

## LA POLITICA REGIONALE DELLA C.E.E.

di GIANFRANCO VISTOSI

In un nostro precedente articolo abbiamo preso in esame alcuni dati strutturali dell'agricoltura europea ed abbiamo constatato che i progressi delle tecniche meccaniche e biologiche hanno determinato, nel corso dell'ultimo ventennio, una profonda modificazione delle condizioni di funzionamento delle società agrarie tradizionali. Tale modificazione ha posto in luce, per contrasto, i gravi problemi socio-strutturali delle aziende agricole marginali (1).

Nell'ambito del Mercato Comune, questa **disparità fra aziende ottimali e aziende marginali** pone in evidenza la necessità di una netta distinzione fra gli obiettivi della politica dei prezzi e quelli della politica dei redditi e l'esigenza che quest'ultima implichi, oltre agli incentivi strutturali previsti dalle direttive comunitarie 72/159/CEE, 72/160/CEE e 72/161/CEE (2), un sistema di remunerazione delle prestazioni degli agricoltori non legato alla fornitura dei prodotti agricoli, cioè un sistema di sovvenzioni dirette per certe categorie di agricoltori.

E' questo il problema di fondo dell'agricoltura europea, giunta a una svolta che dovrebbe preludere a una integrazione del sistema di organizzazioni di mercato oggi in vigore (3) con **un sistema di aiuti diretti modulato e diversificato a livello regionale**. Ciò comporterebbe un'attenuazione dei criteri vigenti, basati su una politica di mercato uniforme per tutta la Comunità, che privilegia le aziende agricole più moderne. Agli addetti di queste, infatti, la fissazione annuale dei prezzi comunitari garantisce un equo reddito, mentre il piccolo produttore,

(1) Cfr. G. VISTOSI, *Progresso tecnologico in agricoltura - Le conseguenze socio-economiche*, in *Aggiornamenti Sociali*, (giugno) 1973, pp. 469 ss., rubr. 151.

(2) Di queste tre direttive, emanate in data 17 aprile 1972, la prima riguarda l'ammodernamento delle aziende agricole, la seconda concerne le misure di incoraggiamento alla cessazione dell'attività agricola, la terza si riferisce all'informazione socio-economica e alla qualificazione professionale degli agricoltori. Per un loro accurato esame, cfr. G. VISTOSI, *Orientamenti e prospettive della politica agricola europea (I)*, in *Aggiornamenti Sociali*, (giugno) 1972, pp. 417-428, rubr. 801.

(3) Sulle organizzazioni di mercato della politica agricola comunitaria, cfr. G. VISTOSI, *Orientamenti e prospettive della politica agricola europea (I)*, in *Aggiornamenti Sociali*, (maggio) 1972, pp. 309-316, rubr. 801.

che non è riuscito ad adeguarsi alle dimensioni e ai metodi « industriali », e quindi ai costi dell'impresa agricola ottimale, non beneficia che parzialmente, e in molti casi non beneficia affatto, della garanzia di prezzi remunerativi teoricamente assicurata dal meccanismo comunitario.

Nel 1971 il Vicepresidente della Commissione comunitaria, Sizzo Mansholt, propose di collegare alla politica dei prezzi comuni un meccanismo di aiuti decrescenti al reddito per quei titolari di aziende agricole marginali che non fossero in grado di modernizzarsi ai sensi della direttiva 72/159/CEE e che, d'altra parte, fossero troppo giovani per beneficiare dell'istituendo regime di incentivi all'abbandono della terra (direttiva 72/160/CEE). Essi avrebbero così ricevuto dalla solidarietà comunitaria un'integrazione ai loro redditi insufficienti per i pochi anni che li separavano dal raggiungimento dell'età minima per poter beneficiare degli incentivi previsti dalla direttiva 72/160/CEE. Ma tali proposte sono state accantonate per l'opposizione di certe delegazioni, benchè la delegazione italiana al Consiglio agricolo comunitario ne abbia ripetutamente invocato il rilancio.

