di ben 29 miliardi di ECU (pari a circa 60.000 miliardi di lire), di cui oltre 25 destinati alle aree del Mezzogiorno dell'obiettivo 1 e quasi 4 per le regioni del Centro-Nord dell'obiettivo 5b, per uno stanziamento comunitario di poco meno di 17 miliardi di ECU e un cofinanziamento nazionale di 12,6 miliardi di ECU.

Ora, il dato importante è che al 30 settembre 1996 i programmi attuati nelle regioni dell'obiettivo 1 erano riusciti ad impegnare solo il 25 per cento delle risorse programmate e ad erogarne solo il 12 per cento. Confrontando però questi dati con quelli più recenti (al 31 marzo 1997), si evidenzia come nel corso di soli sei mesi l'avanzamento finanziario abbia subito sostanziali modifiche: la quota degli impegni e dei pagamenti si è notevolmente accresciuta portandosi, rispettivamente, quella del 25 per cento al 42 per cento e quella del 12 per cento al 19 per cento. Il miglior grado di utilizzo delle risorse dei fondi strutturali è fortemente legato ad una effettiva operatività dei programmi: il periodo immediatamente successivo all'approvazione dei programmi è stato impiegato dalle amministrazioni per l'elaborazione delle procedure di attuazione delle singole misure. Quest'ultimo aspetto comporta, infatti, un sostanziale allungamento dei tempi di gestione dei programmi: però una volta risolti gli aspetti procedurali, le amministrazioni sono in grado di impegnare ed erogare i finanziamenti e si sono anche attrezzate a questo riguardo.

Dal punto di vista dell'avanzamento finanziario, si riscontrano maggiori difficoltà nell'utilizzo delle risorse FEOGA, rispetto agli altri fondi, a causa della natura degli investimenti promossi, che si caratterizzano per modesti importi unitari e la loro forte dispersione nel territorio.

Le informazioni sullo stato di attuazione dei programmi diretti allo sviluppo rurale nelle aree del Centro-Nord non sono però confortanti: a fronte di un impegno del 14 per cento delle risorse complessive solo il 3 per cento è stato erogato ai beneficiari finali.

I dati provvisori dello stato di avanzamento finanziario al 30 giugno 1997, seppure dimostrano una certa dinamicità rispetto ai mesi precedenti, non rivelano particolari progressi nell'impiego delle risorse (almeno, non confrontabili con quelli che ho ricordato poco fa) gli impegni ammontano al 24 per cento delle risorse complessive mentre la spesa raggiunge il 6 per cento.

Passando alla spesa nazionale - maggiormente trattata nella relazione generale a disposizione della Commissione - si osserva che i trasferimenti al settore primario hanno subito riduzioni di assoluto rilievo: la legge finanziaria per il 1990 disponeva di pari stanziamenti per il settore pari a 5.343 miliardi di lire correnti contro i 4.313 miliardi del 1996 e i 4.000 miliardi del 1997, comprendendo in tali fondi anche quelli recati dal federalismo fiscale. Parallelamente a tale riduzione si è assistito a un costante spostamento dagli investimenti alle misure di carattere annuale e contingente (calamità, regolazione multe, interventi settoriali specifici): nel quadriennio 1990-1993 gli investimenti assorbivano il 58,5 per cento dei fondi recati dalle leggi finanziarie, percentuale ridottasi al 50,3 per cento nel corrispondente periodo 1994-1997.

Un ulteriore elemento di incertezza per gli operatori e per le amministrazioni del settore è derivato dal progressivo aumento percentuale delle somme allocate alle tabelle A e B delle finanziarie – dal 20 per cento al 49,4 per cento sempre nel confronto tra i due quadrienni – rimettendo il loro reale utilizzo a successivi provvedimenti parlamentari e quindi allungando considerevolmente i tempi di erogazione ai beneficiari. Emblematico, in proposito, il caso del finanziamento delle misure di accompagnamento della riforma della PAC, disposto all'interno di uno specifico stanziamento in tabella A ed attivato con molti mesi di ritardo sempre attraverso la decretazione di urgenza.

