

Una nuova politica agraria nazionale nella prospettiva del federalismo fiscale
Comunicazione di Pino Cornacchia
Lecce 8 ottobre 2010

Lo scopo di questo intervento è fornire alcuni spunti alla tavola rotonda, presentando sinteticamente la posizione della Cia sulla necessità ed i contenuti di una politica agraria nazionale e di politiche regionali che rilancino la competitività dei nostri sistemi agricoli territoriali e lo loro capacità di produrre redditi.

La Pac non basta. E' una affermazione cara alla Cia.

Da un po' di tempo e da più parti si è accennato al cosiddetto "decennio perduto", nella politica economica e sociale italiana, con riferimento agli anni precedenti alla attuale crisi. Temo che per l'agricoltura il tempo perduto sia molto maggiore, forse il doppio. Dopo la stagione delle leggi regionali di sviluppo agricolo intorno nella prima metà degli anni 80 ci siamo adagiati sulla pac. Tanti provvedimenti legislativi ma poca politica.

Procederò con alcuni considerazioni generali sull'impostazione della politica agraria nella prospettiva del federalismo e concluderò con la presentazione sintetica di quattro temi caldi, che riteniamo prioritari ed urgenti, in aggiunta alle problematiche fondamentali sull'organizzazione dell'offerta e sulle strategie di qualità appena trattate nel dibattito che ci ha preceduto.

Il necessario legame con il dibattito di ieri è ribadire in partenza la necessità di una Conferenza Nazionale dell'agricoltura, così come descritta da Politi. Non si può parlare di politica agraria senza avere una visione strategica di medio periodo, condivisa, che orienti la nostra negoziazione della nuova pac, che ci permetta di utilizzare al meglio e con tempestività le opportunità europee quando la nuova pac sarà avviata e che ci guidi nella definizione degli obiettivi e degli strumenti della politica nazionale e regionale.

La nostra visione strategica è per un'agricoltura competitiva di qualità e di servizi, legata al territorio. Dove il territorio è contesto ambientale e culturale, fattore di produzione, componente della qualità. Ma questa visione strategica va declinata in obiettivi e politiche attive.

La Cia vede con interesse la prospettiva federalista: "il federalismo esalta il ruolo del territorio valorizzando le grandi potenzialità e le specificità in esso presenti" abbiamo scritto nel nostro documento assembleare. Ma abbiamo aggiunto che è necessario garantire a tutti i cittadini in tutte le aree un giusto livello di prestazioni sociali e civili" ed anche "che dovrà essere rafforzato il potere di coordinamento dello Stato per realizzare quel federalismo solidale, necessario per raggiungere l'obiettivo del riequilibrio territoriale in campo economico e sociale."

Non andremo lontano se una parte del paese ha un reddito superiore del 25% alla media europea ed un'altra gran parte ha un reddito inferiore del 25%.

Solo chi non vuol vedere può ritenere che questo divario rappresenti un problema soltanto per chi sta indietro e non un freno alla crescita di tutti, perché crea squilibri, distorsioni ed abbatta la domanda interna.

Per la Cia il federalismo fiscale "innesta grandi speranze (*Politi relazione congressuale*) di un'amministrazione pubblica più vicina ai cittadini ed alle imprese, più efficiente, che elimini gli sprechi, migliori i servizi erogati, riducendo la pressione fiscale".

Per fare questo però occorre che il federalismo fiscale sia inserito in una riforma istituzionale più ampia sperimentando nuovi modelli di *governance*.

Il federalismo non è avere tante regioni, come piccole amministrazioni centraliste. Ma centri di elaborazione e gestione delle politiche più vicini ai cittadini ed alle imprese. Vicinanza non è solo contiguità geografica, ma partecipazione attiva.

Oggi si parla tanto di sperimentare modelli di big society (ne parla Obama, Cameron, ma recentemente anche il ministro Sacconi): meno stato e più società, con un maggior ruolo e respiro

alle comunità locali, alle associazioni di rappresentanza (non mi piace la dizione corpi intermedi) ed al terzo settore. Sono temi molto cari alla Cia che ha sempre sottolineato l'importanza dei metodi della concertazione e della sussidiarietà, come fattori essenziali per governare lo sviluppo.