#### I. Le proposte per l'agricoltura di montagna e di altre zone sfavorite.

Il 21 febbraio 1973 la Commissione delle Comunità Europee ha presentato ai governi dei nove Paesi membri un progetto di direttiva (4) per la realizzazione di un regime di aiuti all'agricoltura di montagna e di altre zone sfavorite. Tale progetto è stato ripetutamente esaminato dalle istanze tecniche (gruppo di esperti « ad hoc » e Comitato Speciale Agricoltura) e politiche (riunione dei nove ministri dell'Agricoltura) del Consiglio agricolo della Comunità. Sul progetto è intervenuta, il 15 maggio scorso, la seguente risoluzione dei nove ministri dell'Agricoltura (5):

« Il Consiglio delle Comunità Europee conviene quanto segue:

« 1. Per garantire la continuazione dell'attività agricola e con ciò la presenza di un minimo di popolazione ovvero la conservazione dell'ambiente naturale in talune zone svantaggiate, gli Stati membri saranno autorizzati, in base a norme comunitarie da definire, a instaurare un regime particolare di aiuti destinato a favorire le attività agricole ed a migliorare il reddito degli agricoltori in tali zone.

---

(4) Cfr. COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Docum. di lavoro COM (73) 202 definitivo*, Bruxelles, 21-2-1973: *Progetto di direttiva sull'agricoltura di montagna e di certe altre zone sfavorite* (presentato dalla Commissione al Consiglio dei Ministri comunitario). - Sarà qui opportuno ricordare che la « direttiva », nel sistema legislativo della CEE, contrariamente al « regolamento » che è direttamente applicabile negli Stati membri, dove costituisce diritto vigente, vincola soltanto in relazione agli obiettivi da conseguire, cioè traspone in forma non immediata, nell'ordinamento giuridico dei singoli Stati membri, gli obiettivi comunitari. Spetta ai singoli Stati tradurre in norme legislative la direttiva, in funzione delle loro particolari situazioni.

(5) Il testo che qui riproduciamo è stato pubblicato in *Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee*, n. C 33, 23 maggio 1973.

« 2. Gli Stati membri comunicano alla Commissione l'elenco delle zone nelle quali essi intendono applicare detto regime particolare di aiuti.

Tali zone devono soddisfare a dei criteri comunitari.

Il Consiglio adotta, secondo la procedura di cui all'articolo 43 del trattato, l'elenco comunitario di tali zone.

« 3. Il regime particolare di aiuti potrà comportare:

a) la concessione, a certe condizioni, di una indennità compensativa fissata in funzione degli svantaggi naturali permanenti agli agricoltori che si impegnano a continuare la loro attività;

b) agevolazioni specifiche nel quadro del regime di incentivi per le aziende agricole suscettibili di sviluppo, comprese quelle il cui reddito non proviene dall'esercizio esclusivo dell'attività agricola;

c) incentivi supplementari relativi alle altre misure comuni a favore delle aziende agricole di cui alla direttiva n. 72/159/CEE;

d) altre misure nazionali aventi per oggetto la realizzazione degli obiettivi di cui al paragrafo 1, fermo restando che i criteri destinati a permettere l'applicazione del regime di aiuti nazionali di cui all'articolo 14, paragrafo 2, lettera b) di detta direttiva saranno adottati contemporaneamente.

« 4. L'applicazione delle misure dovrà tener conto della situazione e degli obiettivi di sviluppo, propri di ciascuna regione. Gli Stati membri potranno mettere in opera nelle regioni prese in considerazione soltanto una parte delle misure di cui al paragrafo 3.

« 5. Per le misure prese nel quadro della direttiva n. 72/159/CEE sono applicabili le disposizioni finanziarie della direttiva stessa.

Per le altre misure il contributo finanziario della Comunità ammonta al 25%; tuttavia per l'indennità compensativa tale contributo è fissato, al momento dell'elaborazione dell'elenco comunitario delle zone, ad un'aliquota compresa tra il 25 ed il 50%.

« 6. Il Consiglio renderà operante la presente risoluzione attraverso una direttiva che adotterà anteriormente al 1° ottobre 1973 ». [n.d.r.: *la data del 1° ottobre non è stata invece rispettata*].

