

SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

9^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Agricoltura e produzione agroalimentare)

58° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 10 OTTOBRE 1990

Presidenza del Presidente MORA

INDICE

Disegni di legge in sede deliberante

«Legge pluriennale per l'attuazione di interventi programmati in agricoltura» (2428)

(Seguito della discussione e rinvio)

| | |
|---|-----------------------|
| PRESIDENTE | Pag. 2, 4, 6 e passim |
| CASCIA (PCI) | 2, 5, 6 |
| CIMINO, sottosegretario di Stato per l'agricoltura e le foreste | 3, 5, 6 |
| LOPS (PCI) | 8 |
| MARGHERITI (PCI) | 4 |
| PEZZULLO (PSI) | 6 |

I lavori hanno inizio alle ore 10,40.

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE

«Legge pluriennale per l'attuazione di interventi programmati in agricoltura» (2428)

(Seguito della discussione e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge: «Legge pluriennale per l'attuazione di interventi programmati in agricoltura».

Riprendiamo l'esame sospeso nella seduta del 4 ottobre scorso.

CASCIA. Signor Presidente, prima di passare all'ulteriore discussione del disegno di legge in esame o addirittura al suo voto, avrei pregiudizialmente una questione da sottoporre a lei, ai colleghi e soprattutto al Governo.

Come è noto la dotazione finanziaria prevista dal disegno di legge in titolo è di circa 19.000 miliardi ed è modulata annualmente dal 1991 al 1995. Ora, per quel che riguarda la copertura della spesa per i primi due anni, il 1991 e il 1992, la modulazione prevista da questo disegno di legge corrisponde agli accantonamenti decisi con la legge finanziaria per il 1990. Nella proposta di legge finanziaria presentata dal Governo per il 1991 però le dotazioni previste per il triennio 1991, 1992 e 1993 sono inferiori di circa 2.000 miliardi rispetto a quelle che per gli stessi anni prevede il disegno di legge in esame. Questo ci pone davanti ad un problema. Se il disegno di legge finanziaria dovesse infatti venire approvato con le previsioni a cui ho fatto riferimento la discussione e l'approvazione, che il Senato farà del disegno di legge n. 2428, risulterà essere una finzione, un'esercitazione vuota poichè l'*iter* del provvedimento si bloccherà alla Camera. Non potrà che essere evidenziato il contrasto esistente fra esso e il disegno di legge finanziaria.

La questione pregiudiziale che pongo è allora questa: il Governo che ha presentato in Parlamento due disegni di legge contrastanti tra loro (questo disegno di legge al Senato e il disegno di legge finanziaria per il 1991 alla Camera), deve risolvere il problema o modificando, come noi auspichiamo, il disegno di legge finanziaria per quel che riguarda le dotazioni concernenti la copertura della legge pluriennale per gli anni 1991, 1992 e 1993 oppure modificando il disegno di legge che stiamo discutendo. In caso contrario sappiamo con certezza che anche se noi approvassimo il testo in esame esso ci ritornerebbe.

Finchè allora non risolveremo questo problema, finchè il Governo non chiarirà la sua posizione o modificando questo disegno di legge o modificando le previsioni del disegno di legge finanziaria, credo che non sia possibile andare avanti nell'approvazione di questo disegno di legge poichè sappiamo già con certezza che si tratterebbe di

un'esercitazione astratta in quanto comunque dovranno essere apportate delle modifiche.

CIMINO, *sottosegretario di Stato per l'agricoltura e foreste*. È presente al Ministero la disparità di quantità finanziarie attribuite, pensate in ordine al disegno di legge in esame e al disegno di legge finanziaria, un disegno di legge cioè generale, di programmazione che fa riferimento all'intero Governo. Anche noi riteniamo, come diceva il senatore Cascia, che bisognerà giungere alla rimodulazione, ma questo sarà possibile solo quando avremo delle certezze per quanto concerne la base finanziaria, solo dopo cioè che il Parlamento avrà approvato il disegno di legge finanziaria. Occorre allora attenderne l'approvazione sapendo che esso potrà anche subire modifiche per sollecitazione della Commissione di merito o in Aula. Allo stato però c'è un *iter* e bisognerà aspettarne il completamento; avuta poi certezza sulle quantità, queste verranno trasferite correggendo la base finanziaria cui il provvedimento al nostro esame fa riferimento.

