

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. XLIX
n. 1

RELAZIONE SULLO STATO DELL'AGRICOLTURA

ATTUAZIONE DELLE DIRETTIVE COMUNITARIE

(Articolo 62 della legge 9 maggio 1975, n. 153)

PRESENTATA DAL MINISTRO DELL'AGRICOLTURA E DELLE FORESTE
(MARCORA)

Trasmessa alla Presidenza il 22 dicembre 1977

La presente Relazione costituisce il primo dei volumi contenenti le risultanze della ricerca effettuata dall'INEA (Istituto nazionale di economia agraria) sulla attuazione delle direttive comunitarie in materia agricola.

Si riporta qui di seguito l'elencazione dei volumi, quale risulta dal piano generale dell'opera.

- Volume I : Relazione generale
- Volume II Relazioni monografiche sull'applicazione e le conseguenze delle direttive:
- Parte I - Dalle politiche europee a quelle regionali; alcuni effetti delle direttive
 - Parte II - L'attività socioeconomica e la qualificazione delle persone che lavorano in agricoltura
- Volume III Relazioni monografiche sugli interventi regionali
- Appendice I Dalle direttive CEE all'*iter* legislativo in sede nazionale
- Appendice II Documentazione sulla legislazione regionale:
- Parte I - Italia nord-occidentale
 - Parte II - Italia nord-orientale
 - Parte III - Italia centrale
 - Parte IV - Italia meridionale e insulare

* * *

Una raccolta completa dell'opera è stata depositata presso la Segreteria della Commissione Agricoltura e presso la Biblioteca.

Questa ricerca è terminata nel mese di luglio dell'anno 1977.

INDICE

PREMESSA	Pag.	5
PARTE PRIMA		
L'AGRICOLTURA NELLO SVILUPPO ECONOMICO ITALIANO E LA POLITICA AGRICOLA DELLA CEE	»	9
INTRODUZIONE.		
La collocazione storica del problema dell'agricoltura nello sviluppo economico nazionale	»	11
CAPITOLO I.		
Il ruolo dell'agricoltura nell'economia italiana	»	14
CAPITOLO II.		
Le politiche agricole della CEE	»	24
1. Dal <i>Memorandum</i> Mansholt ad oggi	»	24
2. La politica di sostegno dei prezzi agricoli	»	26
3. La riforma delle strutture nei vari paesi della Comunità: bilancio critico di cinque anni di esperienze	»	29
PARTE SECONDA		
STATO E REGIONI NELL'APPLICAZIONE DELLE DIRETTIVE COMUNITARIE SULLE STRUTTURE AGRICOLE	»	40
CAPITOLO III.		
Il recepimento delle direttive in Italia a livello nazionale e regionale	»	41
1. Considerazioni preliminari	»	41
2. Le problematiche giuridico-istituzionali e strutturali delle direttive	»	46
3. L'applicabilità delle singole direttive comunitarie	»	53
3.1. Applicabilità delle direttive 159 e 160	»	57
3.2. Applicabilità della direttiva 161	»	59
3.3. Applicabilità della direttiva 268	»	63

PARTE TERZA

DALLE POLITICHE STRUTTURALI CEE ALLE POLITICHE STRUTTURALI NAZIONALI *Pag.* 67

CAPITOLO IV.

La situazione internazionale e le politiche agrarie nazionali »	69
1. Il quadro generale »	69
2. Le scelte di fondo »	73
3. Le politiche agrarie di breve e di lungo periodo »	76

CAPITOLO V.

Alcuni nodi dell'agricoltura italiana »	79
1. Direttive comunitarie e strutture socio-economiche dell'agricoltura italiana »	79
2. Le interdipendenze fra agricoltura e industria »	81
3. Direttive e legislazione nazionale »	82

CAPITOLO VI.

Proposte di revisione delle direttive comunitarie e della legge nazionale n. 153 »	84
1. Elementi per una riflessione generale sulla legge n. 153 »	84
2. La revisione delle direttive comunitarie »	91

PREMESSA.

La legge del 9 maggio 1975, n. 153, ha fatto carico al Ministero dell'agricoltura e delle foreste di presentare « annualmente al Parlamento una relazione sullo stato dell'agricoltura italiana in connessione con l'applicazione della riforma promossa dalla presente legge in attuazione delle direttive del Consiglio delle comunità europee numeri 159, 160 e 161 del 17 aprile 1972 ». Il testo della legge aggiungeva che la relazione avrebbe anche dovuto fornire, sempre rispetto alla 153, « gli elementi che ne caratterizzano l'operatività nelle singole regioni ».

Successivamente con la legge 352 del 10 maggio 1976, recante l'attuazione della direttiva sull'agricoltura di montagna e di talune zone svantaggiate, approvata dal Consiglio delle comunità europee il 28 aprile 1975 con il numero 75/268, veniva espressamente prevista l'applicazione anche a quest'ultima direttiva dell'obbligo della relazione annuale ai sensi dell'ultimo comma dell'articolo 1 della legge n. 153 in cui è disciplinata (di concerto con l'articolo 62) la relazione sullo stato della agricoltura italiana. D'altra parte la stretta connessione dei provvedimenti disposti nelle prime tre direttive del 1972 con quelli della quarta del 1975 è stata ripetutamente sottolineata dalla più recente legge di attuazione di quest'ultima, la già citata legge n. 352, e questa indicazione è stata ampiamente raccolta da tutte le regioni che, pur quando avevano avviato l'adozione di processi legislativi in vista del recepimento nel loro ordinamento della normativa relativa alle prime tre direttive, hanno successivamente immesso nel contesto del dibattito sui relativi provvedimenti particolari misure in ordine alle zone svantaggiate e di montagna.

Con convenzione del 28 luglio 1975, n. 1530, il Ministero dell'agricoltura e delle foreste (MAF) ha incaricato l'Istituto nazionale di economia agraria (INEA) della stesura della relazione al Parlamento relativamente all'anno 1976. L'INEA ha inteso far fronte all'impegno affidatogli attraverso la raccolta di un ampio materiale di documentazione ed un impegnativo lavoro di analisi di tutta la problematica direttamente od indirettamente connessa alla riforma delle strutture.

Nel valutare, alla luce della convenzione con il Ministero dell'agricoltura e delle foreste, i suoi compiti, l'INEA si è reso conto — fin da un primo esame della questione — che una relazione sullo stato di attuazione delle direttive CEE e degli adempimenti regionali in materia di recezione della legge n. 153, delimitata al termine ultimo del 31 dicembre 1976 (dato che l'anno su cui il Ministero dell'agricoltura e delle foreste è impegnato a relazionare nel 1977 è, e non può essere altro che, il 1976), avrebbe avuto una scarsa materia di indagine dal momento che alla fine del 1976 solo tre regioni — Piemonte, Lombardia ed Emilia-Romagna — avevano messo a punto leggi proprie di recepimento della 153 e di esse la sola Lombardia aveva percorso l'intero iter di approvazione. A tali regioni andavano aggiunte la Valle d'Aosta e le province autonome di Trento e Bolzano, che avevano dato luogo ad un processo di adozione della legge nazionale con atti formalmente legislativi, ma nella sostanza di tipo regolamentare-amministrativo.

In questa prospettiva l'INEA giunse ben presto alla convinzione che la relazione da redigere per conto del Ministero dell'agricoltura e delle foreste dovesse interessarsi non solo del poco che era stato fatto ma anche di ciò che non era stato fatto. Sarebbe stato, tuttavia, un

travisare il messaggio contenuto nell'articolo 62 della legge 153 il limitarsi alla documentazione ed alla testimonianza dei tentativi messi in atto dalle singole regioni, il procedere all'esame delle varie proposte legislative, il comparare le varie linee regionali d'interpretazione e di adozione delle quattro direttive comunitarie, il precisare i contrasti che il recepimento della 153 ha provocato ai vari livelli politico-amministrativi e così via. Certo la relazione avrebbe dovuto insistere anche su questo terreno, ma in realtà quando l'articolo 62 della legge 153 parlava di « stato dell'agricoltura italiana » apriva un orizzonte più vasto di quello delimitato dai modi di applicazione delle direttive comunitarie da parte delle regioni e, dunque, dallo stadio di attuazione della legislazione in generale.

In questo contesto parve opportuno, quindi, all'INEA di focalizzare l'ottica del suo lavoro intorno ai motivi sottesi al ritardo della deliberazione della legge 153 da parte delle regioni. Il ritardo, infatti, non poteva non discendere da cause ben più generali e cioè da uno stato di crisi in cui l'agricoltura versa pur nell'ambito di una crisi più generale e di natura strutturale che travaglia assieme all'Italia anche altri paesi dell'Occidente. Assunta questa dimensione del problema, la relazione veniva a configurarsi anche come una ricerca ed un'analisi sul ruolo della agricoltura nell'attuale fase storica del sistema socio-economico italiano.

Il lavoro svolto è compendiato in tre volumi corredati di due appendici. Il primo volume è costituito dalla « Relazione generale », da un testo — cioè — inteso a dar conto delle politiche economiche in Italia e nella CEE dagli anni '50 ad oggi e della collocazione che in tale ambito hanno avuto le politiche agrarie, alla luce anche della funzione che l'agricoltura ha assunto dentro lo sviluppo economico del paese e della comunità. È parso opportuno, in tale parte della relazione, non porre limiti di tempo né iniziali, né finali: in ultima analisi, proprio per la grande attualità che la questione agraria riveste nell'immediato in Italia, si è ri-

tenuto di dover includere nell'analisi il primo semestre del 1977, anche in considerazione del fatto che, a livello CEE, il Consiglio dei ministri sarebbe stato chiamato a rivedere le politiche delle strutture nel corso della seconda parte del 1977 stesso. La « Relazione generale » si pone, in definitiva, come un tentativo di riflessione globale intorno al destino storico dell'agricoltura italiana ed alle sue esigenze — a breve termine — nel campo delle misure comunitarie.

Il secondo volume « sugli effetti delle direttive » copre il periodo che va dall'entrata in vigore della legge 153, ossia dal 10 giugno 1975 al 31 dicembre 1976. Attraverso una serie di monografie — molti elementi di giudizio delle quali sono rifluiti nella « Relazione generale » — questo secondo volume tenta di dar fondo ai processi messi in moto ai diversi livelli dalle quattro direttive e dalle leggi n. 153 e n. 352. Da considerazioni a livello europeo si scende a valutazioni relative al livello nazionale di governo delle politiche agrarie per finire con l'esame dello stadio attuale delle iniziative regionali in materia di agricoltura. In definitiva in questo secondo volume (composto da 2 parti, di cui la seconda dedicata alla direttiva 161) si prendono in considerazione i tre livelli a cui ormai si definiscono le politiche agrarie e che costituiscono il quadro di riferimento stabile per l'attività della pubblica amministrazione.

Il terzo volume « sugli interventi regionali » è costituito dalle relazioni elaborate dagli Osservatori di economia agraria in collaborazione con gli Uffici di contabilità agraria (UCA). In pratica l'INEA ha ritenuto di doversi giovare di questi suoi organi decentrati per averne un insieme di analisi (corredate da una imponente mole di documentazione) sugli *iter* legislativi seguiti dalle varie regioni e, ancor più, sulle cause strutturali e sulle eventuali disfunzioni che stavano alla base di un così ridotto processo legislativo di recezione delle direttive. Malgrado non ubbidiscano a criteri metodologici ed a linee interpretative omogenei, questi testi — preceduti da una esauriente nota illustrativa — costitui-

scono un blocco abbastanza unitario di riflessioni intorno allo stato attuale della agricoltura italiana vista nella varietà delle sue articolazioni regionali, intorno all'alternativo affermarsi in forme politiche ed amministrative nuove degli istituti regionali, intorno allo stratificarsi di un nuovo corpo giuridico-istituzionale per effetto della potestà legislativa regionale in materia di agricoltura.

Questi, dunque, sono i tre volumi che costituiscono la relazione così come definita dall'articolo 62 della legge 153. Con essi fanno corpo unico le due appendici. La prima appendice è costituita da documenti che testimoniano dell'*iter* legislativo, ossia delle procedure, dei dibattiti, delle modalità con cui dalle tre prime direttive in special modo (ma anche dalla quarta) si è passati alle leggi nazionali, con particolare riferimento alla legge n. 153. La seconda appendice raccoglie le leggi e i vari disegni di legge approvati o presentati in sede di Consigli regionali dalle giunte o dalle diverse parti politiche, regione per regione.

Per far fronte ad un impegno di tali dimensioni l'INEA si è avvalso di una complessa macchina organizzativa, alla

quale — oltre agli Osservatori ed agli UCA già richiamati ed al personale della sede centrale — hanno partecipato singoli studiosi ed organizzazioni istituzionali specializzati nelle varie discipline. Dietro al frontespizio del secondo e del terzo volume sono dettagliatamente richiamati i nomi dei collaboratori.

Specificamente per la redazione della relazione generale, l'INEA ha costituito un gruppo di lavoro, composto da Giuseppe Barbero (presidente), da Piero Barucci, Gianpaolo Bonani, Francesco De Stefano, Guido Fabiani, Corrado Giacomini, Fabio Lorenzoni, Aldo Musacchio (coordinatore della ricerca), Andrea Panattoni, Antonio Picchi. Giova sottolineare che il contributo del gruppo di lavoro non si è limitato soltanto al dibattito orale, ma si è esteso anche a contributi scritti, in gran parte rifluiti nella relazione generale. Ai lavori del gruppo hanno inoltre partecipato per l'INEA, Paola Bertolini, Floriana Brovelli e Filippo Scalese che hanno anche provveduto all'attività di raccolta e classificazione dei materiali documentari, al lavoro redazionale di omogeneizzazione delle varie monografie e alla edizione finale dei testi. La stesura della relazione nel suo complesso è stata curata da Aldo Musacchio.

PAGINA BIANCA

PARTE PRIMA

L'AGRICOLTURA NELLO SVILUPPO ECONOMICO
ITALIANO E LE POLITICHE AGRICOLE DELLA CEE

PAGINA BIANCA

INTRODUZIONE

LA COLLOCAZIONE STORICA
DEL PROBLEMA DELL'AGRICOLTURA
NELLO SVILUPPO ECONOMICO NAZIONALE.

La relazione al Parlamento sullo stato dell'agricoltura in Italia, in rapporto all'attuazione delle direttive comunitarie e nel quadro della legislazione applicativa elaborata dalle varie Regioni, è un'occasione fondamentale per una riflessione complessiva sul destino storico dell'agricoltura nel contesto del sistema economico nazionale e sul ruolo che oggi, nel nostro Paese, le politiche agrarie rivestono, nella triplice dimensione: comunitaria, nazionale e regionale, in vista del superamento della crisi strutturale in cui l'Italia si dibatte.

Questa introduzione è, pertanto, un'introduzione di problemi: un inventario delle posizioni principali in cui l'agricoltura è venuta a trovarsi sia da un punto di vista pratico-operativo, come settore di attività economica avente determinate funzioni ai fini del progresso complessivo del nostro sistema socio-economico; sia da un punto di vista politico-culturale, come volontà ai fini di una strategia generale dello sviluppo economico in un Paese, come il nostro, sospeso fra settori moderni (come l'industria, e soprattutto l'industria manifatturiera) e settori di tipo tradizionale (parte dell'agricoltura appunto), fra zone territoriali forti e zone deboli, fra sviluppo e sottosviluppo.

Il modo in cui ci si è avvicinati in Italia negli ultimi trent'anni al problema dell'agricoltura è progressivamente mutato in relazione, sia a mutamenti di ordine largamente culturali, che alle grandi modificazioni intervenute nel nostro sistema economico. L'uscita dalla guerra consegnava una situazione a dir poco patologicamente

drammatica: otto-nove milioni di contadini si contendevano la possibilità di ottenere un qualche lavoro su una terra poco estesa, ed in molti casi, poco fertile, mentre almeno la metà della nostra popolazione doveva vivere con redditi provenienti dall'agricoltura. Da questa popolazione provenivano, poi, circa i due terzi dell'incremento totale della forza di lavoro italiano. Tali connotati possono dare conto del tipo di dibattito che si ebbe all'indomani della Liberazione, dominato dal tema della « terra ai contadini » e dal contrappunto, non necessariamente polemico, fra chi vedeva nell'agricoltura un luogo di formazione di rilevante rendita fondiaria (da espropriare o solo da ridistribuire) e chi vedeva il settore produttivo in cui il mito della piccola proprietà spartita per un gran numero di contadini poteva infine incarnarsi.

Il vasto impegno caratteristico di quegli anni, delle varie forze politiche, sfocia in una serie di provvedimenti di politica agraria che si muovono in entrambe le direzioni: da un lato l'imponibile di mano d'opera, le modificazioni delle quote di riparto nel rapporto mezzadrile, il blocco dei patti agrari e dall'altro le leggi per la formazione della proprietà contadina ed infine lo stralcio di riforma agraria che in alcune zone almeno ha introdotto una radicale modifica di strutture. Ma già alla fine degli anni '40 si era ormai affermata l'idea che il problema dell'agricoltura si sarebbe mosso in un modo strettamente dipendente dalla dimensione e dal ritmo dello sviluppo industriale. Tale convinzione, di per sé inappuntabile, ebbe però l'effetto di coagulare il dibattito economico e l'impegno della classe politica quasi esclusivamente attorno ai problemi del settore industriale. È questo il periodo in cui si consolida la « filosofia » dell'agricoltura vista come settore residuale la cui posizione,

nell'ambito della economia nazionale, viene comunemente rilevata « per differenza ». Tutto ciò non è chiaramente casuale, ma ha radici ben profonde: da un punto di vista generale, il travaso della manodopera dall'agricoltura ad altri settori produttivi, anche se vasto e disordinato, si presentava non solo come la realizzazione del principio della « mobilità dei fattori produttivi », ma, più che altro, come la naturale conseguenza di una scelta sostanzialmente liberistica che era stata compiuta nel 1947. Tale scelta apriva la possibilità di disporre di quel grosso serbatoio di manodopera che era costretta e propensa a trasferirsi in altri settori ed in altre zone con la prospettiva di redditi più elevati di quello agricolo anche se spesso (si pensi all'emigrazione) a costo di sacrifici di natura umana e sociale estremamente elevati.

Questo tipo di « filosofia », che è poi una « filosofia » riscontrabile nella gran parte dei paesi di recente industrializzazione, ha messo radici così profonde che ancor oggi, in un momento contraddistinto da una ben diversa consapevolezza delle conseguenze che possono derivare da un tale modo di vedere l'agricoltura, è ancora riscontrabile a vari livelli. A questo riguardo si possono fare almeno due esempi.

Il primo, di grande rilievo pratico, si riferisce all'impostazione degli strumenti di intervento urbanistico in cui, è forse superfluo ricordarlo, si individuano e si limitano le zone migliori, in genere pianeggianti, per destinarle agli insediamenti abitativi, industriali o di interesse sociale, per poi definire ciò che rimane, « terreno agricolo ».

L'altro, forse meno evidente ma certamente di non minore rilevanza, riguarda il disinteresse della « scienza economica » per i problemi dell'agricoltura. Evidentemente un giudizio del genere mira a cogliere l'essenza di una media « consapevolezza culturale » e non intende negare l'esistenza di positive eccezioni. Resta il fatto indiscutibile che nella parte dei pur numerosi studi dedicati a ricostruire, in termini macro-economici, i lineamenti d'insieme del nostro sistema economico, il set-

tore agricolo è spesso tralasciato o affrontato solo in maniera generica o superficiale.

Riprendendo l'analisi iniziale sugli approcci teorici nei confronti del problema dell'agricoltura, si può rilevare che, una volta iniziatosi il decollo industriale del paese ed in presenza di una situazione economica allora ritenuta destinata a durare, necessità di ordine politico più che economico fecero rinascere un certo interesse per il settore agricolo che, sempre più emarginato, richiedeva però tutta una serie di interventi di varia natura. In primo luogo emergeva sempre più palesemente lo stato di arretratezza delle condizioni di vita nelle campagne; in secondo luogo non si poteva non tener conto almeno dell'esigenza minima di ristrutturazione necessaria a compensare la decrescente disponibilità di lavoro umano. Le due esigenze sono passate nella letteratura economica sotto la espressione « riduzione dei divari settoriali », da intendere non solo in puri termini di redditi monetari.

Queste esigenze furono affrontate, nella pratica, con i due piani verdi che spesso hanno assunto — almeno in linea di fatto — l'agricoltura come settore da « assistere » da parte della comunità. Il complesso degli interventi dei piani verdi, infatti, ha finito col configurarsi (specie in certi settori, in certi territori ed in certe aree aziendali) come un investimento sociale piuttosto che come un investimento produttivo. Questa connotazione è meno evidente nel secondo piano verde che risente dei problemi posti dall'integrazione comunitaria. La costruzione di abitazioni rurali o il loro ammodernamento, la introduzione della meccanizzazione generalizzata e slegata da effettive esigenze produttive, gli stessi finanziamenti per la formazione della proprietà contadina, sono stati interventi che hanno sensibilmente migliorato le condizioni di vita e di lavoro dei contadini, senza però avviare reali processi di vera ristrutturazione. Nei casi in cui ciò si è verificato, tutto questo è avvenuto perché esistevano realtà particolari nelle quali, probabilmente,

questo tipo di riconversione sarebbe avvenuto spontaneamente sulla base di criteri privatistici di convenienza economica; questa ultima infatti è stata accresciuta essenzialmente dalle favorevoli condizioni dei finanziamenti pubblici.

Questa « filosofia » che si è definita « assistenziale » si è ugualmente ben radicata nella cultura e nelle politiche a favore dell'agricoltura anche perché non andava a scontrarsi con quella precedente (quella del « residuo »), ma, anzi, con questa si integrava tanto che in pratica risulta assai difficile, oggi, vedere dove inizi l'una e termini l'altra, per cui si può parlare di due componenti che, pur in un alternarsi di preminenza, sono destinate ad essere compresenti.

Si tratta, dunque, di un approccio ai problemi agricoli che è andato avanti inalterato e che, a mano a mano, ha trovato modo di consolidarsi ulteriormente. In tale direzione ha finito per muoversi anche la politica comunitaria: infatti la politica dei prezzi messa in atto per l'Italia, caratterizzata da strutture diverse e più arretrate rispetto a quelle europee, se da un lato è riuscita a mantenere sul mercato, nel breve periodo, le aziende deboli, dall'altro tuttavia ha aumentato, nel lungo periodo, il divario tra aziende deboli e forti. Per tale ragione, ad un riesame a posteriori, anch'essa ha finito per tramutarsi in ultima analisi in un intervento assistenziale incapace cioè di promuovere quella ristrutturazione nel settore che sola può permettere un effettivo miglioramento delle condizioni generali della economia agricola.

Un'altra sensibile spinta al rafforzamento della impostazione di cui ci si sta occupando, si è avuta quando il dissesto idrogeologico, che è stato aggravato dall'abbandono delle campagne, si è manifestato in tutta la sua drammaticità. Di fronte a questa realtà è sembrato aversi la consacrazione definitiva dell'esclusione dell'agricoltura dal complesso dei settori produttivi e la sua trasformazione in un'attività con scopi esclusivamente « sociali », di difesa e conservazione del terri-

torio, da pagare da parte della società, a prescindere da ogni aspetto di tipo economico.

La conferma di questa impostazione parve potersi cogliere anche nel quasi completo disinteresse in cui cadde l'avvio della politica strutturale per il miglioramento dell'agricoltura della Comunità europea. Il dibattito sul « Piano Mansholt » si limitò al ristretto ambito degli addetti ai lavori, mentre la classe politica ne rimase parzialmente estranea. Dal « Piano » alle direttive che lo hanno recepito nella sostanza il passo non è stato brevissimo. In ogni caso, quella che sembrava essere l'accettazione da parte della Comunità delle richieste italiane da lungo tempo presentate per un intervento radicale in agricoltura, era ormai di poco peso per l'Italia.

L'apporto del settore agricolo al valore aggiunto complessivo risultava da noi ancora troppo elevato rispetto agli altri paesi sviluppati. Per consolidare la nostra posizione fra le potenze economiche capitalistiche occorreva quindi un ulteriore sforzo di industrializzazione, e anche una ulteriore riduzione del peso del settore agricolo.

In un quadro di questo genere si è innestata la crisi mondiale recente, con una inflazione prolungata ed accelerata le cui cause non sono riconducibili soltanto alle conseguenze della crisi del petrolio. Ad una repentina rivalutazione dei prodotti di base è seguita anche una rivalutazione di quelli agricoli, favorita dal basso livello delle scorte di alcuni prodotti base e dalla grave situazione alimentare in vaste aree del terzo mondo. I prezzi all'esportazione dei prodotti agricoli sono cresciuti fra il 1973 ed il 1975 a ritmi nettamente superiori agli altri settori, anche se si è via via colmato lo scarto creatosi nel 1973.

Per l'Italia non solo lo scarto è andato assorbendosi più rapidamente, frenando così quello che poteva essere un avvio spontaneo di ripresa produttiva, ma si è verificato anche un forte aggravio per la importazione di prodotti alimentari e di beni intermedi destinati all'agricoltura. Fra

le altre conseguenze facilmente deducibili, vi è stato l'ulteriore aggravamento della bilancia alimentare.

Di fronte ad una situazione come questa non poteva non mutare l'atteggiamento nei confronti del problema agricolo. Di contro a quelle che si sono definite « filosofie » del « residuo e/o dell'assistenza » si è andato lentamente recuperando un punto di vista che potrebbe definirsi « produttivistico ». La congiuntura internazionale e quella nazionale hanno indotto le forze politiche e culturali ad una riconsiderazione del ruolo dell'agricoltura in quanto settore produttivo e del significato strategico che essa può assumere dentro un nuovo modello di gestione e di sviluppo dell'economia e della società. Questa funzione si palesa forse in tutto il suo spessore quando si guardi ai problemi posti da una politica di rilancio dello sviluppo del Mezzogiorno o ai problemi di conversione colturale presentati da una parte delle zone di campagna abbandonate in un passato ancora prossimo. La validità della « filosofia produttivistica » appare incontestabile, ma nello stesso tempo non si può non tener conto che l'agricoltura presenta delle peculiarità che non possono essere trascurate. Il primo aspetto da considerare è la durata dei processi di riconversione, che è però fenomeno di lungo periodo; un secondo aspetto riguarda invece la constatazione della realtà su cui possono agire tali processi di riconversione, una realtà così ricca di vincoli che non può non incidere in varia misura sulle effettive possibilità di ottenere i risultati voluti. L'ulteriore vincolo da tenere costantemente presente, e che è difficile ormai definire di origine esterna, è dato dall'appartenenza alla Comunità europea con quanto ne consegue. Tanto per fare un esempio è una realtà il fatto che, almeno a breve scadenza, la nostra agricoltura è di tipo mediterraneo: essa così verrà a trovarsi in competizione con quella di altri paesi dalle caratteristiche produttive simili, ma con possibilità di produrre a costi sicuramente più bassi. Infine non sembra inutile ricordare lo scarso potere contrattuale che il settore ha tuttora sia

nei confronti dei fornitori di mezzi di produzione, sia nei confronti degli acquirenti dei prodotti, siano essi il commercio o l'industria trasformatrice.

Ma quali possano essere i principali ostacoli che si frappongono al rilancio produttivo del settore, la soluzione non può che venire da una incisiva politica di programmazione con tutte le articolazioni necessarie per la sua efficace attuazione: da quella territoriale, che investe il problema del rapporto fra programmazione centrale, regionale e sub-regionale, a quella settoriale che invece guarda al quadro generale prima e agli aspetti particolari e alle loro interrelazioni poi. Sembra chiaro che solo con uno strumento del genere si possa estendere l'ottica degli interventi al di là dei pur gravi e urgenti problemi del momento, e si possa superare il pericolo del « provincialismo settoriale » per il quale si è troppo spesso portati a considerare i settori come compartimenti stagni e slegati l'uno dall'altro. Il problema è ora quello di perseguire risultati precisi e predeterminati per l'assetto economico, sociale e territoriale, visti nel loro complesso sia in un'ottica di riequilibrio interno, sia con riferimento al ruolo e alla collocazione del Paese nel complesso internazionale. Solo in tal modo si può concretamente avviare il discorso su un modello di sviluppo diverso ed in particolare, per quello che qui interessa, sul ruolo dell'agricoltura al suo interno: ruolo che, se non può essere considerato *tout-court* trainante, assume comunque valore strategico ove, tenendo conto delle potenzialità offerte dalla realtà in cui si opera, si reinserisca il settore nel complesso delle attività produttive in posizione di potenziale parità.

CAPITOLO PRIMO

IL RUOLO DELL'AGRICOLTURA NELL'ECONOMIA ITALIANA

1. — Occorre, ora, andare a vedere quale sia stato in concreto, nei vari periodi in cui la storia di questi ultimi

trent'anni può essere ripartita, il ruolo specifico dell'agricoltura dentro il progresso complessivo del nostro sistema economico e dentro l'evoluzione della formazione sociale (e meglio sarebbe parlare, in presenza di un problema come quello del Mezzogiorno, delle « formazioni sociali ») che caratterizzano il nostro Paese.

L'andamento dell'economia italiana in questo dopoguerra, con i riflessi che tale andamento ha comportato, può essere letto essenzialmente alla luce di due premesse: la prima riguarda la funzione che nell'economia italiana degli anni cinquanta ha giocato l'esistenza di una eccedenza di manodopera di riserva per lo sviluppo industriale; la seconda concerne la circostanza che, non dissimilmente — del resto — da ciò che è accaduto per il resto d'Europa, lo sviluppo del sistema economico nazionale non ha registrato alcuna limitazione dal lato della domanda ed ha avuto come fattori di regolamentazione e di coordinamento la disponibilità delle risorse, da un canto, ed il progresso tecnico-scientifico, dall'altro.

Perché lo sviluppo economico italiano si producesse nelle forme, nei modi e nei temi che gli sono stati propri, occorre — dunque — l'esistenza di due settori produttivi: uno, quello tradizionale, costituito in pratica dall'agricoltura; l'altro, quello moderno, rappresentato essenzialmente dall'industria manifatturiera. Ancora agli inizi degli anni cinquanta in agricoltura si dava una massiccia disponibilità di lavoro, del tutto sproporzionata (specie nel Mezzogiorno) alla disponibilità degli altri fattori della produzione: la terra ed i capitali. In effetti la produttività marginale del lavoro nelle campagne italiane era, in quel tempo, pressoché uguale a zero, così che la progressiva espulsione di forza lavoro dal settore tradizionale (almeno per un certo periodo di tempo, all'incirca il decennio '50) avrebbe avuto scarsi riflessi negativi sul prodotto totale dell'agricoltura. In altre parole, si era alle prese con fenomeni vastissimi di sottoccupazione e, quindi, con condizioni di mera sussistenza: con un salario di fatto (in realtà, con processi di autoconsumo) che allineava

una grossa quota della popolazione lavoratrice su livelli di vita minimi.

Quando verso la metà degli anni '50 l'industria italiana (essenzialmente dislocata nel settentrione) aumentò la propria domanda di lavoro per utilizzare i margini di evoluzione tecnologica e di capitali accumulati nel periodo precedente, i lavoratori del settore agricolo cominciarono ad affluire nelle fabbriche per ottenere un salario superiore a quello ricavato dalle attività agricole. In pratica si trattò di un'offerta di lavoro pressoché illimitata: tant'è vero che esaurite le possibilità di lavoro al nord, la manodopera agricola, soprattutto delle campagne meridionali, si spinse verso i grandi centri industriali dell'Europa continentale. Fino alla fine degli anni cinquanta e nei primissimi anni sessanta, si ebbe nell'industria italiana un aumento crescente della produzione in corrispondenza di un aumento dell'occupazione: tuttavia, grazie all'introduzione di continui miglioramenti tecnici, la produzione aumentò più di quanto aumentasse l'occupazione. Fino a circa il 1963 questo meccanismo funzionò, con un'accumulazione dei profitti che, convertendosi in capitali e, quindi, in investimenti, diede luogo ad un'ulteriore domanda di lavoro e, di conseguenza, al trasferimento di nuove unità lavorative dall'agricoltura all'industria, dalle campagne alle città.

Nel 1962, in un periodo di prosperità e di accresciuta occupazione, le lotte sindacali portarono a nuovi contratti di lavoro che mettono in crisi il meccanismo di sviluppo fino ad allora operante. In pratica il condizionamento di un'offerta quasi illimitata di lavoro proveniente dall'agricoltura cominciò a pesare di meno sulla stabilità d'occupazione degli operai di fabbrica. Non che l'emigrazione dalle campagne si fosse arrestata, ché anzi continuò ed addirittura si accentuò nel corso degli anni sessanta ma, per un verso, esso si indirizzò verso l'estero, ossia verso i paesi dell'Europa centro-occidentale, per un altro verso, diede luogo ad una fenomenologia del tutto nuova per il mercato del lavoro interno. Le imprese, in regime di domanda stagnante, furono indotte a

realizzare incrementi di produttività attraverso un più alto grado di utilizzazione della forza lavoro in fabbrica ed attraverso più restrittivi criteri di selettività della qualificazione della manodopera. Ciò respinse dal mercato i lavoratori di minore « qualità » agendo negativamente sui tassi di attività. Ne derivò un frazionamento del mercato del lavoro in diverse sezioni fra loro non comunicanti: una prima sezione a carattere operaio-urbano, costituita dai lavoratori dell'industria organizzati nelle istituzioni sindacali e, quindi, dotati di maggior potere contrattuale rispetto alla controparte imprenditoriale; una seconda ed una terza sezione costituite dalla parte « debole » della manodopera (non qualificata, scarsamente sindacalizzata e, dunque, priva di forza contrattuale): da un lato, i lavoratori « intellettuali » con il tipo di disoccupazione loro propria, crescente nella misura stessa in cui cresce in quegli anni l'afflusso alle scuole di grado superiore e, in genere, il processo di istruzione e di acculturazione dei giovani in Italia; dall'altro lato, la forza lavoro marginale, ossia le quote di manodopera dequalificata o scoraggiata, spesso legate a regimi di mera sussistenza alimentati dall'ampliarsi delle funzioni assistenziali da parte dello Stato. Questo insieme di situazioni e di fattori agisce in direzione della riduzione del saggio di attività, provocando l'espulsione di ampie porzioni di lavoratori dal mercato urbano ovvero dissuadendo i lavoratori dall'entrarvi. Ne discende che i lavoratori stessi sono sospinti verso le due sezioni periferiche del mercato del lavoro, le quali risultano altrettanto remunerative se non in termini di livello salariale, perlomeno in termini di minore costo di vita; d'altronde, queste due sezioni di mercato sono qualitativamente le sole a cui un certo tipo di manodopera possa accedere.

In altri termini con gli anni sessanta si rompe l'equilibrio del sistema economico nazionale: un equilibrio fino a quel punto assicurato dal rapporto realizzabile e storicamente realizzato fra agricoltura ed industria, fra campagna e città, in un paese a struttura fondamentalmente capitalistica come il nostro. È proprio in

questa fase della storia economica nazionale che si disvela in tutta la sua portata ed in tutte le sue implicazioni la natura del rapporto agricoltura-industria, che è fatto non solo di interdipendenze settoriali ma anche (soprattutto in una fase di decollo dello sviluppo) di messa a disposizione da parte della sezione capitalistica debole dell'economia — ovverosia da parte dell'agricoltura — della manodopera necessaria all'evoluzione della sezione trainante dello sviluppo complessivo del sistema, cioè dell'industria. Contemporaneamente, a partire all'incirca dal 1963, si assiste al tentativo del sistema economico italiano di ricercare nuovi meccanismi di equilibrio (dei quali fa parte lo stesso processo di marginalizzazione di quote crescenti di manodopera sul mercato del lavoro); un tentativo che, nel complesso, produce una frattura verticale all'interno del sistema capitalistico medesimo fra le grandi e le piccole imprese, aventi strategie spesso del tutto diverse ed obiettivi contrastanti in termini di rapporti interni fra capitale e lavoro, fra profitti e salari.

È, comunque, a partire dalla metà degli anni sessanta che cominciano a manifestarsi fenomeni nuovi di crisi della società italiana (ed in particolare misura di quella meridionale) con una riduzione crescente del saggio di attività, con un processo rapidissimo ed elefantico di terziarizzazione, con la mascolinizzazione della forza lavoro richiesta dalla fabbrica, con lo spostamento verso l'alto delle qualifiche operaie e delle relative remunerazioni. Tutti questi mutamenti comportano, assieme alla crescita dei salari operai, un declino dei profitti e conseguentemente una scarsità di capitali per investimento. Di pari passo cresce il disagio per il modello di consumi adottato: il sacrificio dei consumi sociali rispetto a quelli privati apre enormi squilibri in termini di strutture urbane, di servizi civili, di capitali fissi sociali. Il potere contrattuale degli operai di fabbrica modifica i rapporti di forze fra le classi sociali. È in questo contesto che avanza l'ipotesi politica di un ricorso alla programmazione, come nuova formula di ge-

stione degli squilibri e di razionalizzazione del sistema: ma proprio il declino del ritmo di sviluppo (comune, d'altra parte, alle economie di buona parte dell'Europa) decreta — per così dire, a priori — il fallimento stesso delle politiche di piano e di riforme in Italia. Parallelamente si allarga la forbice fra agricoltura ed industria: la agricoltura, ormai parzialmente sottratta alla domanda di forza lavoro da parte dell'industria, entra in una fase di propria interna ristrutturazione, che proprio il decremento di pressione della manodopera sulla terra sembra favorire. Da quel momento si apre il discorso di una agricoltura « moderna » nel nostro Paese: un discorso necessariamente destinato a fondersi con quello portato avanti dal processo di unificazione in atto nel mercato comune europeo.