Il progetto della Commissione, esaminato dal Consiglio agricolo comunitario in due successive riunioni (tenutesi rispettivamente nei giorni 25-26 settembre e 22-23 ottobre), **non è stato ancora approvato**. Un nuovo dibattito su questa materia, che si spera risolutivo, avrà luogo nel corso della prossima riunione dei ministri agricoli della Comunità, prevista per il 19 novembre.

Il progetto di direttiva del quale ci stiamo occupando vuol essere soprattutto un **complemento della direttiva 72/159/CEE**. Infatti, la situazione delle zone « sfavorite » per le quali la Commissione comunitaria propone incentivi particolari è caratterizzata essenzialmente da una particolare debolezza dei redditi agricoli, dovuta, in generale, a carenze strutturali e all'esistenza di svantaggi naturali che si accentuano di anno in anno come risvolto della continua evoluzione delle tecniche agricole. Per questo, la direttiva comunitaria allo studio prevede aiuti particolarmente adatti alla soluzione dei problemi e allo sviluppo delle

potenzialità delle zone « sfavorite » e tesi, soprattutto, a un miglioramento diretto del livello dei redditi e a un più favorevole accesso delle aziende in questione al regime di aiuti alla modernizzazione previsto dalla direttiva 72/159/CEE.

### 1) La protezione dell'ambiente nell'ambito della politica agricola.

Gli aiuti proposti nel « Progetto di direttiva sull'agricoltura di montagna e di certe altre zone sfavorite » sono direttamente collegati con le misure, già proposte in una **comunicazione della Commissione comunitaria** ai governi del 24 marzo 1972, intese a salvaguardare l'ambiente naturale nell'ambito della politica agricola. In quella comunicazione la Commissione di Bruxelles aveva sottolineato l'esigenza di riesaminare alcuni aspetti delle politiche che influiscono sull'utilizzazione dello spazio rurale, e in particolare della politica agricola.

Si rilevava, in quel documento, che gli agricoltori svolgono già con la loro attività un'utile funzione di manutenzione del suolo e del paesaggio, e che pertanto lo sviluppo di tale funzione, accompagnato da una retribuzione adeguata, è conforme all'interesse della collettività. La creazione in alcune regioni agricole di nuove attività connesse al turismo e atte a fornire un complemento di reddito o nuovi impieghi ad alcuni agricoltori è una possibilità da prendere in considerazione. Tale provvedimento permetterebbe fra l'altro di frenare l'esodo rurale.

Questo nuovo orientamento delle istituzioni comunitarie si rifletteva già nelle tre direttive precedenti, che furono approvate formalmente dai sei governi della Comunità originaria il 24 marzo 1972, cioè il giorno stesso in cui la Commissione trasmetteva ai governi la sua comunicazione sulla politica di protezione dell'ambiente naturale.

Gli aiuti proposti nel progetto di direttiva che stiamo esaminando si inquadrano dunque nel programma delle Comunità Europee in materia di protezione dell'ambiente (6). Si tratta, in definitiva, di favorire con misure adeguate il mantenimento in certe zone dell'attività agricola per assicurare un minimo di popolamento e la manutenzione dello spazio naturale.

---

(6) La Commissione delle Comunità Europee ha trasmesso nel maggio scorso al Consiglio dei Ministri comunitario un *Programma d'azione delle Comunità Europee per la protezione dell'ambiente nonché progetti per l'adozione di misure in questo settore*. Il documento completa e riordina le precedenti iniziative degli organi comunitari in questo campo, che erano consistite in una prima comunicazione del marzo 1972 alla quale ci riferiamo in questo articolo. Il « programma d'azione » suggerito dalla Commissione comunitaria, che tende ad istituire anzitutto una procedura d'informazione in materia di protezione dell'ambiente, si divide in due parti: — la prima definisce principi e obiettivi di una politica ecologica nella Comunità e descrive in maniera generica le azioni che dovranno essere intraprese a livello comunitario nei prossimi due anni; — la seconda contiene una descrizione particolareggiata delle azioni da intraprendere e degli obiettivi da perseguire.