Un altro aspetto importante del sostegno pubblico in agricoltura è costituito dalle agevolazioni. Secondo le stime dell'Istituto nazionale di economia agraria, tali agevolazioni ammontano al 27 per cento dell'intero intervento. Esse comprendono, da un lato, le agevolazioni in materia di imposta di fabbricazione sugli oli minerali, che consentono agli agricoltori di disporre di carburante a prezzi inferiori a quelli normalmente praticati, dall'altro, le agevolazioni previdenziali e contributive che si materializzano in un minore esborso di contributi per gli agricoltori e, infine, le agevolazioni in materia fiscale, come il regime speciale IVA e le agevolazioni IRPEF e ICI, che determinano una minore pressione fiscale sugli agricoltori.

L'ammontare complessivo delle agevolazioni ha sempre superato il prelievo pubblico, dando di fatto luogo ad un beneficio netto per il settore che però – bisogna sottolinearlo – si è notevolmente ridotto negli ultimi anni; ciò a causa, soprattutto, dell'aumento del prelievo per effetto della riduzione delle differenze tra l'agricoltura e gli altri settori in merito ai contributi a carico dei lavoratori autonomi (questo aspetto si riscontra in alcune tabelle nella relazione generale).

L'imposta sul valore aggiunto, invece, fin dalla sua introduzione, ha costituito per il settore agricolo un vero e proprio sussidio, in quanto, mentre essa viene regolarmente pagata da parte dell'acquirente dei prodotti agricoli, non viene per intero versata all'erario da parte dell'imprenditore agricolo, che gode così di un sussidio pari alla differenza tra l'IVA incassata sulle vendite, calcolata sulla base delle cosiddette aliquote compensative, e l'IVA pagata sugli acquisti, calcolata sulla base delle aliquote ordinarie o compensative a seconda della natura del prodotto.

L'importanza di questo sussidio, anche in questo caso, è andata fortemente diminuendo nel corso degli anni, soprattutto perchè sono state ritoccate le aliquote compensative. Tale diminuzione deriva dalla cosiddetta politica di normalizzazione (si tratta di un termine un pò pesante, in verità) che viene applicata nei confronti del settore agricolo, la quale, come ho già ricordato, è stata certamente più o meno consapevolmente attuata fino ai primi anni '90; nel caso dell'IVA poi, è stata con più decisione perseguita anche successivamente.

La conclusione di questo processo – è opportuno sottolinearlo – culminerà poi con il sostanziale passaggio del settore agricolo al regime normale a far data dal 1° gennaio dell'anno 2000 e con la drastica riduzione dell'attuale sussidio. A partire dal 1° gennaio 2000 i produttori



agricoli con un fatturato superiore ai 40 milioni saranno assoggettati al regime normale e per questi il sussidio sparirà definitivamente. Per tutti gli altri rimarrà in vigore il regime previsto per il periodo transitorio e di conseguenza rimarrà in piedi un regime speciale (ed un sussidio relativo) sia pure limitatamente ad un insieme pur numeroso di soggetti ma con un volume d'affari complessivamente modesto. Bisogna prestare molta attenzione a questo aspetto, in quanto molto presto si aprirà una fase difficile e costosa per l'agricoltura per adeguarsi a questa notevole trasformazione della struttura del prelievo tributario, anche se probabilmente gli effetti quantitativi che ne deriveranno non vanno in assoluto sopravvalutati; infatti, anche se possono essere stimati (includendovi la riduzione delle percentuali di compensazione) tra i seicento ed i settecento miliardi, siamo di fronte a valori, come si è detto, dell'ordine del 2 per cento del risultato netto di gestione. Inoltre, la misura ha certamente il pregio di separare (sia pure mediante la fissazione di un limite quantitativo che può essere discutibile) le imprese medio-grandi da quelle piccole, le uniche ormai a cui viene riservato un regime tributario agevolativo, e questa è una differenziazione che il regime metterà in evidenza.

Voglio ora svolgere alcune considerazioni conclusive ricordando ancora che gli approfondimenti in termini di costi di produzione potranno essere sviluppati in altra occasione.