2. — A questo punto occorre analizzare gli effetti che fin dai primi anni di questo dopoguerra ha avuto sull'economia italiana l'apertura verso i mercati esteri attraverso la liberalizzazione degli scambi, vale a dire attraverso la politica delle esportazioni. Da alcune parti si è parlato di un modello di sviluppo guidato dalle esportazioni, cioè dalla domanda estera, che avrebbe consentito ad un Paese a struttura sostanzialmente capitalistica, come l'Italia, di raggiungere lo stadio di sviluppo di un'economia matura, ad alto tasso di industrializzazione, avviata verso la fine degli anni cinquanta ed ancora nei primi anni sessanta verso un regime di « piena occupazione ».

L'economia italiana, anche nel periodo del cosiddetto miracolo economico (all'incirca fra il 1958 ed il 1963), ha avuto un *deficit* nel commercio con l'estero di beni e servizi. A questo *deficit* hanno sopperito gli incassi di valuta estera legati al movimento turistico verso l'Italia ed alle rimesse degli emigranti. Analizzando più da vicino la bilancia commerciale, ci si rende conto che, a partire dalla metà degli anni cinquanta, la dipendenza dell'economia italiana dai mercati esteri aumenta in ragione della importazione di materie prime destinate alla produzione

industriale e (quel che più interessa ai fini di questa relazione) di prodotti agricoli e di beni alimentari. In parole povere, negli anni favorevoli rispetto alla bilancia dei pagamenti, l'Italia è stata costretta ad importare beni essenziali alla propria sussistenza (prodotti agro-alimentari) esportando — di contro — quote crescenti di prodotti delle industrie manifatturiere (industrie meccaniche, dei mezzi di trasporto, del vestiario e dell'abbigliamento) oltre che — in parte — di prodotti dell'industria chimica. Questo processo sacrificava, con riguardo all'agricoltura, soprattutto l'industria alimentare e metteva in moto un profondo squilibrio fra due diversi settori; quello tradizionale e quello moderno della nostra economia. Si rafforzava, così, il modello dualistico di sviluppo del sistema economico nazionale, seguendo il quale quanto andava avvenendo nei settori economici e nei territori a più alto tasso di sviluppo trovava la sua integrazione nei fenomeni socio-economici caratteristici dei settori e dei territori più arretrati. In questa prospettiva, rientrava la cessione di forza lavoro da parte dell'agricoltura all'industria, da parte delle aree rurali alle aree urbane, secondo un processo rimasto vitale ancora per buona parte degli anni sessanta. Analogamente l'allargamento della domanda del mercato interno, grazie al regime di quasi piena occupazione (almeno sul mercato del lavoro settentrionale), giocava a favore dell'adozione di certi modelli di consumo piuttosto che di altri, con una crescita sostenuta di spese in beni cosiddetti opulenti.

In questo contesto regrediscono, in termini relativi, il Mezzogiorno interno ed il suo corrispettivo economico, l'agricoltura: quest'ultima, però, con una fenomenologia negativa che si estende praticamente a tutte le zone marginali (montane e collinari) del nostro paese. Accettando queste contraddizioni, l'economia italiana viene ad assumere, nella divisione internazionale del lavoro, un ruolo del tutto particolare: con caratteristiche di paese ad alto tasso di industrializzazione e, contemporaneamente, con squilibri settoriali

e territoriali propri ai paesi sottosviluppati. La compresenza di questi fenomeni dualistici mette in moto processi gravemente distorti e costosi soprattutto per la sezione « debole » della popolazione lavoratrice, ossia per i contadini. Più vastamente tutta questa fenomenologia fa capo ad una struttura economica vieppiù squilibrata, in cui la perdita di risorse materiali nei settori e nei territori marginali — emorragia delle forze di lavoro, abbandono di terre coltivabili e così via — non può essere completamente reintegrata e compensata dall'accumulazione di capitali e dall'aumento di produttività delle industrie trainanti, condizionate alle esportazioni.

3. — La cosiddetta « Nota aggiuntiva La Malfa » del 1962 costituisce il punto d'inizio delle politiche di piano nel nostro Paese sotto il profilo dell'assunzione della programmazione come nuovo metodo di governo; in precedenza vi era stato lo schema Vanoni, rimasto però privo di conseguenze politico-amministrative. La nota del 1962 apriva virtualmente il ciclo del centro-sinistra, cioè di una formula politica i cui obiettivi erano quelli di promuovere, nella seconda metà degli anni sessanta, uno sviluppo ad alto contenuto occupazionale; una redistribuzione più equilibrata delle risorse fra l'agricoltura ed il resto dell'economia; un intervento definitivo a pro del Mezzogiorno. Il tutto dentro uno schema di migliore e più razionale utilizzazione delle risorse con un aumento più accelerato dei consumi sociali e degli investimenti pubblici.

Queste finalità sarebbero state smentite dalla « spontaneità » dei meccanismi di sviluppo propri al nostro sistema: già nella seconda metà del decennio sessanta si sarebbe registrato uno sviluppo economico ancora più concentrato e limitato sul piano territoriale e caratterizzato da processi produttivi fortemente risparmiatori di forza lavoro. E ciò a ragione di un sistema economico nato all'insegna di una prevalenza della domanda estera e di quella per consumi privati, e la cui forza trainante dipendeva essenzialmente

dal ripristino ciclico delle condizioni di partenza. In questo contesto, l'aumento di produttività del lavoro in agricoltura, registrato proprio in quello stesso lasso di tempo, non era tanto dovuto ad una ristrutturazione dell'agricoltura tendente ad un più alto tasso di sviluppo della produzione, quanto alla continuazione di fenomeni d'esodo dalle campagne e, quindi, alla ripartizione della produzione su di un numero decrescente di addetti.

Con gli anni settanta, l'affermarsi in forme sempre più profonde di una crisi strutturale dell'economia italiana (all'interno del travaglio dell'intero mondo occidentale) avrebbe stimolato — fra l'altro — una riconsiderazione del ruolo dell'agricoltura, soprattutto alla luce della funzione che la spesa pubblica ha assunto nel contesto del nostro sistema economico e sociale.

Al tirare delle somme, una politica di sostegno e di promozione dello sviluppo del sistema economico nazionale è stata sempre praticata in Italia dai poteri pubblici, i quali sono ricorsi sia ad interventi indiretti come le manovre monetarie, sia ad interventi diretti (anche se anomali) attraverso imprese a capitale statale, per rimuovere le strozzature che periodicamente si sono contrapposte al pieno dispiegamento delle forze produttive. Peraltro la spesa pubblica è stata orientata verso altri settori, appunto l'agricoltura, e verso alcuni territori, soprattutto il Mezzogiorno ma anche le aree depresse del centro-nord, con una funzione diversa da quella dell'assestamento dell'efficienza tecnico-economica e dello stimolo dello sviluppo produttivo. In realtà gli obiettivi dello Stato — che in questa particolare accezione diviene Stato assistenziale *tout-court* — sono stati quelli di una diminuzione del tono del conflitto sociale (di continuo latente nei settori e nelle zone più arretrate) e di un controllo — se così si può dire — « politico » di quegli strati sociali rimasti periferici rispetto al motore del progresso di sviluppo concentrato nell'industria manifatturiera e nel cosiddetto triangolo industriale.

Di fatto, in questi anni l'agricoltura è stata concepita e programmata come un mondo a sé stante, in uno stato di separazione da quelli che sono i centri propulsori decisivi dello sviluppo. Eppure un processo profondo e per motivi diversi fin troppo repentino di rinnovamento si è realizzato nelle nostre campagne in questi ultimi decenni: da strutture rimaste per millenni ferme ad un'agricoltura promiscua, realizzata attraverso tecniche primordiali e destinata essenzialmente — quando non esclusivamente — all'autoconsumo, si è passati a forme di produzione spesso ad alto grado di specializzazione, con un salto crescente verso la meccanizzazione delle attività colturali e con una destinazione del prodotto sostanzialmente orientata verso il mercato.

Del resto questi indirizzi, che segnano il passaggio da forme di produzione precapitalistiche a forme mercantili e capitalistiche, si erano affermati da tempo in aree relativamente ristrette del territorio nazionale senza mai estendersi — però — a tutt'intero l'arco dell'agricoltura nazionale (si pensi soltanto al caso del Mezzogiorno). Piuttosto quel che è da sottolineare è che questa sollecitazione verso il mercato, verso la specializzazione, verso l'industrializzazione, sia dei processi produttivi sia dei prodotti, non è partita dal di dentro dell'agricoltura, ma bensì dall'iniziativa pubblica e dai finanziamenti messi a disposizione degli imprenditori agricoli dallo Stato. Il che pone il problema, basilare per l'agricoltura italiana in quanto formazione storico-sociale, di riportare dentro il mondo rurale un potere di controllo e di decisione oggi collocato fuori di esso, e magari posto all'interno della industria, o per meglio dire nell'ambito dei rapporti di sudditanza instauratisi fra industria ed agricoltura.

E tuttavia le vicende della nostra agricoltura in questi ultimi anni suggeriscono un altro ordine di considerazioni di carattere più propriamente politico. Nella fase più recente della nostra storia nazionale non v'è dubbio che l'agricoltura sia rimasta emarginata rispetto ai meccanismi

centrali dell'apparato produttivo: gli avvenimenti delle nostre campagne non sono più — com'è stato nel passato e forse in un troppo lungo passato — al centro degli eventi politici. Solo intorno ai primi anni '70 le iniziative legislative per la riforma dell'affitto hanno provocato sommovimenti sociali, anche se di segno politico diverso da quelli che avevano caratterizzato il primo ed il secondo dopoguerra di questo secolo. Superata questa crisi, l'agricoltura è, però, riuscita, sia pur per negativo, a riproporre il suo ruolo (1): sacrificata ad un modello di sviluppo prevalentemente ed anzi quasi esclusivamente centrato sull'industrializzazione (una industrializzazione avvertita non solo come processo economico, ma anche e più vastamente come processo di modernizzazione, ovvero come fattore di mutamento sociale, culturale e civile dell'intera compagine nazionale), la agricoltura — posta, per così dire, ormai fuori delle campagne — si è rivalsa sotto forma di *deficit* della nostra bilancia dei pagamenti (2).

4. — Una prima osservazione. La definizione del ruolo dell'agricoltura, non è soltanto una riflessione in termini economici, cioè un discorso su che cosa rappresenti l'agricoltura nel sistema economico, di come contribuisca alla formazione ed alla distribuzione del reddito, quanto una riflessione sul « ruolo politico » che l'agricoltura ha di volta in volta assunto. Ruolo economico e ruolo politico sostanzialmente si intersecano; quando si dice « ruolo politico » s'intende dire che le scelte di struttura hanno in primo luogo finalità d'ordine appunto politico: ad esempio, la scelta dell'impresa familiare, risponde ad una logica di valori che va ben oltre determinate connotazioni economiche. Del resto anche oggi il discorso

(1) Per le modificazioni indotte nel ruolo dell'agricoltura, a partire negli anni settanta, dalla crisi economica internazionale e dalla crisi del sistema economico italiano, si veda la Parte terza.

(2) Si veda in particolare quanto detto nel Capitolo IV.

continua a farsi sull'impresa familiare, e non a caso, dal momento che si cerca di mantenere un certo grado di stabilità del sistema sociale nel suo complesso. Tutte le forze politiche hanno soprattutto rivolto l'attenzione al « numero » delle persone, al loro modo di vita, ai loro redditi, alle loro prospettive e ciò anche perché coloro che operano in agricoltura rappresentano una base di formazione del consenso politico. Parlando di ruolo dell'agricoltura non si può, pertanto, prescindere dalla considerazione che le scelte di struttura sono eminentemente scelte politiche. Così il fatto che non si sia mai concessa una priorità assoluta alle cooperative di produzione, oppure il fatto che non si sia operata una scelta drastica in favore delle imprese capitalistiche dipendono appunto da condizioni d'ordine politico.

D'altra parte si può dire che questa « natura politica » delle scelte di fondo in agricoltura stabilisce soltanto una differenza di grado, ma non di specie rispetto alle decisioni di fondo applicate agli altri settori della vita economica. Tutte le direttive d'ordine economico, infatti, implicano a monte componenti di natura politica: non esiste, anzi, una soluzione tecnicamente ottima di un problema che sia sospesa nel vuoto. La differenza, per l'agricoltura, è appunto di grado in quanto l'agricoltura ha a che fare con un bene non fungibile che è la terra e, quindi, ha il problema di dislocare il lavoro appunto sulla terra. Ci si trova, dunque, davanti a problemi di grado diverso, ma come specie si ha dinanzi una dimensione politica nella quale rientra qualsiasi decisione economica.

La seconda osservazione è che con la politica comunitaria, a partire dalla metà degli anni sessanta, in realtà si è compiuta una scelta produttivistica. L'inserire l'Italia nel quadro comunitario, l'aprire le frontiere, l'aderire ai regolamenti comunitari di mercato in sostanza ha stimolato una corsa all'aumento della produttività. Per una parte dell'agricoltura questo processo si è attuato, cioè per le imprese più preparate a rispondere ai « segnali » impliciti nell'apertura della nostra agricoltura

alla dimensione europea; il che ha avuto conseguenze in termini di considerevoli incrementi di produttività. Nello stesso tempo, anche attraverso la politica dei prezzi e soprattutto attraverso gli altri interventi sostanzialmente a carattere assistenziale (pensioni e vari tipi di « trasferimenti » avvenuti in forme più o meno palesi), si è fatta una politica di sussistenza diretta a mantenere una certa stabilità sociale, un certo equilibrio demografico fra città e campagna, fra monte e piano, fra zone interne e zone esterne, un certo livello di reddito nel resto dell'agricoltura.

In definitiva, guardando al recente passato, si può dire che le politiche agrarie abbiano seguito ambedue questi binari: il primo ha portato a delle forme di esasperazione di organizzazione aziendale e di orientamenti produttivi, che hanno determinato l'intensificazione degli ordinamenti, la specializzazione, la corsa alla meccanizzazione per ridurre gli impieghi di lavoro ed hanno indotto ad eliminare dalla produzione e dal mercato tutte quelle terre che non si inserissero in tale contesto. Tutto questo processo ha obbedito ad una logica: una logica di segnali generali cui corrispondeva la convenienza privata. Oggi si risentono le conseguenze di questa dinamica, che tuttavia è ancora in atto.

Terza considerazione. Le esigenze del quadro internazionale imporrebbero all'agricoltura italiana di produrre di più; in realtà esistono problemi che impongono una funzione strategica dei beni alimentari. Resta sempre viva, pertanto, la esigenza « produttivistica » in quanto non solo l'Italia opera in una economia aperta, ma si ha anche la prospettiva di un inserimento in un'economia ancora più aperta: in effetti l'allargamento della Comunità ad altri paesi mediterranei non fa che accentuare i nostri problemi. L'esigenza della « produttività », come mezzo per ridurre i costi di produzione ed aumentare la competitività, resta: si può supporre, anzi, che questo sia l'obiettivo di fondo; tuttavia ci sono tutta una serie di vincoli da tenere presenti nel perseguire questo obiettivo di fondo. Esistono obiettivi di produzione: non si può, cioè, aumentare

la produttività a qualsiasi costo non producendo più — ad esempio — carne o non producendo più ortofrutticoli. Questi diventano, in parole povere, dei vincoli. Un'altra specie di vincoli è legata all'occupazione, e non tanto forse in termini di occupazione globale, quanto di una migliore distribuzione e di una più accorta integrazione dei livelli di occupazione sia all'interno del settore primario come tale, sia all'interno del sistema alimentare. C'è inoltre un problema connesso a quello precedente che è costituito dalla distribuzione del reddito sia fra i vari tipi di aziende, sia fra le diverse zone (non soltanto il nord ed il sud, ma anche la polpa e l'osso, le zone intensive e le terre marginali).

Esiste, in ultima analisi, una serie di vincoli di questo genere: la necessità di mobilitare energie, di riqualificare gli agricoltori vecchi, di utilizzare tutte le forze esistenti — soprattutto i giovani e le donne — anziché emarginarle, di lasciare spazi per nuovi tipi di intervento. Queste considerazioni portano, in sostanza, a rivedere un po' tutta la distribuzione delle attività agricole sul territorio. In altri termini, c'è uno scenario di grandi trasformazioni da operare e nello stesso tempo ci sono altri vincoli connessi alla mobilità del lavoro e alla mobilità della terra, che sono vincoli non congiunturali, ma di lungo periodo. Ciò non toglie evidentemente che esistano pure vincoli di breve: ad esempio, i vincoli finanziari. Qui non è questione solo di volume di investimenti, ma anche di scelte di fondo in quanto gli investimenti dovrebbero contribuire nel tempo breve a ridurre ed a contenere la importazione di beni agro-alimentari. Il nocciolo di tutto questo discorso sta essenzialmente in una questione di metodo: si tratta di definire il ruolo dell'agricoltura italiana, in questo momento, senza trascurare né il quadro internazionale, né quello determinato dalle politiche agrarie del passato.

5. — A questo stadio della riflessione si può tornare ad alcune delle distinzioni accennate nell'introduzione in merito ai diversi caratteri dell'attività agricola: « pro-

duktivistici », « sociali », « assistenziali ». Un primo approccio al problema di una o di più definizioni del ruolo attuale dell'agricoltura all'interno del sistema socio-economico italiano discende da criteri d'ordine politico economico. Da un punto di vista analitico il ruolo dell'agricoltura nell'economia italiana è funzione di parametri tradizionali, cioè del livello salariale, dei differenziali salariali fra l'agricoltura e gli altri settori, della produttività *pro capite* in agricoltura comparata con quella di altri settori, dei livelli assoluti e relativi dei prezzi, della fertilità media dei terreni italiani. Questi parametri tradizionali permettono di individuare il ruolo dell'agricoltura: all'interno di questo quadro si possono operare delle scelte, tenuto conto che la produttività media del lavoro non può essere molto diversa nelle varie classi di produzione agraria. Ma accanto ai parametri fin qui definiti e analiticamente misurabili esistono parametri politicamente più pregni di valore, insiti nel contesto della pluralità delle forze sociali e dei gruppi di pressione, cosicché la sintesi fra questi fattori è un processo fondamentalmente politico e che è dovuto al funzionamento del sistema economico vigente ed al tipo di segnali che tale sistema comunica.

Un secondo approccio al problema può partire da considerazioni di ordine più generale. Tutti i settori produttivi offrono beni e servizi che sono, come tali, flussi di utilità. Alcuni di questi servizi sono prezzati dal mercato, e come tali vengono definiti automaticamente come utili: vale a dire che il prezzo sul mercato ne costituisce tautologicamente la garanzia di utilità. Molti altri di questi servizi, invece, non hanno un valore di mercato: dalla categoria più elevata — i servizi o i beni pubblici — alla categoria meno elevata — i servizi offerti da prestazioni individuali. Alcuni di questi servizi non prezzabili sono, però, oggettivamente utili; sono — cioè — (per dirla in termini economici) delle economie socialmente valutabili e sono politicamente utili nel senso che agevolano un equilibrio della convivenza sociale.

L'agricoltura è tipicamente uno di questi settori: ossia, essa produce beni e

servizi che sono prezzabili ed altri che prezzabili non sono, ma che oggettivamente e politicamente risultano utili. In definitiva, l'agricoltura sembra avere due facce (che sono, probabilmente, proprie anche ad altri settori di attività economica, ma che nel settore agricolo hanno assunto — per via del tipo di politiche applicate dai poteri pubblici — un massimo di risalto): una faccia è data dalla produzione di beni valutabili in termini di prezzi ed è la faccia « economica », « produttivistica » dell'attività agricola; l'altra faccia è specificatamente connessa alla produzione di servizi prevalentemente destinati alla creazione di « economie esterne » (da intendersi evidentemente in un'accezione più vasta di quella aziendalistica che è loro consueta) ed è la faccia « sociale » dell'agricoltura. Appartengono a questa categoria le opere agricole che concorrono alla conservazione di un certo paesaggio, le attività di difesa idrogeologica che contribuiscono all'eliminazione di disutilità quali le inondazioni o le frane, e così via.

Tuttavia a questi due ruoli occorre allinearne un terzo, di particolare rilevanza nel sistema economico italiano: il ruolo « assistenziale », quello inerente — cioè — alla gestione di quello che si potrebbe definire il residuo, ovverosia tutto ciò che non rientra nella produzione di beni e/o di servizi che siano, a qualsiasi titolo, definiti utili. Si tratta di un ruolo più degli altri, forse, vicino alle categorie del politico (si pensi all'ambiguità di certe definizioni dell'agricoltura come « servizio sociale ») o, per meglio dire, di un ruolo che sembra attenere da vicino alla funzione dello stato contemporaneo di assicurare l'equilibrio generale del sistema attraverso una pluralità di strumenti.

In altri termini, esiste oggi una quota crescente di agricoltura che viene sovvenzionata, particolarmente nel Sud, attraverso trasferimenti di reddito dal centro verso la periferia, dagli altri settori di attività economica verso l'agricoltura. In questa prospettiva, negli ultimi anni, la spesa pubblica in agricoltura è stata, in

buona misura, orientata dal bisogno di appianare i dislivelli di produttività (in termini di prodotto fisico) fra l'agricoltura e gli altri settori, di risolvere gli squilibri strutturali interni all'agricoltura, di conservare un determinato quadro sociale di riferimento di pari passo con l'obiettivo di non oltrepassare una certa soglia nei rapporti demografici fra territori rurali e territori urbani.

6. — Negli ultimi anni sul mercato del lavoro, in Italia, si è allargata la scarsa utilizzazione del fattore lavoro, resa evidente sia dall'aumento dei disoccupati e dei sottoccupati, sia dalla attivazione di meccanismi di supplenza da parte dell'apparato pubblico (Cassa integrazione guadagni). Ciò significa che lo Stato si è andato configurando come Stato assistenziale anche nel settore industriale, dimostrandosi disponibile a surrogare l'impresa ai fini dell'occupazione. In generale, pur in presenza di un mantenimento delle posizioni da parte del settore industriale, è proseguita in questi anni la contrazione delle forze di lavoro agricole, tranne un consistente aumento degli addetti nel Mezzogiorno fra il 1975 ed il 1976, pari ad un +2,2 per cento, come conseguenza di riflusso nell'attività agricola di lavoratori dipendenti presumibilmente donne ed unità lavorative con bassi impieghi settimanali di lavoro, ma anche ex-emigrati rientrati al Sud e bisognosi di assicurarsi quanto meno le prestazioni mutualistiche. Nel complesso, comunque, la difficoltà nel trovare posti di lavoro stabile sia nel settore agricolo, sia in quello extra-agricolo ha agito quale fattore di contenimento della popolazione rurale nelle tradizionali zone d'insediamento. Questo processo ha contribuito potentemente ad estendere le zone di marginalità sociale ed economica nelle campagne, dove si sono sempre più di frequente diffuse forme di lavoro a *part-time*, con una crescente integrazione fra redditi agricoli ed extra. In questo quadro ha giocato un ruolo importante il fatto che i capi-azienda tendono a rimanere in agricoltura a causa della situazione socio-economica in cui versano le com-

ponenti « deboli » della forza lavoro familiare (donne, giovani, precari).

D'altronde il nostro sistema economico-sociale, specie per quanto riguarda l'agricoltura, è tradizionalmente contraddistinto da un meccanismo di adattamento che ha finora funzionato sia nelle epoche e nei processi di sviluppo, che nelle epoche e nei processi di stagnazione. È questa elasticità del nostro sistema socio-economico che ha impedito in questi ultimi anni improvvisi e definitivi tracolli.

La società rurale appare oggi contrassegnata (specie nelle zone appenniniche con particolare riguardo, poi, al Mezzogiorno) da una fenomenologia i cui caratteri peculiari sono i seguenti:

la formazione del reddito ha dimensione familiare (la famiglia come comunità di reddito): in altri termini l'*azienda familiare* produce un reddito composito, basato sulla somma e sulla combinazione dei diversi spezzoni di entrate dei singoli componenti. Entrate di lavoro (prima occupazione, secondi lavori, lavoro *part-time*, lavoro precario stagionale, altre forme di occupazione interstiziale) ed entrate dovute alle provvidenze ed ai trasferimenti monetari pubblici (indennità di disoccupazione o cassa integrazione, pensioni di vecchiaia e di invalidità, presalari scolastici, ecc.). In sintesi, la comunità di reddito è una reazione del sistema sociale, che tende — nell'attualità — a rivalutare la famiglia come centro unitario di una molteplicità di cespiti e come centro decisionale di spesa: questo processo rovescia quello precedentemente in atto di nuclearizzazione familiare. Viene, dunque, esaltata la funzione economica della famiglia, acudone — tuttavia — la potenziale conflittualità, nella misura stessa in cui il quadro di riferimento proprio alle società « più avanzate » permane la famiglia nucleare;

ne consegue una capacità di spesa e di consumi dei singoli membri della famiglia molto superiore a quello che si potrebbe prevedere in base al potere d'acquisto delle varie poste di reddito; a ciò contribuisce potentemente la rivalutazione da parte dei nuclei familiari di varie for-

me di autoconsumo (il recupero della terra non solo come bene rifugio, ma anche come fattore produttivo dei cosiddetti beni salario: pane, ortaggi, frutta, olio, vino, animali da cortile; il rientro in paese — specie dei meridionali — per la fruizione di un altro bene salario, la casa, quasi sempre di proprietà fra i ceti contadini);

la ricomposizione della comunità di reddito tende a trattenere in famiglia i giovani, i quali trovano enormi difficoltà a costituire un loro nucleo familiare autonomo, dal momento che uscendo dalla famiglia d'origine perderebbero il diritto a fruire della loro quota di reddito familiare composito e andrebbero incontro a stati di povertà (in termini di alloggio, di occupazione, di alimentazione, ecc.);

la situazione è tanto più complicata in quanto si assiste — specie nelle regioni centro-settentrionali — alla diffusione della piccola e media impresa industriale (la fabbrica diffusa) sul territorio sotto forma di lavoro a domicilio. In questo processo le unità lavorative maggiormente implicate sono quelle femminili, le quali uscite un tempo sul mercato del lavoro, successivamente (specie nel sud) sono rientrate in casa riportando alla famiglia il lavoro domestico come quota di autoconsumo; oppure (specie nel centro-nord) sono state reimmesse nel ciclo di lavoro di fabbrica attraverso la frantumazione organizzativa (e non istituzionalizzata) della produzione a domicilio.

La crisi strutturale della nostra economia viene mediata, dunque, da una infinità di processi di adattamento minimale messi in atto soprattutto nelle campagne. La tenuta del sistema nel suo complesso è assicurata, in ultima analisi, da questi processi che, tuttavia, si scontrano con bisogni ed aspirazioni sempre più estesi, sempre più collettivi. Forte, infatti, è l'attesa di processi di partecipazione e di autogoverno, e profondo il desiderio ed anzi la necessità di sviluppo civile e di aggregazione sociale. Si ha, quindi, una società *interstiziale*, che, nello stesso tempo, è società *civile* che avverte fortissima la spinta verso forme di solidarietà collettiva. Il

fatto di aver esercitato e di dover continuare ad esercitare una filosofia dell'adattamento non sembra, infatti, aver inciso sulla capacità della società italiana (ed in particolare di quella parte di essa che più che ritornare all'agricoltura, sembra aver riscoperto la campagna come risorsa economica di riserva) di perseguire lo sviluppo come categoria complessiva di trasformazione delle strutture economiche e delle sovrastrutture sociali (valori culturali, ideali, etici).

Sta in questa contraddizione di fondo la vitalità medesima della nostra società: la consapevolezza, quasi generalizzata, che i problemi di « qualità della vita » si risolvono sostanzialmente attraverso processi quotidiani di trasformazione del sistema; attraverso la partecipazione, l'autogoverno, il riconoscimento nelle istituzioni rappresentative del sociale.

CAPITOLO SECONDO

LE POLITICHE AGRICOLE DELLA CEE

1. Dal Memorandum Mansholt ad oggi.

Per dare un giudizio generale sulle politiche comunitarie occorre partire da una considerazione di fondo. Il fatto che la politica agraria comune, in mancanza di politiche comuni in altri settori di attività economica ed in carenza di un programma di sviluppo economico generale tendente alla riduzione dei dislivelli regionali in ordine all'occupazione, alla produttività ed al reddito, sia stata l'unica su cui le istituzioni europee abbiano di fatto esercitato i loro poteri, ha costituito e costituisce tuttora un limite delle stesse politiche agrarie comunitarie. Proprio per il rilievo politico assunto nel contesto delle politiche comunitarie, l'agricoltura e le misure riguardanti il settore hanno finito col ricadere dentro un ambito ed uno spazio di decisioni spesso troppo angusti, che hanno favorito essenzialmente la formulazione di una politica dei prezzi agricoli

come salvaguardia delle istituzioni comunitarie e come espressione di una capacità di decisione della CEE.

Paradossalmente, dunque, le politiche agrarie hanno trovato un limite nella stessa rilevanza da esse assunta ai fini della affermazione delle istituzioni comunitarie come espressione di una autorità e di una volontà politica sovranazionale. E dentro questo schema di riferimento che va collocata la proposta formulata nel 1960 al Consiglio e nota come I Piano Mansholt

I precedenti del Piano del 1960 andavano ricercati nell'intervento tenuto da Mansholt alla Conferenza di Stresa del 1958; analogamente quello che nel 1968 verrà chiamato *Memorandum Mansholt* avrà trovato le proprie basi nei documenti sia del 1958 che del 1960.

I principi da cui Mansholt muoveva erano chiari:

a) da un canto, egli sosteneva che un mercato internazionale del libero scambio era un'utopia, dal momento che le condizioni di concorrenza erano pregiudicate dalle misure protezionistiche messe, in varia misura, in atto dai paesi esportatori; dall'altro canto, gli era facile dimostrare ai fautori del protezionismo che era altrettanto utopico e certamente più pericoloso rinchiudersi in regimi d'autarchia;

b) in secondo luogo, Mansholt sosteneva che il settore agricolo non potesse ed anzi non dovesse essere separato dal resto delle attività economiche, e ciò non solo perché esiste un giuoco delle interdipendenze settoriali, ma anche perché, nella misura in cui si volesse dar luogo ad un'agricoltura « moderna ed efficiente », occorreva che diminuisse la pressione della forza lavoro eccedentaria sulla terra e, quindi, si creassero nuovi posti di lavoro negli altri settori d'attività economica;

c) l'obiettivo delle politiche agrarie comunitarie non poteva essere costituito soltanto dall'incremento dei redditi agricoli, ma bensì anche dal raggiungimento di un equilibrio fra la domanda e l'offerta dei principali prodotti agro-alimentari: donde l'attenzione da prestare al regime dei prezzi (in termini di livelli assoluti e

di rapporti) e l'elasticità nella loro modificazione allorché le situazioni di mercato lo esigessero (ad esempio, in caso di formazione di eccedenze);

d) l'esperienza storica e la stessa esperienza della CEE nei suoi primi anni di vita insegnavano come la sola politica dei prezzi non fosse in grado di risolvere il problema dell'inferiorità dei redditi agricoli: al contrario, la manovra dei prezzi tendeva spesso ad accrescere le differenziazioni fra aziende di maggiori dimensioni e aziende di minori dimensioni, fra aree territoriali geograficamente favorite ed aree interne e/o arretrate. Era necessario, dunque, contemperare le politiche di mercato con quelle strutturali e coordinarle fra loro; nello stesso tempo, il raggiungimento ed il conseguente mantenimento di un alto saggio di sviluppo ed una avanzata politica regionale costituivano la premessa per una efficace riforma strutturale;

e) dentro questa visione di natura economica, Mansholt inseriva la propria scelta sociologica in ordine al tipo di impresa che avrebbe dovuto interpretare il ruolo principale in una politica delle strutture: qui emergeva la centralità dell'azienda « moderna ad alta intensità di capitale », che Mansholt — almeno agli inizi — connetteva all'impresa familiare « sana ». In questa dimensione del suo ragionamento Mansholt si rifaceva a criteri decisamente selettivi: la graduale eliminazione dal contesto di un'agricoltura « moderna ed efficiente » delle imprese sub-marginali non aveva bisogno di dimostrazioni teoriche, in quanto era un dato di fatto riscontrabile presso le agricolture più progredite;

f) il problema centrale, in ogni caso, era un problema politico: di per sé, né la liberalizzazione degli scambi fra i paesi membri, né il coordinamento e la omogeneizzazione degli ordinamenti giuridici e delle istituzioni politico-amministrative erano sufficienti per una vera politica agraria comune: il punto stava nella realizzazione di una integrazione effettiva che consentisse l'equa ripartizione dei benefici. Di più: era necessario che la società rurale della vecchia Europa accettasse la sfida

che i mutamenti socio-economici dei tempi moderni imponevano pure all'agricoltura;

g) in tema di « Principi di base della politica comune » (I piano, 1960), Mansholt insisteva con forza sulla necessità di connettere saldamente in una definizione unitaria la politica delle strutture, la politica di mercato, la politica commerciale e la politica sociale assegnando a ciascuna di esse un ruolo. Obiettivo delle riforme strutturali avrebbe dovuto essere la diminuzione e l'adeguamento dei costi di produzione negli allora 6 paesi membri, e ciò soprattutto attraverso lo orientamento e la razionalizzazione delle produzioni in ragione delle tendenze del mercato; la politica di mercato avrebbe dovuto essere condizionata dall'esigenza di elevare la produttività e, quindi, avrebbe dovuto essere commisurata alle « aziende vitali » dotate di una soddisfacente produttività di partenza; la politica commerciale avrebbe dovuto contribuire al successo delle politiche di mercato attraverso la regolarizzazione e la facilitazione degli scambi con i paesi terzi; la politica sociale, infine, avrebbe concorso al miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro degli addetti al settore agricolo rendendole comparabili con quelle dei lavoratori degli altri settori d'attività economica.

A questo punto c'è da chiedersi perché la CEE, pur dinanzi ad una visione così lucida come quella mansholtiana, abbia atteso il 1972 per dar luogo ad una riforma strutturale qual è quella postulata dalle tre direttive. Molto probabilmente la risposta va cercata nei delicati meccanismi di equilibrio che hanno sovrinteso alla convivenza fra gli Stati membri: meccanismi, che non consentivano di affrontare problemi così ardui e complessi, tanto più che il Trattato di Roma del 1957 legittimava essenzialmente l'adozione di politiche di mercato. Concentrando, però, sulle politiche dei prezzi le proprie capacità di decisione, la Comunità veniva ugualmente ad adottare — e sia pure in via indiretta — un tipo particolare di politica strutturale, in quanto gli

interventi sul mercato per il sostegno dei prezzi alteravano la distribuzione del reddito a vantaggio delle aziende a maggiore capacità produttiva e/o a maggiore capacità di adattamento.

A rivederlo oggi, nelle sue componenti politiche ed anche ideologiche, il Piano Mansholt appare un tentativo (quasi disperato) di dare una soluzione alla « questione agraria » dentro le categorie di un'economia come quella europea caratterizzata dalla presenza di grandi gruppi monopolistici in un'area di avanzato sviluppo industriale. La matrice ideale da cui Mansholt muove è il pensiero di trasferire in agricoltura i metodi, le forme di produzione, i criteri dell'organizzazione industriale: questo principio ha una sua validità ed un suo fascino anche ideologico, quantunque si sia offerto a valutazioni fortemente contrastanti. Gli obiettivi di Mansholt (quelle che venivano definite le « riforme » implicite nel suo Piano) dovevano essere realizzati in un decennio: decremento della popolazione agricola attiva da 10 a 5 milioni di unità, riduzione delle superfici coltivate di almeno 5 milioni di ettari, incremento delle dimensioni aziendali sino ad uno standard di 80-120 ettari (era questo l'*atelier* agricolo, o unità di produzione, da avviare in un secondo tempo, attraverso processi di fusione o di ampliamento, alla forma di impresa agricola moderna a carattere societario o cooperativistico), misure in favore delle persone che desiderassero abbandonare l'agricoltura e conseguente messa a disposizione del programma di riunificazione delle loro terre. Fino al 1975 le sovvenzioni dei pubblici poteri avrebbero dovuto orientarsi con sempre maggiore perspicuità verso la creazione di queste moderne unità agricole; dopo il 1975 il sostegno dei pubblici poteri avrebbe dovuto limitarsi esclusivamente al finanziamento di progetti diretti allo stesso obiettivo. Con questi indirizzi Mansholt riteneva di poter ottenere alcuni risultati di fondo: diminuzione delle eccedenze produttive sino ad una riduzione a livelli ragionevoli degli esborisi del FEOGA; sostanziale aumento dei

redditi degli addetti al settore agricolo; in prospettiva, allargamento alle campagne dei benefici del vivere urbano, a cominciare da quelli economici e sociali (stabilità ed entità dei redditi comparabili, riposo settimanale, ferie, riduzione dell'orario di lavoro).

In definitiva in Mansholt era viva ed operante una sorta di lucida utopia fra il socialista ed il tecnocratico: l'elevazione dell'agricoltura al rango stesso dell'industria, l'equazione fra città e campagna. Pregiudiziale per il conseguimento di queste finalità era che l'asse della politica agraria comunitaria si spostasse, per un decennio, dagli interventi sul mercato a quelli sulle strutture. Il che, come è noto, non è avvenuto.

2. *La politica di sostegno dei prezzi agricoli.*

In questi anni di attività della CEE, la politica agricola comune (PAC) è stata prevalentemente caratterizzata dalle politiche di mercato e dei prezzi, e ciò malgrado il crescente interesse della Comunità alla politica delle strutture dal 1968 ad oggi.

Agli inizi degli anni sessanta, la composizione settoriale della produzione agricola si diversificava notevolmente nei vari paesi della CEE. Paesi come la Germania, l'Olanda, il Belgio ed il Lussemburgo avevano una produzione agricola in cui quasi i 2/3 erano costituiti da produzioni animali; di contro quest'ultime rappresentavano poco più di un terzo della produzione agricola totale del nostro Paese. L'Italia, a sua volta, contava su una forte presenza delle produzioni arboree (oltre un quarto della produzione totale) e, ancora di più, di quelle erbacee (pari a poco più di un terzo della produzione agricola complessiva); quest'ultimo dato era tanto più rilevante, in quanto il peso delle produzioni orticole superava il 12 per cento della produzione globale. Per finire, nella nostra produzione agricola quella dei cereali aveva una consistenza pari al 14 per cento del totale.