Vorrei poi aggiungere ancora una considerazione. Non possiamo ridurre il disegno di legge n. 2428 solo ad un problema di risorse. Certo, esse sono importanti rispetto alle politiche che si vogliono articolare, resta il fatto però che il provvedimento in discussione deve prendere il posto della legge n. 752 che scadrà il prossimo 31 dicembre e che è quindi necessario rimpiazzare con urgenza e tempestività al fine di garantire continuità legislativa nel settore della programmazione agricola.

Non è possibile allora ridurre tutto alla questione finanziaria, elemento, lo ripeto, significativo e pregnante che rimoduleremo però quando l'approvazione del disegno di legge finanziaria ci avrà fornito le necessarie certezze. A mio avviso la discussione, se la Commissione lo ritiene, può continuare perchè il testo alla nostra attenzione parla di nuovi indirizzi e ciò, come i commissari stessi hanno intuito, pone il problema di ascoltare e confrontarsi con i sindacati e le rappresentanze regionali.

Dopo l'approvazione della legge finanziaria, il Governo provvederà a rimodulare la base finanziaria della legge n. 752. Occorre tener conto del fatto che viviamo in una situazione di emergenza per quanto riguarda l'indebitamento dello Stato; il contenimento della spese operato con la finanziaria non è un capriccio o un arbitrio.

Tra l'altro, da un'analisi attenta dei dati emerge che il bilancio del Ministero dell'agricoltura ha subito del «tagli» inferiori rispetto ad altri Ministeri. Ciò non significa che le risorse siano sufficienti; sappiamo perfettamente qual è la domanda del mondo agricolo. Tuttavia, abbiamo calcolato che, rispetto ad una contrazione di spesa, il bilancio del Ministero dell'agricoltura e delle foreste ha subito una decurtazione di circa il 7 per cento.

La legge finanziaria ha già iniziato il suo *iter* ieri alla Commissione agricoltura della Camera dei deputati; la relazione dell'onorevole Zuegg e l'intervento dell'onorevole Ministro hanno dimostrato alla Commissione come il Ministero dell'agricoltura sia stato meno penalizzato di altri. Non bisogna dimenticare, come prima dicevo, il momento di emergenza finanziaria che attraversa il nostro paese; come parlamentari, dobbiamo tutti farci carico di tale situazione.

PRESIDENTE. Ringrazio l'onorevole Sottosegretario per i chiarimenti che ha fornito alla Commissione. Ritengo che le sue spiegazioni siano state più che soddisfacenti ed esaurienti.

Non so, a questo punto, se il senatore Cascia intenda mantenere la sua pregiudiziale, che mi sembra più di merito che formale.

MARGHERITI. Signor Presidente, ho ascoltato con molta attenzione l'intervento dell'onorevole Sottosegretario. È vero che il disegno di legge in esame modifica strutturalmente la legge n. 752, ma la sua ragion d'essere è garantire per il prossimo quinquennio quantità finanziarie prestabilite, rapportate ad un documento che è stato approvato dal CIPE, il Piano agricolo nazionale, e ai piani di settore, dei quali alcuni sono stati già approvati ed alcuni sono in via di approvazione.

Per realizzare gli obiettivi del Piano agricolo nazionale e dei piani di settore, già approvati dal CIPE, il Ministero dell'agricoltura e delle foreste, presentando il disegno di legge al nostro esame, ha ritenuto che nei prossimi cinque anni fossero indispensabili le risorse finanziarie in esso indicate. E, nonostante ciò, si ritiene che queste quantità finanziarie possano essere nei prossimi tre anni tranquillamente ridotte di 2.000 miliardi, e che anche con questa rimodulazione gli obiettivi stabiliti dal Governo e dal CIPE con il Piano agricolo nazionale e con i piani di settore siano comunque realizzabili?