Con le misure proposte si vuole soprattutto frenare l'esodo rurale che è nettamente più accentuato nelle zone sfavorite e interessa in particolare le generazioni più giovani. Tale fenomeno, come è noto, si traduce nell'abbandono delle terre causato non dalle motivazioni « fisiologiche » (diminuzione della manodopera agricola conseguente al progresso tecnico e al corrispettivo aumento della produttività del lavoro) che si riscontrano nelle economie più mature, ma, al contrario, dal deterioramento dei redditi e dall'esistenza di condizioni di lavoro disagate.

Il regime di aiuti proposto dagli organi comunitari contempla dunque il **perseguimento di un insieme di obiettivi paralleli** che possiamo così sintetizzare: — a) evitare lo spopolamento delle zone agricole e collinari mantenendo in esse l'attuale livello di attività rurale; — b) salvaguardare gli spazi verdi e incoraggiare la vocazione turistica e artigianale di certe zone; — c) permettere alle zone di montagna di affermare la loro vocazione preminente all'attività dell'allevamento.

Gli aiuti proposti dalla Commissione comunitaria sembrano ispirarsi in una certa misura alla politica britannica per le zone collinari (« hill farming »). Essi riflettono inoltre indirizzi e criteri che si ritrovano nelle più recenti norme di legge italiane per lo sviluppo della montagna.

## **2) Il campo d'applicazione degli aiuti nel progetto originario della Commissione.**

La Commissione, nel suo progetto originario che sta ora passando al vaglio delle varie istanze del Consiglio della Comunità Europea, chiede che gli Stati membri le comunichino le zone nelle quali prevedono di applicare il regime particolare di aiuti da essa proposto e che il Consiglio stabilisca, secondo la procedura dell'art. 43 del Trattato CEE (cioè con voto unanime dei ministri dell'Agricoltura), l'**elenco « comunitario » delle zone svantaggiate.**

Il progetto iniziale della Commissione prevede che siano ammesse a far parte dell'« elenco comunitario » le zone seguenti:

**a)** zone montane nelle quali l'attività agricola è necessaria per assicurare la conservazione dell'ambiente naturale e in cui l'esercizio dell'agricoltura è gravemente ostacolato da caratteristiche fisiche (ad es. forti pendenze, periodo vegetativo nettamente abbreviato) che implicano un notevole incremento dei costi;

**b)** zone agricole svantaggiate e minacciate di spopolamento a causa di condizioni naturali di produzione particolarmente sfavorevoli, e nelle quali è necessario conservare l'ambiente naturale. Secondo la Commissione comunitaria dovrebbe trattarsi nella fattispecie di zone nelle quali un'ulteriore diminuzione della popolazione agricola comprometterebbe la vitalità e il popolamento delle zone stesse e in cui l'agri-

coltura è fondata essenzialmente sull'allevamento estensivo o è praticata soltanto con costi eccessivi;

c) zone poco estese e caratterizzate da svantaggi specifici, nelle quali è necessario mantenere l'agricoltura per preservare il paesaggio e la loro vocazione turistica o per proteggere le coste e che non devono superare un'esigua percentuale della superficie globale di uno Stato membro (tale percentuale non dovrà superare il 2,5% del territorio di ogni Stato membro).

Per le zone di cui al punto a) (zone di montagna propriamente dette) i ministri hanno convenuto di eliminare ogni riferimento alle sfavorevoli condizioni di reddito, tenuto conto del fatto che in tali zone gli svantaggi naturali sono di per se stessi un incentivo all'esodo rurale che si vuole frenare (e quindi una condizione per ottenere gli incoraggiamenti previsti dalla direttiva) indipendentemente dal reddito realizzato.