Il tema del federalismo mi porta anche alla seconda considerazione generale che occorre fare e che riguarda l'entità dei finanziamenti pubblici e la qualità della spesa nelle politiche agricole e dello sviluppo territoriale. Già prima dell'attuale crisi si è assistito negli anni al progressivo disimpegno del pubblico verso l'agricoltura. Le Regioni, che peraltro hanno per essa competenza esclusiva, destinano all'agricoltura non più del 2% del proprio bilancio, ed ora ancora meno dopo i recenti ulteriori tagli ai trasferimenti dello Stato...

Il tempo a disposizione non permette una analisi approfondita peraltro effettuata in diverse occasioni dalla Confederazione, mi limito ad alcune enunciazioni di principio. *(E' in uscita un importante lavoro annunciato dall' INEA sulla spesa regionale e le prospettive del federalismo...)*

La Cia ritiene che, pur nelle difficoltà generali di bilancio e la gravosità del debito pubblico, questa tendenza vada invertita per il ruolo che l'agricoltura può e deve dare al rilancio ed alla crescita duratura del paese.

Sempre nella prospettiva del federalismo, dovendo le Regioni fondare la propria politica agricola sulle entrate fiscali, è necessario inoltre prevedere significativi meccanismi di perequazione nazionale a vantaggio delle regioni con minore gettito.

Ieri è stato approvato dal Governo un primo decreto legislativo sul federalismo. E' presto per dare un giudizio compiuto, ma due aspetti preoccupano. Il primo è che si definiscono i meccanismi di determinazione dei costi standard, ma non quella dei servizi essenziali, occorre invece che ci sia sempre corrispondenza tra servizi da garantire e risorse. Il secondo è che mai tra le funzioni fondamentali delle regioni compare l'agricoltura: si parla di sanità, assistenza, istruzione, trasporti. Ma anche alcuni servizi di gestione del territorio svolti dall'agricoltura e dalle foreste dovrebbero essere considerati.

Ma accanto all'incremento dei finanziamenti è necessario accrescere l'efficacia della spesa pubblica mediante una condivisa visione strategica, una buona capacità di programmare e un'efficiente macchina amministrativa di gestione. Siamo carenti su tutti e tre i fronti ed a tutti i livelli. (E' inopportuna una disamina regionale)

Tanto minori sono le risorse che si hanno, tanto più è necessario saper programmare.

Per la Cia l'esperienza dei PSR non è generalmente positiva (anche qui si rimanda a approfondimenti), un po' ci siamo complicati la vita con un eccessivo contenzioso interno tra Piano nazionale e PSR, un po', è inutile negarlo, ci ha complicato la vita Bruxelles ed alcune visioni pignole e talvolta miopi presenti in Commissione, ma anche la nostra capacità di programmare è stata non sempre sufficiente, (ed ora mostriamo limiti nella gestione della spesa).

La carente programmazione ha rappresentato uno dei motivi, per cui per il principio del disimpegno automatico e con la regola del cosiddetto "n + due", rischiamo di perdere cospicui finanziamenti FEASR, specie nelle Regioni del Sud, che, è giusto ricordare, a differenza delle Regioni del Nord (dell'area della competitività), non hanno potuto contare sul volano finanziario per il trascinarsi della passata programmazione.

Oggi c'è un'altra preoccupazione quella che per spendere presto si spenda "male". C'è una tendenza a favorire nei PSR le misure cosiddette a superficie rispetto a quelle per gli investimenti aziendali, di filiera e territoriali, che sono però più importanti per la competitività e lo sviluppo. Queste misure sono più difficili da applicare e, tra l'altro, richiedendo una cospicua quota di autofinanziamento aziendale, scontano le attuali difficoltà di accesso al credito. Sono problemi complessi. *Ma la vita non è una rappresentazione televisiva, non sempre si può semplificare tutto.* In questo caso, se vogliamo davvero lo sviluppo delle filiere e dei territori, servono bandi efficaci, un'assistenza tecnica pubblica e privata che sostenga le imprese, strumenti di facilitazione di accesso al credito, per esempio accrescendo, come mi sembra si stia facendo, i fondi di garanzia ISMEA, ed il ruolo dei Consorzi fidi.

Saper programmare per la Cia significa anche saper cogliere al meglio la complementarità dei vari strumenti e dei vari fondi europei e nazionali (penso chiaramente oltre al FEARS, al FERS, al FSE ai FAS “*ballerini*”, alle disponibilità proprie delle regioni). D'altronde lo sviluppo di un'agricoltura moderna, competitiva, che valorizzi anche la sua intrinseca capacità a produrre beni pubblici, è strettamente integrata (come evidenzierò tra un attimo) alle politiche infrastrutturali, ambientali, della ricerca e dei servizi ed altro ancora. E' sbagliato relegare la politica agricola regionale ai PSR, che diventano, come ha ricordato Politi una sorta di “riserva indiana”.