La questione è senz'altro assai rilevante, e ne discuteremo nel merito. Non posso non sottolineare che l'entità delle risorse previste nel disegno di legge al nostro esame rispetto agli obiettivi del Piano agricolo nazionale e alla strategicità del settore agricolo italiano, in relazione al contenimento del *deficit* pubblico che il Governo si propone di raggiungere, rappresenta una questione di fondo. Se è vero che il *deficit* agro-alimentare è una delle voci del *deficit* pubblico, investire in questa direzione non significa sprecare delle risorse o non risparmiare, ma vuol dire operare nel senso di una riduzione del livello del *deficit* pubblico.

Se a ciò aggiungiamo le questioni attinenti alla riconversione ecologica, indispensabili per l'agricoltura e, dopo la vicenda di Livorno che risulta anche più chiara in questi giorni, pensiamo a quel che ha significato la distruzione, attraverso gli incendi, di quelle colline, all'alluvione della città e ai danni che sono stati provocati, ci rendiamo conto che il discorso per cui al settore dell'agricoltura sarebbe stata garantita una riduzione inferiore rispetto agli altri Ministeri non regge. Onorevole Sottosegretario, onorevoli colleghi, ridurre risorse destinate al settore agricolo significa produrre danni che ricadranno sul bilancio dello Stato in quantità ben più ingenti.

Non è possibile allora presentare un disegno di legge che si ritiene essere il minimo indispensabile per realizzare gli obiettivi che il Governo si è posto con il Piano agricolo nazionale - piano che non si è voluto neppure far discutere al Parlamento - e poi dire che se le risorse saranno inferiori, occorre rassegnarsi e approvare ugualmente il provvedimento. In tal caso noi cosa approveremmo: solo dei principi che sono già messi in discussione per il fatto che mancano i finanziamenti? La legge n. 752 ha concluso il suo mandato dopo cinque anni; le spese che sono indicate

nella nuova legge poliennale devono essere garantite, proprio perchè si tratta di una legge, non di principi, ma di finanziamento di interventi già programmati ed approvati dal CIPE.

La pregiudiziale avanzata dal senatore Cascia significa che il Governo deve dirci subito, nel momento stesso in cui approviamo il provvedimento, quali sono le quantità finanziarie effettivamente disponibili. In caso contrario, cosa approveremmo: un mandato in bianco al Governo perchè faccia quel che vuole della legge che noi andiamo ad approvare? Il Parlamento non può certo accettare di conferire deleghe di questo tipo.

CASCIA. Signor Presidente, dopo aver ascoltato le dichiarazioni del Sottosegretario, vorrei ribadire la mia pregiudiziale, che non è, come lei ha detto, una pregiudiziale solo di merito ma che attiene anche all'aspetto formale. È vero, infatti, che noi potremmo formalmente approvare questo provvedimento, in quanto in base alla legge finanziaria del 1990 esiste la copertura per gli anni 1991 e 1992; tuttavia sappiamo che le previsioni della nuova legge finanziaria per il 1991 sono diverse e la copertura della spesa relativa agli anni 1991 e 1992 non ci sarà.

Vi è allora una questione formale: so bene infatti che, approvata una legge con dotazione triennale, un'altra legge che è segnatamente una legge finanziaria può modificare e rimodulare. Ma la contraddizione in cui ci veniamo a trovare è un'altra: sappiamo già che vi è una rimodulazione che rende impossibile, non in questo ramo del Parlamento, ma nell'altra Camera, l'approvazione del disegno di legge così com'è perchè non avrebbe copertura finanziaria. Sappiamo fin d'ora che, anche se lo approviamo oggi, il provvedimento dovrà tornare al nostro esame; allora insisto nel dire che il Governo, per evitare che il nostro lavoro sia una mera esercitazione formale, deve pregiudizialmente o rimodulare la spesa per i primi tre anni del provvedimento in esame o modificare la finanziaria presentata alla Camera.