### 3) Gli aiuti proposti.

Gli aiuti proposti nel progetto di direttiva si configurano come un regime particolare di incentivi che illustriamo qui di seguito.

a) E' prevista una **indennità compensativa annuale** agli agricoltori che conducono un'azienda di almeno 3 ettari di SAU (superficie agricola utilizzata) e che si impegnino ad esercitare l'attività agricola per almeno altri cinque anni. Tale indennità verrà calcolata in funzione del bestiame bovino, ovino e caprino detenuto dall'agricoltore e, per le produzioni vegetali, in funzione degli ettari coltivati, con certi massimali e certe esclusioni.

b) Sono predisposte delle **agevolazioni** nel quadro degli incentivi previsti per le aziende in grado di svilupparsi conformemente alla direttiva 72/159/CEE (relativa all'ammodernamento delle aziende agricole).

Tali agevolazioni si configureranno come segue:

— riduzione degli oneri a carico del beneficiario; in particolare, riduzione dal 3% al 2% della partecipazione del beneficiario ai bonifici di interessi su investimenti, finanziati dallo Stato e parzialmente rimborsati dal FEOGA (Fondo europeo di orientamento e di garanzia agricoli) nel quadro di un piano di sviluppo;

— aumento degli aiuti agli investimenti e del premio di orientamento di cui all'art. 10 della direttiva 72/159/CEE;

— possibilità di includere l'indennità compensativa nel reddito da lavoro da raggiungere alla fine del piano di sviluppo di sei anni incentivato (sempre ai sensi della direttiva 72/159/CEE) dal regime di aiuti alla modernizzazione;

— aumento della percentuale del reddito da lavoro (da raggiungere alla fine del piano di sviluppo) che può provenire dall'esercizio di attività non agricole;

— inclusione di investimenti a favore del turismo e dell'artigianato nel volume degli investimenti del piano di sviluppo che può essere preso in considerazione per il finanziamento contemplato dalla direttiva 72/159/CEE.

c) Vengono fissati dei criteri comuni per quanto riguarda gli aiuti degli Stati per investimenti in aziende agricole che non applichino un piano di sviluppo. Si tratta di una materia contemplata dall'art. 14, paragrafo 2, lettera b) della direttiva 72/159/CEE. Quest'ultima direttiva istituisce un regime di incentivi alle aziende agricole in grado di modernizzarsi realizzando un piano di sviluppo della durata di sei anni. Tali incentivi saranno corrisposti dagli Stati e parzialmente rimborsati dal FEOGA (sezione « orientamento »). Gli aiuti statali non contemplati nel regime della direttiva 72/159/CEE dovranno gradualmente scomparire, con delle eccezioni fra le quali appunto quella contemplata all'art. 14 della medesima direttiva. In effetti gli aiuti statali sono giustificati, in certe zone « sfavorite », anche per aziende che non siano in grado di modernizzarsi (cioè non possano realizzare un piano di sviluppo) per ragioni connesse con l'esistenza di svantaggi naturali.

Il regime di aiuti proposto dalla Commissione comunitaria per le zone agricole di montagna e per certe zone sfavorite può inoltre comprendere i seguenti incentivi speciali:

- aiuti per investimenti collettivi nella produzione foraggera;
- aiuti, maggiorati rispetto a quelli previsti all'articolo 12 della direttiva 72/159/CEE, per l'assistenza interaziendale;
- premi di prima sistemazione per giovani imprenditori. (La Commissione suggerisce di considerare prima sistemazione, ai sensi di questo tipo di incentivo, anche la rilevazione dell'azienda paterna).

La partecipazione finanziaria della Comunità (sezione « orientamento » del FEOGA) ai costi dell'azione comune dovrebbe essere, secondo il progetto della Commissione, pari al 25% delle spese « imputabili » (cioè delle spese per le quali è previsto il rimborso comunitario). Tale aliquota sale al 50% per l'indennità compensativa annuale.

La delegazione italiana, da parte sua, ha espresso il parere che le misure proposte debbano essere integrate e completate da un regime di incentivi allo sviluppo che si estenda all'insieme dell'attività produttiva e delle esigenze socio-economiche delle regioni « sfavorite » e in particolare alle operazioni e agli investimenti di carattere infrastrutturale (reti telefoniche, elettrificazione e viabilità).