Nei primi anni, vale a dire fino al 1965, i finanziamenti FEOGA sono andati quasi esclusivamente ai cereali ed ai prodotti lattiero-caseari. Ciò comportò forti discriminazioni fra gli Stati membri (si pensi che l'Italia veniva sostenuta da tali linee di politica dei prezzi per meno del 25 per cento della sua produzione) con specifici vantaggi per la Francia, che vide protetta e sovvenzionata l'esportazione delle sue eccedenze, e per i paesi produttori di latte.

Successivamente, fra il 1965 ed il 1970, vi fu un maggiore equilibrio delle politiche di sostegno dei prezzi, parallelamente ad una più accentuata espansione degli interventi; le misure comunitarie si estesero alle carni suine prima ed alle materie grasse — fra cui l'olio di oliva — subito dopo, per allargarsi infine, verso la fine degli anni sessanta allo zucchero, al riso ed al tabacco.

In questo quadro generale vanno sottolineati due dati:

a) per quanto ridotto rispetto alla prima fase delle politiche di mercato, il peso dei finanziamenti della « sezione garanzia » FEOGA è rimasto consistente (circa il 90 per cento del Fondo);

b) scarso, nel complesso, è stato il sostegno offerto a prodotti come gli ortofrutticoli e il vino (vale a dire a produzioni che nel contesto dell'agricoltura italiana hanno un particolare valore in riferimento alla loro localizzazione essenzialmente meridionale e, quindi, mediterranea);

c) come si è accennato al punto a), nel periodo 1972-74 le politiche comunitarie di sostegno dei prezzi agricoli hanno registrato una notevolissima espansione fino a coprire quasi il 60 per cento dell'intera produzione CEE. I dislivelli fra i vari paesi, tuttavia, sono rimasti: contro più del 70 per cento di produzioni agricole protette a beneficio di Germania e Lussemburgo; contro un 65 per cento della produzione globale olandese e belga ed un 58 per cento francese, sta la protezione a soltanto il 46 per cento della produzione agricola italiana. Questo mino-

re sovvenzionamento dell'agricoltura italiana va soprattutto connesso a comparti quali quelli ortofrutticolo e vinicolo di notevole peso nell'economia agricola nazionale (nel complesso un 35 per cento della produzione agricola), ma cui la CEE dedica scarsi interventi;

d) nell'insieme l'agricoltura italiana mostra una scarsa capacità di adattamento alle misure di sostegno dei prezzi CEE: un certo incremento si è registrato solo per le produzioni animali (suini, latte). D'altronde la rigidità del nostro sistema produttivo agricolo va riportata a dati di carattere strutturale e principalmente a quello che comunemente viene chiamato il « dualismo » della nostra agricoltura: dualismo che investe le strutture aziendali (polarizzate fra imprese ad alta intensità di capitale ed imprese marginali), le strutture territoriali (nord-sud) e anche la ripartizione geografica del nostro territorio (zone interne collinari e montane e zone esterne di pianura, o vallive);

e) infine, le politiche dei prezzi e del mercato CEE hanno acuito la tendenza alle specializzazioni produttive. In questo senso l'Italia si è orientata essenzialmente (a parte l'espansione della produzione di carni suine) verso il vino e, specie nel Mezzogiorno, gli ortofrutticoli, con pericoli di una certa sovrapproduzione da valutare attentamente anche in ragione della cosiddetta politica mediterranea.

Se da queste considerazioni quantitative si intende ora passare a valutazioni d'ordine qualitativo (o, se si vuole, più propriamente politico), occorre risalire alle origini delle politiche agrarie comunitarie.

La politica dei prezzi in sede CEE è nata con un vizio d'origine che non è stato mai completamente compensato e che è derivato dal fatto che, al momento della formazione della Comunità, si davano tante politiche nazionali in favore dell'agricoltura quanti erano gli Stati membri: politiche, tutte, rispondenti alle più diverse esigenze e tutte indirizzate a garantire sia forme più o meno vaste di autosufficienza interna (o, meglio, d'autonomia nazionale), sia determinati livelli di reddito

nelle campagne, attraverso strumenti che andavano dalla difesa dei prezzi alle misure per l'ammodernamento delle aziende agrarie.

A questo primo fattore di scompensazione, per così dire, pregiudiziale rispetto alla politica dei prezzi si è aggiunta una seconda circostanza: che le politiche stesse sono partite — come si è visto — dalla tutela della produzione cerealicola per allargarsi successivamente ad altri prodotti vegetali. Da ciò è scaturita una certa efficacia dello strumento per i beni maggiormente commerciabili quali il frumento, lo zucchero ed i prodotti lattiero-caseari ed una efficacia molto minore, per non dire nulla, per altri prodotti come le carni bovine e suine, gli ortofrutticoli, il vino. Per questi ultimi prodotti giocano negativamente vari fattori: quali le caratteristiche mercantili profondamente diverse da quelle dei prodotti beneficiati, le differenziazioni fra i vari mercati in ragione della minore « trasparenza » mercantile di certi prodotti rispetto ad altri, le difficoltà di ordine politico che incontra — ai vari livelli nazionali — l'adozione di regimi particolari.

Alla luce di queste considerazioni pare di poter concludere che le finalità di fondo previste dal Trattato di Roma in materia di politica dei prezzi (garantire il reddito degli agricoltori e mantenere un corretto rapporto fra domanda ed offerta) non siano stati conseguiti. Ne è scaturito da una parte, lo scontento degli operatori che lamentano remunerazioni inadeguate e, dall'altra, l'insoddisfazione dei consumatori che a loro volta, vedono non compensato, ma anzi, a volte, accentuato l'alternarsi di situazioni di eccedenza e di carenza di prodotti con conseguenti aumenti dei prezzi sia sul mercato interno che su quello internazionale. Occorre tener conto, inoltre, del fatto che le politiche di mercato hanno permesso il permanere ed in taluni casi l'accrescersi dei divari di reddito fra le varie aree della Comunità e ciò nonostante gli oneri che la politica dei prezzi ha rovesciato sulla Comunità stessa. In questo senso è significativa la circostanza che la « sezione ga-

ranza » del FEOGA assorbe il 91 per cento dell'ammontare complessivo del Fondo, destinandolo a *transfers* che hanno assunto ormai un carattere permanente e non risolutivo, contro un 9 per cento utilizzato dalla « sezione orientamento » che è quella interessata al miglioramento delle strutture agricole.

Considerazioni di segno positivo possono, invece, essere formulate riguardo alla politica comunitaria ove si guardi al problema delle eccedenze. Tenuto conto dei sempre più ricorrenti periodi di scarsità dei prodotti alimentari, la conservazione di *stocks* adeguati può costituire non una perdita finanziaria in termini di costi aggiuntivi, quanto e soprattutto un risparmio, dal momento che le riserve possono contenere le tendenze al rialzo dei prezzi tipiche delle fasi di *deficit* produttivi. A parte questa funzione equilibratrice e calmieratrice degli *stocks*, questo specifico settore della politica agricola comunitaria (PAC) ha svolto, nonostante alcune macchinosità, un'efficace funzione di tutela del consumatore rispetto all'aumento dei corsi internazionali, specialmente per quei prodotti i cui prezzi medi a livello internazionale risultano di norma più alti di quelli comunitari. Nel complesso, poi, risultati soddisfacenti sono stati conseguiti dalla PAC per quanto concerne la stabilizzazione del mercato interno alla Comunità al confronto delle sensibili fluttuazioni verificatesi, specie negli ultimi anni, sui mercati mondiali e anche per quanto concerne la capacità dimostrata dalla CEE di garantire, sia pure con qualche sfasatura, l'approvvigionamento interno. Anche a questo proposito, tuttavia, emergono alcuni aspetti negativi della PAC in relazione allo spazio lasciato a manovre speculative, che provocano andamenti sussultori delle giacenze, ed all'elevato costo delle politiche di mercato: ambedue gli aspetti vanno attribuiti alla farraginosità degli strumenti d'intervento ed all'incerto rapporto fra tali strumenti e la realtà produttiva dei vari comparti agricoli. La stabilizzazione del mercato è risultata, infatti, più efficace per i prodotti più « trasparenti », come ad esempio i cereali e assai

meno efficace per quelli meno «trasparenti», sopra tutti gli ortofrutticoli. In effetti per ottenere controlli soddisfacenti in talune aree commerciali meno controllabili si sarebbe dovuto ricorrere ad organizzazioni di mercato complementari dando luogo ad un'articolazione territoriale degli strumenti di mercato stessi. In assenza di una strumentazione territorialmente diversificata, in difetto di procedure e sistemi di analisi per prodotto (specialmente per quelli di più complessa mercantilità) ed in mancanza di adeguate organizzazioni di prodotti (particolarmente in alcuni Paesi e in special misura nel nostro) in grado di semplificare i circuiti nazionali, i risultati di un'organizzazione centralizzata rimarranno sempre parziali.

Volendo generalizzare le osservazioni fin qui avanzate, occorre risalire al rapporto del tutto centrale che dovrebbe esistere fra politica dei prezzi e del mercato e politica strutturale. Per definizione la politica dei prezzi viene applicata in maniera lineare ed indiscriminata ad aziende, le cui caratteristiche produttive, il cui livello economico e, quindi, la cui capacità di tradurre i prezzi in reddito sono molto variabili. Da ciò discende il fatto che, nonostante i benefici reali distribuiti ai produttori agricoli attraverso le misure di sostegno dei prezzi, la politica di mercato si sia risolta, automaticamente, in un allargamento della forbice fra i risultati economici delle aziende già «razionali» e di quelle a struttura marginale.

Perché, dunque, una politica del mercato e dei prezzi potesse assumere un ruolo estesamente positivo sarebbe occorsa una politica strutturale, in grado — fra l'altro — di articolarsi attraverso misure d'integrazione dei redditi, commisurate non già al valore dei singoli prodotti, ma bensì al reddito complessivo dell'impresa. Misure di tal genere, diversificate e selettive, avrebbero permesso anche agli agricoltori, che versassero in situazioni di difficoltà, di partecipare appieno al conseguimento delle finalità generali della politica agricola comune. In mancanza di iniziative integrative a livello di politiche strutturali ogni compromesso raggiunto in ma-

teria di politica dei prezzi ha finito col favorire ora l'uno ora l'altro dei Paesi in causa, ma mai o quasi mai la società rurale nel complesso delle sue strutture sociali e produttive.

3. — *La riforma delle strutture nei vari paesi della Comunità: bilancio critico di cinque anni di esperienza.*

3. 1. Nel corso del secondo semestre del 1977, il Consiglio dei ministri della CEE sarà chiamato a rivedere la politica delle strutture. Nell'impegno preso dalla Commissione di presentare proposte in questo senso, vi è il preciso riferimento alla necessità di «migliorare la politica delle strutture in vigore, tenendo conto specialmente dei problemi particolari delle regioni più sfavorite sul piano strutturale». Proprio questo accenno alle regioni meno avanzate sembra contenere, implicita, un'ammissione di notevole significato: vale a dire, che nel suo primo quinquennio di applicazione la politica delle strutture abbia dimostrato di non essere in grado di rispondere alle finalità per le quali era stata concepita.

3. 2. All'origine della riforma, avviata nell'aprile 1972, sta una duplice constatazione:

a) la politica dei prezzi e dei mercati non è in grado di risolvere i problemi delle disparità di reddito che caratterizzano l'agricoltura comunitaria; anzi, tende ad aggravarli come conseguenza del fatto che la sua azione lineare viene ad esercitarsi su agricolture e su aziende estremamente diseguali;

b) la necessaria progressione dei redditi agricoli non può essere perseguita attraverso l'aumento dei prezzi dal momento che occorre tener conto delle esigenze dei consumatori, da un lato, e della necessità di riassorbire le eccedenze strutturali, dall'altro.

Alla politica delle strutture è stato assegnato, quindi, un compito di enorme impegno: frenare e ribaltare, con l'azione

concomitante del Fondo regionale e del Fondo sociale, i processi in corso che tendono ad allargare le disparità. E, nello stesso tempo, consentire una politica dei prezzi più contenuta.

3. 3. A tutt'oggi, la riforma si è identificata nelle tre direttive dell'aprile 1972 cui, tre anni dopo, si è venuta ad aggiungere la direttiva sull'agricoltura di montagna e di talune zone svantaggiate. Ciò significa che sulle direttive socio-strutturali sono rimaste addossate responsabilità cui esse, da sole, non potevano far fronte. Infatti, una politica che voglia rispondere a finalità di così vasta portata abbisogna in primo luogo, di una strumentazione che permetta di intervenire, in modo coordinato, nel campo delle infrastrutture e dei servizi collettivi, delle strutture di produzione, delle strutture di trasformazione e di commercializzazione dei prodotti agricoli. Invece, le direttive in vigore non riguardano che il settore delle strutture di produzione e, aggravante ulteriore, queste direttive sono apparse più difficilmente applicabili proprio nelle regioni caratterizzate dalle insufficienze strutturali più gravi.

3. 4. Con le tre direttive dell'aprile 1972, la Comunità ha definito sino nei dettagli le politiche da attuare a livello delle aziende agrarie: gli obiettivi, le misure, i mezzi necessari, il tipo e l'ammontare degli aiuti nonché le condizioni cui la concessione deve essere subordinata. Finalità generale della riforma è di accelerare la mobilità delle strutture aziendali e, insieme, di meglio orientare questa mobilità. Uno dei principi su cui poggia la riforma è quello della selettività degli aiuti pubblici, nel senso che questi vanno differenziati a seconda delle possibilità evolutive delle diverse aziende. Al riguardo, la nuova politica suddivide le aziende in quattro categorie:

aziende che attraverso la realizzazione di un piano di sviluppo sono in grado di assicurare alle unità lavorative in esse impiegate un reddito di lavoro comparabile

a quello di cui beneficiano i lavoratori non agricoli della stessa regione;

aziende incapaci di raggiungere il reddito comparabile e condotte da imprenditori che non hanno ancora raggiunto la soglia di età per usufruire dell'indennità di ritiro anticipato dall'attività agricola;

aziende egualmente incapaci di raggiungere un tale traguardo in cui i conduttori sono tuttavia nelle condizioni di usufruire di questa indennità;

aziende già « moderne ».

Le aziende del primo gruppo sono quelle che hanno diritto agli aiuti pubblici, agli investimenti alle condizioni più favorevoli e per esse soltanto è previsto il concorso finanziario della Comunità. Per le altre aziende, la concessione degli aiuti è facoltativa per gli Stati membri; è totalmente a carico dei bilanci nazionali; le relative condizioni sono meno favorevoli rispetto alle aziende che attuano un piano di sviluppo.

A questo punto vale la pena di fare due osservazioni:

a) l'avvio di una politica così articolata e volta a privilegiare una certa fascia di agricoltori richiedeva anzitutto che la nuova normativa venisse introdotta all'interno delle legislazioni nazionali. E un tale atto non poteva non suscitare reazioni di intensità diversa nei vari Stati membri a seconda del tipo di politica in favore delle aziende agrarie preesistente in ciascuno di essi;

b) il ritmo di attuazione concreta delle direttive non poteva e non può che essere funzione del livello di sviluppo raggiunto dall'agricoltura, sia dal punto di vista dei redditi e delle strutture aziendali che da quello organizzativo-istituzionale.

Questo livello era ed è rimasto assai variabile da Stato a Stato e da regione a regione: di conseguenza, anche il ritmo di attuazione della riforma non poteva e non può risultare uniforme all'interno della Comunità.

3. 5. Le legislazioni nazionali si erano presentate all'appuntamento dell'aprile 1972

variamente distanti dalla concezione e dai contenuti della riforma. Alcune apparivano già abbastanza vicine alla nuova normativa comunitaria: il loro adattamento, quindi, non poneva grossi problemi. Per altre le distanze erano assai più gravi per cui, più che un adattamento, se ne richiedeva una riconsiderazione profonda. Si prenda, per esempio, il principio della selettività degli aiuti, uno degli elementi che meglio caratterizzano la riforma. Ebbene, questo principio si era già da tempo affermato in alcuni Stati membri; anzi, in alcuni casi le legislazioni nazionali apparivano improntate a una « severità » anche maggiore. Nei Paesi Bassi, a parte taluni lavori di bonifica idraulica, era stata cancellata da tempo ogni forma di aiuto pubblico agli investimenti nelle aziende. E lo stesso, nella sostanza, in Danimarca. Nel Regno Unito e nella Repubblica federale, l'aiuto pubblico tendeva a privilegiare una certa categoria di aziende, in qualche modo identificabili con quelle suscettibili di ammodernamenti, quali sono definite dalla direttiva 159. Dall'altra parte, in Irlanda, le misure di aiuto erano estese alla totalità delle aziende, senza alcuna differenziazione: il loro ammontare, tuttavia, risultava inferiore ai nuovi limiti consentiti dalle direttive. Con quella francese, la legislazione italiana appariva come la più distante dalla concezione, le finalità, i limiti fissati dalla nuova normativa: il Piano verde e i fondi di rotazione per la zootecnia e la meccanizzazione prevedevano, infatti, aiuti a tutte le aziende e a livelli anche superiori ai limiti comunitari. Ancora: nel Regno Unito, in Francia, nella Repubblica federale tedesca, in Olanda e in Belgio erano già da anni in vigore regimi di indennità volti a favorire il ritiro anticipato dalla attività agricola e assimilabili, in buona misura, a quanto stabilito con la direttiva 160.

Questa prima fase della riforma, vale a dire il mero recepimento delle direttive da parte delle legislazioni nazionali, è esaurita. Si potrebbe allora pensare che le varie agricolture si trovino ora nelle stesse condizioni di fronte alla riforma e che, di conseguenza, le loro capacità di rispo-

sta alla nuova politica possano essere essenzialmente le stesse. Le cose, invece, non stanno così perché, se la legislazione in materia di strutture appare ormai uniforme in tutta la Comunità, le preesistenti differenze nei livelli di sviluppo delle varie agricolture sono rimaste, quando non si sono addirittura allargate. Ora, fra gli aspetti che meglio consentono di cogliere queste differenze e che, in particolare, possono esercitare una influenza determinante sulle possibilità di ammodernamento delle aziende sono da sottolineare: a) lo stato delle strutture aziendali, ivi comprese la diffusione del contratto di affitto e il dinamismo che le caratterizza; b) il livello di sviluppo raggiunto dal complesso dei servizi esterni all'azienda agraria.

3. 6. Finalità della riforma è di accelerare la mobilità delle strutture aziendali e, insieme, di utilizzare detta mobilità per facilitare la costituzione di aziende in grado di assicurare ai lavoratori in esse impiegati un reddito « comparabile ». Laddove la mobilità della terra è già sensibile, più numerose saranno le opportunità di allargamento e, quindi, di ammodernamento aziendale. Allo stesso modo, le agricolture nelle quali predominano le aziende di dimensioni medie si troveranno oggettivamente avvantaggiate: da un lato, perché il « salto » da fare in termini di reddito e di riorganizzazione aziendale sarà meno « traumatico »; dall'altro, perché gli operatori interessati possiedono certamente una « sufficiente capacità professionale », in quanto titolari di aziende non proprio arretrate dal punto di vista strutturale e già orientate a produrre per il mercato. Ancora, l'aumento della mobilità della terra sarà più facile nelle regioni in cui l'affitto è maggiormente diffuso, se è ragionevole supporre che l'affittuario anziano, più del proprietario-coltivatore, potrebbe essere interessato al ritiro anticipato e comunque al ritiro una volta raggiunta l'età della pensione.

Dal punto di vista dell'azienda intermedia, l'agricoltura comunitaria si suddivide in due aree ben distinte: da un lato l'Italia, in cui le aziende delle classi da

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

10 a 20 e da 20 a 50 ettari non sono che il 12 per cento del totale; dall'altro, il resto della Comunità con le aziende di queste due classi che rappresentano fra il 42 per cento (Repubblica federale tedesca e Regno Unito) e il 62 per cento (Francia e Danimarca) del totale. Le aziende al di sotto dei 10 ettari confermano la posizio-

ne di svantaggio dell'Italia. Non solo perché queste aziende sono assai più diffuse che altrove (86 per cento contro un'incidenza che non supera il 55 per cento negli altri Paesi della CEE), ma anche perché è solo in Italia che queste aziende sono per la quasi totalità al di sotto dei 5 ettari (tabella 1).

TABELLA 1

Distribuzione percentuale delle aziende secondo le classi di ampiezza per Stato membro nel 1975 (a).

STATO MEMBRO	Totale aziende (N.)	CLASSI DI AMPIEZZA (HA)					Com- plesso
		1-5	5-10	10-20	20-50	+ 50	
Repubblica federa- le tedesca	904.732	34,4	19,8	23,4	19,5	2,9	100,0
Francia	1.225.000	20,0	15,3	32,2	29,8	11,7	100,0
Italia	2.173.463	68,4	17,8	8,4	3,7	1,7	100,0
Paesi Bassi	143.801	24,9	21,4	30,6	20,9	2,2	100,0
Belgio	105.557	29,8	22,2	27,0	17,8	3,2	100,0
Lussemburgo	5.596	19,2	12,2	18,4	40,9	9,3	100,0
Regno Unito	273.302	14,5	12,5	15,8	26,7	30,5	100,0
Irlanda	266.934	20,5	21,1	30,5	22,3	5,6	100,0
Danimarca	129.833	11,9	19,3	28,3	32,7	7,8	100,0
EUR	5.228.218	42,5	17,8	17,7	16,0	6,0	100,0

(a) Italia e Irlanda al 1970.

Fonte: Eurostat.

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

Quanto alla mobilità delle strutture aziendali, il fenomeno appare notevole, specie in Belgio, Germania, Francia e Lussemburgo. Le agricolture di questi Paesi, anche a prescindere dai possibili effetti della direttiva 160, possono perciò contare su una mobilità della terra già abbastanza accentuata. Uniche eccezioni, Irlanda e Italia, dove il numero delle aziende di dimensioni ridotte diminuisce ad un ritmo più contenuto. Il che significa che i processi « spontanei » continuano ad allargare

le distanze fra Italia e Irlanda e il resto della Comunità.

Anche il diverso grado di diffusione del contratto di affitto testimonia delle oggettive maggiori difficoltà dell'agricoltura italiana e di quella irlandese di fronte alla riforma (tabella 2). Infatti, l'agricoltura belga (71 per cento della terra in affitto) dovrebbe poter contare in pieno sul contratto in questione quale strumento di allargamento delle basi aziendali. Lo stesso sembrerebbe potersi affermare per

TABELLA 2

Distribuzione percentuale della SAU secondo il titolo di possesso, per Stato membro (1970).

STATO MEMBRO	SAU totale (000 ha)	TITOLO DI POSSESSO				Com- plesso
		Proprietà	Affitto	Colonia	Altri	
Repubblica federale tedesca . . .	12.678	77,7	22,1	—	0,2	100,0
Francia	31.727	51,8	45,9	2,3	—	100,0
Italia	17.928	70,0	17,8	8,9	3,3	100,0
Paesi Bassi	2.143	51,9	48,1	—	—	100,0
Belgio	1.540	28,6	71,4	—	—	100,0
Lussemburgo	134	64,5	29,1	0,9	5,5	100,0
Regno Unito (a)	10.932	53,1	46,9	—	—	100,0
Irlanda	4.739	92,0	8,0	—	—	100,0
Danimarca	2.915	90,0	10,0	—	—	100,0

Fonte: Amministrazioni nazionali.

(a) Non comprese Scozia e Irlanda del Nord.

il Regno Unito, Paesi Bassi, Francia (46-48 per cento della terra in affitto) e, in parte, Lussemburgo. Per gli altri Paesi, l'affitto non appare in grado di giocare un ruolo determinante.

In altre parole, nel primo gruppo di Paesi, le azioni volte ad aumentare la mobilità « spontanea » o « indotta » della terra si troveranno di fronte a resistenze minori che altrove. Inoltre, qui sarà più facilmente percorribile la strada dell'allargamento aziendale attraverso l'affitto, visto che ciò potrà avvenire nell'ambito delle superfici oggi affittate. Risolto logico di queste considerazioni è che negli altri quattro Paesi (Irlanda, Italia, Danimarca e Repubblica federale tedesca) l'ammodernamento aziendale sarà quantomeno più costoso, dal momento che la soluzione dell'affitto non potrà che risultare assai meno percorribile. E vale la pena di osservare che in questo secondo gruppo sono compresi i due Paesi le cui agricolture denunciano le strutture più arretrate della Comunità: Italia e Irlanda.

3. 7. Ma, come ricordato dianzi, le capacità di risposta delle diverse agricolture alla politica di riforma dipendono anche dallo sviluppo che esse registrano in materia di servizi esterni all'azienda agraria: in particolare, servizi di divulgazione agricola e strutture associative.

Di fronte alle accresciute esigenze di assistenza tecnica poste dalla riforma, si possono delineare tre aree distinte:

Danimarca, Regno Unito, Paesi Bassi, Repubblica federale tedesca e Belgio. In questi cinque paesi la consistenza del personale di divulgazione appare già in grado di soddisfare le necessità di una politica attiva di riforma: fra un minimo di 6 (Paesi Bassi) ed un massimo di 128 (Belgio) aziende superiori a un ettaro per tecnico agricolo;

Irlanda, Lussemburgo e Francia: rispettivamente, 318-399-231 aziende maggiori di un ettaro per tecnico agricolo;

infine, da sola, l'Italia. Le 1500 aziende all'incirca per tecnico agricolo testimoniano assai crudamente che l'agricoltura

italiana continua ad essere priva di servizi di divulgazione che non siano un fatto episodico e circoscritto ad ambienti geograficamente assai ristretti. Il che significa, anche, che l'Italia è l'unico fra gli Stati della Comunità ad essere arrivato all'appuntamento dell'aprile 1972 privo del tutto di uno degli strumenti fondamentali per realizzare la riforma.

Per quanto attiene alle strutture associative, il loro livello di sviluppo è certo un buon indicatore del grado di funzionalità con cui le aziende agrarie sono collegate con il mercato e un tale legame costituisce uno dei fattori che più condizionano il processo di ammodernamento delle strutture aziendali. Schematizzando, così appare la posizione dei vari stati membri:

per Danimarca, Paesi Bassi e Regno Unito (3), i legami dell'agricoltura con il mercato rappresentano un punto di forza fondamentale ai fini dell'attuazione della riforma;

per Repubblica federale, Francia, Lussemburgo; Belgio, Irlanda, il giudizio non può essere altrettanto ottimistico. In ogni caso, sembra da escludere che le agricolture di questi Paesi possano trovare un motivo di freno alla riforma nello stato che ne caratterizza i legami con il mercato;

infine, l'Italia. Per la nostra agricoltura, la situazione dei suoi rapporti con il mercato rappresenta un grosso ostacolo sulla strada dell'ammodernamento delle aziende. Il che significa che per l'agricoltura italiana la riforma delle strutture di

(3) Il movimento cooperativo inglese registra un peso modesto: solo il 10 per cento all'incirca della produzione agricola viene commercializzato dalle cooperative. Tuttavia, una tale situazione non si riflette in una presunta posizione di debolezza dell'agricoltura britannica nei confronti del mercato, grazie alla presenza di due circostanze concomitanti: il numero di aziende agricole e le loro dimensioni ragguardevoli (4 volte la media delle aziende CEE e 10 volte quella italiana); l'esistenza di organismi quali i *Marketing Boards*, che disciplinano la produzione e l'offerta dei prodotti agricoli e che, a tal fine, sono dotati di poteri normativi.

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

produzione esige una parallela riforma dei suoi legami con il mercato e, quindi, un deciso potenziamento delle sue strutture associative.

3. 8. I risultati sinora conseguiti non sono irrilevanti: anche perché, pur nella loro « dimensione » abbastanza modesta, lasciano intravedere quali sono i punti deboli della nuova politica e in quale mi-

sura la normativa risponde agli obiettivi della riforma.

La direttiva 159.

Una delle condizioni di ammissibilità ai benefici previsti dalla direttiva è costituita dalla presentazione di un piano di sviluppo aziendale.

TABELLA 3

Piani di sviluppo aziendale avviati nel periodo 1973-1976 (numero).

STATI MEMBRI	1973	1974	1975	1976 (a)	Totale n. aziende (anno 1975)
Repubblica federale tedesca	1.211	4.771	8.350	8.500	905.000
Francia	—	—	162	830	1.225.000
Paesi Bassi	1.842	2.398	1.850	2.185	144.000
Belgio	—	—	1.082	1.326	106.000
Regno Unito	—	146	479	1.878	273.000
Irlanda	—	1.200	4.245	3.000	267.000
Danimarca	—	3.983	3.173	2.330	130.000
TOTALE	3.053	12.498	19.341	20.049	3.050.000

(a) Dati provvisori.

Fonte: Amministrazioni nazionali.

Se si escludono Repubblica federale e Paesi Bassi, i due anni successivi al varo della riforma sono stati evidentemente impiegati per l'adeguamento delle legislazioni nazionali e la predisposizione dei servizi amministrativi necessari. È solo, quindi, nell'ultimo biennio che la riforma si è avviata sulla strada delle realizzazioni concrete. È indubbio, comunque, che il cammino percorso durante questo primo quadriennio è molto modesto. Soprattutto, non pare vi siano sintomi di una eventuale accelerazione del processo. Sembra

questa l'indicazione più ragionevole che sia possibile trarre dalle cifre riportate nella tabella. Infatti, ad eccezione del Regno Unito, negli altri cinque paesi che hanno davvero avviato la riforma non si intravede una decisa tendenza all'aumento del numero di piani di sviluppo annualmente approvati. Nel caso della Danimarca, anzi, sembra si vada profilando una tendenza alla diminuzione.

Questa constatazione di scarsa incisività della direttiva 159 si accompagna ad una altra constatazione che concorre a mettere

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

in dubbio, anche da un punto di vista qualitativo, la strada imboccata dalla riforma: in particolare, in termini di modalità di conseguimento del reddito, di obiettivi, nonché di livello di partenza delle aziende che si impegnano ad attuare il piano di sviluppo.

Infatti, l'analisi dei piani approvati in questo primo quadriennio sembra condurre alle indicazioni seguenti:

a) la possibilità di presentare un piano di sviluppo aziendale appare circoscrivere alle aziende nelle quali il livello di partenza dei redditi di lavoro si situa non molto al di sotto del reddito di obiettivo;

b) la maggior parte dei piani fa leva meno sull'ampliamento della superficie aziendale che sull'intensificazione del processo produttivo;

c) in ogni caso, all'ampliamento aziendale, la direttiva 160 non appare capace di contribuire in modo rilevante. Le aziende tendono soprattutto ad utilizzare la mobilità « spontanea »;

d) ancora, per l'acquisizione di queste superfici aggiuntive, il ricorso all'affit-

to appare largamente prevalente. Ciò è vero anche per i Paesi nei quali i piani di sviluppo incentrati sull'allargamento della base aziendale registrano una incidenza modesta. Il che, anzi, potrebbe far pensare che in questi Paesi sia proprio la scarsa disponibilità di terra offerta in affitto all'origine del non frequente ricorso all'ampliamento.

In altre parole, l'ammodernamento aziendale sembra stia avvenendo lungo le linee di minore resistenza. Più precisamente, esso pare interessare soprattutto aziende che, per le già buone condizioni di partenza, avrebbero potuto risolvere i loro problemi di adattamento anche in assenza della riforma.

La direttiva 160.

La scarsa funzionalità della direttiva 160 è certo una delle cause che spiegano l'impatto non soddisfacente, tanto dal punto di vista quantitativo che da quello qualitativo, della direttiva 159.

TABELLA 4

Attuazione della direttiva 160 - Dati relativi al 1975.

STATI MEMBRI	DOMANDE APPROVATE		Complesso SAU liberato (000 ha)
	Indennità annua	Premio di apporto strutturale	
Repubblica federale tedesca	6.200	1.523	77,9
Francia	6.713	225	113,0
Paesi Bassi	104	158	1,2
Belgio	322	65	2,9
Lussemburgo	93	26	1,1
Regno Unito	362	14	11,1
Irlanda	111	2	1,8

Fonte: Amministrazioni nazionali.

Dalle cifre appare chiaro che almeno nel corso del 1975 la direttiva ha tutt'altro che corrisposto alle finalità che ad essa erano state assegnate, di strumento di accelerazione e di redistribuzione delle mobilità della terra ai fini di miglioramento strutturale. Né, stando alle scarse informazioni di cui si dispone, nel corso del 1976 i risultati dovrebbero essere stati molto diversi. D'altra parte, sembra che solo una frazione limitata delle terre liberate sia stato possibile assegnarla alle aziende che attuano un piano di sviluppo, a causa della loro dispersione e della loro distanza dalle aziende suscettibili di ammodernamento. Il grosso di queste terre, quindi, è stato distribuito ad altre aziende e, in piccola parte, sottratto all'attività agricola. Inoltre, anche quando l'attribuzione alle aziende con piano di sviluppo c'è stata, è avvenuta sulla base di un contratto di affitto inferiore alla durata minima di 12 anni prescritta dalla direttiva. Ora, il cumulo di queste due circostanze ha avuto come conseguenza che solo una piccola parte delle domande di indennità accolte dagli Stati membri siano state considerate « imputabili » e quindi suscettibili di beneficiare del concorso finanziario comunitario.

La direttiva 161.

La parte di maggior interesse della direttiva in questione è quella relativa all'informazione socio-economica. La frammentarietà delle informazioni disponibili non consente di trarre giudizi circa il grado di efficacia di questo strumento. Tuttavia i dati relativi al numero di consiglieri previsti dai diversi paesi possono già portare a qualche indicazione utile:

Repubblica federale:

540 consiglieri entro il 1977;

Francia:

200 in una prima fase; 500 come obiettivo finale;

Italia:

le disposizioni nazionali non fanno alcuna menzione in proposito;

Paesi Bassi:

183 già in attività; 203 è l'obiettivo finale;

Belgio:

44 consiglieri;

Regno Unito:

Inghilterra e Galles, 7 consiglieri a livello regionale, 50 consiglieri a livello di circoscrizioni; inoltre, a tempo parziale, una parte dei 600 addetti alla divulgazione agricola.

Scozia, per il momento, 3 consiglieri a livello regionale.

Irlanda del Nord, 6 consiglieri più 2 a livello regionale;

Irlanda:

4 su piano nazionale; 27 a livello di contee, con priorità alle 12 contee con i più gravi problemi;

Danimarca:

4 specializzati. Inoltre, a tempo parziale, 100-125 addetti alla divulgazione agricola.

Come si vede, le differenze fra i programmi dei vari Stati membri sono notevoli. In linea di principio, ciò dovrebbe essere del tutto naturale, dal momento che i problemi strutturali non sono dovunque della stessa gravità, così come, più semplicemente, il numero di aziende è assai diverso da Stato a Stato. Nella realtà le cose si pongono in maniera differente. In effetti, stando ai programmi sopraindicati, vi è il rischio che la direttiva in questione contribuisca ad allargare le distanze fra le varie agricolture. Il caso dei Paesi Bassi e dell'Irlanda è, al riguardo, illuminante: l'agricoltura olandese, tra le più avanzate della CEE, conta 144.000 aziende e potrà avvalersi di 203 consiglieri socio-economici. All'altro estremo, l'agricoltura irlandese: 267 mila aziende, i problemi strutturali più gravi, un totale di 31 consiglieri.

PAGINA BIANCA

PARTE SECONDA

STATO E REGIONI NELL'APPLICAZIONE DELLE DIRETTIVE COMUNITARIE SULLE STRUTTURE AGRICOLE

PAGINA BIANCA

CAPITOLO TERZO

IL RECEPIMENTO DELLE DIRETTIVE IN ITALIA
A LIVELLO NAZIONALE E REGIONALE.1. — *Considerazioni preliminari.*

Questa seconda parte della relazione generale si propone di dar ragione dei modi in cui la « filosofia » CEE si è travasata nelle leggi nazionali n. 153 del 1975 e n. 352 del 1976 per poi passare a cogliere la discontinuità dei processi regionali di recepimento della 153 e della 352 — nella critica non certo e non solo implicita — che le Regioni portano, a loro volta, alle direttive rifiutandone la logica di leggi di struttura esclusive in presenza di una situazione che richiede specificamente nuove e ben più profonde politiche strutturali a carattere nazionale in agricoltura. Il quadro rappresentato da questa parte della relazione è, tuttavia, relativamente formale: non affronta la sostanza delle riforme e dei rapporti fra regioni, Italia e CEE a livello di politiche di struttura, ma analizza il rapporto Stato-regioni da un punto di vista « costituzionale ».

Prima di entrare nel vivo dell'*iter* giuridico-legislativo costituito dai vari passaggi delle prime tre direttive comunitarie, la 159, la 160 e la 161 del 1972, e della quarta, la 268 del 1975, alle leggi nazionali di adozione, la n. 153 del 9 maggio 1975 e la n. 352 del 10 maggio 1976, fino alla legislazione regionale di adozione, occorre però richiamare il contenuto delle singole direttive ed i precedenti da cui la « riforma » (come comunemente viene

denominata in sede CEE) ha preso avvio (4).