Continuo ad insistere su questo perchè qui per noi entra in gioco il rapporto tra Governo e Parlamento. Noi non ci troviamo di fronte ad una finanziaria che dovrà venire, che non conosciamo e che potrebbe rimodulare, ci troviamo di fronte ad una proposta di finanziaria nota e già sappiamo di stare approvando un testo che è falso per quanto concerne le sue dotazioni finanziarie nei primi 3 anni. Vogliamo allora che si chiarisca fin da adesso come si intende procedere. Il Governo non può pretendere che questo ramo del Parlamento approvi così com'è il provvedimento per quanto riguarda le dotazioni finanziarie, sapendo che il disegno di legge finanziaria contrasta con esse.

CIMINO, *sottosegretario di Stato per l'agricoltura e foreste*. Non ho detto questo.

CASCIA. Anch'io sono del parere che la questione finanziaria, pur essendo fondamentale, non è l'unica da esaminare, tant'è che, se il Presidente me lo permetterà, mi riservo di intervenire sul merito complessivo del provvedimento dopo le audizioni. Mi sembra però che la questione finanziaria debba ugualmente venire risolta subito, per lo meno prima del voto.

CIMINO, *sottosegretario di Stato per l'agricoltura e foreste*. Certamente.

CASCIA. Non mi oppongo quindi a che la Commissione sviluppi il suo dibattito, la sua discussione, chiedo però che non si arrivi al voto prima di aver sciolto questo nodo.

CIMINO, *sottosegretario di Stato per l'agricoltura e foreste*. Su questo siamo tutti d'accordo. È impensabile che si proceda all'approvazione di questo disegno di legge con la base finanziaria prevista nel testo. Dobbiamo necessariamente procedere ad una rimodulazione.

PRESIDENTE. Poichè il collega Cascia non chiede di interrompere la discussione, ma di non giungere al voto, possiamo continuare l'esame del testo. Se qualche collega pertanto volesse intervenire subito, prima delle audizioni, ne ha facoltà.

PEZZULLO. Condivido le preoccupazioni del senatore Cascia e mi auguro che per la chiusura di questo dibattito si abbiano notizie più tranquillizzanti. Poichè il mio intervento verte però più sulla qualità che sulle quantità della spese, penso di poterlo svolgere subito.

Il disegno di legge n. 2428 «Legge pluriennale per l'attuazione di interventi programmati in agricoltura» presenta buone novità rispetto alle precedenti leggi che hanno operato in agricoltura. Sul piano delle innovazioni, però, altri passi vanno effettuati.

La critica di fondo che, alla luce di molti anni di esperienza, va fatta alla politica agricola italiana è che i risultati finali delle leggi pluriennali agricole sono apparsi lontani dagli obiettivi fissati e non coincidenti con le dichiarazioni programmatiche che ne hanno accompagnato la nascita. Aspetto questo che viene riconosciuto dal relatore, senatore Micolini, quando rileva lo scollamento della spesa regionale nel settore e per alcune Regioni rimarca l'inefficienza operativa e finanziaria. L'autonomia regionale non può tradursi in anarchica indipendenza.

Al fine di riportare la spesa agricola all'interno di chiare linee operative, è però necessario non limitarsi al richiamo alle Regioni. E per questa legge il problema è esasperato dalla riduzione degli stanziamenti.

L'insufficienza dei fondi per l'agricoltura è una vecchia storia che, con questa legge e con la finanziaria per il 1991, si aggrava. Da ciò la necessità di evitare quanto più possibile sprechi e distorsioni.

A tal fine è necessario distinguere i finanziamenti agricoli nelle loro principali composizioni e fare qualche considerazione.

L'utilizzazione delle risorse pubbliche in agricoltura può essere catalogata in tre categorie di spesa: investimenti produttivi (tutti quelli che avviano nuovi processi economici nella filiera produzione-trasformazione-commercializzazione); spese a prevalente funzione sociale (tutte quelle volte a sostenere redditi indipendentemente dal rapporto con il mercato; volte a sostenere occupazioni senza un rapporto diretto con la produzione; finalizzate alla conservazione di attività economiche inefficienti ma da salvare per motivi appunto «sociali»; destinate ad interventi di salvaguardia del territorio); spese per servizi all'agricoltura.