Dopo queste considerazioni generali, passo all'enunciazione dei quattro temi specifici.

Il primo è la questione fondiaria ed infrastrutturale. Se prendiamo in considerazione gli ultimi 20/25 anni, la SA italiana media è rimasta pressoché inalterata intorno ai sette ettari (intorno ai 6 la SAU), nello stesso periodo è aumentata invece del 30% in Spagna (passando dai 15 agli oltre 22 ettari) e di oltre il 50% in Francia (dove ha superato i 50 ettari). Negli ultimi vent'anni la Pac è stata la stessa in Italia, Spagna e Francia, le differenze nella dinamica fondiaria sono dovute ai comportamenti del sistema impresa ed alle politiche nazionali. Tra l'altro se la superficie media è rimasta la stessa ed il numero delle aziende è fortemente diminuito, vuol dire che c'è stata una pesante riduzione della superficie agraria per fenomeni di abbandono e di urbanizzazione.

La Cia non enfatizza oltre misura l'ampiezza aziendale: aziende di trenta ettari sono sempre microimprese rispetto alla globalizzazione, mentre una rete di piccole aziende, se ben organizzata sul territorio può generare redditi significativi. Ma è evidente che la disponibilità fondiaria rappresenta un fattore di stabilità, permette migliore utilizzo degli altri fattori produttivi, offre più opportunità di scelta agli imprenditori.

La Cia chiede con forza che sia posto un freno alla sottrazione del terreno agricolo per usi civili ed industriali, che determina anche un ulteriore incremento dei valori fondiari e riduce ulteriormente la mobilità fondiaria.

E' opportuno, inoltre, lanciare una grande stagione di progetti per il riordino fondiario anche con la costituzione di un'Agenzia che operi per l'uso dei terreni demaniali.

Parlando di risorse naturali un cenno all'acqua.

L'acqua è un bene vitale, va governata con intelligenza. L'efficienza irrigua italiana è del 25% inferiore di quella della Spagna e della Turchia: a parità di acqua noi riusciamo ad irrigare il 25% in meno del terreno che irrigano loro. Il Piano irriguo Nazionale, acconto con interesse ed attenzione, è rimasto a secco di risorse, il problema sembra fuori dalle priorità. Occorre rifinanziare il Piano, revisionarlo rispetto alle necessità attuali, anche integrandolo con un opportuno piano degli invasi ed in un contesto di riassetto idrogeologico più in generale.

Ma anche questo tema si ricollega più ingenerale a quello infrastrutturale. In questo ambito è generalizzata la constatazione delle gravi insufficienze dei nostri territori. La Cia ritiene che una necessaria politica infrastrutturale non possa essere fondata solo sulle grandi opere. Serve una rete infrastrutturale che supporti anche l'agricoltura favorendo la competitività delle imprese e delle filiere. “I territori rurali non devono essere solo attraversati, ma attrezzati per favorire gli insediamenti umani e produttivi.”

Il secondo tema specifico è quello del ricambio generazionale. E' una questione centrale per la Cia che su questo tema, l'anno scorso ha presentato uno specifico progetto Agricoltura, Futuro, Giovani.

Occorre favorire il permanere di giovani e l'accesso di giovani nel mondo agricolo, mediante una fiscalità di vantaggio, normative societarie innovative, facilitazioni nell'accesso al credito ed alle risorse fondiarie. Occorrono interventi sia nel diritto societario, sia in quello successorio che non siano impositivi, ma fortemente incentivanti la permanenza dei giovani, senza frazionare la superficie aziendale.