La prima delle tre direttive del 1972, la 159, è diretta a promuovere l'ammmodernamento ed il potenziamento delle strutture agricole attraverso un regime selettivo di aiuti alle aziende agricole in grado di svilupparsi. Questo il principio: un'azione massiccia intesa a determinare il miglioramento delle condizioni di produzione, di lavoro e di reddito nel settore agricolo, dove la selezione dovrebbe avvenire all'interno delle stesse aziende in ragione della diversa capacità di raggiungere gli obiettivi proposti. Sono in grado di svilupparsi quelle aziende che, al momento della presentazione della domanda di finanziamento, realizzino un reddito di lavoro inferiore al reddito medio comparabile dei lavoratori occupati nelle attività extra-agricole della zona nella quale ricade l'azienda. Un criterio di preferenza nell'assegnazione degli aiuti verrà applicato nei confronti delle imprese familiari coltivatrici singole ed associate. Per l'ammissione ai benefici fissati dalla direttiva comunitaria 159 occorre inoltre che:

a) l'imprenditore eserciti l'attività agricola a titolo principale (il che significa che egli dedichi all'attività agricola almeno il 50 per cento del proprio tempo di lavoro globale e che ricavi dall'attività sulla terra almeno la metà del suo reddito complessivo di lavoro; nella legge n. 153 sia il tempo di lavoro complessivo

(4) Il richiamo è, qui, alla lettera delle direttive ed alla successione cronologica degli avvenimenti in sede CEE, poiché delle motivazioni generali e dei principi da cui le direttive sono state ispirate si è già parlato ampiamente nel capitolo secondo, soprattutto nei paragrafi dal 3.2 al 3.6.

che l'entità del reddito globale sono stati portati ai due terzi, ma per le sole misure adottate nell'ambito della direttiva 159 così come recepite dal legislatore italiano), possieda una sufficiente capacità professionale e si impegni a tenere la contabilità aziendale;

b) l'imprenditore presenti un piano di sviluppo aziendale che dimostri come l'azienda da ammodernare sia in grado di raggiungere, entro un periodo massimo di 6 anni, un livello di reddito da lavoro pari a quello esistente nei settori extra-agricoli. Il piano di sviluppo deve garantire che l'obiettivo del conseguimento del reddito di lavoro comparabile da parte, in linea di massima, di una o due ULU possa essere perseguito attraverso un impegno dell'unità lavorativa non superiore alle 2300 ore annue ed attraverso una adeguata remunerazione dei capitali investiti nell'azienda, fissata da parte degli Stati membri;

c) il regime selettivo di incoraggiamento si articola mediante:

1) la messa a disposizione — in via provvisoria — degli imprenditori, di cui siano stati accettati i piani aziendali, di terre rese libere dalla seconda direttiva, la 160, mediante le misure di incoraggiamento previste per la cessazione dell'attività agricola;

2) la concessione di aiuti sotto forma di abbuono d'interesse per gli investimenti complessivamente necessari per l'attuazione del piano di sviluppo aziendale (tranne l'acquisto di terre). Gli abbuoni possono essere convertiti, in tutto o in parte, in contributi in conto capitale o in ammortamenti differiti;

3) l'abbuono, che interessa la totalità del mutuo fino alla concorrenza di un importo di 40.000 unità di conto (pari nel 1972 a 25 milioni di lire) per unità lavorativa uomo (ULU). L'abbuono d'interesse ammonta al 5 per cento al massimo, per una durata massima di 20 anni. L'interesse a carico del beneficiario non può essere inferiore al 3 per cento, tuttavia gli Stati membri possono essere auto-

rizzati ad aumentare l'abbuono oltre il 5 per cento in relazione a specifiche situazioni interne del mercato dei capitali; simmetricamente essi possono operare una riduzione dell'onere minimo del beneficiario al 2 per cento in alcune zone. Gli Stati membri, infine, hanno la facoltà di erogare sussidi agli investimenti ad aziende che non rientrino fra quelle in grado di svilupparsi, purché il tasso d'interesse a carico del beneficiario non sia inferiore al 5 per cento. Dalla legge 153 è prevista la concessione di un concorso nel pagamento degli interessi per gli investimenti complessivamente destinati all'attuazione del piano aziendale pari al 9 per cento, elevabile all'11 per cento nel Mezzogiorno e nelle altre aree depresse. Garanzie sussidiarie sono anche previste sotto forma di fideiussione da parte del « Fondo interbancario di garanzia » per i mutui da contrarre e relativi interessi.

La direttiva 160 è diretta allo scopo di favorire la cessazione dall'attività da parte degli agricoltori di età compresa fra i 55 ed i 65 anni, che ne facciano richiesta e che si impegnino a non esercitare più un'attività agricola. Qui gli obiettivi sono due ed espliciti: il primo è di alleggerire il carico delle categorie agricole sulla terra, soprattutto in relazione alla loro età; entro la visione comunitaria è evidente che una persona che vuol restare in agricoltura si trovi in una posizione del tutto differente a seconda che si tratti di un giovane, oppure di uno che sia quasi alla soglia dell'età pensionabile. La cessazione dell'attività agricola, però (ed è questa la seconda e maggiore finalità della direttiva 160), deve consentire la disponibilità delle terre « liberate » a scopi strutturali: vale a dire che l'imprenditore prepensionato deve mettere a disposizione almeno l'85 per cento della propria superficie agricola utilizzata (SAU), o a chi attua i piani di sviluppo aziendale, o ad organismi fondiari, mediante contratti di vendita, o di affitto, per un periodo non inferiore a 12 anni (la legge italiana parla, invece, di 15 anni), o in enfiteusi. Le terre

possono, inoltre, essere destinate a fini di pubblica utilità compreso il rimboschimento. Per attuare questo progetto viene istituita un'indennità annua a favore degli imprenditori che anticipino la cessazione della loro attività. Nel 1972 tale indennità era pari a 540.000 lire per gli imprenditori coniugati ed a 360.000 per i non coniugati, i coadiuvanti familiari ed i salariati. In pratica, la Comunità tende a stabilire per gli agricoltori anziani un'alternativa di reddito sotto forma di indennità: un'indennità che, nel suo ammontare, sia adatta ad indurre le generazioni in età più avanzata ad abbandonare la terra per passarla a mani imprenditorialmente più efficienti. Rispetto a queste regole generali è lasciata facoltà agli Stati membri di differenziare l'importo dell'indennità secondo le zone; viene prevista anche l'eventualità della concessione di un premio, calcolato sulla ampiezza della SAU immessa nel particolare tipo di mercato fondiario previsto e sostenuto dalla seconda direttiva: tale premio, beninteso, va a carico dello Stato interessato. In definitiva, la direttiva 160 è orientata a promuovere una più alta mobilità dei terreni e questo obiettivo viene collocato nel contesto di un miglioramento delle strutture produttive agricole di concerto con processi di rimboschimento, di difesa del suolo e dell'ambiente, di uso a fini sia produttivi che di pubblica utilità di terre incolte. Nella legge nazionale n. 153 i principi della direttiva vengono raccolti e, in qualche punto, rivisti: coloro che cessano l'attività di imprenditori agricoli hanno diritto all'indennità:

a) ove siano titolari di aziende con superficie non superiore ai 15 ettari (i titolari di aziende di misure superiori a 15 ettari, che si trovino nelle condizioni di reddito e di impiego del lavoro in agricoltura previste in questa sezione della legge, possono chiedere l'indennità di cessazione al compimento del 60° anno di età e fruirne fino al 65°);

b) ove siano coltivatori diretti (proprietari e affittuari), ovvero conduttori di aziende agricole i quali destinino i terreni alle finalità previste dalla legge; oppure

ancora quando si tratti di affittuari, enfiteuti, mezzadri, o coloni;

c) ove dedichino (diversamente da quanto — come si è visto — la legge n. 153 stabilisce in rapporto alle misure della direttiva 159 recepite dall'ordinamento nazionale) almeno il 50 per cento del loro lavoro complessivo all'agricoltura, ottenendone il 50 per cento del reddito globale di lavoro.

La direttiva 161 dà la facoltà di istituire un servizio di informazione socio-economica e di qualificazione professionale della popolazione in vista dell'elevazione del livello di formazione generale tecnica ed economica. All'informazione socio-economica viene assegnato il compito di avvertire e consigliare gli operatori in relazione sia al proseguimento dell'attività agricola, sia al passaggio ad altri settori d'attività economica: scelte, queste, che potrebbero essere effettuate attraverso una sistematica trasmissione di dati e notizie, cioè attraverso appunto un servizio d'informazione socio-economica in grado di far conoscere le possibilità offerte così dal settore agricolo come dagli altri settori. In vista dell'attuazione di tale servizio, la direttiva 161 prevede la formazione di un nuovo operatore sociale, il consulente socio-economico, con la costituzione di appositi istituti di servizio e la realizzazione di centri di formazione e di perfezionamento professionali idonei a trasferire alle persone che lavorano in agricoltura un nuovo livello di qualificazione della professionalità agricola. Per il raggiungimento di tutte queste finalità, la 161 prevede finanziamenti e premi per la formazione dei consulenti socio-economici, per la istituzione dei corrispondenti servizi, per la creazione di centri e di tirocini, ed anche per la concessione di premi, o indennità di frequenza agli agricoltori. Naturalmente anche in sede di direttiva 161 gli incentivi possono essere graduati dagli Stati membri in relazione alle varie zone; nello stesso tempo viene previsto che il complesso, o alcune delle misure previste non siano applicate in altre specifiche zone. La legge n. 153 affida alle Regioni il com-

pito di creare, entro la loro struttura amministrativa, i servizi di informazione socio-economica e di qualificazione professionale. Le Regioni possono, a loro volta, affidare tale compito ad associazioni in grado di creare servizi d'informazione per i loro associati: a queste associazioni possono essere assegnati contributi fino ad un 10 per cento delle spese riconosciute come ammissibili.

Fin dal 1972, in sede CEE, la Commissione prevedeva di dover presentare al Consiglio, in un futuro prossimo, altri provvedimenti a corredo e ad integrazione delle prime tre direttive. Uno di tali provvedimenti avrebbe dovuto riguardare l'agricoltura di montagna. La Commissione era, infatti, consapevole che le prime tre direttive non avrebbero potuto essere sempre e dappertutto utilizzate dagli Stati membri; e ciò valeva soprattutto per certe regioni aventi condizioni geo-fisiche così sfavorevoli che, sulla scorta di un ragionamento soltanto d'ordine economico, si sarebbe dovuto escluderle da qualsiasi attività umana, compresa l'agricoltura. In altri termini la Comunità si rendeva conto che bisognava dare, a quegli Stati membri, che volessero mantenere un'economia fondata sull'agricoltura in regioni sfavorite come quelle di montagna, un certo aiuto attraverso una specifica direttiva, prescindendo da criteri basati solo sulla « pura economicità ». La direttiva in parola è stata emanata nel 1975 con il numero 268. Ai sensi di tale direttiva sono considerate zone svantaggiate quelle di montagna « nelle quali l'attività agricola è necessaria per assicurare la conservazione dell'ambiente naturale, soprattutto per proteggere dall'erosione, o per rispondere ad esigenze turistiche, ed altre zone in cui non sono assicurati il mantenimento di un livello minimo di popolazione, o la conservazione dell'ambiente naturale ». Tali zone, per altro, dovranno godere di una sufficiente dotazione di infrastrutture e, in genere, di capitali fissi sociali: in mancanza dei quali vi dovrà essere un impegno degli Stati membri a prevederne la realizzazione a breve termine nei relativi programmi pub-

blici. Gli aiuti previsti dalla direttiva 268 sono di 3 ordini:

a) l'indennità complessiva annuale: può essere corrisposta a tutti i titolari proprietari di aziende superiori a 3 ettari, i quali si impegnino a proseguire l'attività agricola per un periodo non inferiore ai 5 anni;

b) misure speciali per le « aziende in grado di svilupparsi »: in questo caso resta valida la direttiva 159, ma con alcuni adattamenti migliorativi:

l'indennità complessiva viene computata ai fini del calcolo del reddito di lavoro: il che rende possibile la riduzione delle distanze rispetto al parametro, proprio della direttiva 159, del « reddito di lavoro comparabile »;

l'onere minimo a carico del beneficiario passa dal 3 al 2 per cento, mentre viene aumentato al 7 per cento l'abbuono del tasso di interesse per il complesso degli investimenti previsti dai piani di sviluppo;

i finanziamenti per investimenti vengono estesi alle iniziative turistiche o artigianali che si realizzino nella medesima azienda agricola;

nella determinazione del reddito previsto dal piano di sviluppo aziendale possono essere incluse entrate derivanti da attività extra-aziendali;

soltanto per le zone di montagna, vengono finanziati pure quei piani di sviluppo in cui la previsione di reddito da lavoro proveniente dall'azienda agricola non raggiunga il reddito di lavoro compatibile per ULU e che non sia, però, inferiore al 70 per cento dello stesso;

c) investimenti collettivi: vengono previsti dei tipi di aiuti per la realizzazione di strutture collettive destinate alla produzione foraggera ed all'attrezzatura di pascoli ed alloggi di uso comune. Quest'ultimo è, in verità, un punto di grande importanza in quanto offre notevoli possibilità di recupero produttivo, di associazionismo e cooperazione, di accorpamento fondiario.

Rispetto a questo complesso di misure la legge italiana di recepimento (la

n. 352 del 10 maggio 1976) ha, sul piano istituzionale, rinviato alle regioni le leggi di attuazione, riferendosi alla legge n. 1102 del 1971 per quanto concerne il coordinamento degli obiettivi comunitari con quelli previsti dai piani della Comunità montana e, là dove vi siano zone prese in considerazione dalla direttiva comunitaria ma non dalla legge n. 1102, richiamando le regioni alla costituzione di comprensori o consorzi di comuni. Inoltre la direttiva 352 tende a recuperare almeno in parte le aziende inferiori ai 3 ettari suggerendo alle regioni di valutare le caratteristiche socio-economiche delle singole zone ed in particolare quote di comproprietà, partecipazione a comunità consortili o collettive, o a cointeressenze, o a comunità agrarie e così via. Vengono poi, ritoccate le misure minime e massime per la corresponsione delle unità di conto (UC) a titolo di indennità compensativa: la direttiva CEE fissava la minima a 15 UC e la massima a 50; la legge 352 eleva rispettivamente i due parametri a 16 UC ed a 52,5 UC. Inoltre per le aziende in grado di svilupparsi sono resi più favorevoli i criteri relativi al tempo impiegato ad al reddito realizzato dall'azienda agricola (50 per cento contro i 2/3); la durata del piano di sviluppo viene portata a 9 anni; migliora al 12 per cento il concorso massimo nel pagamento degli interessi. Ma soprattutto la legge 352 valorizza gli aiuti per gli investimenti collettivi: vale a dire che beneficiari ne sono le associazioni di agricoltori (con preferenza per le cooperative), i comuni, le comunità montane, le università agrarie, le comunioni familiari. Per questi soggetti collettivi viene estesa e maggiormente articolata la gamma delle misure cui possono adire, allargandole a strutture a carattere interaziendale, a cooperative di allevatori eccetera, con preferenza agli interventi di ricomposizione fondiaria ed al recupero produttivo di terre malcoltivate od incolte.

Richiamato nelle linee essenziali il contenuto delle prime 3 direttive comunitarie e della legge 153, nonché della quarta direttiva e della legge 352, occorre ora tornare al 1972 per rientrare nel clima sto-

rico in cui i tre primi provvedimenti si collocavano. Quattro anni erano trascorsi fra le proposte di Mansholt e l'emanazione delle tre direttive fondamentali; nel frattempo il *Memorandum* era stato oggetto di studi, di dibattiti, di scambi di giudizi sia all'interno degli organismi comunitari, sia nei singoli paesi membri. Nell'aprile del 1970 la Commissione CEE aveva presentato al Consiglio cinque proposte per altrettante direttive, ed una proposta di Regolamento. L'insieme delle proposte aveva, comunque, una portata riduttiva rispetto al primitivo Piano Mansholt. Progressivamente — fra l'altro — non si parlò più di Regolamento (cioè di uno strumento giuridico che, avendo portata generale, sarebbe stato obbligatorio in tutti i suoi elementi e, come tale, direttamente applicabile nei singoli Stati membri), ma bensì di direttive (cioè di normative che vincolano gli Stati membri cui si rivolgono rispetto al risultato da conseguire, facendo salva comunque la competenza degli organi nazionali riguardo alla scelta della forma e dei mezzi). A giugno del 1971 la Commissione presentò al Consiglio le modifiche alle proposte dell'aprile dell'anno precedente, ma solo il 17 aprile 1972 il Consiglio approvò le direttive nelle forme attualmente vigenti.

La politica delle strutture così come definita dal Piano Mansholt del 1968 risultava sufficientemente chiara: il punto non consisteva più nel dire che cosa si dovesse fare per l'agricoltura, ma piuttosto nel definire che cosa si fa con l'agricoltura e quale sarà il destino storico dell'agricoltura in un mondo in cui i processi di produzione di merci tendono sempre più a divenire di tipo industriale, a farsi industria. Il Piano Mansholt partiva da una analisi del campo degli agenti (cioè dei vari soggetti) agricoli: singoli operatori, organizzazioni delle forze sociali ed istituzioni rappresentative, Stati membri e rilevava come le politiche agrarie nazionali e le corrispondenti strutture istituzionali non fossero in grado di garantire il progresso del settore né a medio, né a lungo termine. Era da queste riflessioni e da

queste constatazioni che prendeva vita la strategia delle riforme di struttura a livello comunitario: invero il Piano Mansholt non era soltanto un tentativo di sostituzione della politica dei prezzi (che con le sue misure protettive rischiava di paralizzare qualsiasi processo di rinnovamento, togliendo al mondo agricolo ogni vera possibilità di avvenire) con quella delle strutture, quanto di mettere in atto dei fenomeni di rinnovamento produttivo, nel senso della ristrutturazione e dell'efficienza delle imprese, facendoli coincidere con dei grossi mutamenti delle strutture sociali, attraverso l'esaltazione della figura dell'imprenditore e attraverso una profonda alternanza generazionale in grado di acquisire stabilmente all'agricoltura forze giovanili maggiormente acculturate e, quindi, più preparate ad acquisire un certo grado di professionalità, capaci di avvertire i modi di vita delle campagne come « valori » (ancorché alla base di queste scelte « ideali » venisse molto realisticamente posto il criterio della comparabilità e, dunque, dell'eguaglianza dei redditi fra lavoratori ed operatori agricoli e non agricoli). In pratica, quattro anni dopo, le direttive riprendevano, articolandole normativamente e mediandole sul piano politico in ragione dei diversi interessi degli Stati membri, le linee dell'ideologia mansholtiana.

2. — *Le problematiche giuridico-istituzionali e strutturali delle direttive.*

2. 1. Una prima serie di perplessità interpretative e di dibattiti giuridici, estesi fino alla lettura critica di alcune norme della Costituzione, le tre direttive comunitarie del 1972 la sollevarono fin dalla discussione in sede di Commissione agricoltura prima e di Commissione affari costituzionali poi, presso la Camera dei deputati, all'atto dell'elaborazione della legge nazionale di recepimento.

Era chiaro, infatti, in via di principio, che la competenza legislativa delle Regioni in materia di agricoltura e foreste incontrasse limitazioni e condizionamenti

soltanto nelle leggi a carattere internazionale, nei principi fondamentali della legislazione statale, nell'interesse dello Stato, o di altre Regioni. La competenza normativa ed amministrativa delle Regioni nel campo dell'agricoltura e delle foreste risale direttamente alla Costituzione e precisamente all'articolo 117; senonché la legge 16 marzo 1970, n. 281, in sede di provvedimenti finanziari per le Regioni a statuto ordinario, aveva statuito che anche nelle materie di competenza regionale fosse riconosciuto allo Stato un potere di indirizzo e di coordinamento, corrispondente ad un interesse nazionale, al perseguimento di indirizzi unitari nell'applicazione di programmi di sviluppo economico generale e nell'adozione ed attuazione di normative internazionali. D'altra parte questa riserva di competenza amministrativa dello Stato centrale era stata ribadita ed addirittura ampliata dal decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1972, n. 11, attraverso il quale il Governo aveva esercitato la delega per il trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in ordine al settore dell'agricoltura e delle foreste.

Da queste contraddizioni emerse, in sede legislativa, un criterio di comportamento ispirato ad alcune essenziali linee di fondo: in via di ipotesi era da ritenere che le direttive comunitarie avrebbero potuto essere recepite nell'ordinamento giuridico-istituzionale italiano attraverso una somma di leggi regionali, ciascuna delle quali avrebbe dovuto comunque osservare i principi fondamentali che regolano la legislazione dello Stato in materia di agricoltura; senonché era da ritenere che le direttive comunitarie, proprio perché dirette a regolamentare gli interventi sulle strutture agrarie, stabilissero criteri e processi di mutamento dei principi fondamentali di legislazione in agricoltura. A questo punto era soltanto una legge dello Stato che avrebbe potuto cambiare i criteri fondamentali della normativa vigente: ma questa legge, appunto per il delicato rapporto fra Stato e Regioni, in ordine alla materia agricolo-forestale, non avrebbe potuto essere che una legge quadro, ovve-

rosia una legge di principi, non esaustiva dell'*iter* di applicazione legislativa delle direttive comunitarie che, infatti, sarebbe proseguito in sede regionale attraverso l'emanazione di una normativa di dettaglio.

Al contrario, la legge 153, successivamente emanata, oscilla tra la forma delle leggi quadro e la sostanza di una legge regolamentare, e questa contraddizione, come si vedrà più da vicino nella parte terza della presente relazione, non è priva di conseguenze in ordine alla possibilità di interpretare la legge 153 come una legge quadro, che lascerebbe pertanto non ristretti margini di iniziativa alle Regioni pur dentro uno schema definito di obiettivi di politica agraria nazionale, fissati dallo Stato centrale ed articolati a livello di settore e di territorio.

2. 2. Dopo aver brevemente richiamato il clima politico-costituzionale in cui vennero compiute le scelte del legislatore in relazione al recepimento delle tre direttive comunitarie del 1972, occorre ora ricordare anche la situazione in cui le Regioni — istituite, com'è noto, nel 1970 — si sono trovate rispetto agli adempimenti previsti dalla legge n. 153 (5). In effetti, proprio nel periodo di tempo preso in esame da questa Relazione, vi è stato un vasto dibattito sul processo di redistribuzione delle competenze fra i vari livelli giuridico-istituzionali (statale, regionale, di altri enti di governo del territorio) come conseguenza del processo di attuazione degli ordinamenti regionali. Tale processo non ha potuto incidere sui tempi, sui modi, sulle formule di recepimento delle direttive comunitarie. La mancata o parziale attuazione della legge 153 ha potuto dipendere, dunque, anche dalla fase « costituente » e dalla precarietà in cui le re-

(5) Per maggiori dettagli ed un ampio sviluppo tematico dei problemi considerati in questo e nei successivi paragrafi, si vedano il Volume II (e segnatamente le monografie dedicate ai problemi istituzionali e finanziari posti alle regioni dall'adozione della legge n. 153) e il Volume III.

gioni hanno versato, se non altro fino al recentissimo decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 24 luglio 1977. Davanti ad una legislazione fin troppo pletrica — una massa enorme di articoli fra direttive comunitarie e leggi nazionali — la stessa burocrazia regionale, in buona misura trasferita alle Regioni dallo Stato centrale, ha trovato notevoli difficoltà di adattamento, tanto più che ha dovuto misurarsi con un nuovo sistema di gestione degli interventi. La meticolosità probabilmente eccessiva e le procedure defatiganti previste dalle leggi nazionali di recepimento hanno, del resto, inciso anche sul comportamento dei beneficiari degli incentivi comunitari, essendo stati scoraggiati gli stessi coltivatori dai vincoli burocratici impliciti nella normativa nazionale e, di conseguenza, anche in quella regionale; soprattutto se tali vincoli siano raffrontati con la tradizionale prassi della pubblica amministrazione italiana, in tema di gestione degli aiuti e dei benefici, che non conosce la selettività e la rigidità dei controlli previsti dai provvedimenti comunitari.

2. 3. Il rapporto fra Stato e Regioni in merito all'applicazione della legge 153 ha dato luogo a profondi conflitti in ordine soprattutto all'estensione dei poteri d'iniziativa delle istituzioni regionali. I fattori della tesi della legge nazionale di recepimento delle direttive comunitarie come legge di principi ovvero come legge quadro (punto di vista che aveva prevalso, quanto meno, in sede di Commissione per gli affari costituzionali della Camera dei deputati) non prevedevano certo che la legge 153 avrebbe assunto, per molti versi, il carattere di un regolamento, tale da rendere talvolta troppo rigida l'applicabilità operativa delle norme e, comunque, da restringere (quando non da vanificare) lo spazio di autonomia legislativa ed organizzativa delle Regioni. Probabilmente questo taglio della legge di adozione era dovuto al fatto ch'essa tentava di ripercorrere da vicino gli *iter* delle direttive comunitarie medesime, introducendo nella tradizionale legislazione agraria

italiana tutta una serie di passaggi e di procedure nuove, basilari per il rispetto di alcuni indirizzi di fondo su cui la CEE aveva fondato le nuove politiche di struttura. In altri termini la complessità e la laboriosità delle procedure era dovuto essenzialmente al fatto di affermare all'interno dell'ordinamento giuridico nazionale principi, come quelli della selettività e dei controlli, che costituivano una assoluta novità rispetto alle politiche agrarie del passato. Il che non può non ritenersi un fatto del tutto positivo, ancorché la sua rilevanza dipenda, in ultima analisi, dalla sua finalizzazione ad obiettivi economici e sociali.

D'altra parte non v'è dubbio che tutto questo processo abbia frustrato le Regioni nelle loro intenzioni e nei loro progetti innovativi, e che anzi tali frustrazioni siano state direttamente proporzionali alla carica d'iniziativa delle Regioni. In effetti, al 31 dicembre 1976, solo la Lombardia aveva perfezionato l'iter di approvazione, assieme alle province autonome di Trento e Bolzano. La Valle d'Aosta si era limitata con un'apposita legge ad un'essenziale accettazione dei principi delle direttive ed alla individuazione degli organi d'attuazione degli interventi, condizionando l'adattamento della situazione regionale alle direttive ad un successivo, apposito provvedimento legislativo. A loro volta, il Piemonte e l'Emilia-Romagna avevano approvato i testi di legge definitivi, però non ancora visti dal Governo. Nel complesso, anche le leggi regionali definite, o in corso di definizione erano andate incontro ad una lunga serie di rinvii, di controlli negativi eccetera, che aveva scoraggiato le Regioni meno diligenti, nella misura in cui si avvertiva il pericolo che le leggi regionali ripetessero da vicino quella nazionale. Al punto che, da ultimo, divenne convinzione diffusa fra le Regioni che forse la linea più saggia e, comunque, la più celere e la meno conflittuale sarebbe stata quella dell'attuazione della legge 153 in via amministrativa.

Va aggiunto, peraltro, che al logoramento subito dalle Regioni nello sforzo di adottare le normative di recepimento ori-

ginariamente elaborate al dettato della legge nazionale, non ha corrisposto ancora un'esaltazione di quel ruolo nuovo di « indirizzo e di coordinamento » che è da ritenere costituisca il fulcro della nuova funzione che lo Stato nazionale deve assumere nei confronti delle Regioni.

Un'ultima considerazione. Non potrà certo ritenersi un caso che fra le Regioni più distanti dal perfezionamento degli iter di accettazione della legge 153 figurassero, alla fine del 1976, le Regioni del Mezzogiorno d'Italia. In realtà questo stato di fatto ben riproduceva le difficoltà d'ordine legislativo ed istituzionale in cui le regioni meno sviluppate sono venute a dibattersi, specie agli inizi, rispetto a quelle economicamente e socialmente più progredite. D'altronde, è stato sempre uno dei motivi centrali della critica della letteratura meridionalista allo Stato nazionale, il fatto che non si fossero trovati correttivi adeguati alla maggiore capacità di utilizzazione degli stanziamenti previsti dalle varie leggi (classico è l'esempio dei vari provvedimenti in favore della edilizia scolastica) da parte degli enti locali settentrionali rispetto a quelli meridionali.

2. 4. Fin qui i rapporti fra Stato e Regioni. A parte, invece, vanno considerati quelli fra Regioni e CEE; in realtà, le connessioni fra il livello europeo di governo ed il livello regionale non hanno sempre potuto avere quell'immediatezza e quella articolazione che forse non erano implicite neanche nella volontà di « regionalizzazione » della Comunità: volontà, infatti, rivelatasi di modesta tensione — finora — a tutti i livelli dell'agire comunitario.

Altro aspetto da considerare è quello relativo alla III direttiva e, dunque, al titolo V della legge 153. Nel campo dell'informazione socio-economica, della formazione professionale, della diffusione della contabilità agraria si sono sviluppate essenzialmente azioni di promozione basate su criteri di autogestione portati avanti dalle categorie interessate e dalle associazioni di produttori. Da alcune parti è stata avanzata, però, la tesi di una possibile contrapposizione fra l'assistenza tecnica e

l'informazione socio-economica, sottolineando l'improbabilità di una figura di operatore sociale quale appunto l'informatore socio-economico ed affermando una sorta di priorità dell'assistenza tecnica nell'ambito di politiche di sostegno e di rilancio dell'agricoltura, specie nelle aree interne.

Da altri angoli visuali, preminentemente concentrati sulle questioni istituzionali, è stata invece posta l'alternativa se la sede di gestione della formazione professionale, della contabilità agraria e della informazione socio-economica debba essere creata dalle organizzazioni professionali, o se non sia più opportuna una cogestione di tipo pubblico-privato. Ma su tutta questa problematica si tornerà più appresso, diffusamente, sempre nel corso di questo capitolo terzo, mentre per un'analisi dello stato attuale di definizione di strutture organizzative e di programmi in questo settore, regione per regione, si rimanda alla parte seconda del volume II della relazione.

2. 5. Più arduo è un giudizio su quelli che appaiono gli aspetti positivi e quelli negativi delle direttive alla luce dell'adozione regionale. Per quanto riguarda gli aspetti positivi, essi vanno — più che altro — ritrovati negli *input* spesso fondamentali immessi nel nostro ordinamento giuridico. Si è accennato ad alcuni di questi elementi, di passaggio, nei paragrafi precedenti. In effetti di grande portata è certamente il fatto che si siano applicati istituti, modalità, procedure nuove in un Paese come l'Italia con un passato legislativo ed istituzionale diverso da quello degli altri Paesi della CEE, dove i principi informativi delle direttive comunitarie erano — generalmente — da tempo già in atto. In questo senso pare di poter affermare che certi criteri non avrebbero mai potuto inserirsi né in via di principio, né in via di strumentazione operativa nel filone della legislazione italiana, se non fosse stato appunto per le direttive comunitarie: tale è il caso della figura dell'imprenditore a titolo principale (per quanto sulla opportunità della costituzione degli albi professionali per codificare tale figura socio-economica si abbiano divergen-

ze di vedute); tale è il discorso della valutazione della economicità degli investimenti in base al parametro del reddito comparabile invece che sulla semplice scorta della redditività degli investimenti. Quest'ultima argomentazione ne richiama un'altra — forse quella centrale nella tematica della positività delle direttive rispetto alle nostre consuetudini normative — che è la questione del piano aziendale come fulcro di tutta la strategia dello sviluppo agricolo, tenuto conto che il nocciolo dei piani aziendali è dato dalla possibilità di poter disporre finalmente di un parametro per la valutazione delle congruità delle scelte imprenditoriali.

Naturalmente non tutto, anche negli aspetti più persuasivi delle direttive, è completamente positivo. Proprio il tema del piano aziendale favorisce un giudizio più completo ed articolato sui pregi e sui limiti delle direttive. La logica del piano, che è alla base delle direttive CEE, è essenzialmente individualistica ed aziendalistica, in quanto fa perno sulla libera iniziativa e punta, attraverso una differenziazione delle agevolazioni, a determinare una competizione fra le aziende indipendentemente dalla loro localizzazione territoriale. È indubbio che questa impostazione sia stata parzialmente corretta dalla direttiva 268/75, ma limitatamente alle zone svantaggiate di montagna. Piuttosto quel che giova sottolineare è che la legge n. 153, all'articolo 3, prevede l'elaborazione da parte delle regioni di programmi regionali di sviluppo, o direttive zonali di sviluppo rispetto ai quali dovrebbe essere verificata la congruità degli investimenti previsti nel piano aziendale di sviluppo. Sembra opportuno far risaltare queste due posizioni e, soprattutto, la posizione prevalentemente positiva di tipo programmatico della legge nazionale (per non dire delle leggi e dei progetti di legge regionali di cui si parlerà subito appresso), in quanto la nuova gestione degli interventi connessa alla logica programmatica dovrebbe sostituirsi ad una prassi tradizionale di gestione degli interventi pubblici in agricoltura di tipo spontaneistico, difficile da mutare con una semplice

proposizione, o procedura di legge. In ultima analisi, dunque, gli elementi di « territorialità » presenti nell'istituto « piano di sviluppo aziendale » sono stati inseriti per iniziativa del legislatore nazionale. Così il concetto di territorialità è divenuto fondamentale nell'applicazione tanto della legge n. 153 che della legge n. 352.

D'altra parte, a sua volta, questo discorso sul territorio sta assumendo un valore fondamentale nella prassi regionale, anche qui con diversi e contrapposti risultati sia in merito ai rapporti dimensionali tra i vari tipi di piano, sia in merito alla costituzione di unità territoriali intermedie, quali ad esempio i comprensori ai quali dovrebbero corrispondere autonome sfere di competenze amministrative.

Da un canto, quindi, i vari livelli territoriali di programmazione nell'allacciarsi, nel sovrapporsi, nello scontrarsi di atti di piano collocati in ambiti spaziali ed in settori assunti spesso in maniera unidimensionale. Il piano aziendale postula (in teoria) quello interaziendale, l'interaziendale quello zonale, lo zonale quello comprensoriale e viceversa. Nello stesso tempo sovente il programma di natura agricola non ha rilevanza urbanistica (ma la hanno, per contro, i piani regolatori delle aree industriali), mentre i piani regolatori urbanistici possono disporre normativamente che un certo territorio debba considerarsi « verde agricolo ». La logica della programmazione non può non presiedere a tutta l'operatività prevista dalle direttive; nello stesso tempo, però, i tempi di redazione, di legittimazione istituzionale, di chiarimento delle competenze amministrative in materia di programmazione territoriale interferiscono pesantemente sulla messa in moto dei meccanismi di fruizione delle disposizioni comunitarie. Qui il problema non è di ordine formale, come a tutta prima potrebbe sembrare, ma bensì di ordine sostanziale; e non è certo priva d'interesse l'indicazione avanzata da molte Regioni di privilegiare, entro una visione subregionale dell'attività di governo del territorio, la dimensione comprensoriale come ambito spaziale ed istituzionale dentro il quale è forse possibile sbloccare, con maggiore ce-

lerità e con un più alto tasso di consenso popolare, la pratica operatività delle misure comunitarie.

Come si può notare, le contraddizioni sono molte e profonde: basti pensare ai rapporti fra province e comprensori, ai tempi medesimi con cui le Regioni sono arrivate (e le più non sono ancora arrivate) a definire i comprensori, le loro dimensioni, i loro rapporti con le comunità montane o con i consorzi di comuni e, soprattutto, basti pensare alla necessità di realizzare fra loro i vari programmi territoriali e settoriali per ricondurli ad unità. Nello stesso tempo non si può fare a meno di valutare come il fatto che ogni strumento di programmazione territoriale ne ripeta un altro di livello superiore possa risultare, alla fine, esiziale rispetto anche ad un elemento positivo di amministrazione dell'agricoltura com'è il piano di sviluppo aziendale.

Un'altra osservazione. Un ulteriore elemento positivo delle direttive comunitarie appare la priorità accordata al contratto d'affitto, ossia all'impresa ed all'imprenditore rispetto alla proprietà ed al proprietario fondiario. Anche qui la normativa comunitaria ha sopravanzato quella nazionale, sollecitandone l'adeguamento soprattutto in ragione di una maggiore mobilità dei beni fondiari.

2. 6. Più esteso e più controvertibile risulta il discorso sui limiti delle direttive: limiti, che — fra l'altro — in misura non secondaria dipendono dal fatto che le linee di fondo delle politiche strutturali della Comunità si scontrano con la specificità delle strutture socio-economiche della nostra agricoltura.

a) Un primo elemento, che emerge con forza dall'analisi dei dibattiti accesi nelle varie sedi regionali intorno all'applicazione delle direttive, è quello della limitatezza dei fondi messi a disposizione dalla CEE: esiguità dei finanziamenti previsti per l'attuazione della direttiva 159 (si calcola che in Sicilia su 370 mila aziende possano ottenere aiuti finanziari solo 3000 aziende e che in Toscana — con un rap-

porto molto simile a quello siciliano — soltanto 1000 aziende su 100.000 potrebbero essere ristrutturate ogni anno (6); inadeguatezza dell'indennità annua di prepensionamento — pari a 560 mila lire — e delle altre misure previste dalla direttiva 160 rispetto all'obiettivo di incentivare la cessazione dell'attività agricola e, conseguentemente, la mobilità fondiaria; insufficienza persino dei fondi previsti per la direttiva 161, ove si attribuisse all'informatore socio-economico il compito (più generale, ma forse anche più necessario) di fornire « servizi reali per lo sviluppo agricolo ».

Tutto ciò ha comportato nelle Regioni un atteggiamento di sfiducia nella operatività delle direttive. Tanto più che le leggi nazionali n. 153 e n. 352 recano per il periodo 1974-1981 finanziamenti per 981 miliardi e 100 milioni, che — peraltro — non sono neppure destinati per intero alle aziende agricole. Per valutare l'esiguità di tali stanziamenti è sufficiente tener presente che la recente legge n. 403 del 1° luglio 1977 per il finanziamento delle attività agricole delle regioni, prevede per il periodo 1977-1981 uno stanziamento di 1.700 miliardi.