Allo stato attuale, per quanto riguarda il «quadrifoglio» e la legge n. 752, i fondi utilizzati non sono stati divisi secondo questa catalogazione, ma non si è lontani dalla verità se si afferma che i fondi utilizzati per investimenti produttivi non hanno superato il 20 per cento della spesa totale.

Se questa cifra è esatta, essa si è dimostrata bassa, troppo bassa, se dalla stessa doveva poi fondamentalemente derivare il sempre auspicato «riequilibrio» della bilancia agroalimentare. Al di là di questa considerazione, però, va fatta una riflessione.

Il settore agricolo presenta due volti distinti. Uno, economicamente efficiente, di tipo imprenditoriale-produttivo, al quale è demandato il compito di rendere competitive le nostre produzioni sui mercati nazionali ed internazionali, al quale è affidato l'onere di sostenere il settore nel Mercato unico del 1993. L'altro, meno competitivo, con problemi di tipo socio-occupazionale, che presenta notevoli squilibri, esposto a gravi perturbazioni di ordine socio-economico ove venissero a cessare i flussi di finanziamento dai quali dipende.

Questi due volti convivono antagonisticamente nella nostra agricoltura e nessuno dei due può essere penalizzato se si vuole che sviluppo economico e difesa delle categorie agricole restino gli obiettivi di fondo della legge in discussione.

Se però si considerano i risultati delle precedenti leggi pluriennali per l'agricoltura e, ancor più, se si tiene conto del drastico taglio dei finanziamenti operato dalla legge finanziaria per il 1991, è necessario, indispensabile, analizzare con molta oculatezza come si ripartiranno i fondi tra spese produttive e spese sociali e, in questa visione, nel clima di forzata austerità per il settore, vanno individuati ed eliminati sprechi ed inefficienze parassitarie.

Deve essere il Governo che deve esprimere con chiarezza la propria visione su questo problema, deve effettuare una scelta politica e deve fissare quale percentuale dei fondi deve essere destinata a spese produttive definendo, senza equivoci, quali sono gli investimenti che rientrano in questa definizione. È il Governo che deve caratterizzare la propria politica agricola chiarendo qual è la tipicizzazione prevalente di questa legge: produttiva, sociale oppure di fornitrice di servizi per il settore.

Solo in questo modo sarà possibile vincolare le Regioni al rispetto dei dettati di legge, e finalmente sarà possibile arginare il fenomeno per cui, in alcune Regioni (poche), ad esempio, le spese per gli operai forestali in servizio antincendio assorbono quote esagerate dei finanziamenti per l'agricoltura con una chiara visione di prevalente lotta alla disoccupazione i cui oneri dovrebbero interessare altri Ministeri o assessorati che non quelli dell'agricoltura. È in questa visione che potrà essere chiaramente valutato un fenomeno rilevante quale quello dei fondi alla cooperazione che per buona parte sono utilizzati per nuove imprese economiche ma sono destinati a ripianare passivi di gestione di strutture il cui salvataggio, quando il passivo è frutto di clamorosi errori di gestione, che nel settore privato comporterebbero l'apertura di procedure fallimentari, determina un clima di irresponsabilità, imprenditoriale e gestionale inarginabile.

Non si vogliono sottolineare i problemi passati, ma volendo costruttivamente cogliere i segnali positivi ed innovativi contenuti nel disegno di legge n. 2428, proprio in questo spirito, il Governo deve dare un indispensabile segno di chiarezza, necessario perchè un imprenditore possa valutare con sufficiente attendibilità i vari fattori che determinano le proprie scelte.

È parlando di imprenditori che prende corpo la seconda considerazione. Il Governo parla di un piano agroalimentare. Per realizzarlo bisogna fare chiarezza su una scelta politica di fondo.

Il piano agroalimentare, per quanto riguarda l'agroindustria, deve tener conto delle realtà di mercato nelle quali devono inserirsi gli imprenditori, sostenendo i progetti più economicamente validi o strategicamente importanti, oppure deve tener conto prioritariamente della figura sociale dell'imprenditore, indipendentemente dai progetti?

La preferenza prioritaria data alla cooperazione, nei termini esposti nel disegno di legge n. 2428, riporta il problema alla necessità di fare chiarezza tra investimenti produttivi e spese sociali.