Le cifre illustrate finora rendono possibili alcune conclusioni. Innanzitutto, è in atto una progressiva riduzione del sostegno pubblico in agricoltura. A livello comunitario il vincolo di bilancio limita la crescita della spesa agricola molto al di sotto del tasso di aumento del bilancio comunitario. Tenendo conto, tra l'altro, che sarà inevitabile procedere lungo la strada del progressivo disaccoppiamento del sostegno ai mercati, vista anche l'imminenza di un nuovo *round* sugli accordi commerciali in seno al WTO ed il previsto allargamento ai PECO, occorre pensare a strumenti che legittimino il sostegno necessario, rendendolo più finalizzato a obiettivi di sviluppo, redistribuzione, sostenibilità ambientale. Per l'Italia è una necessità non subire la formazione di politiche imposte a livello di Unione europea, ma contribuire attivamente a definirle.

Un'altra considerazione è che il 50 per cento del totale del sostegno al settore spetta alle autorità nazionali e regionali. Ciò vuol dire che c'è ancora spazio per una politica agraria nazionale e regionale, soprattutto, che copra gli spazi lasciati dalla normativa europea, che in ogni caso sarà sempre più incisiva e pervasiva; ad esempio, il processo di integrazione con il bacino mediterraneo, che comporterà una spinta all'aumento delle importazioni dell'Unione europea di prodotti agricoli di quella regione. È indubbio, a questo riguardo, dati i bassi costi di produzione di quelle agricolture, che la competitività delle produzioni italiane in particolare possa e debba essere ricercata mantenendo ed espandendo il differenziale di qualità dei prodotti e dei servizi venduti assieme a questi. Ma per il momento non c'è traccia, o almeno è scarsa, di queste finalità a livello europeo.

Per quanto riguarda i fondi strutturali, il passaggio da un approccio settoriale a uno territoriale, strettamente connesso ad un uso coordinato degli strumenti finanziari dei tre fondi nelle aree rurali, si è rivelato come uno dei nodi più problematici che la riforma deve affrontare: ciò si deve essenzialmente alla mancanza di adeguato coordinamento tra i diversi settori dell'amministrazione coinvolti, sia in fase di impostazione che di gestione dei programmi. Ciò nonostante, siamo in grado di affermare che è in atto un miglioramento, anche se ancora insufficiente, della capacità progettuale e propositiva delle amministrazioni regionali e nazionali nonché della loro conoscenza dei meccanismi comunitari: tutti elementi di un «saper fare» che era stato tradizionalmente appaltato all'esterno dell'amministrazione e che ora viene «endogenizzato». Da un punto di vista più generale, si può affermare che la riforma dei fondi strutturali ha costretto le amministrazioni regionali e nazionali a ripensare il proprio ruolo nel governo delle politiche: il maggior sforzo che gli enti hanno dovuto sopportare è stato il passaggio dalla fase di «gestione» delle politiche alla fase di «impostazione» delle stesse.

Un nodo ancora irrisolto è quello della finanza regionale. Esso rappresenta, in Italia, il punto più debole del processo di regionalizzazione. Anche se le competenze sono state trasferite, ciò non è sempre ed adeguatamente avvenuto in concomitanza delle rispettive risorse finanziarie. La finanza regionale rimane infatti derivata, in dipendenza della legislazione nazionale di settore con leggi pluriennali di stanziamento e programmazione e leggi pluriennali di stanziamento e programmazione e leggi finanziarie annuali. I finanziamenti non sono quindi certi, vengono spesso tagliati dalle finanziarie e ciò rende ovviamente difficoltoso il raggiungimento degli obiettivi programmatici a livello territoriale.

Un'altra considerazione di ordine generale che intendo sottoporre all'attenzione della Commissione è che in questi ultimi tempi si sta confermando in maniera inequivocabile il fatto che la politica agricola comunitaria non è più un elemento a sè stante da considerare solo in un ambito settoriale: va invece inserita a pieno titolo nel quadro delle compatibilità con le altre politiche di intervento, di rapporti internazionali, di gestione delle risorse complessive dell'Unione europea. Non è più possibile tenere separata la politica agricola dalle altre politiche (strutturali, territoriali, ambientali e così via) dalla cui attivazione essa dipenderà: pensare di affrontarla in ambito settoriale è dannoso. Questo è uno dei punti che nell'«Agenzia 2000» sarà particolarmente in evidenza.