È appena il caso di sottolineare come la sproporzione fra gli obiettivi proposti dalle direttive e i mezzi reali per conseguirli si sia riflessa sugli atteggiamenti regionali e sui tempi medesimi di applicazione della legge 153; né sembra strano che le regioni abbiano approfittato del periodo transitorio previsto dalla CEE per l'adozione delle direttive (e precisamente cinque anni, dal 1972 al 1977) non per adeguarsi agli indirizzi della Comunità, quanto per cautelarsi dalla futura applicazione delle direttive medesime attraverso l'adozione di tutta una serie di leggi che ripetevano la logica dei cosiddetti « interventi a pioggia ».

b) Come si è visto, il piano aziendale di sviluppo consente un apprezzamento complessivo e comparativo degli investi-

menti, pubblici e privati, progettati in un arco di tempo abbastanza lungo anche in rapporto alla situazione socio-strutturale e produttiva delle aziende. Tuttavia il ricorso al criterio del reddito comparabile rischia di escludere dai benefici dell'intervento gran parte dell'agricoltura italiana. Al condizionamento dell'esiguità delle disponibilità finanziarie si aggiunge, infatti, quello dell'accesso agli aiuti ristretto ad una limitata fascia di aziende « in via di ammodernamento ». Entro una struttura socio-economica come quella della nostra agricoltura, travagliata da una forte polarizzazione fra aziende già efficienti, o comunque suscettibili di ristrutturazione, da un canto, ed aziende « povere », dall'altro, le misure comunitarie si rivolgono, per lo automatismo dei loro meccanismi, soltanto alla prima categoria. In effetti le aziende povere sarebbero quelle maggiormente bisognose di aiuto: a meno che non si pensi, dentro un periodo storico di crisi sociale ed economica profonda come quello attuale, ed in carenza di posti di lavoro extra-agricoli, ad un ulteriore processo di fortissima selezione. Il che sembrerebbe da escludere, poiché anzi l'obiettivo dovrebbe essere rappresentato dal contenimento, se non altro nel breve tempo, dei fenomeni d'esodo. In questa situazione, dunque, si dovrebbe andare incontro alle aziende povere, quanto meno a quelle di loro in grado di ristrutturarsi: ma la direttiva 160, che pure dovrebbe promuovere l'ampliamento della base aziendale, risulta oggi inapplicabile, poiché le persone anziane si rifiutano di distaccarsi dalla agricoltura e la congiuntura induce a considerare la terra come una « garanzia » irrigidendo il mercato fondiario dal lato dell'offerta.

Un secondo genere di giudizi riguarda la collocazione della nozione « reddito comparabile » nel contesto dell'agricoltura italiana, in quanto strumento adatto al potenziamento delle strutture agricole. C'è da osservare, in primo luogo, che tale nozione risponde solo ad una logica aziendalistica, mentre non facilita l'acquisizione di economie interaziendali, zonali ed anche intersettoriali, da cui è sempre più diffi-

(6) Per tutta questa problematica si veda il Volume III e soprattutto le relazioni regionali.

cile prescindere se si vuole riattivare complessivamente tutto il settore primario.

È vero, in secondo luogo, che esso viene differenziato regionalmente e, al limite, provincialmente, ma non è sufficiente a garantire un adeguamento degli obiettivi di politica agraria regionale alle diversità strutturali, produttive e territoriali dell'agricoltura, riproducendo semmai il rischio di perpetuare le differenze esistenti o di arrivare ad assurde discriminazioni (con redditi agricoli che non si misurano fra loro, ma bensì in ragione del diverso livello dei redditi extra-agricoli: per cui potrebbe darsi il caso di un'azienda a maggiore reddito — ad esempio — zootecnico, che non venga finanziata solo perché il livello del reddito extra-agricolo è in quella regione più alto; e di un'azienda a minor reddito zootecnico che godrebbe degli incentivi previsti dalla legge 153 solo perché il livello del reddito extra-agricolo è in quella regione più basso). Ma anche all'interno di una stessa regione, in alcune zone l'ammodernamento può significare l'elevamento della qualità dell'organizzazione commerciale e delle relative infrastrutture; in altre, si potrebbero richiedere specificamente interventi a livello di ordinamenti produttivi, di razionalizzazione dei costi, di elevamento delle rese, di cambiamento parziale, o totale degli ordinamenti stessi. L'applicazione inelastica ed omogenea del criterio del reddito comparabile potrebbe far sì che l'unico obiettivo, o quello prevalente, risulti in ogni caso la diminuzione nell'impiego di manodopera.

Il reddito comparabile, in quanto tale, potrebbe — inoltre — creare grossi inconvenienti alla stessa attuazione dei piani settoriali a livello regionale. I piani settoriali, infatti, tenderanno presumibilmente a proporre degli obiettivi quantitativi e qualitativi a livello di comprensori o zone, e dovranno — pertanto — usufruire di strumenti particolari di orientamento per canalizzare opportunamente i finanziamenti a livello di azienda. Nulla dovrebbe impedire, in questo caso, di finanziare — in zone prescelte per particolari tipi di produzione — aziende che riescano a presentare ordinamenti produttivi del tutto con-

trastanti sul piano settoriale, ma — comunque — in grado di garantire il reddito comparabile.

Da tutti questi punti di vista emerge come necessaria una verifica più approfondita dell'adozione del parametro « reddito comparabile », così da renderlo in ogni caso più adeguato rispetto alla parallela definizione dell'« azienda di riferimento » e da collegarlo, attraverso particolari correttivi, ai piani settoriali, comprensoriali, zonali (ad esempio, da una parte, mediante forme di integrazione di reddito vincolate all'adozione di specifici ordinamenti produttivi, dall'altra, mediante la formulazione di progetti di investimento pubblico capaci di creare economie esterne che allarghino l'area della convenienza privata).

Terzo ed ultimo ordine di considerazioni. Si è accennato alle aziende di riferimento. Certamente non è una fortuita combinazione che l'azienda di riferimento sia stata intesa come un obiettivo di reddito di lavoro per i piani di sviluppo aziendale alternativo a quello del reddito extra-agricolo della zona. In varie sedi politiche e parlamentari l'associazione fra reddito comparabile e azienda di riferimento è stata portata avanti, a dimostrazione di una fondamentale ambiguità sottesa alle due nozioni e del tentativo che consciamente o inconsciamente viene compiuto di aggirare l'un parametro con l'altro pur di sfuggire alla logica selettiva che sottostà alle direttive comunitarie del 1972.

c) Ai problemi precedentemente enunciati se ne aggiunge un altro, determinato dal fatto che la legge 153, nel suo articolo 12, si rivolge soltanto all'imprenditore a titolo principale, che dedichi ossia all'agricoltura « almeno i due terzi di lavoro complessivo e che ricavi dall'attività medesima almeno i due terzi del proprio reddito globale da lavoro ». È noto che questa clausola (che proviene da alcune definizioni proprie dei piani verdi) vale per la parte della legge 153 rivolta ad attuare la direttiva 159, mentre non vale per la sezione della legge 153 dedicata all'applicazione della direttiva 160. Nella

legge 352 addirittura il ricorso alla formula del 50 per cento del lavoro e del 50 per cento del reddito globale viene usata in deroga al su riportato dettato della legge 153.

Il problema, comunque, non sta nelle difformità della normativa, quanto negli effetti che la dizione dell'articolo 15 della legge 153 comporta, dal momento che essa esclude dal beneficio degli incentivi una vasta fascia d'aziende, dentro le quali — specie nelle regioni più industrializzate, e quindi nel centro-nord — il *part-time* occupa ormai un ruolo fondamentale ai fini dell'equilibrio del reddito familiare, della stabilizzazione sulla terra di un gran numero di lavoratori sospesi fra piccola industria (ed artigianato) ed agricoltura, della residenza in campagna di masse di persone che altrimenti andrebbero fisicamente a gravare sulle deboli strutture delle città. Per valutare la portata del fenomeno, basti pensare che nella Lombardia le aziende a *part-time* sono state stimate il 74 per cento del totale delle aziende.

Questo processo di esclusione del *part-time* contribuisce a ridimensionare la portata degli interventi strutturali previsti dalle tre direttive, e segnatamente dalla direttiva 159. In pratica, la selezione che viene operata a danno delle aziende a *part-time* si ripercuote essenzialmente su quelle classi di aziende comprese fra i 5 ed i 10 ettari di superficie, che sembrerebbero — invece — rientrare nella logica del « reddito comparabile ». Alla fine, l'intervento comunitario non appare in grado di incidere in maniera sostanziale sulle strutture dell'agricoltura italiana, nella misura in cui tenta di ridimensionare lo « specifico » della nostra agricoltura sulla scorta di situazioni, di parametri, di criteri operativi modellati sullo stato di agricolture più avanzate sotto il profilo « della razionalizzazione e della modernizzazione ». Va aggiunto che, decretando la cessazione delle altre forme di intervento pubblico, l'applicazione delle direttive comunitarie rischia di approfondire certe forme di dualismo esistenti nel mondo agricolo (dualismi strutturali,

tecnologici, territoriali), accrescendo le distanze fra aziende « ricche » ed aziende « povere ». Tutto questo processo risulta tanto più grave, in quanto — in definitiva — andrebbe ad incrementare gli squilibri fra aree ad economia avanzata ed aree ad economia marginale, con conseguente accentuazione degli squilibri territoriali già in atto nel nostro Paese.

3. — *L'applicabilità delle singole direttive comunitarie.*

L'analisi delle regioni per le quali la legge nazionale sulle direttive comunitarie per la riforma dell'agricoltura ha trovato fino ad oggi scarso recepimento a livello regionale deve muoversi su piani molteplici. Vanno a tale riguardo certamente esaminati i problemi generali posti dalle strutture amministrative e socio-politiche del Paese, nonché quelli collegati ai particolari caratteri ed ai conflitti interni del nostro assetto amministrativo istituzionale e legislativo, che senza dubbio hanno giocato un ruolo determinante. Vanno altresì presi in considerazione alcuni argomenti di rilevanza forse meno percepibile, ma nel loro insieme ugualmente capaci di fornire una valida spiegazione del fenomeno suddetto. Fra questi, non trascurabile è l'esame della rispondenza fra le reali esigenze attuali del Paese in tema di politica economica e le finalità perseguibili dalla legge sulle direttive. Ci si può chiedere, cioè, se non esista per caso uno « scollamento » tra l'attuale situazione, le conseguenti esigenze dell'economia e del nostro settore agricolo, e la « filosofia generale » che è implicita nelle direttive comunitarie e allo stesso tempo si travasa nella legge 153.

Un quesito del genere equivale in sostanza a domandarsi due cose differenti: in primo luogo, se ed in che misura la crisi economica abbia contribuito ad ostacolare le possibilità di attuazione della legge; e in secondo luogo, se gli obiettivi di essa siano in linea con quelli che oggi possono essere attribuiti alla nostra politica agraria. La risposta a questi interrogativi non è certamente facile, ma può

essere ricercata lavorando in due differenti direzioni, e cioè esaminando gli attuali rapporti, da una parte, fra crisi dell'economia e suoi effetti sul settore agricolo, e, dall'altra, fra politica agraria e politica economica generale.

La scena dell'economia italiana è oggi dominata dai problemi posti dalla crisi strutturale aggravata da fenomeni congiunturali. Ciò è vero tanto per l'economia nel suo insieme, quanto, sia pure con forme ed intensità differenti, per il settore agricolo. Non sembra, quindi, ragionevole discutere alcun problema di politica agraria, prescindendo dalla problematica connessa al sistema economico generale. Così anche la materia che in questa sede viene trattata va considerata nell'ambito e per i riflessi che la congiuntura può avere sull'agricoltura nel suo complesso. Più in particolare, va considerato se la congiuntura abbia provocato modifiche all'interno del settore agricolo che possano contribuire a giustificare il mancato avvio a livello regionale della politica suggerita dalle direttive.

Per quanto riguarda questo tema bisogna subito sottolineare che la gravità dei problemi posti dalla congiuntura fa perdere di immediatezza, se non di rilevanza, alle problematiche di periodo lungo. Gli obiettivi cui tendono i provvedimenti proposti dalle direttive comunitarie mirano tutti a promuovere, in un modo o in altro, un processo di ristrutturazione all'interno del settore agricolo, e sono pertanto da considerare tutti come obiettivi di lungo periodo. La loro importanza ed il loro rilievo ai fini dell'adozione di politiche agrarie di tipo strutturale sono evidenti, tuttavia è comprensibile che essi vengano oggi, magari solo implicitamente, considerati come « non urgenti », e comunque rimandabili ad un periodo in cui siano già stati avviati a soluzione i problemi della congiuntura. D'altra parte quest'ultima ha influenzato negativamente le possibilità di applicazione della legge in quanto ha creato un certo numero di problemi nuovi, che cioè alcuni anni fa non si presentavano, e che oggi accrescono, per così dire, il costo di opportunità dei

provvedimenti suggeriti. In altri termini, sembra che la congiuntura si presenti oggi come un ostacolo all'accettazione dei principi contenuti nella legge per almeno quattro ragioni prevalenti, che qui di seguito verranno indicate brevemente.

La prima è da ricollegare direttamente alla natura ed agli effetti della crisi economica generale, ed alla valutazione che di essa dà l'opinione pubblica. A questo riguardo particolare rilevanza acquista, da una parte, l'accelerato ritmo d'inflazione con la continua perdita di potere di acquisto della lira sui mercati interni, e, dall'altra, la difficoltà di riuscire ad intravedere prospettive immediate di risoluzione della crisi. Ciò vuol dire che, mentre oggi i percettori di reddito fisso vedono continuamente peggiorare la propria posizione economica, tale situazione è aggravata dalla scarsa fiducia che in generale si ripone su un immediato cambiamento di questa tendenza. Per quanto riguarda gli agricoltori, è chiaro che le indennità connesse con l'incoraggiamento alla cessazione dell'attività agricola si presentino per tali motivi meno appetibili, e quindi finiscano per costituire degli incentivi molto blandi.

Un secondo argomento, in un certo senso connesso con il precedente, riguarda più direttamente il processo di crescita del livello generale dei prezzi. In una situazione come quella attuale, caratterizzata da tassi di inflazione ancora molto elevati, ed allo stesso tempo da un grosso livello di incertezza circa la possibilità di proteggere i propri risparmi con impieghi che mirino a tutelare la loro capacità reale di acquisto, la proprietà della terra viene considerata come uno dei pochissimi mezzi con il quale porsi al riparo dai processi in atto. Ciò costituisce, ovviamente, un freno alla mobilità fondiaria. In altre parole la terra, anche quando possieda caratteristiche sempre meno desiderabili in quanto mezzo produttivo, nell'insicurezza attuale dei valori monetari, sta divenendo un bene rifugio di primaria importanza. Non è certo in un momento come quello odierno che i proprietari fondiari possono essere facilmente convinti a

privarsi di un bene già in loro possesso, specie quando risulti altamente problematico e rischioso il collocamento in impieghi alternativi dei mezzi finanziari ottenuti dalla vendita.

A ciò bisogna aggiungere che, essenzialmente a causa dei fenomeni di congestione delle grandi città e dei collegamenti fra la domanda urbana di prodotti alimentari ed il livello dei prezzi, l'agricoltura si configura come fonte di autoapprovvigionamento di « beni salario »: in altri termini, il mantenimento della terra e la sua riacquisizione diventano un momento alternativo di formazione e di difesa del reddito. Il che significa che un certo ritorno all'autoconsumo si delinea come una sorta di risposta sociale sia alla rigidità del lavoro sulla piazza urbana, sia all'aumento dei prezzi dei prodotti alimentari.

In terzo luogo la congiuntura ha, poi, colpito anche il settore agricolo nel senso che, provocando l'instabilità del mercato del lavoro con i ben noti fenomeni di disoccupazione dei settori extra-agricoli, ha di fatto interrotto l'esodo. In altre parole, si è recentemente fortemente abbassato il costo di opportunità del lavoro impiegato in agricoltura, mentre in molti casi la perdita dell'occupazione agricola equivale alla disoccupazione totale. In questi casi anche il piccolo proprietario fondiario, sottoccupato e con bassi redditi, finisce per restare attaccato al suo podere, non presentandosi a lui alcuna concreta alternativa occupazionale. A questo bisogna poi aggiungere che, per gli stessi motivi di cui si sta discutendo, si sono andate in un certo qual senso valorizzando anche quelle forme precarie ed instabili di *part-time* agricolo, connesse all'occupazione nei settori extra-agricoli. Esse difatti rappresentano una sorta di assicurazione nell'ipotesi di perdita del posto di lavoro, e comunque un modo per integrare un salario non agricolo la cui capacità di acquisto è sempre minore.

Vi è da sottolineare, infine, la grossa incidenza che l'elevato costo del denaro sta avendo sugli investimenti agricoli. Nella scarsità di mezzi finanziari a disposi-

zione del credito agrario agevolato, e con gli attuali saggi di interesse del credito agrario ordinario, la propensione ad investire si presenta enormemente ridotta. Di fatto i soli investimenti che continuano in un certo modo ad essere effettuati sono quelli connessi con il tentativo di abbassare il costo del lavoro, a causa di forti incrementi da esso subiti recentemente, che sono tuttora in corso. Tutte le altre categorie di investimenti agricoli sono invece fortemente ridotte. In queste condizioni è chiaro come l'ammortamento ed il potenziamento delle strutture agricole passi in seconda linea.

Tuttavia queste considerazioni preliminari, condotte essenzialmente all'interno delle categorie dell'agricoltura e degli operatori del settore, vanno inquadrare in uno scenario socio-economico di fondo ed entro una riflessione a carattere più generale. Si richiamano, qui, in sintesi alcune delle tematiche sviluppate nella parte prima di questo documento attorno allo stato dell'economia nazionale ed al ruolo dell'agricoltura in essa, sia nel lungo come nel medio periodo. Il richiamo è, più precisamente, alla funzione che l'agricoltura è stata chiamata ad assolvere nel modello di sviluppo perseguito dall'economia italiana fra gli anni cinquanta-settanta. Tale funzione è stata, com'è noto, di natura residuale: in una certa idea dello sviluppo economico (come processo costante, rettilineo, ascendente) l'agricoltura veniva necessariamente ad assumere una collocazione subalterna, quasi la sua funzione fosse di serbatoio delle forze di lavoro da assicurare alla continua espansione del settore industriale e quasi che l'esodo costituisse una condizione imprescindibile perché l'agricoltura divenisse *tout-court* un settore capitalistico. Negli ultimissimi anni, tuttavia, la situazione ed i rapporti di forza fra città e campagna hanno teso a modificarsi: l'agricoltura è venuta guadagnando, perfino nelle zone interne, una funzione sociale che ha assunto sempre più spesso un carattere anche economico. Il problema non è più, o non è soltanto più quello dell'acquisizione di quote crescenti di reddito e, quindi, di consu-

mi: la questione si è spostata sul terreno della distribuzione dei redditi e su quello dell'allargamento della base produttiva.

Nel dibattito politico-culturale in corso nel nostro paese, l'agricoltura viene, oggi, generalmente rivalutata al di fuori di qualsiasi mito di un nuovo modello di sviluppo che l'assume in un ruolo trainante, e viene piuttosto considerata nella funzione strategica che essa può assumere come componente fondamentale del sistema socio-economico del Paese, dentro un diverso modo di combinare nel lungo periodo le risorse produttive, sociali e culturali sul territorio. A suo tempo il Piano Mansholt, prima, le direttive comunitarie, dopo, si sono prefissi obiettivi di razionalizzazione capitalistica, che la successiva crisi economica internazionale e nazionale ha reso senza dubbio meno attuali. Come in ogni periodo di crisi, l'agricoltura ha, infatti, riacquisito in questi ultimi anni un suo significato immediatamente sociale: è il luogo della sussistenza, di quella che in precedenza è stata definita la comunità di reddito, cioè la comunione familiare intesa come sommatoria delle più varie forme di « entrate ». Solo un approfondimento di tutta questa tematica può consentire di veder chiaro, oggi, nel significato che l'agricoltura ha riacquisito nel nostro Paese: la crisi economica ha riguadagnato spazio a favore dell'agricoltura, ha favorito il rientro in paese di un numero non indifferente di lavoratori agricoli emigrati a suo tempo, o nelle metropoli del nord d'Italia, o all'estero, ha stabilito potenti meccanismi di riequilibrio e di compensazione del sistema. In una prospettiva del genere si rischia di perdere di vista il significato economico dell'attività agricola. Nondimeno anche qui si assiste ad uno spostamento di accento e forse in un senso più profondamente sovvertitore di quello insito nella stagnazione socio-economica delle campagne. La recessione in questi anni ha probabilmente posto in una crisi definitiva e comunque estremamente profonda il modello consumistico degli anni sessanta. Quote crescenti di popolazione hanno preso coscienza che il concetto di benessere non ha un carattere solo

economico (e forse sarebbe più pertinente dire economicistico): soprattutto nelle giovani generazioni questa riflessione ha assunto un valore fondante. L'idea di benessere del più recente periodo porta con sé il principio della « qualità della vita », sentita come bene sociale, collettivo, indivisibile. Probabilmente nei prossimi anni l'economia dovrà misurarsi con i valori sociali come fattori costitutivi del reddito: come entità, cioè, che entrano in concorrenza diretta con le forme di remunerazione monetaria e con i principi dell'economia politica: già i servizi sociali si configurano, nell'attualità, come veri e propri « beni salario ». In questa ipotesi, la dimensione socio-economica e vastamente « territoriale » dell'agricoltura potrebbe riassumere un significato molto più complesso di quanto si riuscisse a pensare appena qualche anno fa.

Tutti questi fattori, di segno a volte contrastante, tendono oggi ad intervenire nel rapporto tra lavoro (operatori agricoli e lavoratori), da un canto, ed altri fattori produttivi (capitale e terra), dall'altro. In altre parole, sembra che ci si trovi in una fase di transizione fra il periodo precedente all'attuale in cui l'agricoltura è stata vista ed è stata assunta di fatto con un ruolo crescentemente marginale, ed un periodo prossimo-futuro in cui il rapporto fra popolazione rurale e territorio agricolo sembrerebbe tendere ad una nuova forma di equilibrio economico-produttivo ed anche socio-culturale. In realtà si tratta di processi in divenire, spesso ad uno stato nascente e di cui non è facile leggere né la direzione, né i tempi di svolgimento.

Nondimeno sembra importante sottolineare il clima politico ed anche sociale e culturale in cui l'attuazione delle direttive comunitarie è venuta ad inserirsi in Italia. La fase attuale, infatti ed in ultima analisi, non è solo di crisi di definizione del ruolo dell'agricoltura (che non è più quello degli anni sessanta, ma non è ancora un nuovo ruolo, preciso e definitivo) quand'anche di crisi complessiva del rapporto fra società ed economia nel nostro paese e, dunque, di crisi complessiva di valori. Le campagne, la terra, il lavoro

manuale stanno forse riacquistando un certo significato, avvertito anche in termini culturali nuovi ed entro una diversa concezione del mondo di cui le giovani generazioni parrebbero portatrici. Ma si tratta — giova ripeterlo — di tendenze, di fenomeni appena accennati, di indizi sui quali è lecito lavorare, ma solo in prospettiva e con una certa prudenza.

Quel che si può dire, allo stato attuale, è che l'agricoltura è stata recuperata come fattore essenziale di una strategia di sviluppo o, meglio, di riequilibrio economico; che probabilmente oggi il vivere in campagna (che, in ogni caso, implica la disponibilità di servizi sociali, di infrastrutture ed in generale di uno *standard* di vita civile di tipo urbano) ha riacquisito un certo valore anche per i giovani; che si assiste anche ad un diverso interesse e ad una maggiore attenzione delle classi dirigenti politiche ai problemi dell'agricoltura, intorno alla quale si va ricostituendo un telaio di misure legislative e di provvidenze aventi un certo grado di organicità (telaio, sul quale indubbiamente hanno esercitato una positiva influenza anche le istanze sollevate dalle politiche agricole della CEE e soprattutto dalle direttive).

Proprio per la sua indefinitezza, proprio per non essere giunto a conclusione, tutto questo processo porta in sé profonde contraddizioni che incidono negativamente sui tempi e sui modi di adozione regionale delle direttive; le quali — fra l'altro — sono state introdotte in Italia proprio in un periodo di profondo travaglio economico, esteso a gran parte dell'Occidente.

Alla luce di queste considerazioni si spiegano, forse, le ambiguità dell'agricoltura italiana, da un lato, ed i contrasti ed anche i contrattempi che le direttive hanno incontrato nella loro applicazione alla realtà italiana, dall'altro lato; e ciò soprattutto se si tiene conto che il processo di recepimento delle direttive da parte degli istituti regionali è venuto a collocarsi nel pieno di un difficile e spesso aspro scontro fra Stato centrale e Regioni (per altro in fase costituente) in materia di attribuzione di funzioni nel governo dell'agricoltura. Quest'ultimo elemento ha cer-

to avuto il suo peso, solo se si guardi alla strumentazione ed all'esperienza tecnico-amministrativa su cui le Regioni hanno potuto contare per una operazione così delicata come l'adozione e, almeno nelle intenzioni, l'adattamento delle direttive a misura di esigenze locali.

Nel complesso, comunque, si può affermare che il ristagno dell'agricoltura, soprattutto nelle zone interne, i paradossi del mercato fondiario mantenuto ad alti livelli dalle leggi a favore dei potenziali acquirenti, oltre che dal sostegno dei prezzi di alcuni importanti prodotti agricoli, il disagio sociale di una popolazione agricola eminentemente composta dalle componenti « deboli » delle forze di lavoro (pensionati, donne, studenti, precari): tutti questi elementi, insomma, hanno giocato a sfavore della legge n. 153 e ne hanno consentito un'applicazione lenta e parziale.

3. 1. *Applicabilità delle direttive 159 e 160.* — Il capitale fondiario aveva svolto, tradizionalmente in passato, il ruolo di principale fattore limitante della produzione agricola fino a quando, negli ultimi decenni, l'esodo, facendo assumere detto ruolo al fattore « lavoro », introduceva i presupposti per una più elevata mobilità fondiaria. Di questa, gli operatori agricoli avvertivano la necessità in vista della ristrutturazione aziendale che le mutate condizioni del mercato interno e comunitario dimostravano inderogabile già sul finire degli anni sessanta.

La mobilità fondiaria, viceversa, per interferenze di varia natura, in gran parte connesse con la crisi economica e monetaria, dopo transitorie espressioni di ripresa ha ripiegato sui livelli consueti od anche inferiori. Le conoscenze quantitative del fenomeno sono quanto mai incerte, tuttavia la tendenza regressiva di questi ultimi anni appare assai evidente.

Si deve rilevare che il movimento fondiario più recente è stato perturbato dalla partecipazione di numerosi acquirenti estranei al settore agricolo che hanno operato investimenti a scopo speculativo, sicché una parte della mobilità fondiaria non ha avuto alcuna influenza sulla dinamica

fondiarie delle aziende agricole, ma ha esercitato interferenze negative per la presenza di sollecitazioni all'ulteriore frazionamento della proprietà fondiaria, nel contempo sospingendo il rialzo dei prezzi della terra.

La partecipazione degli operatori agricoli al mercato fondiario si è manifestata principalmente con gli acquisti dei coltivatori diretti, spesso avvantaggiati dai mutui agevolati e dal diritto di prelazione. L'espansione della proprietà contadina ha trovato limiti nelle insufficienti risorse finanziarie disponibili per l'applicazione della legge n. 590 e nel forte rialzo dei valori fondiari che quasi sempre sono risultati ben al di sopra dei valori « congrui » ammessi per il finanziamento. In conseguenza di ciò i contadini hanno dovuto aggiungere alle somme mutuate risparmi propri; questo sforzo finanziario è andato a detrimento della formazione del capitale di esercizio. Un caso di rilievo, per la frequenza con cui si è verificato, è quello dei fittavoli che hanno comprato il fondo che avevano in gestione; il diritto di prelazione del conduttore coltivatore ed il regime di proroga del contratto hanno collocato questi fondi affittati in una posizione del tutto particolare sul mercato fondiario, che ha espresso per essi una domanda limitatissima e, quindi, prezzi assai inferiori a quelli vigenti per gli analoghi fondi liberi. Lo scarto di prezzo suddetto, che sovente ha raggiunto il 30-40 per cento, ha indubbiamente agevolato l'accesso alla proprietà di molti fittavoli e, in minor misura, anche di coloni parziari. Assai meno di frequente si è verificato il caso, non raro alcuni anni addietro, che il conduttore, specie se in età avanzata, abbia rinunciato alla prelazione in cambio di una indennità di buonuscita all'incirca equivalente alla differenza di prezzo tra fondi liberi e fondi vincolati da contratto.

In merito all'andamento dell'offerta è da rilevare anzitutto che la congiuntura economica, per difetto di investimenti alternativi, ha conferito (com'è noto) alla terra la ricorrente fisionomia di bene rifugio che ha significato un'accentuata contrazione di offerte. In effetti le vendite

sono state più spesso operate da proprietari di fondi affittati o vincolati da contratti colonici; una seconda importante categoria di offerte ha avuto origine da coltivatori anziani senza eredi impegnati nella professione agricola.

Il mercato fondiario si presenta attualmente con una duplice fisionomia: quella delle aree a vivace domanda, generalmente per i terreni fertili di pianura, prossimi ai centri urbani, in zone dotate di infrastrutture e di servizi; in queste zone la mobilità fondiaria, tendenzialmente elevata, trova limiti, talvolta molto rigidi, nella scarsa disponibilità di offerte. Si contrappongono le aree a domanda limitata o nulla: sono quelle di colle e monte, eccentriche, poco dotate di collegamenti, sprovviste di servizi; le zone che fino ad ieri avevano alimentato l'esodo rurale. Qui soprattutto si riscontra il fenomeno delle terre abbandonate o mal coltivate, si tratta di risorse marginali per le quali il reinserimento nei processi produttivi è tassativamente condizionato da una sostanziale ristrutturazione aziendale, che per altro verso non può verificarsi se non mobilizzando il capitale fondiario. Non facile si presenta la possibilità di rompere questo circolo vizioso, che è, altresì, soggetto a interventi molto impegnativi da parte dei pubblici poteri (infrastrutture e servizi).

Il fenomeno delle terre insufficientemente utilizzate, peculiare delle zone collinari e montane, non è assente dalle pianure e cioè in terreni non marginali. Le cause sono da imputarsi alla frequente scarsità di manodopera agricola ed al relativo alto costo che in presenza di un'impresa poco impegnata può rendere difficile la gestione. Per le imprese contadine situazioni di parziale abbandono sono in genere connesse con la conduzione *part-time*. I provvedimenti che le Regioni stanno elaborando nei riguardi delle terre incolte hanno sollecitato interventi da parte di alcuni proprietari ma non hanno, per adesso, risolto il problema.

L'agricoltura a tempo parziale è un fenomeno largamente diffuso in Italia e nei paesi comunitari. È indubbiamente connesso con le insufficienti dimensioni di mol-

tissime aziende contadine, nelle quali il lavoro inadeguatamente remunerato ha cercato collocazione esterna e nei casi (non rari) in cui questa pagava meglio del lavoro agricolo ha lasciato inutilizzate risorse naturali, anche valide. Il *part-time* come fenomeno di passaggio dalle attività agricole a quelle industriali si è diffuso in quanto ha consentito, specie nelle zone peri-urbane e di campagna urbanizzata, la stabilità sulla terra di forti aliquote di popolazione ed ha offerto alle famiglie contadine condizioni accettabili quanto a tenore di vita. Sotto il profilo fondiario si rileva che in mancanza di stimoli per la ristrutturazione aziendale, nelle aree a diffuso *part-time* la mobilità fondiaria è modesta, si limita a permutate ed arrotondamenti; i prezzi, specie dei terreni migliori, sono alti.

Una seconda componente della mobilità fondiaria, indipendente dal mercato fondiario, è costituita dal contratto di affitto. La situazione di questo rapporto fra proprietà ed impresa è statica da molti decenni: la proroga del contratto a coltivatore ha impedito le disdette e, rendendo non conveniente ai contadini recedere da questa loro posizione di privilegio, ha di fatto tolto dal giro del mercato una quantità di terra. La legge del 1971 ha ulteriormente ridotto la propensione dei proprietari ad affittare; il livello degli « equi canoni », di norma molto inferiore a quello dei canoni espressi dal mercato, è una causa della scarsa offerta, ma non la principale, che dipende soprattutto dalla durata del contratto (circa raddoppiato rispetto ai massimi consuetudinari di sei, o nove anni), ma più ancora dalla sua prorogabilità (in seguito a migliorie effettuate dal locatario) che si teme indefinita. Oltre alla indicizzazione del canone (ancorato a prezzi di prodotti agricoli) viene sollecitata una più ampia possibilità di contrattazione, come dimostra il frequente ricorso all'articolo 23 della legge 11 febbraio 1971, n. 11 che permette deroghe stipulate secondo una prescritta procedura.

In definitiva, quindi, la politica agricola del recente passato ha inciso in mi-

sura assai limitata sulla dinamica fondiaria.

Gli strumenti che la politica comunitaria ha predisposto per la ristrutturazione aziendale non sembrano sufficienti a promuovere una adeguata mobilità della terra. Il pensionamento anticipato dei coltivatori anziani, in ragione del limitato ammontare annuo, non sembra promettere opzioni, come in realtà sta accadendo. Maggior successo non è prevedibile per il premio di apporto strutturale per il motivo che le 8-10 annualità di equo canone appaiono sproporzionate al valore corrente dei buoni terreni agrari.

Maggiore importanza si può attribuire al ruolo che nella ristrutturazione aziendale può svolgere il movimento cooperativo ed in genere le forme di gestione associata. Queste ultime, in particolare, nelle espressioni note come « agricoltura di gruppo », giuridicamente riconducibili alle società semplici, fanno intravedere una flessibilità idonea a farne validi strumenti di adattamento aziendale nell'ambito di gruppi poco numerosi di coltivatori, che trovandosi in condizioni analoghe avranno la possibilità e la convenienza di redigere piani di sviluppo interaziendali.

3. 2. *Applicabilità della direttiva 161* — Anche l'attuazione della direttiva 161 della CEE, concernente l'informazione socio-economica (ISE) e la formazione professionale degli agricoltori (FA), ha subito in Italia un ritardo collegato alla vicenda di approvazione della intera normativa. I contenuti della terza direttiva sono stati giudicati, infatti, come una variabile « dipendente » delle scelte attuate per la economia agricola in generale, priva di efficacia reale, in assenza di provvidenze che rendono effettiva la possibilità di innovazione tecnologica, la riaggregazione della proprietà diretto-coltivatrice, la valorizzazione della conduzione *part-time*, la dilatazione delle possibilità del settore agricolo di « fronteggiare » le agenzie industriali e commerciali esterne al primario.

3. 2. 1. *L'Informazione socio-economica (ISE)*. L'atteggiamento con cui sono stati assunti i suggerimenti provenienti dalla sede comunitaria in materia di ISE è stato vario, ma caratterizzato dalla diffusa sfiducia oggi esistente in merito alla possibilità di realizzare nelle campagne un efficace servizio di sviluppo agricolo, che comprenda effettivi interventi di assistenza tecnica e di divulgazione fino ad oggi organizzati in maniera precaria e discontinua.

Si possono, comunque, richiamare tre linee di interpretazione dei contenuti dell'ISE che sono emerse nel corso del dibattito sulla legge 153 e sulla successiva normativa regionale fino al 31 dicembre 1976:

una linea rigorosamente contestuale a quella comunitaria, che intende l'ISE come fornitura di informazione sulle possibilità di lavoro nei settori extra-agricoli (per favorire l'esodo degli operatori agricoli marginali), ovvero di elementi conoscitivi per il rilancio produttivo delle aziende;

una linea estensiva che si contrappone intenzionalmente alla logica selettiva della autorità CEE, affidando all'ISE compiti funzionali ad una politica di programmazione territoriale agricola, al recupero delle aziende marginali e del maggior numero possibile di lavoratori agricoli, al potenziamento dell'associazionismo;

una linea riduttiva, che incorpora il servizio ISE in quelli di assistenza tecnica tradizionali, trovando nella direttiva comunitaria un semplice mezzo finanziario da utilizzare in tale direzione.

Nella pratica attuazione del servizio di ISE ciascuna di queste linee interpretative comporta ovviamente l'adozione di un quadro di riferimento organizzativo, di criteri operativi e di un profilo professionale del Consigliere socio-economico del tutto diversi fra loro.

Si può certamente affermare che la prima linea di interpretazione appare nettamente minoritaria.

La seconda è, invece, maggioritaria. Trova formalmente d'accordo tutti gli organismi professionali, cooperativi e buona parte degli amministratori dell'agricoltura delle regioni. Tuttavia è considerata solo una posizione di principio da specificare.

La terza linea interpretativa è sostenuta allo stesso tempo da alcune regioni del nord dove tradizionalmente si è attuata un'assistenza tecnica estesa agli aspetti socio-economici (soprattutto le tre regioni a statuto speciale, Valle d'Aosta, Trentino-A.A e Friuli V.G. e da alcune regioni del centro-sud dove prevale la sensazione della inutilità del nuovo servizio per mancanza di oggetto cui applicarlo (mobilità fondiaria inesistente, frazionamento esasperato, indisponibilità di alternative al lavoro agricolo marginale, ecc.), o in mancanza di una struttura organizzativa in cui integrarlo efficacemente.

La legge nazionale di recepimento della terza direttiva CEE prevede una serie di azioni per la realizzazione del servizio ISE a livello regionale che vale la pena di analizzare partitamente.

a) *Istituzione di un apposito servizio a livello regionale (articolo 48).*

Non risulta che alcuna Regione sia stata in grado di mettere a punto una struttura specifica per la promozione e il controllo della ISE, non solo entro i tre mesi previsti dalla legge 153, ma entro la fine del 1976.

Delle 4 regioni che hanno approvato entro questa ultima data una legge di recepimento, Lombardia ed Emilia fanno riferimento ad un servizio cui affidare il compito, senza scadenze temporali di attuazione. Il Trentino-Alto Adige e la Valle d'Aosta non prevedono un servizio specifico.

La non realizzazione del servizio anche in queste regioni dipende dal termine temporale non realistico posto dalla legge

e dai contrasti intercorsi fra Stato e Regione in merito al contenuto complessivo delle leggi regionali.

b) Gestione delle attività ISE (articolo 49).