La cooperazione va sostenuta e difesa, ma ciò, quando si parla di nuovi investimenti produttivi, deve intendersi come concessione di più marcate facilitazioni economiche o di più concreti sostegni, non può tradursi, di fatto, nella pratica esclusione di altre categorie di imprenditori, cosa che puntualmente si è verificata nel passato.

Bisogna chiarire se è la qualità dei progetti o la ragione sociale che determina la priorità o le esclusioni.

Noi chiediamo che il Governo faccia proprie queste considerazioni in relazione alla necessità di far fronte ad una penuria di finanziamenti i quali, nel clima di austerità che si profila per la finanza pubblica, vanno utilizzati con attenta selezione ed oculatezza.

In relazione a ciò, trattandosi di un atto politico primario e qualificante, deve essere il Governo a palesare il proprio orientamento prima che nascano emendamenti che, data la delicatezza dei problemi, potrebbero apparire stravolgenti.

LOPS. Signor Presidente, colleghi, non entrerò ora nel merito dei singoli problemi. La nostra discussione deve partire da un dato certo; se manca questo, non facciamo altro che girare a vuoto.

Il dato da cui dobbiamo partire è il seguente: cosa ha rappresentato la legge pluriennale di spesa in agricoltura, la n. 752 del 1986? Quali risultati si sono raggiunti con quella legge che ha devoluto 16.500 miliardi al settore agricolo? Se noi facciamo una analisi corretta, constatiamo che il fenomeno più appariscente, che caratterizza il settore agricolo dall'approvazione di quella legge ad oggi, è l'abbandono delle campagne da parte dei giovani, una vera e propria fuga dovuta soprattutto al fatto che i redditi in agricoltura si sono dimezzati.

Sarebbe allora comprensibile se la nuova legge fosse impostata in maniera completamente diversa, dal momento che il Piano agricolo non ha raggiunto gli obiettivi che si prefiggeva. Ma la revisione del Piano agricolo nazionale fatta lo scorso anno cosa ha portato?

In realtà permangono due grandi lacune, due grandi vuoti mostrati dalla programmazione, che la nuova legge dovrebbe preoccuparsi di colmare. Il Piano, anche dopo la sua revisione non è collegato ad una

politica dei grandi settori, perchè manca un punto di riferimento certo sotto il profilo della spesa per l'attuazione dei piani di settore già esistenti. Inoltre, si rileva l'assenza di piani per settori come la cerealicoltura, l'ortofrutticoltura e anche all'interno del settore zootecnico.

L'altra grande lacuna del Piano agricolo è la mancanza di un collegamento con la realtà del Mezzogiorno. È vero che la crisi del settore agricolo investe tutto il paese, ma è altrettanto vero che nel Meridione essa è ancor più drammatica.

Condivido quanto è stato detto dai colleghi Cascia e Margheriti; non possiamo continuare, come parlamentari, come legislatori, a girare intorno a dei problemi, senza trovare soluzioni adeguate, specie per un settore, come quello agricolo, che ha bisogno di interventi urgenti.

Il Governo allora deve dirci come intende operare nel settore agricolo, e stasera sentiremo in proposito le dichiarazioni del Ministro. Nella situazione attuale o riusciamo a cambiare lo scenario del settore agricolo oppure dobbiamo rassegnarci all'idea che l'agricoltura andrà sempre peggio.

Ma io non mi rassegnò, perchè sono convinto che il settore agricolo può decollare se cambia l'atteggiamento del Governo, se cambia il modo di operare di chi dirige il nostro paese.

Come dicevo all'inizio del mio intervento, potrò entrare nel merito dei singoli problemi solo quando il Governo ci dirà con quali risorse vuole operare, perchè non possiamo continuare a fare ogni volta dei discorsi accademici.

PRESIDENTE. Poichè nessun altro domanda di parlare, non facendosi osservazioni, il seguito della discussione del disegno di legge è rinviato ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 11,10.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

Il Consigliere parlamentare preposto all'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici

DOTT.SSA MARISA NUDDA