Il terzo tema è quello dell'innovazione. Forse è più opportuno parlare della cosiddetta filiera dell'innovazione o, come qualcuno preferisce, del triangolo della conoscenza (*che però fa pensare al triangolo delle bermuda*), che include la ricerca, la consulenza e la formazione. Anche in questo ambito siamo pressoché fermi da oltre vent'anni. Occorre sostenere la ricerca in agricoltura, occorre una riforma universitaria che razionalizzi dove c'è da razionalizzare, ma rafforzi la capacità di questi enti di produrre innovazioni e competenze, relazionandosi efficacemente al mondo produttivo. Occorre che le reti nazionali e regionali della ricerca e della sperimentazione agricola sviluppino centri di eccellenza. Ed occorre soprattutto che questa ricerca sia orientata alla visione strategica di un'agricoltura di qualità, legata ai territori, esaltando la sostenibilità, la tipicità e la biodiversità. Le innovazioni producono reddito quando si trasferiscono davvero alle imprese. Per questo riteniamo urgente rilanciare una nuova stagione sui servizi di sviluppo agricolo, con una forte azione regionale, coordinata a livello nazionale, centrate sulla consulenza e la formazione, *partendo dalle misure specifiche dei PSR (misura 111 e 114), ma senza fermarsi al PSR. Occorre che la misura 114, inoltre, non sia solo finalizzata alla condizionalità, ma affronti il miglioramento globale delle imprese e la loro capacità di generare redditi.*

L'ultimo tema specifico, che sta molto a cuore alla Cia, è quello della sburocratizzazione e dell'efficienza amministrativa. Secondo dati della Commissione, nel 2006, l'Italia ha costi amministrativi pari al 4,6% del Pil; tre volte quelli della Gran Bretagna, ma anche il 25% in più di quelli della media europea. A fronte di questi costi siamo però gli ultimi come tempi di pagamento, per le spettanze che a vario titolo la pubblica amministrazione deve alle imprese. Negli ultimi due anni questi tempi medi sono stati tre volte più lunghi di quelli della Francia e cinque volte più lunghi di quelli della Germania. Abbiamo una Pubblica Amministrazione costosa ed inefficiente, che penalizza, pertanto, due volte il sistema delle imprese. Il contrario di quello che serve.

La Cia ha fatto della semplificazione burocratica un proprio cavallo di battaglia con varie iniziative e proposte (*penso per esempio al Convegno di Bruxelles*) che è difficile sintetizzare, anche perché il problema è complesso, va affrontato da diverse prospettive intergenti, ma molto si può e si deve fare da subito.

La semplificazione si ottiene in due direzioni: riducendo il numero di norme, ed applicando al meglio quelle realmente necessarie.

In tanti settori (*politica agraria, sanità, ambiente lavoro*) dobbiamo passare dalla logica delle tante norme e procedure, malamente controllate a poche norme essenziali ed efficacemente controllate. Dobbiamo utilizzare al meglio le nuove tecnologie (ITC) per favorire l'interscambio informativo tra le amministrazioni e tra queste e l'impresa.

Alcune cose si possono fare immediatamente: estendere la funzione del fascicolo aziendale e dell'anagrafe delle imprese: se sono strumenti validi per tanti interventi di politica agraria e del PSR, perché non possono esserlo anche per le politiche del lavoro, sanitarie, ambientali?

E' necessario, più in generale, acquisire la logica che noi definiamo di valutazione dell'impatto burocratico di un provvedimento: spesso una norma apparentemente opportuna sul piano politico può venire totalmente vanificata o diventare controproducente per la gravosità di documentazione e dei controlli richiesti, e per i costi supplementari delle imprese e delle amministrazioni.

Occorre infine razionalizzazione del sistema dei controlli: realizzare un effettivo coordinamento tra le diverse strutture deputate, pianificare le attività ispettive e di vigilanza con la definizione di procedure documentate, valorizzando l'autocontrollo aziendale e l'adesione delle aziende stesse a sistemi di certificazione riconosciuti.

Concludo questo intervento ricordando, visto che ho accennato a tante posizioni di svantaggio dell'Italia e delle nostre regioni rispetto ai paesi nostri competitori, che l'agricoltura Italiana è in ogni caso per valore aggiunto la seconda in Europa dopo la Francia. Nonostante la nostra dimensione territoriale ridotta siamo tra le prime dieci del mondo per valore aggiunto. Siamo i primi o i secondi produttori mondiali di vino, olio di oliva, grano duro, molti prodotti

ortofrutticoli, siamo i primi produttori europei e mondiali per denominazioni di qualità. Siamo i primi esportatori al mondo di prodotti biologici.

Siamo una grande agricoltura, diversificata e multifunzionale, ma da qualche anno perdiamo di competitività e capacità di produrre reddito. Se uniamo questi dati con quelli meno lusinghieri elencati prima, che idea possiamo farci per il futuro?

In questi giorni (*in un Convegno della Confindustria su come uscire dalla crisi*), si è usata l'espressione di "prudente ottimismo". Credo che accanto a prudente dobbiamo parlare di fattivo ottimismo, a patto che, ognuno faccia la propria parte con impegno, responsabilità e passione.