Non risulta che alcuna associazione sia stata creata *ex novo* per realizzare l'ISE mentre alcune associazioni hanno modificato i propri statuti per adeguarsi ai termini della legge 153.

È importante notare che sia l'Emilia che la Lombardia attribuiscono le « funzioni amministrative » relative all'ISE alle comunità montane e ai comprensori.

Si deve rilevare che nelle norme della legge n. 153 è insita la possibilità di un conflitto tra Regioni e enti gestori: se questi ultimi non ottenessero il riconoscimento di idoneità dalle prime, potranno ricorrere all'approvazione da parte del Ministero dell'agricoltura ed operare nelle regioni ignorando l'amministrazione locale (si veda quanto previsto all'articolo 49 della legge n. 153, ultimo comma).

c) Formazione dei consulenti (articolo 51).

Le iniziative fin qui realizzate sono scarsissime. Due meritano menzione: il corso per CSE dell'Istituto professionale agrario di Castelfranco Veneto (Treviso) e la scuola per informatori socio-economici dell'Associazione delle famiglie rurali venete a Venezia.

Entrambi i corsi sono attivi fin dal 1973 e sono stati finanziati con i fondi della pubblica istruzione.

Hanno prodotto alla fine del 1976, circa 40 consulenti.

Si segnalano, alla data del 31 dicembre 1976, i progetti non ancora realizzati di altre iniziative in sede regionale, con l'apporto didattico delle università (e sulla base di convenzioni da stipularsi fra Università e Ministero dell'agricoltura e foreste): Università statale-Milano; Università cattolica-Piacenza; Università di Pa-

via, Camerino, Perugia, Bari, Firenze, Siena, Pisa, Padova.

È da notare che inizialmente questi corsi, considerati sperimentali, riguardano la riqualificazione di operatori regionali o degli Ispettori provinciali agrari, già operanti nell'assistenza tecnica tradizionale.

Si distinguono comunemente 2 livelli di formazione per l'ISE:

il CSE regionale, con compiti di controllo e di programmazione, da formarsi a cura delle università;

il CSE comprensoriale, operante a diretto contatto con l'agricoltore, da formarsi a cura degli organismi professionali e delle loro agenzie di formazione.

d) Bollettino di informazione (articolo 54).

Solo la regione Lombardia ha specificamente attivato uno strumento di informazione in base alla legge n. 153.

Esistono strumenti di informazione assimilabili in altre regioni: Basilicata, Liguria (pubblicazione sospesa nel 1975), Puglia, Veneto, Emilia-Romagna e nella provincia di Trento.

3. 2. 2. *La formazione agricola (FA).*
L'atteggiamento con cui è stato accolto il titolo secondo della terza direttiva da parte degli operatori formativi a livello regionale è così sintetizzabile: le attività da svolgersi in base alla direttiva e al conseguente articolo 57 della legge n. 153 non rappresentano un terreno nuovo su cui operare, bensì possono essere già oggi inclusi fra le iniziative richieste dalla Comunità buona parte dei corsi agricoli già programmati.

Tale convinzione ha fatto sì che le uniche regioni che entro la fine del 1976 hanno messo a punto uno strumento legislativo (Lombardia, Emilia), rimandino semplicemente la regolamentazione di dette iniziative alle leggi regionali generali sulla formazione professionale.

Su questa base, in presenza di una regolamentazione regionale accettata dal-

la Comunità, si sarebbe già fin dal 1975 potuto procedere alla richiesta di rimborso delle quote spettanti al FEOGA.

3. 2. 3. *Gli aspetti programmatici della legge 153 sulla direttiva 161.*

a) *Gli aspetti finanziari.*

È stato rilevato in sede di valutazione complessiva delle tre direttive, che l'applicazione delle stesse è in parte rallentata dalla scarsa provvigione finanziaria che ne caratterizza la prevista attuazione.

Per fare un raffronto sulla formazione professionale (unico possibile, poiché il servizio ISE è un settore di nuova introduzione) la spesa complessiva prevista dalla legge n. 153 è di lire 28 miliardi in sei anni, pari a 4,65 miliardi annui, contro gli attuali 15 miliardi spesi ogni anno dal Ministero del lavoro, attraverso le Regioni, per i corsi agricoli.

La spesa *pro capite* prevista per i corsi, peraltro, (700 mila lire 1976) consente di prevedere la formazione di 40.000 operatori agricoli nei sei anni (in realtà di meno, non fosse che per ragioni di svalutazione) contro i circa 100.000 interessati attualmente (almeno sulla carta) ogni anno dalla FA a livello regionale.

Per quanto riguarda l'ISE si può notare una discrepanza notevole fra il livello dei fondi previsti per la formazione dei consiglieri ed i fondi previsti come contributo *una tantum* alla loro assunzione: non più di 1/3 dei tecnici così preparati sarebbe assorbibile sulla base dei fondi messi a disposizione.

Le università, peraltro, considerano le 500.000 lire *pro capite* previste una cifra troppo esigua per affrontare l'onere dei corsi di formazione.

Queste considerazioni non devono far pensare all'inutilità di applicare le norme comunitarie: tuttavia una corretta formulazione legislativa, a livello nazionale ancor prima che regionale, avrebbe dovuto chiarire la strategia (oltre che la agiuntività) di questi finanziamenti nel quadro di un rinnovamento dei settori della formazione e dell'assistenza tecnica.

b) *Gli aspetti istituzionali e organizzativi.*

La III direttiva, assieme alle altre due, si presenta come un consistente sforzo di razionalizzazione delle attività agricole europee.

In sede di recepimento nazionale, tuttavia sono mancati alcuni chiarimenti sulle entità cui è demandata la gestione delle singole azioni di rinnovamento, consentendo forse in prospettiva qualche contrasto tra istanze centralistiche e istanze autonome locali.

Se si guarda all'ISE in particolare, si deve riconoscere la necessità di un coordinamento delle iniziative in un contesto più ampio di quello agricolo.

Occorre per esempio stabilire come coordinare questo servizio con gli altri (esempio: collocamento) che assistono la mobilità del lavoro sul territorio.

Occorre soprattutto sottolineare un'ulteriore complicazione del discorso istituzionale che si presenta già oggi, di fatto, a livello della singola Regione. Si tratta dell'attribuzione della competenza a svolgere iniziative di assistenza tecnica, formazione agricola e informazione socio-economica data agli Enti regionali di sviluppo agricolo (ESA) con la legge del 30 aprile 1976, n. 386 (articolo 3, comma 1, c.).

Per sé, la questione dovrebbe non sussistere, nel caso in cui l'ESA sia totalmente controllato dall'amministrazione regionale, ovvero quando si veda delegare le funzioni previste dalla III direttiva (è il caso dell'Umbria, della Basilicata, della provincia di Trento). Ma esistono casi in cui l'ESA è in aperto o latente conflitto con gli assessori agricoli corrispondenti; ovvero casi in cui, dovendosi procedere alla regionalizzazione di un ESA sovragionale (Puglia, Maremma, Delta Padano, Tre Venezie), un mal compreso senso di autonomia blocca i processi di convergenza operativa e crea casi di concorrenza nella gestione delle attività di formazione e, in prospettiva, di ISE.

La realtà agricola italiana presenta secondo modalità proprie il quadro di un vasto pluralismo di operatori nel settore

dei servizi allo sviluppo tecnico e del fattore umano in agricoltura.

Tale pluralismo è in sé valido ma non va esente da critiche per la carenza, registrata con forza da alcune Regioni anche nel 1976, di professionalità e di continuità negli interventi. L'attuazione della III direttiva deve necessariamente passare attraverso gli Organismi professionali, ma è necessario trovare il coordinamento rafforzando le capacità programmatiche regionali.

Il punto di applicazione plausibile per gli interventi dovrebbe essere il comprensorio, là dove per unanime riconoscimento, tipo e livello dei bisogni sono più identificabili e dove i servizi di sviluppo agricolo, possano trovare base e corpo.

3. 3. *Applicabilità della direttiva 268.* — Mentre per le direttive 159, 160, 161 del 1972 e, quindi, per la legge nazionale n. 153 del 1975 sono stati distribuiti nel corso dell'anno 1976 i fondi previsti per l'erogazione degli aiuti per le varie Regioni, per la legge n. 352 del 1976 (che, come si è detto, ha introdotto nel nostro ordinamento giuridico la direttiva n. 268 del 1975) non è intervenuta, nel corso dell'anno, la ripartizione delle disponibilità finanziarie, mediante le quali le Regioni devono amministrare gli aiuti. Per la direttiva n. 268 è possibile, dunque, parlare di uno stato di applicazione — non solo normativo — anche più arretrato di quello delle prime tre direttive.

Converrà, di conseguenza, analizzare tale direttiva (7), ancor più che le altre, in termini di potenzialità di applicazione, non senza aver sottolineato, però, come per alcuni suoi caratteri innovativi (evidenziati già nel primo paragrafo di questo Capitolo), la cosiddetta quarta direttiva e la conseguente legge n. 352 abbiano avuto il merito di imprimere un'ac-

celerazione al processo di accettazione delle direttive CEE nel loro complesso, in quanto direttiva e tale legge hanno allargato la maglia per individuare le aziende in via di ammodernamento, hanno sensibilmente accresciuto i finanziamenti complessivi ed i benefici per le aziende singole ed associate, finendo con l'interessare una parte cospicua del territorio nazionale (più del 40 per cento).

Del resto per le zone montane il nostro ordinamento era già predisposto a recepire una normativa come quella della direttiva 268: l'esistenza di previsioni differenziate per le zone montane discende, infatti, dalle ormai lontane leggi degli anni cinquanta per lo sviluppo dell'agricoltura e successivamente dai due Piani verdi; è, però, soprattutto con la legge 31 dicembre 1971, n. 1102, istitutiva delle comunità montane, che è stato predisposto lo strumento istituzionale atto alla gestione dei provvedimenti all'interno di un quadro di programmazione dello sviluppo sociale ed economico delle zone classificate come montane. In tale quadro anche gli interventi CEE per la riforma delle strutture agricole possono essere utilizzati negli ambiti territoriali gestiti dalle comunità montane in stretta corrispondenza con la strumentazione organizzativa e con le strutture di programmazione implicite in tali organismi, ed in coerenza con i criteri di differenziazione degli interventi per il progresso dell'agricoltura, specifici delle zone svantaggiate prese in considerazione dalla Comunità europea: zone svantaggiate che interessano tanta parte del territorio nazionale.

La fruibilità della direttiva 268 è, dunque, la più immediata fra quelle promesse dalle direttive comunitarie, e ciò sembra dipendere dal fatto che il legislatore italiano all'atto di recepirla attraverso la legge n. 352 del 1976 aveva alle spalle non soltanto una certa tradizione legislativa nazionale, ma anche l'esperienza stessa di sussunzione nella legge n. 153 delle tre prime direttive: esperienza, che fin dal principio aveva posto in luce profonde discrasie fra indirizzi generali della CEE in ordine alle politiche strutturali ed

(7) Per le vicende attinenti al recepimento attraverso leggi regionali della direttiva 268 si veda, in particolare, nel Volume II la monografia appositamente dedicata a tale argomento.

alla specificità della nostra agricoltura nella sua articolazione funzionale e territoriale. Non è un caso, dunque, la maggiore adeguatezza della n. 352 alle esigenze dei territori montani, dal momento che la capacità e la volontà di mediazione del legislatore appaiono in questa circostanza molto più concrete di quanto non fossero risultate in sede di elaborazione della legge n. 153.

Così, rispetto alla legge n. 153, la legge n. 352 prevede un regime di aiuti agli investimenti sia delle singole aziende, sia a carattere collettivo, a condizioni di favore rispetto a quelle previste dalla legge n. 153; in particolare, la legge n. 352 stabilisce condizioni di maggiore vantaggio per le aziende i cui piani di sviluppo siano stati approvati proprio in conformità del disposto della legge n. 153: il che significa che la legge n. 352 istituisce delle vere e proprie differenziazioni fra le zone svantaggiate ed il resto. Per la prima volta, inoltre, la legge n. 352 afferma il principio dell'integrazione dei redditi, prevedendo una specifica indennità compensativa per gli imprenditori agricoli che si impegnino a rimanere sulla terra per almeno 5 anni; peraltro l'indennità compensativa viene concessa unicamente alle aziende aventi almeno tre ettari di terra (il che è valido sia per le aziende singole, sia per quelle associate, rispetto alle quali il parametro dei tre ettari dovrà discendere dal rapporto fra numero dei soci e quantità degli ettari complessivamente conferiti). Di grande rilievo, altresì, è il regime di eventuali finanziamenti disposto dalla legge n. 352 per la erogazione di aiuti ad investimenti collettivi per la produzione foraggera, per i pascoli e per la produzione zootecnica. Tuttavia il punto dove (come si diceva più sopra) si coglie tutta la portata innovativa della legge n. 352, è l'articolo 3 dove si prevede che gli aiuti devono uniformarsi ai piani di sviluppo socio-economici delle comunità montane e si sollecitano le Regioni alla istituzione dei consorzi, o dei comprensori di comuni - ovverosia di unità territoriali intermedie - nel caso che le comunità montane non esistano. È qui che quel

concetto di territorialità, rimasto in buona misura implicito nella legge n. 153 ed esplicitato soprattutto dalle Regioni in sede di recepimento, si manifesta in tutta la sua portata, quale fattore di un modo nuovo di amministrare i fenomeni economici e sociali, legato essenzialmente al metodo della programmazione. Il principio della territorialità, d'altra parte, si afferma anche nell'articolo 4 della legge n. 352, là dove si impegnano le Regioni e le Comunità montane alla creazione delle grandi infrastrutture collettive, sottraendo il recupero delle zone svantaggiate ad una visione puramente economica del problema. In una dimensione anche più vasta, tutto questo « disegno » che la legge n. 352 lascia chiaramente trasparire si afferma nella concezione delle politiche strutturali in agricoltura come strumento di allargamento della base produttiva, contrariamente a quelle tendenze al restringimento implicite nella legge n. 153, come effetto degli indirizzi discriminatori propri alle tre direttive comunitarie del 1972.

Non mancano, certamente, nella legge n. 352 anche aspetti negativi. Essa eredita, ad esempio, direttamente dalla direttiva 268 una filosofia che sembra propria di un po' tutt'e quattro le direttive: la messa a fuoco, cioè, di problemi strutturali centrali rispetto ai quali la strumentazione d'intervento risulta inadeguata quando non periferica. D'altronde, c'è da chiedersi (e questo argomento sarà più ampiamente dibattuto nella parte terza di questa Relazione generale) se le politiche strutturali possano essere esclusivamente attribuzione comunitaria, o se non siano compito comune con competenza specifica di ciascuna autorità nazionale anche in ragione delle sollecitazioni CEE. Analogamente, malgrado le aperture verso una impostazione territoriale dei problemi, la stessa legge n. 352 non riesce a vedere l'agricoltura di montagna in tutte le connessioni intersettoriali e territoriali. Ciò serve a spiegare, anche se solo in parte, la mancata integrazione della direttiva 268, e conseguentemente della legge n. 352 con provvedimenti (pure da lungo tempo allo studio) in tema di selvicoltura, di fo-

restazione: vale a dire a due valenze fondamentali ai fini di quella « combinazione delle risorse » che sembra poter costituire una delle scelte strategiche essenziali in relazione ad un rilancio agro-silvo-pastorale delle nostre zone interne.

Giova sottolineare, infine, non solo come mera constatazione di fatto (8), il maggior favore con cui le regioni meridionali guardano alla direttiva 268, rispetto alle altre tre. La questione non sta soltanto nelle condizioni geofisiche del Mezzogiorno: essa va più lontano, nella misura in cui la direttiva 159 e soprattutto

to la 160 sono estranee ad una economia agricola di sottosviluppo, ad una società — cioè — dove l'autoconsumo ha ripreso negli ultimi anni un'importanza probabilmente decisiva entro quel sistema di sussistenza che oggi garantisce la stagnazione socio-economica (e forse anche politica) del Mezzogiorno interno. Da un canto, dunque, la direttiva 268 potrebbe confluire nella stabilizzazione ed integrazione di un regime assistenziale, che di fatto caratterizza la permanenza di una certa aliquota di popolazione nell'osso del Mezzogiorno; dall'altro, riproduce un problema di territorialità, ovverosia di rapporti Nord/Sud, anche ad uno stadio più alto e generale di governo dell'economia, qual è pur sempre quello europeo.

(8) In proposito si vedano, nel Volume III, le relazioni degli Osservatori di economia agraria.

PAGINA BIANCA

PARTE TERZA

DALLE POLITICHE STRUTTURALI CEE
ALLE POLITICHE STRUTTURALI NAZIONALI

PAGINA BIANCA

CAPITOLO QUARTO

LA SITUAZIONE INTERNAZIONALE
E LE POLITICHE AGRARIE NAZIONALI1. *Il quadro generale.*

1. 1. La prima relazione al Parlamento del Ministero dell'agricoltura e delle foreste sullo stato di attuazione delle direttive comunitarie si colloca dentro una fase particolarmente delicata sia della situazione economica nazionale che di quella internazionale. La crisi economica internazionale ha determinato profonde modificazioni nel ruolo dell'agricoltura nei confronti degli altri settori produttivi, aggravando contraddizioni e squilibri del processo di integrazione dei sistemi agro-alimentari.

Nei confronti dell'agricoltura, oggi, va fatto un discorso che non parte né da una riscoperta acritica dell'agricoltura, né dal disconoscimento del ruolo dell'agricoltura nell'equilibrio generale del sistema economico: si tratta, piuttosto, di capire come anche nell'ambito di un declino forte, consistente del peso relativo dell'agricoltura in una economia industriale come quella italiana, il settore agricolo sia una componente importante di una qualunque strategia di sviluppo, a meno di non pensare ad un modello di sviluppo del tutto subordinato. Basti pensare anche indirettamente agli accordi mediterranei, che pongono un problema di rapporti col cosiddetto terzo mondo, cioè con paesi prevalentemente produttori di materie prime: o pensare ai rapporti internazionali, dove gli USA soprattutto fra il 1972-74 hanno giocato e tuttora giocano un ruolo strategico fondamentale nella misura in cui controllano l'offerta mondiale di alcune derivate alimentari.

La questione agraria — l'agricoltura — si pone oggi in Italia, a questo livello, non più su una posizione strettamente nazionale, ma su una posizione anche di rapporti internazionali, di rapporti tra mondo industrializzato e mondo in via di industrializzazione, tra mondo sviluppato e paesi produttori di materie prime.

1. 2. Agli inizi degli anni settanta il sistema economico occidentale entra in una profonda crisi di identità. Negli anni cinquanta e soprattutto in buona parte degli anni sessanta si era pensato ad un equilibrio dei paesi più avanzati fondamentalmente collegato ad una triade di condizioni di fondo, la cui permanenza nel tempo sembrava assicurata dalla capacità delle politiche di governo di garantire al mondo un assetto relativamente stabile sul piano economico, grazie ad un sistema internazionale in cui il ciclo economico sembrava essere stato riassorbito e ricondotto sotto il controllo delle autorità monetarie. La triade suddetta era basata su di:

a) una diffusa sensazione di sicurezza trasmessa dal sistema economico al cittadino medio della società occidentale rispetto ad un regime di quasi piena occupazione;

b) una spinta verso consumi privati a livelli sempre più alti, secondo un modello di vita associativa che sembra rispondente alle esigenze di una società di massa in grado appunto di massificare tutti i propri consumi: da quelli voluttuari a quelli culturali; in grado, quindi, di produrre fenomeni di consumismo sempre più « autonomi dai bisogni » che appaiono come il diretto corrispettivo della capacità di produrre di un sistema industriale a contenuto tecnologico sempre più elevato;

c) le eccedenze dell'offerta di manodopera sul mercato del lavoro rispetto alla capacità di domanda del sistema economico sembrano poter essere reintegrate essenzialmente da due processi: il primo è quello di una crescente terziarizzazione, cioè di una crescente espansione del lavoro « improduttivo » non a danno, ma anzi — sembrerebbe — a complemento dei settori direttamente produttivi. Il secondo processo è dato da una progressiva dilatazione della sfera d'intervento dello Stato nella mediazione dei conflitti sociali fra le varie classi: questa mediazione si espande in direzione dei settori più arretrati dal punto di vista della produttività — come l'agricoltura — e delle aree territoriali più periferiche — come, per l'Italia, il Mezzogiorno —, affermandosi come *welfare state*, vale a dire come politica assistenziale che non necessariamente assume la forma dell'assistenza diretta ed anzi incalza sempre più da vicino gli stessi settori produttivi, localizzandovi investimenti che — in realtà — concorrono alla regolamentazione dell'afflusso sul mercato del lavoro urbano di quote di forza lavoro eccedentarie, espulse dal settore primario.

Negli anni settanta i tre obiettivi fin qui considerati si palesano non più raggiungibili contemporaneamente: la spesa pubblica assume sempre più un carattere assistenziale che, comportando una forte pressione fiscale, sottrae risorse agli investimenti direttamente produttivi ed incide sul grado di realizzabilità dei due obiettivi rimanenti.

1. 3. L'economia italiana versava in una situazione critica già prima della crisi del petrolio. In Italia, infatti, quello che è il punto centrale di qualsiasi sistema economico — vale a dire la conciliazione dello sviluppo economico con la stabilità sociale — non è mai stato raggiunto. In effetti lo sviluppo economico della seconda metà degli anni cinquanta e della prima metà degli anni sessanta non ha trovato un corrispettivo sul piano sociale e su quello istituzionale. È su questi squilibri

strutturali che viene ad abbattersi verso la fine del 1973 lo scoppio della crisi del petrolio: il sistema nazionale si destabilizza in misura assai più grave rispetto ad altri paesi dell'Occidente (e della stessa CEE), sia sotto il profilo economico, sia sotto il profilo sociale e politico; e questa situazione si riflette drammaticamente sui tre campi dove l'Italia è maggiormente carente: la bilancia dei pagamenti, l'inflazione ed il disavanzo del bilancio dello Stato e delle Amministrazioni pubbliche. In questo contesto, il rincaro delle materie prime (che mette a nudo quelli che vengono definiti i limiti dello sviluppo) deteriora fortemente un quadro già di per sé critico.

L'Italia, infatti, ha un'economia profondamente integrata nell'economia internazionale e questo fattore incide profondamente sull'evoluzione del sistema. In pratica questa dipendenza strutturale dall'estero è connessa al fabbisogno di materie prime, di fonti di energia e, in misura sempre più alta, di prodotti alimentari. In questa situazione (ed anche la scelta della adesione alla Comunità economica europea va vista in questa chiave interpretativa) il paese cerca nello sviluppo dell'industria di trasformazione, sostenuto da grossi flussi di esportazioni, l'uscita di sicurezza rispetto ad una condizione di arretratezza tipica di un paese a struttura prevalentemente agricola.

1. 4. L'agricoltura italiana fra il 1955 e buona parte degli anni sessanta è travagliata da un massiccio esodo di forza lavoro (9): fra il 1951 ed il 1975 gli occupati in agricoltura passano da circa 8,5 milioni a meno di 3 milioni. Questo passaggio libera l'agricoltura da enormi eccedenze di lavoro, ma nello stesso tempo comporta un deterioramento della popolazione lavorativa nelle campagne, soprattutto a causa dell'invecchiamento delle forze di lavoro; nello stesso tempo aree, pur su-

(9) Per le caratteristiche salienti del mercato del lavoro agricolo italiano si veda il Capitolo I.

scettibili di processi di intensificazione produttiva, sono condizionate nella loro crescita da fenomeni di scarsità di manodopera. D'altra parte alla mobilità del fattore lavoro non corrisponde un'altrettanta mobilità delle strutture fondiarie ed aziendali: i processi di ristrutturazione (che pure vi sono e vengono massicciamente sostenuti dalla spesa pubblica) tendono a concentrare i progressi tecnici nelle zone più avanzate del paese, il che provoca una sempre maggiore marginalizzazione delle aree già in partenza meno dotate di risorse. Gli investimenti lordi in agricoltura nel periodo che va dal 1951 ai primi anni settanta segnano un andamento molto irregolare: per tutti gli anni cinquanta si registrano incrementi annui considerevoli e costanti (passando da 241 miliardi nel 1951 a 649 miliardi di lire - a prezzi 1963 - nel 1962); nel resto degli anni sessanta si ha una brusca caduta dell'investimento lordo, in termini reali, con un minimo di 538 miliardi di lire nel 1964; allo scadere degli anni sessanta si avverte una lieve ripresa, ma di breve momento, tanto che nella prima parte degli anni settanta si registra un sostanziale ristagno.

Nel complesso il progresso, che pure v'è stato nell'agricoltura italiana, non ha dato luogo ad una maggiore corrispondenza delle destinazioni produttive né alle vocazioni naturali dei suoli, né alle esigenze manifestatesi per effetto dell'evoluzione della domanda interna.

L'entrata dell'Italia nella CEE è condizionata dallo scambio che di fatto avviene con la Comunità stessa fra agricoltura ed industria: in campo industriale la Comunità si orienta verso indirizzi che ben si coniugano con l'esigenza dell'industria nazionale di svilupparsi attraverso le esportazioni in Europa; in agricoltura, invece, le politiche agrarie assumono una fisionomia nettamente protezionistica. La politica agraria comune implica un regime di prezzi medi che finiscono col rendere marginali tutte quelle realtà aziendali, le cui produzioni risultino per fattori naturali e storici men efficienti, decretandone l'emarginazione. Fra il 1960 ed il 1975 la superficie a cereali scende di 1300

mila ettari, quella delle patate di 200 mila, quella delle leguminose e in parte di alcuni ortaggi di 850 mila ettari. Né questi terreni - per lo più - vengono messi a nuove colture ed anzi sono generalmente abbandonati, o utilizzati precariamente. In effetti la politica di mercato attuata dalla CEE è contraddistinta sostanzialmente dal sostegno dei prezzi lattiero-caseari e dei cereali che favoriscono Paesi come la Francia e l'Olanda. Solo in parte tali misure protettive sono compensate, per l'Italia, da interventi a beneficio di tipiche produzioni mediterranee come il grano duro e l'olio di oliva; prodotti come gli agrumi, il vino e gli ortofrutticoli sono protetti solo in misura molto ridotta dalla CEE (10).

1. 5. Fra il 1972 ed il 1974, proprio a cavallo della crisi del petrolio, il mercato mondiale registra una improvvisa ed imprevista carestia di derrate alimentari. I due fenomeni si sovrappongono non solo in quanto rovesciano l'ottimismo di maniera, insisto nel mito dello sviluppo economico, ma anche in quanto manifestano dei « condizionamenti naturali » a quella che si riteneva l'illimitata capacità di sviluppo delle forze produttive. A parte la pesante influenza sul processo generale di inflazione, l'aumento dei prezzi del petrolio, da un canto, e dei prodotti alimentari, dall'altro, portano con sé pesanti effetti sul piano sociale. L'inflazione incide particolarmente sui redditi reali meno abbienti e ciò grava sul sistema redistributivo che i Paesi ad economia avanzata mettono in atto attraverso politiche sociali e fiscali: ne discende un incremento della spesa pubblica, il che, a sua volta, rende molto più problematico il controllo della inflazione attraverso le politiche fiscali.

È a questo punto che il *deficit* della bilancia agricolo-alimentare italiana comincia a manifestarsi in tutta la sua portata: nel 1950 dalla nostra agricoltura veniva

(10) Per un ampliamento di queste tematiche, cfr. Capitolo II della presente relazione, e particolarmente il punto 2.

l'88 per cento del nostro fabbisogno alimentare; ventisei anni dopo, il grado di « autosufficienza » si è ridotto al 61 per cento. È a questo punto che si riscopre anche in Italia il ruolo dell'agricoltura.

Nel quadro dell'economia occidentale — entro cui il caso italiano si colloca — l'Italia è l'anello debole della catena, in quanto non ha mai raggiunto la piena occupazione ed anzi si è portato avanti — assieme con lo sviluppo industriale del centro-nord — il sottosviluppo del Mezzogiorno. Nella parte più avanzata del Paese, i caratteri dello sviluppo sono sostanzialmente quelli propri al mondo occidentale: lo sviluppo è « trainato » dalle grandi imprese industriali, la cui dinamica è sostenuta dalle tecnologie « forti »; gli altri settori — a cominciare dall'agricoltura — cercano e trovano una evoluzione essenzialmente di adattamento, di fatto imposta dal settore economico dominante. Fra l'altro l'espulsione di manodopera dai settori (e dalle aree) più arretrati avviene non solo in ragione della capacità attrattiva delle grandi fabbriche, specie quelle manifatturiere, ma anche come conseguenza del tentativo dell'agricoltura di raggiungere più alti gradi di efficienza produttiva: il che comporta sostituzione del lavoro umano con quello delle macchine.

Dal punto di vista della distribuzione della popolazione italiana sul territorio, il corrispettivo di un tale processo di sviluppo e di una tale dinamica demografica è la struttura di tipo metropolitano, nel cui distretto sono concentrate le grandi industrie: le campagne si svuotano a favore delle città ed il Mezzogiorno a favore del Settentrione (o delle grandi *banlieues* urbano-produttive dell'Europa continentale).

1. 6. — Alla situazione di crisi dell'economia, il sistema produttivo e sociale italiano tende a reagire attraverso due processi opposti e simmetrici: da un canto, le lavorazioni di fabbrica si decentrano nelle campagne attraverso il lavoro a domicilio, così da ridurre i costi del lavoro e da aggirare i controlli sindacali; dall'altro canto, una parte dei componenti della

famiglia agricola è costretta a ricercare occupazioni integrative, specie nelle piccole fabbriche urbane, dando luogo al fenomeno del *part-time*. In questo quadro d'insieme le micro-aziende — sia quelle artigiano-industriali, sia quelle rurali — finiscono col rappresentare una specie di anello di congiunzione fra città e campagna.

Nel complesso le previsioni per il futuro sono che la situazione economica internazionale non consentirà per alcuni anni uno sviluppo a tassi alti come quelli del passato. In questo contesto si stanno già verificando fenomeni che mutano sensibilmente il quadro degli anni trascorsi: lo sviluppo non è più trascinato dalla grande impresa che lascia il posto alle fabbriche di piccole e medie dimensioni che risultano maggiormente governabili dal punto di vista della conflittualità sociale ed assicurano rese produttive spesso più alte. Le strutture industriali così ridimensionate — anche quando appartengano a grossi gruppi finanziari — hanno una maggiore mobilità nello spazio, e ciò permette la loro ubicazione in territori vicini a città medie.

Questa strategia della diffusione della fabbrica di piccole-medie dimensioni sul territorio comprende anche l'ipotesi di una attivazione di tutte le potenzialità sociali ed economiche locali, al fine di valutarne le capacità di modernizzazione. Ed ecco emergere, anche qui, il ruolo dell'agricoltura in una dimensione, forse nuova, di integrazione agro-industriale. La prospettiva, in definitiva, è quella della rivalutazione del mondo agricolo anche nelle sue zone marginali (o abbandonate) e l'obiettivo quello di dar vita a processi di modernizzazione, che siano il prodotto dell'immissione sul territorio di piccoli e medi impianti e della trasformazione dell'agricoltura anche attraverso la costruzione di archi lavorativi annui intersettoriali, che prevedono periodi di occupazione in agricoltura nella fase di prima conservazione e di commercializzazione dei prodotti agricoli e l'occupazione in fabbrica nelle fasi di trasformazione industriale.

Questa strategia — che è anche una linea di politica economica e sociale — im-

plica una forte capacità di coinvolgimento delle forze sociali, in quanto l'imprenditore sia privato, che pubblico, non può non cercare le sue alleanze negli ambienti locali; di qui le forme di mediazione che si profilano per la pluralità dei « soggetti industriali » (dalle Regioni e dagli enti locali fino ai sindacati) e gli spazi che si aprono a tutte le forme di associazionismo, entro un quadro di distribuzione del potere che sembra sollecitare forme sempre più consapevoli di partecipazione e, nello stesso tempo, di autonomia e di autogoverno.

2. — *Le scelte di fondo.*

Rispetto a tutto quanto finora scritto in questa Relazione si può assumere un duplice atteggiamento che costituisce sia in linea teorica che pratica un'alternativa. Si potrebbero, infatti, assumere le direttive comunitarie e le leggi nazionali e regionali di recepimento come « un dato di fatto », come un vincolo normativo ed istituzionale ed anche come un orientamento di politica agricola idoneo a risolvere i problemi della nostra agricoltura, per limitarsi ad un'operazione di revisione essenzialmente di natura tecnica che studi soltanto possibili miglioramenti, o aggiustamenti dei dispositivi e dei parametri di applicazione delle norme già in vigore. Questo campo di osservazione potrebbe essere esteso agli atti svolti negli altri Paesi della Comunità in aderenza alle direttive, tenendo sempre presente — peraltro — che la politica delle direttive è sempre soltanto un momento delle politiche di struttura dei vari Paesi.

Si potrebbero assumere, dentro questa ottica, le misure adottate — per esempio — in Francia in materia della direttiva comunitaria che concerne l'incoraggiamento alla cessazione dell'attività agricola ed alla destinazione della superficie agricola utilizzata a scopi di miglioramento delle strutture. Come oggetto di specifica osservazione si può assumere il fatto che, attraverso politiche di ringiovanimento degli operatori agricoli, in Francia si so-

no ristrutturati circa 10 milioni di ettari. Vediamo, ora, attraverso quali strumenti si è potuta realizzare una simile operazione. L'indennità di cessazione è stata applicata anche a quei coltivatori anziani che cedono il loro « potere » (il comando dell'azienda) ai figli o ai nipoti: in pratica, ciò significa che il « patriarca », che rinunzi ed accetti di essere esautorato nella totalità della conduzione aziendale, riceve una indennità aggiuntiva. Secondariamente, la politica di pensionamento non si applica dai 55 ai 65 anni, ma a partire dai 55 fino al termine della vita. In terzo luogo, l'indennità di cessazione si configura come un vitalizio, la pensione di vecchiaia essendo assunta come un privilegio dell'età, acquisito attraverso anni di lavoro. Ciò significa che allo scadere del sessantacinquesimo anno di età non si viene riassorbiti nel sistema pensionistico generale, in quanto la indennità di cessazione è un premio che dura tutta la vita. Applicando queste misure, la Francia ha innalzato intorno ai 16-17 ettari la dimensione media dei poderi, con 5-600 mila coltivatori diretti che richiedono l'indennità di cessazione. A questo punto è evidente che la direttiva n. 160, o meglio l'attuazione dei provvedimenti nazionali che l'hanno preceduta è divenuta in Francia un fatto di struttura.

Sempre restando in tema di direttiva n. 160 si potrebbe, altresì, pensare a misure che incentivino la mobilità fondiaria. Certamente la lira oggi non ha più il valore di quando fu presentato il *Memo-randum* Mansholt del 1968, ed è divenuto quindi sempre più difficile per il coltivatore diretto staccarsi dalla propria terra. Ma nulla vieterebbe di aumentare gli incentivi previsti dalla 160: si potrebbe, ad esempio, stabilire che le terre date in affitto sulla base della legge n. 153 ricadano sotto un regime legale diverso da quello normale. Del resto si è vissuto e si continua a vivere, in Italia in un regime controllato dei fitti urbani, niente sembra ostare a che si dia luogo ad un particolare regime dei fitti rustici.

Si può, ora, analizzare in tutte le sue implicazioni il primo termine dell'alternativa posta in questo paragrafo: ove si decida di andare fino in fondo nell'applicazione delle direttive comunitarie, occorre portarle ad una concreta capacità di incidenza sulla realtà agricola italiana. Nessuno obbliga a fare della politica dell'indennità di cessazione il punto nodale delle politiche agrarie di governo, ma se si vuole che tale strumento vada applicato, allora bisogna introdurre degli accorgimenti: l'indennità deve divenire vitalizia, non può essere limitata alla fascia di età dai 55 ai 65 anni, va estesa probabilmente a tutte quelle situazioni in cui le aziende non muoiono, ma attuano al loro interno una successione da titolare vecchio a titolare giovane (quest'ultima soluzione non dovrebbe incontrare troppe obiezioni, in quanto non provoca né emarginazione sociale, né perdita di produzione).

Ovviamente questo tipo di accorgimenti potrebbe essere criticato sotto il profilo dell'assistenzialismo, poiché è vero che si tratta di misure che comportano nuovi pagamenti di pensioni con tutto quel che segue. A tale critica, d'altronde, si potrebbe rispondere che un prezzo lo si deve pure pagare, ove si voglia attuare un ingrandimento delle aziende e lo si voglia attuare in termini economici. Finora le critiche mosse alle politiche di incremento della proprietà coltivatrice sono partite dalla constatazione che esse facevano lievitare i prezzi della terra. Tuttavia, se si intende contenere questa spinta al rialzo del mercato fondiario, una delle strategie possibili è appunto quella che passa attraverso il prepensionamento per aumentare l'offerta di terra e ridurre conseguentemente la spinta al rialzo dei prezzi.

In definitiva, il discorso sulla direttiva n. 160 — entro un certo schema di riferimento, che punti sull'adozione delle direttive come strumenti appropriati ad una politica delle strutture — andrebbe ripreso nella consapevolezza che non si è più nel 1968, quando la lira e le altre monete europee erano abbastanza stabili,

ma che si è — invece — in un periodo di inflazione, contraddistinto da una crisi profonda dei valori monetari.