Poichè nella relazione la parte maggiore dell'analisi e anche dei dati è dedicata alla politica agricola comunitaria, credo che vadano sottoposti all'attenzione della Commissione i nodi essenziali della riforma. È necessario affrontare innanzi tutto il problema del criterio di compensazione dei redditi persi a causa della diminuzione del sostegno dei prezzi. Allo stato attuale, tale compensazione non fa altro che conservare gli equilibri in atto e non può essere mantenuta a questo livello, sia perchè comporta un aumento della spesa comunitaria sia perchè non consente di affrontare i problemi dell'allargamento ad altre agricolture: rappresenterebbe un discorso esplosivo da questo punto di vista.

L'altro nodo della politica agricola a livello europeo è quello del raggiungimento reale del disaccoppiamento della spesa dall'intervento sui mercati. Oggi un intervento in agricoltura si può giustificare solo se concorre con le altre politiche di intervento al superamento degli squilibri territoriali e se il settore agricolo, un settore che si è fortemente modernizzato anche nel nostro paese, si integra in forma sistemica con gli altri settori produttivi e con le altre fette della società.

Il concetto dello sviluppo rurale oggi deve informare maggiormente di sé la politica agraria, se si vogliono affrontare in maniera più moderna i problemi del settore agricolo.

Terzo nodo che va affrontato – approfondiremo in altra occasione il discorso dei costi di produzione – è quello della valorizzazione della multifunzionalità diffusa delle aziende agricole. Questo è un discorso che vale in particolare nell'agricoltura italiana, una specificità forte dell'agricoltura italiana anche se è presente in altre agricolture europee e internazionali. Dobbiamo considerare che oggi in agricoltura sono presenti imprese compiute, organizzate, che si confrontano sul mercato nazionale e sul mercato internazionale e si tratta di imprese che contribuiscono ad una grande percentuale della produzione settoriale; dall'altra parte, però, esiste una moltitudine di aziende agricole di piccole dimensioni che sicuramente non rappresentano imprese compiute, non sono quindi a larga scala economica, ma hanno al loro interno delle attività imprenditoriali di grande interesse e capacità imprenditoriali di grande interesse che debbono essere considerate come complementari ad altre attività da implementare su territorio rurale per rendere possibile la persistenza di queste piccole aziende, per rendere possibile anche la introduzione di dimensioni nuove nell'azienda agricola, come ad esempio la dimensione ambientale. Qui evidentemente si entra direttamente nel discorso dei costi di produzione, argomento che ritengo opportuno spostare ad un'altra seduta.

Queste aziende e queste imprese, le une e le altre, quelle che io ho definito imprese compiute e quelle che io ho definito aziende con presenza di attività imprenditoriale interessante, hanno tutte bisogno, anche se a livello diverso (e qui ancora una volta viene fuori il discorso dei costi in agricoltura), di un tessuto di certezze, di un tessuto di servizi di supporto che incide fortemente sui costi di produzione, hanno bisogno di una forte rete di economie esterne. Solo se si affrontano questi problemi è possibile rivitalizzare le aree rurali e inserire piccole e grandi aziende agricole con le loro capacità imprenditoriali nel tessuto produttivo e sociale del paese.

Concludo questa sintesi della mia relazione sostenendo che tutto quello che oggi si va dicendo per quanto riguarda l'agricoltura, i dati stessi che abbiamo portato, i problemi che sono dietro gli andamenti del settore, gli andamenti della spesa, gli andamenti della produzione, gli andamenti dei costi, gli andamenti sociali, richiedono un forte ripensamento della politica agraria del nostro paese.