Fin qui il primo termine dell'alternativa. L'altro termine parte da considerazioni d'ordine generale per arrivare a misure specifiche d'intervento. Proprio la direttiva n. 160 si presta ad un discorso di fondo sulla società rurale, oggi, in Italia, sulla crisi dei valori che sembra travagliare le politiche economiche tradizionali, sul ruolo che l'agricoltura può rivestire in una fase di riagggregazione del sistema sociale ed economico. L'attuale periodo storico è caratterizzato da una crisi del modello di sviluppo economico finora perseguito dalle società occidentali e forse non soltanto da queste. D'altra parte si è anche in un momento di stallo delle politiche assistenziali in agricoltura, che altro non esprimevano se non un bisogno dello Stato di appianare i dislivelli dell'agricoltura rispetto agli altri settori, di sanare gli squilibri interni al settore agricolo, di mantenere una certa stabilità sociale di pari passo con l'esigenza di non oltrepassare una certa soglia nei rapporti demografici fra campagna e città, fra monte e pianura. Tali politiche hanno funzionato negli anni passati come strumento di contenimento della forza di lavoro nei luoghi d'origine di regolamentazione di quello che è stato definito l'esercito di riserva per lo sviluppo ulteriore del sistema urbano-industriale.

Oggi si può tranquillamente affermare che, se la premessa di quelle politiche assistenziali era la prospettiva di una continuità lineare e progressiva dello sviluppo industriale alla luce della crisi internazionale di questi anni, tale presupposto ha perso valore: le politiche assistenziali, dunque, non servono più a garantire processi di sviluppo in altri settori e diventano sempre più spesa pubblica diretta a meri fini di sussistenza e di gestione « politica » di aliquote crescenti di popolazione. Nello stesso tempo sono aumentati non solo i luoghi di localizzazione della spesa pubblica assistenziale, ma anche i settori dove tale spesa si localizza: non più, quindi, solo le campagne, ma anche

le città, non più la sola agricoltura, ma anche il terziario e perfino l'industria dove opera appunto uno strumento specifico quale la Cassa integrazione. A ciò bisogna aggiungere che lo Stato assistenziale non si limita più a soccorrere determinate categorie sociali (le classi povere, per così dire), ma va estendendo la sua azione a tutti i ceti e gli strati sociali: certe politiche dei prezzi in agricoltura, ad esempio, favoriscono essenzialmente la grande impresa; allo stesso modo certe misure di incentivazione e di sostegno nel settore industriale attivate dallo Stato con una sempre maggiore partecipazione diretta o indiretta al finanziamento della grande impresa (fondi di dotazione, incentivi a fondo perduto, esenzioni fiscali, fiscalizzazione degli oneri sociali ecc.) rientrano negli investimenti improduttivi e, quindi, nella categoria delle politiche assistenziali.

Negli anni passati, anche in Italia si sono lasciate cadere molte risorse non ritenendole sufficientemente produttive, comunque non ritenendole capaci di promuovere « quello sviluppo » avvertito in termini essenzialmente, ed anzi esclusivamente, economicisti. Per cui il mito dello sviluppo economico ha portato all'abbandono di interi settori di economia, di intere zone di società e di territorio, di intere aree culturali e così via. C'è da chiedersi, alla luce della depressione che affligge buona parte del mondo occidentale, se non sia il caso di abbandonare una visione così ristretta dello sviluppo.

In questo contesto l'agricoltura va riconsiderata come luogo di determinate « opportunità », che non sono più soltanto di natura economica, né sono apprezzabili esclusivamente in termini monetari, ma si estendono ai fenomeni culturali, sociali, territoriali, ambientali, ecologici. L'agricoltura va, dunque, assunta non solo nelle sue funzioni produttive (che pure restano fondamentali), ma bensì nell'interesse dei rapporti sociali ed economici che ad essa fanno capo. Un nuovo modello di sviluppo economico non potrà nascere se non si saranno rivalutate tutte queste implicazioni, tutti questi rapporti fra il

sociale e l'economico che sono stati risolti immancabilmente a pro dell'economico degli anni cinquanta e sessanta. Ad esempio, l'agricoltura si fa ormai carico di una certa azione di difesa e di tutela delle risorse naturali e ambientali: questi servizi che l'agricoltura rende alla società, al Paese, non sono oggetto di contrattazione sul mercato e non hanno un prezzo specifico, benché siano indispensabili ad una società civile e benché la società civile abbia dimostrato di essere assai sensibile a questi problemi. Per riconoscere dei valori all'agricoltura i vecchi parametri — in ultima analisi — non sono più utilizzabili; se, però, si assume il ruolo nuovo dell'agricoltura dentro una concezione dello sviluppo economico, che non sia più solo caratterizzata dal principio del *benessere* (inteso sostanzialmente come sviluppo quasi illimitato dei consumi), ma piuttosto dal criterio della « qualità della vita » (per usare due concetti che sembrano ormai fra loro antitetici), a quel punto la funzione dell'agricoltura esce dalla diatriba ormai vecchissima che ha caratterizzato il dibattito sulla « questione agraria » negli anni cinquanta-sessanta: minore o uguale produttività del settore agricolo rispetto ad altri settori, minore o uguale attitudine dell'agricoltura a divenire un settore in ogni senso di « tipo capitalistico » e così via, per riassumere un valore nello stesso tempo economico e sociale che è del tutto diverso da quello passato.

A questo punto del discorso si può ritornare ai termini dell'alternativa posta in principio del paragrafo. Da un canto, una delle vie possibili per un esame di fondo delle direttive in relazione alle politiche delle strutture è quella che fa capo ad una revisione — per così dire — tecnica delle misure comunitarie. Oggetto di questa parte terza della Relazione generale diverrebbe, allora, la puntualizzazione degli strumenti messi a disposizione dalle direttive. In altri termini, da questo punto di vista, la relazione si limiterebbe al solo dibattito sulle direttive e

sulla capacità delle politiche comunitarie di essere o di divenire politiche strutturali *tout-court*.

Dall'altro canto, invece, il punto di partenza non è dato dalle direttive (che sono, comunque, l'oggetto centrale della Relazione generale) e della loro perfezionabilità, ma bensì dall'analisi delle difficoltà in cui si dibatte l'agricoltura italiana, dalla scarsa per non dire nulla possibilità di applicazione di buona parte delle misure comunitarie alla realtà agricola nazionale, dalla necessità — quindi — di partire da una proposta di revisione delle direttive. Questo progetto potrebbe andare dalla loro messa in mora, in vista di un nuovo e più elevato stadio di elaborazione, da un canto, ad un'azione precisa ed attenta d'inserimento delle direttive entro una diversa e più aggiornata strategia dell'intervento pubblico in agricoltura.

In effetti l'alternativa è più apparente che reale. Se si dà per scontato che le politiche agrarie nel nostro Paese raramente hanno assunto la natura di politiche strutturali e se, peraltro, si accetta il carattere strutturale che le direttive fin dagli inizi hanno inteso rivestire, il punto sarà di individuare quelle operazioni di revisione (che nulla impedisce si traducano nelle operazioni tecniche previste dal primo termine dell'alternativa), che consentano alla normativa discendente dalle direttive di divenire uno dei momenti di articolazione di una nuova politica strutturale per l'agricoltura italiana. Il che significa, in breve, che la priorità va concessa alle politiche strutturali nazionali, poiché di esse può far parte la strumentazione normativa delle direttive (e non viceversa).

Del resto, la Relazione nelle sue due parti precedenti si è sforzata di dimostrare quali siano le antinomie profonde che corrono fra indirizzi comunitari e realtà agricola del nostro Paese. Ciò non vuol dire che le direttive vadano rifiutate o accantonate, ma piuttosto che esse vanno adattate alle nostre esigenze, nella consapevolezza — fra l'altro — della crisi profonda che nel nostro Paese attraversa il rapporto società/economia e, di conse-

guenza, lo Stato e nelle mutate funzioni che oggi sembrano essere attribuite alla agricoltura ai fini della definizione di un nuovo modello di sviluppo. In questo senso, proprio la direttiva 160 si presta ad un discorso chiarificatore, soprattutto per quella parte di essa che tende ad incentivare i fenomeni di prepensionamento. C'è da chiedersi, infatti, se lo Stato (magari con l'aiuto della CEE) possa sopportare il crescente trasferimento di mezzi finanziari, cioè dei sussidi ai settori sociali marginali. Tale impossibilità dell'organizzazione statale discende — fra l'altro — anche dai costi delle politiche assistenziali. In definitiva, dinanzi all'estendersi di zone sempre più vaste e sempre più specifiche di conflittualità sociale e di sussistenza economica (le sacche di marginalità giovanile, femminile, senile; le aree urbane e territoriali particolarmente depresse), lo Stato non può non ricorrere all'assistenza come strumento di pacificazione e di pianificazione sociale. Ma da ciò consegue ineluttabilmente che l'inflazione raggiunga i ritmi che ha raggiunto nella società occidentale in questi ultimi anni.

La direttiva 160, in breve, non è messa in forse nella sua applicazione alla realtà italiana soltanto dai motivi esposti nella parte seconda di questa relazione (stati di precarietà che irrigidiscono il regime fondiario e la mobilità dei terreni) inducendo gli anziani a permanere nel possesso della terra come garanzia economica e sociale, ma anche da una nuova prospettiva delle politiche economiche in genere e delle politiche agrarie in particolare: una prospettiva, che recuperi lo Stato alle sue funzioni di promozione e di controllo, sottraendolo progressivamente ai suoi compiti di supplenza erogativa (di redditi e di servizi) a fini d'assistenza.

3. — *Le politiche agrarie di breve e di lungo periodo.*

3. 1. Una concezione moderna della politica economica generale e, quindi, della politica agraria distingue fra finalità di lungo e di breve periodo. L'impostazione di una politica agraria deve soprattutto

tenere di vista gli obiettivi di lungo periodo ed il ruolo da riservare all'agricoltura nei tempi lunghi. Se errore è stato commesso nelle politiche economiche del nostro Paese, e non solo negli ultimi 20-30 anni, ma in un periodo storico anche più lungo, è stato quello di negare il ruolo che l'agricoltura poteva avere nello sviluppo economico generale. Quando si parla di politiche delle direttive si parla di politica delle strutture, cioè si parla di una politica per definizione di lungo periodo.

Tuttavia in una relazione sullo stato dell'agricoltura non si può prescindere dal ruolo che la politica agraria può giocare anche nel tempo breve. La logica delle direttive, essendo (come già detto) una logica tipicamente di lungo periodo, non considera la possibilità che questo settore ha di contribuire al raggiungimento di quegli obiettivi economici generali che la congiuntura rende oggi indispensabili ed urgenti. Rispetto a tali finalità l'agricoltura ha una funzione da esercitare e quindi riveste un ruolo diverso da quello attribuitole dalla « filosofia mansholtiana », la quale sembra in parte obsoleta e parzialmente fuori della realtà storica attuale.

Tale ruolo va individuato riqualficando la politica agraria secondo gli obiettivi fondamentali della politica economica generale di breve periodo. Questi ultimi sono in sostanza riconducibili alle esigenze di tutela dei livelli di occupazione, di controllo del livello generale dei prezzi, e di contenimento del deficit della bilancia dei pagamenti. Una riqualficazione in tal senso della politica agraria, e una conseguente utilizzazione del settore nella manovra anticongiunturale, presuppone l'individuazione di provvedimenti di politica agraria di periodo breve e la temporanea subordinazione a questi degli altri provvedimenti che mirano invece alla ristrutturazione del settore.

E, dunque, in quest'ottica più generale che vanno viste le politiche agrarie di breve periodo. Per quanto riguarda la tutela dei livelli di occupazione, appare evidente come a questo settore vada in que-

sto momento restituito il compito di trattenere, in maniera economicamente e socialmente accettabile, una forza di lavoro che altrimenti non troverebbe assorbimento nella restante parte dell'economia. Meno riconosciuta è, invece, la capacità dell'agricoltura di sostenere l'occupazione negli altri settori con i quali essa è in contatto, accrescendo la propria domanda nei confronti delle loro produzioni. Ci si riferisce, qui, alla domanda agricola dei beni di investimento e dei mezzi tecnici che, come è noto, è rivolta prevalentemente verso il settore alimentare, chimico, meccanico; ossia verso settori che sono tradizionalmente considerati « portanti » all'interno del nostro sistema economico, ed ai quali si guarda di solito come a quelli maggiormente capaci di avviare una nuova, più produttiva fase della nostra congiuntura. La domanda agricola nei riguardi di questi settori è oggi indubbiamente imponente, e alcune recenti esperienze sembrerebbero dimostrare che i suoi livelli possono essere rapidamente modificati da una accorta ed appropriata azione politica, la quale in tal modo raggiungerebbe sia degli obiettivi interni di ristrutturazione del settore, che degli immediati obiettivi di sostegno dell'occupazione negli altri settori che la riforniscono. Una politica anticongiunturale non può trascurare il fatto che esiste una domanda di beni d'investimento da parte del settore agricolo, che è una domanda che reagisce nel giro di pochi mesi (come, ad esempio, nel settore dei mezzi meccanici).

La funzione dell'agricoltura nei riguardi del controllo del livello generale dei prezzi è, oggi, assai più di prima riconosciuta. Le forme più recenti della nostra politica agraria traggono origine proprio dall'esplicito riconoscimento di tale funzione. Tuttavia le esigenze del Paese sembrano richiedere una attenzione assai maggiore ai meccanismi di formazione e di evoluzione dei prezzi agricoli, e alle loro influenze sui prezzi al consumo, per quanto riguarda tanto i loro livelli assoluti quanto la loro stabilità. In altre parole, un'azione pubblica più diretta sembrereb-

be essere in linea con quelle che sono le esigenze concrete di questo momento. È chiaro che l'inflazione non è determinata se non marginalmente dal settore agricolo, il quale, però, ha un suo ruolo, in materia, in quanto il contenimento del prezzo dei prodotti agricoli può incidere sul controllo dell'inflazione.

Ampi riconoscimenti, ma anche profonde perplessità suscita il tema dell'influenza dell'agricoltura sulla bilancia dei pagamenti, mediante la possibilità di ridurre il *deficit* oggi esistente nella bilancia commerciale alimentare (problema del « Piano agricolo alimentare »). La bilancia commerciale ben difficilmente potrà essere messa in pareggio dalla nostra agricoltura; però che le importazioni agricole pesino sul nostro *deficit* è dimostrato dal fatto che si sta cercando di influenzare sia la domanda sia l'offerta interna in agricoltura.

C'è, infine, tutta una problematica di breve periodo la quale, di fatto, viene affrontata contrabbandando delle misure di politica economica di breve periodo per misure di politica agraria di lungo periodo. Certi provvedimenti di politica economica sono provvedimenti che hanno influenza a breve sull'economia e che, pertanto, hanno influenza a breve, pure nel settore agricolo.

3.2. Come già si è rilevato, la tematica più aperta è quella della bilancia dei pagamenti. È difficile, infatti, sostenere che l'agricoltura possa avere un ruolo risolutivo sul controllo del livello generale dei prezzi in una situazione economica fortemente integrata come quella italiana così capace di importare inflazione per altra via. Né si può parlare di pareggio della bilancia dei pagamenti, ma più che altro di contenimento del *deficit* che per varie ragioni (compreso l'indebitamento con l'estero) ancora per qualche tempo costituirà un grosso peso per l'economia italiana.

Tuttavia l'argomento non può essere liquidato così sommariamente, in quanto si corre un obiettivo pericolo quando si introduca un rapporto d'ordine derivato

fra il *deficit* della bilancia dei pagamenti e la politica agraria. E questo per molte ragioni di tipo concreto, ma anche e soprattutto per una d'ordine logico: il *deficit* della bilancia dei pagamenti è sempre, in un'economia che non sia un'economia assistita, un fatto congiunturale di breve e di medio-breve periodo. Le modificazioni che si introducono nell'agricoltura sono sempre, necessariamente, modificazioni strutturali di medio, o medio-lungo periodo: il che produce sfasature temporali estremamente gravi. Si può dar luogo, cioè, ad una politica agraria che tenda a far fronte a delle situazioni congiunturali, ma che poi - di fatto - si prolunghi nel tempo al punto da apparire sfasata quando la vicenda congiunturale si sia successivamente invertita. D'altra parte occorre stare attenti al fatto che il rapporto fra bilancia dei pagamenti e politica agraria non divenga una forma soltanto più sofisticata di « battaglia del grano ». Si è, infatti, ad un passo da una concezione se non autarchica, perlomeno di chiusura dei mercati nei confronti dei flussi dall'estero.

3.3. Il problema, a questo punto, rischia di essere più formale che sostanziale. Non c'è dubbio che le politiche agrarie sono, di norma, politiche a lungo periodo. Tuttavia entro questi tempi lunghi si possono distinguere vari stadi di intervento. In altre parole, le misure a breve periodo in agricoltura si giustificano essenzialmente se concepite e manovrate in vista di obiettivi a lungo termine.

Qualsiasi politica di lunga durata ha delle implicazioni d'ordine congiunturale. Così il problema della bilancia dei pagamenti per la parte agricola pone il problema di produrre di più entro il minor tempo possibile. Da ciò discendono ripercussioni sull'uso dei mezzi finanziari disponibili, sulle aree territoriali da investire prioritariamente, sulle risorse presenti (terra e strutture produttive, capitali fissi sociali e capitali umani). Un certo legame, dunque, esiste in termini di effetti e di derivazioni di problemi. In agricoltura, come in qualsiasi altro set-

tore d'attività economica, il problema va impostato in termini di uso ottimale delle risorse, non trascurando — quindi — il vincolo della bilancia dei pagamenti.

In ultima analisi, pertanto, anche il discorso della bilancia dei pagamenti ha aspetti di breve periodo, nel senso che si possono controllare — ad esempio — le importazioni, o si possono ridurre i consumi privilegiando temporaneamente forme di autosufficienza. È chiaro, tuttavia, che i discorsi di una diversa quantità e qualità dell'offerta, di un suo cambiamento strutturale ed anche di una differente manovra degli investimenti richiedono politiche di lungo periodo.

Un punto, per finire, giova sottolineare: che quando si distinguono politiche agrarie a breve da politiche agrarie a lungo periodo, oppure quando si riconosce che le politiche a lungo possono effettivamente trovare parziale attuazione nella congiuntura purché ispirate a prospettive di lungo momento: in tutti questi casi, comunque, si esclude la possibilità di un ritorno alla politica — come si suol dire — dei « due tempi ». Quella che è da garantire ad ogni costo, infatti, è l'unità di concezione e di prassi implicita in qualsiasi politica economica di tipo strutturale e tanto più in un settore come l'agricoltura dove le politiche dei due tempi hanno finito col divenire sinonimi di rinvio d'ogni autentica (e, quindi, non transitoria) soluzione.

CAPITOLO QUINTO

ALCUNI NODI DELL'AGRICOLTURA ITALIANA.

1. — *Direttive comunitarie e strutture socio-economiche dell'agricoltura italiana.*

1. 1. Se si vuole compiere un passo in avanti nell'esame comparato delle esigenze della nostra agricoltura e delle risposte che a tali esigenze ha dato la Comunità economica europea in termini di politiche di struttura, ovvero in termini di diret-

tive, occorre ora scendere in alcuni dettagli per analizzare le contraddizioni esistenti ed avviare un primo ragionamento su alcune proposte di revisione delle direttive stesse.

1. 2. In primo luogo, il ruolo sociale della nostra agricoltura ed i processi di osmosi in termini di unità lavorative con gli altri settori. La frazione dell'occupazione in agricoltura, in Italia, è diminuita costantemente dal 1950 ad oggi; di contro sono aumentate le quote percentuali degli addetti alla industria ed alle attività terziarie. Fra il 1951 ed il 1962 l'occupazione in agricoltura è passata dal 45 per cento circa al 29 per cento, continuando poi a decrescere ininterrottamente nel corso degli anni sessanta fino al 17 per cento del 1972, ed al circa 15 per cento odierno. Per altro, negli ultimi anni, all'esodo delle forze di lavoro dal settore agricolo non ha corrisposto una domanda di lavoro nel settore industriale capace di impiegare appieno i lavoratori espulsi dai campi.

Se si considera, poi, il grado di partecipazione dei settori al processo di formazione del prodotto interno lordo (al costo dei fattori), ossia la quota di valore aggiunto prodotta dall'agricoltura fra il 1951 ed il 1976, si deduce che — nel corso dello sviluppo — la partecipazione del settore agricolo si è ridotta costantemente passando dal 20.0 per cento nel 1951, al 14.3 per cento del 1962, per ridursi ulteriormente lungo gli anni sessanta fino a circa l'8 per cento del totale nel 1976.

In altri termini, si è ripetuto in Italia ciò che è accaduto in altri Paesi che hanno avuto uno sviluppo economico precedentemente al nostro: l'agricoltura non può tener testa ai ritmi degli altri settori produttivi e l'industria è divenuto il settore tirante dell'intero sistema economico. Col tempo, anzi, l'agricoltura ha teso a divenire un settore rifugio per la forza lavoro che non trova sbocchi occupazionali nel settore « moderno ». In un processo di questo tipo, l'agricoltura non si è comportata diversamente dall'altro settore rifugio, il terziario, che però nel sistema economico italiano presenta profonde anomalie in

relazione al peso quasi decisivo assunto nella produzione e soprattutto nella distribuzione del reddito. È successo, pertanto, che quando la domanda industriale di forza lavoro ha subito periodi di ristagno, e quando — di conseguenza — le grandi correnti migratorie dal Sud verso il Nord e dal versante orientale del settentrione verso quello centro-occidentale si sono arrestate, la manodopera eccedentaria in agricoltura sia passata direttamente al terziario, trasferendosi dalle campagne alle città capoluoghi di provincia.

1. 3. In questi anni la dinamica del valore aggiunto del sistema agro-alimentare è stata — in termini monetari — molto forte: tuttavia una quota sempre minore di questo è andata a vantaggio degli agricoltori nel loro complesso, mentre i maggiori beneficiari sono stati gli operatori commerciali che hanno goduto dell'attribuzione di quote di valore aggiunto forse senza uguali in Europa.

Tutto ciò induce a riflettere su quelle che possono essere delle linee di politica agraria nel nostro Paese. Non c'è dubbio che l'agricoltura italiana usufruisca di sovrappiù, prodotti da altri settori di attività economica, attraverso trasferimenti di redditi operati dai poteri pubblici. Nello stesso tempo, però, paradossalmente il settore agricolo (all'interno dei suoi processi di produzione e nel contesto del sistema agro-alimentare cui dà luogo) trasferisce finanziamenti al settore industriale ed a quello terziario, di cui subisce la dominanza. Questo processo di alimentazione in termini di attribuzione di valore aggiunto va a favorire non solo certe strutture produttive (industriali e terziarie), ma anche i comparti territoriali in cui tali strutture produttive sono localizzate, per cui v'è un flusso di risorse monetarie dalle aree rurali verso quelle — industrializzate o terziarizzate — delle città.

Questa fenomenologia invita ad alcune considerazioni sui possibili modelli di integrazione industriale da parte della realtà rurale. A questo punto della storia nazionale appare necessario mantenere un grado abbastanza alto di occupazione in

agricoltura, attraverso misure intese ad avvantaggiare le zone rurali. Occorre, dunque, portare l'industrializzazione dei prodotti agricoli nelle campagne; ma proprio una linea politica di questo genere propone con forza il problema dei legami fra produzione agricola, industria alimentare e settore distributivo. In questa prospettiva ancora l'unica forma istituzionale che possa garantire all'agricoltura l'attribuzione di una quota soddisfacente di valore aggiunto è costituita dalle cooperative di secondo e terzo grado. E tuttavia neppure l'industrializzazione decentrata nelle campagne riuscirà a risolvere i problemi occupazionali propri della società rurale, se non si sarà pensato a forme di occupazione in settori collaterali, posti al di fuori dell'agricoltura, ma capaci di coinvolgere interi nuclei familiari e soprattutto di impiegare il lavoro femminile che tende a perdere di peso nella misura stessa in cui si espande l'area capitalistica dell'agricoltura. Entro questo quadro, un ruolo non secondario — perlomeno in via di ipotesi — potrà essere attribuito a quegli enti elettivi territoriali che si ergono a rappresentanti degli interessi agricoli (a cominciare dalle Comunità montane): in ogni caso è il prodursi di nuove forme istituzionali ed organizzative, in corrispondenza del costituirsi di possibili iniziative nel settore della trasformazione e della commercializzazione dei prodotti agro-alimentari, che sembra poter garantire — in prospettiva — all'agricoltura una maggiore partecipazione, se non un ruolo egemone, nel ciclo produttivo che pure da essa prende vita.

1. 4. Il problema dei rapporti fra agricoltura ed industria appare — dunque — sempre più centrale rispetto alla questione agraria sia a livello italiano che a livello internazionale. La centralità di tale rapporto ha modificato profondamente il ruolo dell'agricoltura: ancora pochi anni fa la questione agraria aveva come suo centro il rapporto fra il produttore agricolo e la terra, vale a dire il rapporto fondiario. Gli sviluppi che la centralità del binomio agricoltura-industria sta acquistando, mutano anche i termini della

questione sociale del mondo agricolo, in quanto gli agricoltori in genere, ma specialmente i piccoli produttori, i contadini, sono soggetti a forme di condizionamento e ad un tipo di sudditanza forse addirittura peggiori di quelli propri alla società rurale tradizionale. Inoltre, con la stabilizzazione ed il consolidamento di tali rapporti, più che ad uno sviluppo agricolo si va incontro ad uno sviluppo dell'industria a danno dell'agricoltura: questo secondo elemento di giudizio risulta tanto più importante, quando si tenga conto che di fatto l'industria può apportare all'agricoltura finanziamenti, progresso tecnico, razionalità organizzativa. Ciò significa che l'affermazione di un rapporto di egemonia da parte dell'industria alimentare nei confronti delle strutture agricole portanti, non solo potrebbe non apportare alla produzione agricola quei benefici che pure risultano fondamentali nell'attuale stato di *deficit* agro-alimentare, ma che addirittura l'agricoltura — anche per una sorta di rifiuto di un ruolo subalterno — non riesca ad avere con l'industria rapporti in grado di promuovere il proprio sviluppo produttivo.

2. — *Le interdipendenze fra agricoltura e industria.*

2. 1. I rapporti fra agricoltura e industria costituiscono il punto focale della problematica dell'agricoltura moderna nel suo complesso. In questo senso l'orizzonte di tali rapporti non si ferma all'industria alimentare, ma si estende pure a quella produttrice di mezzi tecnici e di beni di investimento per l'agricoltura. La funzione dell'agricoltura si è, infatti, negli ultimi anni dilatata all'interno del sistema economico nazionale, in quanto il settore agricolo è divenuto un importante mercato di vendita dei prodotti industriali. In breve, l'agricoltura (compresa silvicoltura e pesca) ha compiuto nel 1976 investimenti fissi per circa 2340 miliardi di lire correnti (di cui quasi la metà per macchine, mezzi di trasporto, attrezzature varie)

mentre le spese correnti hanno assorbito una cifra pari a 4470 miliardi circa.

Questo rapporto complessivo dell'agricoltura con l'industria e con i servizi ha una portata su cui i pubblici poteri non hanno ancora sufficientemente concentrato la loro attenzione (ed in questo senso pare di ravvisare un certo ritardo di analisi anche delle organizzazioni di categoria). Il problema, dunque, della capacità di attivazione del settore agricolo assunto nella sua globalità non si risolve né attraverso un'analisi dell'agricoltura in sé e per sé, né attraverso la ristretta osservazione del rapporto agricoltura-industria alimentare. È in atto, insomma, quello che da alcune parti viene definito come un « processo di modernizzazione » della agricoltura (per lo meno nella parte più avanzata di tale settore).

Posta in altri termini, la questione riguarda il fatto che l'agricoltura, in quelle aree di maggiore e più qualificato sviluppo che porta al suo interno, all'atto di adottare nuove tecniche produttive, assume anche un uso relativamente più intenso di fattori della produzione acquisiti presso altri settori. Contemporaneamente si sono consolidati i rapporti e la connessione fra l'agricoltura e quei settori dai quali essa acquista mezzi tecnici e beni di investimento ed ai quali essa trasmette beni da trasformare. In questo senso si può dire che esista una crescente interdipendenza ed una crescente integrazione fra agricoltura e sistema economico nazionale, malgrado gli ostacoli frapposti dalla mediazione commerciale per quei prodotti destinati direttamente al mercato finale.

In parallelo si può dire che il settore agricolo ha assunto un ruolo di primaria portata in quanto mercato di prodotti industriali: in questa dimensione lo sviluppo agricolo appare addirittura in condizione di sostenere un analogo processo di sviluppo in industrie produttrici degli *input* di cui l'agricoltura abbisogna. È appunto questo complesso intreccio di fattori tecnico-economici che ha indotto alcuni studiosi a definire il complesso di attività produttive di cui l'agri-

coltura è il centro con il termine di *agribusiness*.

2. 2. In questo contesto si impongono due osservazioni d'ordine generale. La prima è che, senza le misure auspiccate in precedenza da questa Relazione, l'*agribusiness* verrebbe in Italia gestito dall'industria, con un controllo del mercato nazionale ed internazionale che sfuggirebbe (come di fatto succede già oggi) all'agricoltura ed agli agricoltori, diversamente da quello che accade in altri paesi industrializzati. Questo processo è tanto più pericoloso per l'Italia, in quanto massiccia è la penetrazione delle multinazionali straniere nel settore dell'industria alimentare. La seconda osservazione riguarda la localizzazione essenzialmente centro-settentrionale sia dell'industria produttrice di mezzi tecnici per l'agricoltura, sia della industria alimentare. Ciò squilibra ancora maggiormente l'agricoltura del Mezzogiorno e la subordina ad un potere espresso dall'esterno. Nello stesso tempo l'esame di tutta questa fenomenologia porta a pensare che le politiche agrarie debbano ormai prendere in considerazione non solo i fenomeni propri dell'agricoltura (nella diversità delle capacità produttive dei vari strati d'aziende, nella distribuzione territoriale delle sue risorse, nella maggiore o minore sua adeguatezza alla domanda di mercato ecc. ecc.), ma anche l'*agribusiness* nel suo insieme: nell'intreccio dei rapporti fra agricoltura e mercato, fra agricoltura e industria.

Quanto all'industria vera e propria, risulta oggi l'unico settore produttivo acquirente di beni intermedi provenienti dall'agricoltura. In questo senso appare l'unico settore capace di attivare l'agricoltura in maniera diretta ed in misura rilevante. Inoltre il settore dell'industria alimentare sembra possedere un alto coefficiente di attivazione rispetto all'intero sistema produttivo nazionale. Malgrado queste sue caratteristiche, l'industria alimentare non ha avuto in Italia, in questi ultimi decenni, uno sviluppo adeguato; ciò non ha impedito che essa subisse una rilevante ristrutturazione, nel periodo più recente, per ef-

fetto dell'intervento diretto del grosso capitale finanziario italiano, sia privato che pubblico, e del trasferimento di importanti società sotto il controllo di capitale straniero. In questo contesto appare di grande importanza una politica agraria rivolta verso l'esportazione dei beni dell'industria alimentare, perlomeno per quei prodotti la cui offerta interna risulti in rapido accrescimento. Sotto questo punto di vista, quindi, le misure di politica agraria dovrebbero, da un lato, tendere all'espansione della componente estera della domanda di beni alimentari, e, dall'altro, dar luogo ad una profonda ristrutturazione e ad un forte rilancio del settore.

3. — *Direttive e legislazione nazionale.*

3. 1. Il discorso sull'agricoltura non può limitarsi a considerazioni di utilità sociale ed economica del settore, in quanto produttore e fornitore di beni alimentari in un periodo di crescente disavanzo della bilancia agro-alimentare. Il discorso deve essere spostato su un altro piano, che è quello del processo complessivo di accumulazione. Questo salto logico e progettuale comporta un mutamento strutturale del ruolo dell'agricoltura: occorre pensare all'agricoltura in stretta connessione con la sua valorizzazione industriale, a forme di agricoltura collegata a processi di industrializzazione, all'affermazione di forze produttive in grado di controllare e gestire un'industria agraria. In tale prospettiva si affermano valori e strutture in parte nuovi rispetto al quadro tradizionale dell'agricoltura italiana: la presenza delle partecipazioni statali nell'agrindustria, il moltiplicarsi di forme associazionistiche e cooperativistiche, la definizione di accordi interprofessionali, la risoluzione del problema della proprietà degli enti pubblici e degli enti di beneficenza ed assistenziali, dei terreni soggetti ad usi civici e demaniali, e soprattutto la questione delle terre abbandonate in relazione agli imponenti fenomeni d'esodo della seconda parte degli anni cinquanta e di buona parte degli anni sessanta.

In questa dimensione devono essere collocati tutta una serie di provvedimenti di legge in essere, o *in fieri*, che vanno visti come tessere di un mosaico che si va faticosamente componendo; la legge sull'occupazione giovanile, il disegno di legge sui contratti agrari, il disegno di legge sulle terre abbandonate, il disegno di legge sul collocamento, il disegno di legge sull'associazionismo in agricoltura, il disegno di legge sulla cooperazione. In effetti da tutti questi atti, o proposte scaturisce un disegno organico ed unitario, che tende a riportare dentro l'agricoltura i giovani, a risolvere l'annosa questione dei patti agrari a pro dell'affitto, a favorire l'avvento nell'agricoltura di forze sociali nuove sotto forme associazionistiche e cooperative. Alla luce di queste considerazioni si avverte la saldatura che il Governo, di concerto con il Parlamento, sta tentando di operare fra indirizzi delle politiche strutturali comunitarie e strumenti giuridico-istituzionali per una loro attuazione dal di dentro dell'ordinamento giuridico nazionale.

3. 2. La legge 153 ha immesso nelle politiche agrarie nazionali alcuni elementi di programmazione che non vanno sottovalutati. È da pensare, tuttavia, che l'attuazione della legge sarà tanto più aderente ai criteri di un'autentica politica delle strutture, quanto più sarà stata risolta la questione dell'intelaiatura istituzionale e di servizio da acquisire alla nostra agricoltura. Se si vuole un'agricoltura non solo assistita, ma partecipata, si dovranno dotare le campagne di strumenti di partecipazione e di autogoverno. Questa esigenza è tanto più viva nel Mezzogiorno: non si deve sottovalutare, infatti, la difficoltà di creare un nuovo tessuto in cui l'operatore agricolo si ritrovi protagonista di tutti quei mutamenti che dovranno intervenire non solo sul piano produttivo, ma anche se non soprattutto sul piano civile, culturale, sociale. Questo è un elemento centrale di una nuova strategia per l'agricoltura italiana: un certo tipo di agricoltura passa attraverso la creazione di istituti nuovi nelle campagne. È chiaro che il

comprensorio, o la comunità montana non si creano da un giorno all'altro, ma senza questi strumenti non si riuscirà a ristrutturare l'agricoltura, a darle quella forma di democrazia partecipata che è la premessa per l'affermazione di un nuovo modello di vita nelle nostre campagne.

Giova, per altro, sottolineare che quando si parla di intelaiatura istituzionale si chiama in causa anche la figura di un « organismo fondiario » che fornendo determinati servizi possa aumentare la mobilità della terra e contribuire ai processi di ristrutturazione fondiaria necessari per l'allargamento e il potenziamento della base produttiva.

Entro il quadro istituzionale finora delineato occorrerebbe anche precisare specificatamente il punto dell'assistenza tecnica. La situazione dell'agricoltura, ma non solo dell'agricoltura, nel nostro Paese, va avanti a forza di incentivi ma pure di elusione di controlli. In agricoltura un sistema democratico di controlli comporta necessariamente anche un efficiente servizio di assistenza tecnica: occorre cioè pensare a questo servizio come un elemento essenziale per una buona gestione sul campo degli incentivi, del credito, dei servizi vari specie a favore delle aziende più deboli.

3. 3. Il problema del *part-time* va acquisendo una portata centrale nella configurazione sociale ed economica della nostra popolazione agricola. Secondo alcune stime si può calcolare che nel 1970 il 35 per cento della PLV era prodotto da aziende che, ai sensi delle direttive comunitarie, non sono da considerarsi « professionali ». C'è da chiedersi — a questo punto — chi siano questi operatori agricoli non professionali. Ci sono gli operai-contadini propriamente detti, che alcuni esperti stimano in grado di fornire il 15 per cento della PLV; ad essi vanno addizionati i braccianti che hanno anche un pezzo di terra, e si arriva così al 20 per cento della PLV; se si aggiungono quelli che da qualche parte vengono chiamati i « piccoli privati » e quelle 40-50 mila aziende capitalistiche non professionali si raggiunge il valore del 35 per cento sopra riportato.

Quel che va sottolineato è il fatto che vi siano almeno 3 o 4 tipi di *part-time* fra loro profondamente diversi. Se, per altro, invece di considerare aziende e PLV si considerano le unità attive, oggi l'INSOR calcola che accanto a 3 milioni di unità attive a cosiddetto pieno tempo o tempo prevalente (che sono, poi, le forze di lavoro in senso proprio) si allineino oltre 4 milioni di unità che magari marginalmente, per non più di 10-20 giornate l'anno, lavorano in agricoltura.

Malgrado l'enorme rilevanza di questo fenomeno, in Italia non si fa una politica del *part-time* (magari anche come mero sostegno dell'autoconsumo). Solo in Germania, a quanto è dato di sapere, si redigono piani di assistenza tecnica specifici per le aziende a *part-time*. Ai sensi della legge n. 153, nel nostro paese i *part-time* possono giovare delle misure previste dalla seconda e dalla quarta direttiva, ma non di quelle della prima. Questo è un limite che le regioni, soprattutto quelle centro-settentrionali, sentono come un condizionamento profondo dell'evoluzione dell'agricoltura sia come attività produttiva, sia come sistema socio-economico.

3. 4. Anche dentro le politiche comunitarie, ed in ragione soprattutto di una agricoltura regionale delle politiche di struttura, occorre sottolineare l'esistenza di un problema del Mezzogiorno diverso da quello dell'agricoltura del resto d'Italia. Questo punto dev'essere portato avanti anche in considerazione di due motivi di ordine pratico: 1) è solo avanzando certe soluzioni in favore ed in nome del Mezzogiorno che il nostro Paese può trovare udienza presso la Comunità (è difficile pensare che certe tesi possano passare portando avanti l'etichetta « Italia »); 2) la specificità del Mezzogiorno giustifica che certi aspetti delle direttive (che possono apparire perfino meccanicistici e discriminatori) vengano rimessi in discussione.

Il discorso sul Mezzogiorno — d'altro canto — è un discorso di globalità: unità delle strutture e delle infrastrutture (che come dimostra l'esperienza dei Progetti speciali della Cassa per il mezzogiorno, è

l'unica via da seguire nel sud) e, parallelamente, in sede CEE unità degli interventi da finanziare attraverso le disponibilità del Fondo regionale.

CAPITOLO SESTO

PROPOSTE DI REVISIONE DELLE DIRETTIVE COMUNITARIE E DELLA LEGGE NAZIONALE N. 153.

1. — *Elementi per una riflessione generale sulla legge n. 153.*

1. 1. Il 28 aprile 1977 la Camera dei deputati ha impegnato con una mozione il Governo a predisporre in tempi brevi un'organica piattaforma di revisione della politica agricola comunitaria che tenga conto delle esigenze emerse in quest'ultimo periodo, in particolare nei Paesi ad agricoltura meno sviluppata. In quella stessa occasione la Camera ha anche sollecitato il Governo a promuovere una Conferenza europea, aperta a tutte le forze politiche, sindacali ed economiche, al fine di verificare l'esperienza della politica agricola CEE e di adeguarla all'esigenza di garantire la realizzazione delle finalità previste dal Trattato di Roma.

La mozione approvata all'assemblea di Montecitorio parte dall'affermazione della « inderogabile necessità di una politica economica e agraria rivolta a rilanciare la produzione agricola e a realizzare l'equilibrio della bilancia dei pagamenti » e dalla denuncia della contraddizione tra le richieste CEE e l'esigenza, per l'Italia, di un organico piano agricolo-alimentare (e, nel suo ambito, di un piano pluriennale zootecnico), per impegnare il Governo, fra l'altro, a:

« a) richiedere l'applicazione all'Italia delle disposizioni del Trattato di Roma sulla compatibilità con il mercato comune degli aiuti destinati a favorire lo sviluppo di regioni svantaggiate in particolari difficoltà;

b) richiedere alla Comunità l'adozione di misure di salvaguardia temporanea atte a tutelare la produzione zootecnica nazionale in un quadro di contenimento del processo inflazionistico;

c) formulare proposte atte a rendere effettivamente operante il principio della preferenza comunitaria per i prodotti agricoli italiani destinati alle esportazioni nell'area del MEC ».

Circa poi l'impegno a definire in tempi brevi, e con l'apporto di tutte le forze politiche e sociali democratiche, una organica piattaforma di adeguamento della politica agricola comunitaria alle nuove esigenze che si sono determinate nell'area del MEC, e in particolare nei Paesi ad agricoltura meno sviluppata, il documento precisa i punti cui tale piattaforma va ancorata:

« 1) revisione dei principali regolamenti di mercato, per eliminare la disparità di trattamento fra i vari prodotti, ricercando al tempo stesso gli strumenti più idonei per evitare che l'agricoltura, ed in particolare le produzioni mediterranee, abbiano a subire negative conseguenze in vista dell'adesione alla comunità di altri paesi mediterranei;

2) riequilibrio, attraverso il FEOGA, della politica delle strutture rispetto a quella dei prezzi e dei mercati, coordinandola con la politica regionale e sociale al fine preminente di accelerare lo sviluppo delle regioni strutturalmente più arretrate;

3) affermazione del principio della fissazione programmata di quote produttive nazionali per correlare necessità alimentari e potenzialità produttive nazionali; e della corresponsabilità dei paesi interessati allo smaltimento delle eccedenze produttive di carattere strutturale, favorendo una sempre maggiore specializzazione dei prodotti tipici che hanno possibilità di espansione sui mercati esteri;

4) istituzione di una politica di integrazione dei redditi coordinata con la politica dei prezzi di mercato e delle strutture capace di assicurare il graduale passaggio a più razionali ed economiche for-

me di sviluppo per quelle imprese e per quelle produzioni che non possono essere efficacemente sostenute dalla sola politica dei prezzi ».

Il documento, approvato alla Camera, si rapporta, d'altra parte, alla volontà espressa — com'è noto — dal Consiglio dei ministri della CEE di rivedere la politica delle strutture entro la fine del 1977. Dal punto di vista della presente Relazione, ogni revisione sia delle direttive, sia, conseguentemente, delle leggi nazionali 153 ed eventualmente 352 deve partire dalla premessa che non sono le direttive comunitarie che possono in sé riassumere tutta la visione statutale di una politica strutturale, e che viceversa dev'essere lo Stato italiano che, dentro sue politiche di struttura, assimila le direttive comunitarie nei limiti degli interessi dei vari strati agricoli e dei vari ambiti territoriali. Di qui l'assunzione della 153 come legge di principi, e la convinzione che tutto un assieme di misure e di parametri (il reddito comparabile, le aziende di riferimento eccetera) possano assumere un senso, soltanto se collocati nella prospettiva di un allargamento della base produttiva — il che significa rivalutazione e riqualificazione agricola di tutta una serie di figure sociali e di aziende agricole attualmente marginali — e soltanto se immessi in un processo di programmazione che partendo dal piano aziendale collochi l'agricoltura a parità di posizione rispetto agli altri settori produttivi.

1. 2. Un punto di vista da cui si può muovere per una riflessione intorno alle politiche di struttura ed alla collocazione in tale ambito della legge 153 può essere costituito dal recupero della 153 come legge di principi alla luce di un duplice ordine di esigenze, per altro strettamente connesse (11). La prima esigenza è quella

(11) In proposito si ricordi quanto già detto al punto 2.1 del Capitolo III, per l'iter legislativo si veda l'Appendice I, dov'è contenuta la documentazione relativa ai lavori delle varie Commissioni sul testo di quella che sarebbe stata la legge n. 153.

di rispettare il dettato costituzionale per le materie che (secondo l'articolo 117) sono affidate alle Regioni. La seconda attiene, invece, alla possibilità di dar luogo ad una effettiva ed efficace attuazione della riforma delle strutture che, in quanto tale, non può non aderire alle specifiche realtà economiche e sociali che si rinven- gono a livello regionale.

Dal primo punto di vista è utile ri- farsi alla discussione che ebbe luogo nella Commissione affari costituzionali della Camera (17 ottobre 1973) ed in parti- colare alla relazione dell'onorevole Gallo- ni. In questa relazione si parte da tre assunti fondamentali:

a) in primo luogo si fa notare che la Comunità non aveva ritenuto di poter emanare dei regolamenti in materia (che sono leggi direttamente applicabili dai singoli Paesi) ma di poter, invece, ema- nare solo delle *direttive* che, in quanto tali, attraverso norme di singoli stati, per- mettono un notevole grado di adattabilità alle esigenze dei Paesi aderenti alla Co- munità;

b) le direttive comunitarie certamen- te introducono dei notevoli cambiamenti nella politica e nella legislazione agraria corrente e « questo cambiamento di prin- cipi non può avvenire altro che per leg- ge nazionale »: una legge, appunto, che introduca linee riformatrici per l'agricol- tura nazionale;

c) resta ferma, comunque, la com- petenza legislativa delle singole Regioni « per la normativa resa necessaria per la esigenza di adattamento delle direttive stesse alla realtà delle singole zone, so- prattutto in ordine alla statuizione di in- centivi differenziati... ».

La competenza legislativa regionale di cui al punto c) non può certamente es- sere messa in discussione facendo perno sulle questioni della responsabilità inter- nazionale dello Stato, in quanto è stato giustamente notato che quest'ultima si estende « anche a quelle sfere di compe- tenze, costituzionalmente garantite, che sono sottratte alla disponibilità degli or- gani centrali dello Stato ».

È il caso, a questo punto, di punta- lizzare l'importanza del recupero e, allo stesso tempo, della più adeguata articola- zione territoriale dei principi, affermati nella legge n. 153, perché essi possano di fatto costituire utili strumenti per avvia- re una politica delle strutture in agricol- tura, alle condizioni che di seguito si ten- terà di precisare. Anche per la individuazione delle norme di principio si può fa- re riferimento alla posizione espressa nel- la citata relazione Galloni. In essa si so- stiene che sono norme di principio sta- bilitate attraverso la legge statale:

le definizioni di azienda agricola in grado di svilupparsi e quella di impre- nditore a titolo principale (per le quali si ritiene opportuno lasciare un margine di adattamento alle Regioni per aderire alle realtà agrarie differenti);

la nuova regolamentazione del finan- ziamento;

l'obbligo della contabilità aziendale;

l'incoraggiamento alla cessazione del- l'attività degli agricoltori anziani;

l'uso delle terre abbandonate per la ricomposizione aziendale.

A parte l'attuabilità di alcuni di que- sti criteri nelle attuali condizioni econo- miche (soprattutto il penultimo), e pre- messo, ancora, che tutti essi vanno resi aderenti alle specifiche condizioni sociali e produttive dell'agricoltura nazionale, nel loro insieme tali principi costituisco- no, in linea generale, dei nodi (e non i soli) attraverso i quali deve necessaria- mente passare una politica di ristruttura- zione. Si tratta, e qui è il punto che ren- de necessaria anche l'articolazione regio- nale di detti principi, di definire gli obiet- tivi di questa politica di ristrutturazione, di avere la coscienza della sua portata qualitativa e quantitativa, della dimensio- ne di prospettiva e delle sue fasi a me- dio tempo.

1. 3. Gli obiettivi enunciati all'articolo 1 della legge 153 necessitano di una più precisa qualificazione al fine di rappor-

tare la legge stessa al superamento di una condizione di crisi del settore primario che non può essere assolutamente considerata di natura congiunturale. È, perciò, necessario porre come qualificazione degli scopi della legge l'arresto delle tendenze negative che ormai da un quindicennio travagliano l'agricoltura italiana, puntando al potenziamento delle strutture aziendali che formano la base sociale ed economica portante dell'agricoltura italiana. Non sembra azzardato affermare, a questo riguardo, che tutta la politica agraria nazionale determinata dalla politica comunitaria (tanto nella forma della garanzia dei prezzi, che dell'orientamento strutturale che si è andato configurando) non sia assolutamente adeguata a costituire uno strumento per superare la pesante situazione strutturale: situazione, che ha radici di fondo in una politica economica generale che non ha colto il ruolo che gioca il settore agricolo nell'ambito delle moderne economie industriali e nelle stesse relazioni internazionali determinate da un cambiamento notevole nei rapporti di forza fra i Paesi.

È necessario — in questa fase storica — la coscienza che è, in parte, con la stessa legge 153 che si può tentare di recuperare un ruolo ed una presenza nel contesto internazionale; nella misura stessa in cui una politica delle strutture in agricoltura può contribuire — nelle nostre condizioni — ad allentare il condizionamento economico ed i vincoli esterni sul Paese.

Per altro la politica delle strutture ha in questo momento una portata tale che esige risorse qualitative e quantitative — pur nell'ambito di un quadro di compatibilità — che fuoriescono dai limiti e dalle concezioni stesse che hanno caratterizzato la politica agraria passata. Pertanto la politica delle strutture complessive non può essere bloccata dalle direttive comunitarie a livelli che sono (anche in termini finanziari) di gran lunga al di sotto di quanto non richieda l'attuale situazione di crisi economica generale e settoriale.

Da tutte le relazioni regionali sull'applicazione delle direttive comunitarie rac-

colte dall'INEA (12) emerge con forza lo scarto fra esigenze strutturali e misure normative ispirate ad una logica «diversa»; quella comunitaria, nata ed evoluta in un contesto storico-economico che la crisi economica internazionale di questi ultimi anni ha relegato in un passato più remoto di quanto il tempo effettivamente trascorso non denunzi. Di qui la necessità di politiche strutturali su scala nazionale; di qui anche la necessità che la legge n. 153 (in quanto legge nazionale) sia eminentemente (se non solo) legge di principio, così da non costringere tutta la politica delle strutture nel ristretto ambito definito dalla vigente politica agraria comunitaria, ma comprenda, invece, quest'ultima e la completi alla luce delle esigenze economico-sociali e territoriali della nostra agricoltura.

Ne discende che:

a) bisogna definire una politica delle strutture che si articoli nei vari campi operativi, nei vari ambiti territoriali ed ai vari livelli di stratificazione socio-economica della nostra agricoltura;

b) è necessario considerare la politica corrispondente ai mezzi che la Comunità mette a disposizione, attraverso sia la legge n. 153 che la sezione FEOGA, come una forma di intervento interno alla generale politica delle strutture nazionali;

c) è opportuno definire alcuni strumenti (ed in questo senso alcuni metodi proposti dalle direttive sono senza dubbio da utilizzare al livello più diffuso) che siano in grado di rinforzare la stessa politica di programmazione produttiva di competenza regionale.

Riguardo al primo di questi punti è del tutto impensabile, infatti, lasciare fuori da una pratica di ristrutturazione le cosiddette aziende marginali e le stesse aziende definite moderne. Senza considerare che con i mezzi finanziari che sono approntati tramite la legge n. 153 anche gran parte delle aziende ammodernabili sarebbero di

(12) Cfr. Volume III.

fatto escluse dai finanziamenti. Tutta questa materia abbisogna di indagini conoscitive più approfondite ed anzi, a questo proposito, non si può fare a meno di affermare che uno degli obiettivi « politici » del momento è quello di restituire alle scienze agrarie quella capacità di dominio conoscitivo e di esperienza diretta della realtà senza delle quali si rischia di elaborare politiche agrarie ispirate più da pressioni esterne o da criteri induttivi che non da meditate ricerche scientifiche. Secondo alcune analisi, basate sui dati del secondo censimento dell'agricoltura, in media nell'agricoltura italiana le aziende che non superano un impiego complessivo annuo di 270 giorni di lavoro (il che non significa, ovviamente, l'impiego di un'unica unità lavorativa, ma sempre più di una, e ciascuna a tempo parziale) sono al di sotto dei 3 ettari di superficie agricola utilizzata. Si tratta all'incirca del 70 per cento delle aziende, del 20 per cento della superficie e del 30 per cento della produzione lorda vendibile. Questo è indubbiamente un dato aggregato e approssimato che andrebbe verificato ed articolato a livello regionale, ma che sottolinea comunque — in particolar modo nella situazione che si è venuta a creare — l'importanza di queste aziende e della produzione cui danno luogo. Non è pensabile, né auspicabile, infatti, l'abbandono dell'attività agricola da parte di tutti i conduttori di questa fascia di aziende, per cui la via è solo quella di sollecitare, con i mezzi più opportuni, la trasformazione delle attuali organizzazioni mini-aziendali attraverso piani di sviluppo interaziendale, e con una sufficiente elasticità quanto alla percentuale di reddito e di tempo limite richiesti, per far sì che il meccanismo selettivo non dipenda dalla quantità di terra disponibile ma sia collegato anche alle prospettive di evoluzione degli altri settori produttivi dell'area di appartenenza o di quelle viciniori.

Esiste, in secondo luogo, nell'ambito delle aziende marginali tutta una larga fascia di aziende che per poter raggiungere le condizioni di accesso ai finanziamenti, così come sono attualmente stabi-

lite, necessita di interventi che vanno ben al di là della singola azienda e che, da un canto, riguardano il complesso delle condizioni esterne (infrastrutture, opere di bonifica e irrigazione, opere di consolidamento e conservazione delle risorse naturali, ecc.) mentre, dall'altro lato, comportano una contemporaneità delle azioni di riforme aziendali e di riforme territoriali (il che — a sua volta — implica profonde ristrutturazioni istituzionali e la promozione di forme associate di conduzione, di forme cooperative, di aggregazioni sociali in genere entro strutture di partecipazione e di confronto). Anche qui, è chiaro che la considerazione di questo tipo di aziende come una delle aree prioritarie di politica agraria rende del tutto insufficienti le attuali disposizioni comunitarie e richiede un notevole allargamento della politica delle strutture.

Non si vede, infine, perché si debba rinunciare a finalizzare gli incentivi per le aziende moderne a obiettivi produttivi, tecnologici e occupazionali coerenti con una programmazione di zona e di settore.

Da queste considerazioni, per inciso, discende obiettivamente la necessità di ampliare, rispetto all'attuale, il volume e il dettaglio di conoscenze. Una seria politica delle strutture non può prescindere da più approfondite indagini a livello aziendale e zonale, per cui è sempre necessario, oltre che moltiplicare, finalizzare le analisi che sono in corso alla precisazione di criteri di intervento e alla loro articolazione territoriale e regionale, allo scopo di definire, inoltre, l'ordine di grandezza e la qualità degli interventi necessari. Non è più possibile, infatti, riferirsi ad un generico « ammodernamento delle strutture produttive » senza esplicitare gli obiettivi che deve porsi il settore e il contributo che ad essi si pensa possano e debbano dare i vari tipi di azienda e di impresa; senza individuare la qualità dell'ammodernamento ed il tipo di progresso tecnologico da introdurre; senza indicare gli obiettivi, differenziati e perseguibili, di produttività delle risorse. Ma tutto ciò deve avere un ampio supporto di conoscenza e di analisi che consenta di giun-

gere alla quantificazione dell'ordine di grandezza di ciascuno degli aspetti che vi sono indicati.

1. 4. Da quanto si è venuto dicendo risulta abbastanza evidente che non ci si può comunque fermare alle soglie definite dall'applicazione rigida della legge n. 153. D'altra parte, da tutte le relazioni regionali giunte all'INEA si sostiene implicitamente ed esplicitamente questa impossibilità, pena l'ulteriore aggravio dello stato di crisi dell'agricoltura.

Perciò nella visione di una politica delle strutture comunitarie come parte di una complessiva politica delle strutture agricole nazionali — che va ben aldilà degli specifici aspetti produttivi — si tratta, da un lato, di superare i limiti finanziari con uno spostamento notevole di risorse a livello nazionale e con un recupero di tutti i margini disponibili a livello comunitario; dall'altro lato, poi, si deve essere coscienti che l'adozione di alcuni criteri di intervento definiti dall'attuale legge 153, poiché questa diventa generale normativa nazionale in tema di strutture, può di fatto vanificare ogni intervento. Per cui oltre a mettere in discussione alcune importanti esclusioni (*part-time*, aziende marginali eccetera), si deve procedere anche a rivedere l'adozione di alcuni dei parametri proposti.

1. 5. Per quanto riguarda i parametri di riferimento proposti dalle direttive, ed alcuni metodi di organizzazione dell'intervento, bisogna considerarne attentamente la validità, in positivo e negativo, ai fini di una politica delle strutture. C'è da chiedersi — per esempio — se il « reddito comparabile » possa fungere come parametro che realmente indichi il raggiungimento del potenziamento delle strutture agricole. Di tale questione si è lungamente parlato al punto 2. 6. del Capitolo terzo. In sintesi il reddito comparabile è un obiettivo che premia l'imprenditorialità e che viene strettamente connesso ad un principio di razionalità e di efficienza dell'azienda, piuttosto che alle prospettive di un determinato settore produttivo, o del sistema economico nel suo complesso. In

questo contesto, malgrado la legge 153, al suo articolo 3, stabilisca che i piani di sviluppo aziendale « dovranno armonizzarsi con i programmi regionali di intervento e i piani zonali », le connessioni e la coerenza che devono essere definite fra piano di sviluppo e reddito comparabile, da una parte, e piani di settore e sviluppo dell'agricoltura programmata dalle singole regioni, dall'altra, non risultano sufficientemente chiare. Difficilmente, quindi, si può utilizzare da solo il reddito comparabile: esso — nei limiti in cui è possibile utilizzarlo — va piuttosto inserito in un'ottica di programmazione che permetta di valutare il raggiungimento del riordino produttivo in stretta relazione con le esigenze nazionali e regionali della programmazione. C'è da chiedersi se sia possibile, in pratica, prescindere dagli obiettivi esplicitati dai piani zonali e dai piani settoriali, i quali diventano importanti strumenti operativi della politica delle strutture. E questa appare una norma di principio da introdurre esplicitamente come obiettivo di fondo a cui tendere gradualmente proprio perché bisogna essere consapevoli del fatto che un meccanismo di piani alle diverse scale territoriali può tramutarsi in un congegno paralizzante di scatole cinesi, di cui ognuna ne contiene un'altra in un rimando continuo delle competenze istituzionali, giuridiche, amministrative; ed anche se occorre valutare e soppesare con attenzione il fatto che un processo di partecipazione (cioè, un processo di programmazione partecipata, essendo la programmazione e la partecipazione termini fra loro reciproci e simmetrici) non può essere un obiettivo né di breve, né di medio periodo.

Sempre da un'ottica programmatica si può ritenere che la stessa « azienda di riferimento » (nel concreto, un insieme di elementi di riferimento opportunamente costituiti e collegati, e rispecchianti fasi e forme di adeguamento), intesa come unità di base del piano zonale e comprensoriale, possa in alcuni casi essere di maggiore validità rispetto al reddito comparabile. Ad esempio nel caso del recupero delle terre abbandonate e incolte dove in

genere si tratta addirittura di ricostituire il processo produttivo. Naturalmente purché l'azienda di riferimento non serva a privilegiare, a svantaggio delle altre, le aziende « efficienti » e « razionali », che così accederebbero con grande facilità alla maggior parte dei finanziamenti, ed oltre la quota che può loro legittimamente spettare in relazione alle finalità regionali o di zona.

Ancora, a proposito di metodi di organizzazione dell'intervento, per poter effettivamente conseguire una visione unitaria occorre che la pratica della preparazione e presentazione dei piani aziendali si diffonda fino a divenire uno strumento base della politica delle strutture. La presentazione del piano aziendale, cioè, deve divenire una pratica generale sia per le aziende marginali, o moderne, o comunque escluse che siano. Nel senso che bisogna tendere ad una situazione in cui qualunque accesso alle fonti di finanziamento facilitato deve poter essere valutato alla luce della rispondenza che ha il piano aziendale alla politica produttiva, alla occupazione ed alla salvaguardia delle risorse e dell'ambiente esplicitata dal piano zonale e settoriale delle regioni. Questo, soprattutto nei confronti delle fasce aziendali più deboli, significa porsi in concreto il problema di sottrarre la politica agraria ad una funzione di carattere assistenziale, per recuperarla, invece, ad un contributo produttivo, economico e sociale duraturo e consistente.

1. 6. Occorrerebbe, infine, distinguere tra le cause che rendono inapplicabile la legge 153, quelle che hanno spiccata fisionomia congiunturale da quelle che, invece, possono apparire valide in ogni caso. La scarsa mobilità fondiaria, che probabilmente è la componente più ostativa alla ristrutturazione, è un fenomeno tipicamente congiunturale, non risolvibile nel solo ambito della politica agraria. È impensabile, d'altro canto, che si possa inseguire la lievitazione continua dei valori fondiari attraverso una corrispondente rivalutazione delle pensioni anticipate e del

premio di apporto strutturale; non resta, quindi, che operare sull'altro fronte e cioè stimolare l'offerta, soprattutto da parte della proprietà non imprenditrice. I provvedimenti non mancano (terre incolte, Albo degli imprenditori, quale che sia il giudizio che di tale istituto si dà).

Per quanto riguarda la ristrutturazione della terra che già si trova nelle mani degli imprenditori (contadini e non) la via maestra sembra quella di agevolare i processi d'integrazione facilitando le forme cooperative ed associative, anche mutando la fisionomia giuridica della cooperazione, e quella di restituire allo affitto le caratteristiche di strumento essenziale per l'aumento della mobilità fondiaria.

Una caratteristica peculiare della legge 153 che, va ribadito, è da salvare, è quella che vede la globalità dell'intervento finanziario in una prospettiva anch'essa globale dello sviluppo aziendale, dimostrato attraverso il piano che include gli investimenti, le attività ed i redditi, gli ammortamenti. In tal senso sarebbe forse utile non formalizzarsi su certe precisazioni numeriche (come ad esempio 3 milioni di reddito annuo per ULU impegnata a 2300 ore), bensì rispettare lo spirito della legge accordando il finanziamento a chi si impegni a fare della valida agricoltura per un ragionevole arco di tempo avvenire, anche se dovesse impiegare un po' più di lavoro « standard » e/o se realizzasse un reddito un po' inferiore a quello « comparabile ».

1. 7. Rispetto alle politiche strutturali gli indirizzi delle direttive comunitarie non possono che costituire un momento, sia pur importante, di articolazione: e ciò per motivi più volte richiamati nella presente Relazione come la scarsità delle disponibilità fondiaria e la natura dei parametri cui devono attenersi gli aiuti della Comunità.

A questo punto occorrerebbe tentare di forzare i limiti della situazione, ipotizzando una politica nazionale delle strutture, al cui interno si collochino gli stru-

menti ed i segnali di riferimento propri alle direttive, collegando, ad esempio, il piano aziendale ed il reddito di riferimento ai piani produttivi: settoriali, zonal o comprensoriali. Probabilmente questa potrebbe essere una delle chiavi per spostare su un altro livello la politica delle strutture. La legge 153 (così come risulta dalla fusione delle tre direttive del 1972) non è — come si è avuto più volte modo di verificare — completamente utilizzabile; probabilmente rispetto alla situazione italiana, una priorità potrebbe essere concessa alla direttiva 159 e di concerto alla direttiva 161, così come trasferite nella legge 153: è in questa direzione, forse, che dovrebbe essere incanalato il grosso delle risorse disponibili. L'obiettivo di una politica di ristrutturazione dovrebbe, però, essere collegato a quello della politica agraria nazionale, la quale — a sua volta — si connetta ai piani settoriali ed ai piani dei vari comparti delle strutture e degli ordinamenti produttivi dell'agricoltura. In questo senso dovrebbe darsi un alto grado di reciprocità: con obiettivi di settore e di comparti produttivi che si connettono con obiettivi di ristrutturazione aziendale, e viceversa. In tal caso, nell'ambito di un piano settoriale o di comparto (si prenda il caso delle produzioni zootecniche), sarebbe forse possibile individuare parametri correttivi del cosiddetto reddito comparabile: parametri che graduino nel tempo e magari anche nello spazio (si potrebbe trattare di misure differenziate a livello di regioni ed anche all'interno di una stessa regione) il raggiungimento dell'obiettivo « reddito comparabile ». In questo caso, però, tale obiettivo sarebbe graduato e differenziato alla luce — e qui si entra nel campo delle scelte di fondo della politica agraria — di un sistema di priorità.

Sulla base di quanto finora detto è evidente che lo strumento « piano aziendale » rimane il fulcro non soltanto della applicazione delle direttive, quand'anche dell'attuazione di qualsiasi progetto di politica agraria. Tale strumento, però, si mette, di volta in volta, in rapporto con

il reddito comparabile, su cui agiranno dei « correttivi » connessi alle priorità spettanti ai vari comparti produttivi, alle varie aree territoriali e così via. Questo, in fondo, è il discorso dell'inquadramento delle politiche agrarie entro uno schema di riferimento che garantisca al Ministero dell'agricoltura e delle foreste poteri di indirizzo e di coordinamento generale ed alle Regioni ed agli enti locali compiti di progettazione, di gestione e di controllo alle varie scale territoriali.

2. *La revisione delle direttive comunitarie.*

2. 1. La riforma avviata nell'aprile 1972 è apparsa incapace, in questo suo primo periodo di applicazione, di perseguire gli obiettivi per i quali era stata concepita. Né appare in grado di farlo in futuro, senza un adeguamento dei suoi contenuti e della sua strumentazione. I motivi su cui si fonda una siffatta valutazione sono di quattro ordini:

a) il primo riguarda talune gravi insufficienze « interne » delle direttive. In particolare, per il modo in cui l'obiettivo dell'ammodernamento è stato definito, sarebbe stato necessario disporre di una vera politica fondiaria. Al suo posto, invece, si è adottata una direttiva del tutto inadeguata quale la n. 160. Ma anche se una vera politica fondiaria fosse esistita, e a maggior ragione visto che non c'era, sarebbe stato indispensabile tener presente la virtuale impossibilità di coincidenza immediata, nel tempo e nello spazio, fra offerta di terra e domanda da parte di aziende suscettibili ed effettivamente bisognose di ammodernamento;

b) il secondo attiene alla incompletezza della nuova politica. Questa politica riguarda solo le strutture interne aziendali e trascura il fatto che le possibilità evolutive delle aziende sono condizionate dalla situazione delle strutture ad esse esterne (attività di trasformazione e di commercializzazione, di servizi collettivi, infrastrutture). Come abbiamo visto in precedenza, lo stato delle strutture esterne

all'azienda agraria è tutt'altro che omogeneo all'interno della Comunità e tende a presentare le carenze più gravi proprio là dove più arretrate sono le strutture aziendali;

c) il terzo attiene al carattere sostanzialmente uniforme delle misure previste dalla direttiva. Misure che tendono a rivelarsi meglio applicabili od anche più immediatamente utili nelle regioni e nelle aziende meglio strutturate;

d) infine, la mutazione profonda intervenuta nella situazione e nelle prospettive dell'economia dopo il 1972. Le tre direttive socio-strutturali dell'aprile 1972, che davano una prima concretizzazione al Piano Mansholt, si fondavano sull'assunzione seguente. Il ritmo elevato di crescita dell'economia europea permette finalmente di offrire al lavoratore agricolo una scelta reale: disporre di un reddito agricolo equivalente a quello degli altri settori attraverso l'ammmodernamento della sua azienda oppure, cessando l'attività agricola, trovare una nuova occupazione o, ancora, grazie ad una pensione anticipata, avere un reddito alternativo conveniente. La situazione è oggi del tutto diversa, nel senso che è da escludere che gli altri settori dell'economia possano assorbire, *in loco* o altrove, una parte apprezzabile della manodopera agricola in attività, che siano effettivamente produttive. Di conseguenza — specie nelle regioni più arretrate — è ormai una prospettiva senza sbocchi quella di puntare solo su un ammodernamento quale quello definito dalla direttiva n. 159 (reddito comparabile, regime selettivo di aiuti).

2. 2. Stante la brevità del periodo utile di applicazione delle tre direttive — i primi due anni sono stati occupati dai lavori di adeguamento delle legislazioni nazionali — è molto probabile che siano state soprattutto le carenze « interne » a rendere difficoltoso e, insieme, a deviare verso direzioni non desiderate il cammino della riforma. È chiaro che queste carenze vanno eliminate, ma si deve anche essere consapevoli che occorre contestualmente eliminare le insufficienze « esterne » alle di-

rettive (incompletezza della politica delle strutture), nonché quelle che derivano dalla nuova situazione e prospettive dell'economia. Ma al di là del fatto che i vari tipi di insufficienza sopra elencati sono tra loro interdipendenti, il rilancio della politica delle strutture deve tener conto di due altri essenziali punti fermi:

a) che queste insufficienze manifestano un carattere di gravità maggiore proprio nei Paesi e nelle regioni ad agricoltura meno avanzata;

b) che, di conseguenza, le misure tendenti alla loro eliminazione devono essere modulate ragionevolmente proprio per rendere meglio applicabile la riforma laddove ce n'è più bisogno.

2. 3. Più in particolare, la revisione della politica delle strutture dovrebbe essere perseguita lungo due linee:

a) completare la strumentazione disponibile in modo da estendere l'intervento comunitario al di fuori delle sole strutture di produzione;

b) adattare in alcuni punti essenziali gli strumenti già esistenti (le quattro direttive socio-strutturali).

Alla prima questione sono essenzialmente interessate le regioni ad agricoltura più deficitaria dal punto di vista strutturale e che, schematizzando molto, sono individuabili nel Mezzogiorno italiano, nell'Irlanda e nelle aree interessate dalla direttiva sull'agricoltura di montagna. In altre parole, il completamento della politica di riforma dovrebbe essere limitato o comunque privilegiare alcune aree ben precise delle Comunità. Inoltre, è da pensare che per queste aree, le iniziative da adottare debbano essere differenziate in funzione della specificità delle lacune da colmare. Ad esempio, irrigazione, industria alimentare e commercializzazione dei prodotti agricoli nel Mezzogiorno, drenaggio in Irlanda.

Alla revisione di alcuni punti delle direttive è invece interessata l'intera agricoltura comunitaria, ma l'agricoltura italiana e quella irlandese lo sono più delle

altre. Anche perché la crisi economica e dell'occupazione esercita l'influenza più rilevante proprio su queste due agricolture.

Senza voler entrare nei dettagli, i punti sui quali in sede di revisione delle direttive appare indispensabile concentrare l'attenzione appaiono i seguenti:

adeguamento del reddito di obiettivo per le aziende che attuano il piano di sviluppo aziendale;

introduzione di un regime speciale in favore delle aziende a conduzione associata e di quelle incluse nei perimetri di nuova irrigazione;

introduzione di un regime speciale in favore di iniziative collettive di ammodernamento di coltivazioni arboree;

adeguamento delle misure di aiuto previste dalla direttiva « montagna » in favore delle azioni dirette al recupero ed al miglioramento dei pascoli e delle superfici foraggere in genere;

allargamento del concorso comunitario anche al settore della divulgazione agricola, laddove le carenze al riguardo sono più gravi.

2. 4. La richiesta di una nuova politica delle strutture a livello CEE non può prescindere dal quadro istituzionale che presiede alle politiche agricole comuni. In questo senso la CEE presenta una scacchiera di possibilità, fruibili se non altro su di un piano finanziario: si tratta del Fondo regionale di sviluppo, che prevede stanziamenti di fondi anche a favore di imprese e di infrastrutture extra-agricole; si tratta del Fondo sociale che permette la riqualificazione della manodopera che abbandona l'agricoltura; si tratta, infine, del FEOGA che destina contributi a tutte le imprese con più di 20 addetti che occupano unità lavorative uscenti dal settore agricolo. Accanto a questi tre organi della CEE occorre, poi, richiamare la Banca Europea degli Investimenti.

A questi organismi bisognerebbe affidare il riequilibrio delle aree sfavorite della Comunità, e soprattutto del Mezzogiorno d'Italia, chiamandoli ad un uso combinato

degli strumenti finanziari in loro possesso. Questo tipo d'intervento potrebbe realizzarsi attraverso « azioni integrate » nelle quali l'aspetto della ristrutturazione aziendale in agricoltura si coniughi con quello della creazione di infrastrutture (nella consapevolezza dell'unità di rapporto in cui struttura ed infrastruttura si collocano in agricoltura), e con quello della trasformazione dei prodotti agricoli. In pratica, per fare ciò occorrerebbe che si saldassero in un unico progetto: interventi diretti sulle strutture produttive, impianto nel territorio di grossi capitali fissi sociali, realizzazione di « economie » esterne per l'agricoltura e l'industria, qualificazione e riqualificazione della manodopera in ragione di controllati fenomeni di mobilità della forza lavoro. Per attuare un tale progetto occorrerebbe, preliminarmente, che il Fondo regionale venisse dotato di una adeguata massa di fondi che — in relazione agli interventi a favore dell'Italia — costituissero anche una sorta di contropartita per l'accettazione da parte italiana dell'inserimento nella Comunità dei tre paesi europei del Mediterraneo.

2. 5. La logica esposta al punto precedente porta a considerare il fatto che qualsiasi intervento sull'agricoltura non può prescindere da ciò che è dato, o da ciò che deve crearsi attorno allo sviluppo agricolo. L'integrazione agricoltura-industria acquista valore solo nella misura in cui venga « territorializzata »: venga, cioè, localizzata nell'ambito di una determinata unità spaziale. In questo senso le misure finanziarie messe a disposizione dalle istituzioni comunitarie potranno contribuire alla valorizzazione di tutti quei processi che, accanto allo sviluppo produttivo dell'agricoltura, incentiveranno le capacità occupazionali di settori collaterali.

Le considerazioni precedenti portano a sottolineare la complementarietà esistente fra le varie politiche comunitarie: una politica strutturale per l'agricoltura dovrebbe accompagnarsi ad una comune politica economica e monetaria, a linee interdipendenti in ordine alle politiche settoriali (industria, energia, ricerche) ed a quelle so-

ciali e regionali. È solo in questa prospettiva che la politica europea riacquisterebbe tutto il suo valore, per ora localizzato (ma si tratta di un limite storico, obiettivo, con cui continuamente ci si deve misurare) essenzialmente nel settore agricolo.

2. 6. Occorre valutare con attenzione i vantaggi che l'Italia potrà conseguire dal Fondo di sviluppo regionale, il quale ha destinato al nostro Paese, e più precisamente al Mezzogiorno come area « prioritaria » di intervento, un 40 per cento (300 miliardi circa, che potrebbero attivare investimenti sull'ordine di 2.200 miliardi di lire) della *tranche* assegnata al Fondo fuori quota. Questo tema della regionalizzazione è stato sempre uno dei capisaldi delle posizioni meridionaliste nei confronti delle politiche strutturali della Comunità, nella convinzione che una politica agricola deve potersi riferire ed integrare in una politica regionale, e che una efficiente politica regionale — a sua volta — è l'unico strumento d'intervento in grado di dar luogo ad un sistema produttivo europeo

territorialmente diverso da quello che il mercato, nello « spontaneismo » dei suoi meccanismi, tenderebbe a determinare.

Per quanto riguarda, infine, il FEOGA l'Italia dovrebbe tener d'occhio due obiettivi. Il primo è quello relativo alla differenziazione regionale del tasso di partecipazione del Fondo in funzione della gravità dei problemi strutturali di ciascuna regione e della capacità degli Stati membri di finanziare i cambiamenti strutturali. Il secondo obiettivo è più sfumato e di più difficile raggiungimento: visto che l'Italia ha perso per diversi anni l'accesso al FEOGA per le azioni comuni, mentre gli altri Stati hanno potuto giovare del Fondo, occorre vedere se non sia possibile riclassificare — per così dire — gli interventi sostenuti con fondi nazionali e regionali, per esaminare in che misura questi interventi siano andati a favore di aziende che possano essere ritenute in via di ammodernamento e se, quindi, la relativa massa di contributi, stimata *a posteriori* possa essere oggetto di una domanda di rimborso dell'Italia presso il FEOGA.