Alcuni autori hanno utilizzato un termine estremamente efficace, che a mio avviso va ripreso: bisogna rivedere il patto sociale che era stato stretto con gli agricoltori negli anni '50. Gli agricoltori alla fine

degli anni '50 erano visti come soggetti centrali di un disegno politico e sociale che poi si è realizzato nella Comunità europea a sei e che ha fatto della politica agricola comunitaria il perno più importante di questa costruzione politica ed economica che era l'Europa a sei. Quei soggetti erano centrali di fatto: centrali per la loro onerosità, centrali per il contributo economico che davano alle economie dei sei paesi europei iniziali. Ora tutto è cambiato: è cambiata la dimensione del settore in tutti questi paesi, è diminuito il contributo alla formazione del reddito nazionale da parte del settore agricolo, però sono aumentati fortemente i collegamenti del settore agricolo con gli altri settori economici e sociali. Questo settore agricolo non è più un settore arretrato, ha visto un enorme rinnovamento tecnologico, è stato sottoposto all'attenzione internazionale ed oggi viene sottoposto all'attenzione ambientale: variabili del tutto nuove rispetto al passato e che richiedono una politica agricola completamente rinnovata.

Io ritengo che la nuova politica agricola debba riflettere questi cambiamenti che non riguardano, come è noto, soltanto l'Italia, ma riguardano l'intera Unione europea; cambiamenti in termini di politica agraria che saranno sottoposti a breve – già si comincia con «Agenda 2000» – all'attenzione della politica del nostro paese; cambiamenti che si ripercuoteranno sul settore agricolo e richiederanno, se si sarà capaci, di potenziarne soprattutto il livello di competitività e quindi di affrontare il problema dei costi.

PRESIDENTE. Ringrazio a nome della Commissione il professor Fabiani per questo suo intervento estremamente lucido e interessante. In questo momento usufruiamo di una sintesi che il professor Fabiani ci ha illustrato e di una relazione più ampia. Il professor Fabiani ha altresì messo in evidenza l'opportunità che, per quanto riguarda la questione dei costi di produzione, si proceda ad una nuova audizione ed in tal senso ha dichiarato la sua disponibilità.

Vorrei dire che, per quanto riguarda l'organizzazione dei lavori, dobbiamo comunque programmare un seguito di questa audizione, perchè l'interesse e l'ampiezza della relazione meritano un approfondimento da parte di tutti i commissari, i quali peraltro mi hanno preannunciato questa esigenza di approfondimento. D'altra parte, la questione dei costi di produzione, tema aggiunto successivamente, pone l'esigenza anche per il professor Fabiani di un ulteriore approfondimento.

La Commissione ha in varie occasioni posto l'attenzione sull'opportunità di un confronto tra i costi medi di produzione della impresa agricola nel nostro paese e quelli delle imprese agricole degli altri paesi dell'Unione europea (costo del lavoro, costi energetici, dei trasporti, del denaro; questi ultimi due, come l'INEA sa, hanno una notevole incidenza in particolare in alcune aree del Mezzogiorno).

Il problema non riguarda infatti solamente l'entità ma anche la qualità della spesa nel settore agricolo, per calcolare il rapporto tra la capacità di spesa dell'impresa agricola italiana media e quella di altri paesi europei, in base al quale verificare la sussistenza di situazioni in grado di condizionare la capacità di concorrenza sul mercato.

Come è giustamente stato rilevato dal professor Fabiani, ciò sarebbe agevolato in un contesto di revisione della politica agricola comunitaria nonchè di allargamento dell'Europa verso Est e verso Sud (mi riferisco agli accordi euro-mediterranei). Di qui la conseguente necessità di prestare particolare attenzione alla questione dei costi non solo sotto il profilo della quantità ma anche della qualità. Questo è il terreno su cui dobbiamo muoverci per vincere la sfida di un mercato sempre più ampio e più competitivo.

Propongo pertanto di dare seguito all'audizione odierna, in una seduta da definire, per permettere a coloro che sono interessati di studiare il materiale ampio ed interessante messo a disposizione dal professor Fabiani e per permettere all'INEA di integrare i suoi studi sul versante dei costi di produzione.

*FABIANI.* Ho posto attenzione alle considerazioni evidenziate dal Presidente e concordo sull'opportunità di approfondire le problematiche relative ai costi di produzione, dando seguito alla odierna audizione in una seduta successiva.

*PRESIDENTE.* Allora, nel ringraziare nuovamente il professor Fabiani, poichè non si fanno osservazioni, rinvio il seguito dell'audizione nonchè il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 16,30.*

---

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

*Il Consigliere parlamentare dell'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici*

DOTT. LUIGI CIAURRO