## II. Gli incentivi alla produzione di carne bovina.

In materia di aiuti diretti, va segnalato che un regime di aiuti alla produzione nel settore della carne bovina, il quale registra in Europa un perdurante stato di penuria, entrerà in funzione fra breve nella Co-

munità ampliata. Si tratterà in particolare di:

a) premi, finanziati al 50% dal FEOGA (sezione « orientamento »), per la riconversione di mandrie bovine ad orientamento lattiero verso la produzione di carne;

b) premi, ugualmente imputabili al FEOGA nella misura del 50%, per lo sviluppo dell'allevamento bovino specializzato nella produzione di carne;

c) un aiuto rimborsabile per l'acquisto di bestiame bovino da ingrasso nel quadro degli aiuti alla modernizzazione delle aziende agricole previsti dalla direttiva 72/159/CEE (art. 10).

Nell'organizzazione comunitaria di mercato della carne bovina vige attualmente il cosiddetto « regime di penuria », che comporta la sospensione dei diritti doganali all'importazione. L'adozione di tale regime ha favorito negli ultimi mesi un massiccio incremento delle importazioni soprattutto di carne macellata e congelata. Questo fenomeno si è tradotto in una diminuzione dei prezzi di mercato comunitari, che però non si riflette nei prezzi al dettaglio. D'altra parte, gli allevamenti bovini si trovano attualmente in difficoltà a causa di una rarefazione e di un conseguente aumento di prezzo dei mangimi, che vengono importati in larga misura dal mercato mondiale.

A questo fenomeno si aggiungono in Italia i contraccolpi del blocco dei prezzi, il cui beneficio per la generalità dei cittadini ha come risultato uno svantaggio specifico per gli allevatori, soprattutto piccoli e medi, i cui costi di produzione, aumentati per effetto del rincaro dei mangimi, non sono stati sufficientemente compensati, a partire dalla seconda quindicina di luglio, dai prezzi di vendita bloccati per decreto governativo.

### III. Lo sviluppo economico delle regioni agricole prioritarie.

#### 1) Necessità della « regionalizzazione ».

Un approccio globale ai problemi di sviluppo delle regioni arretrate rientra nel quadro della politica regionale comunitaria, piuttosto che in quello della politica agricola. Più in generale, si può affermare che i problemi di sviluppo del Mercato Comune Europeo debbono ormai essere impostati e risolti in relazione alle esigenze territoriali. Si tratta di pervenire ad una **regionalizzazione delle politiche comuni** e quindi non soltanto della politica agricola, che è in fondo l'unica fra le politiche comuni contemplate nel Trattato CEE integralmente realizzata (anche se la sua attuale impostazione è oggi da più parti contestata), ma anche di quella politica industriale che, pur non essendo elencata nel trattato CEE fra le « politiche comuni », si è andata sviluppando e delineando come una condizione di base per il progresso dell'integrazione

economica, cioè per il superamento della fase attuale del Mercato Comune fondata sostanzialmente sull'unione doganale e sulla politica agricola comune.

La politica regionale, in prospettiva europea, deve consistere essenzialmente nell'eliminazione progressiva degli squilibri regionali esistenti nell'area della Comunità. Il **problema delle disparità regionali** in Europa acquista una nuova rilevanza nell'ambito del Mercato Comune ampliato e si identifica soprattutto con il problema delle regioni periferiche, cioè con un problema che è centrale e primario per l'Italia (7).

Il **Trattato CEE**, che pure è di contenuto sostanzialmente liberista, ripetutamente **afferma la « compatibilità » con le proprie regole generali delle misure discriminatorie a favore delle zone più depresse**, misure che di regola sarebbero incompatibili con le norme comunitarie in materia di concorrenza. Le eccezioni a questa regola diventano, per così dire, la regola stessa in vista di una indispensabile e ormai non più differibile correzione delle sfavorevoli « condizioni di partenza » di alcune regioni.

Qualche esempio illustrerà questo concetto. L'articolo 7 del Trattato CEE vieta ogni discriminazione, nel campo d'applicazione del Trattato stesso, in base alla nazionalità. Ma un protocollo aggiuntivo del Trattato riguardante l'Italia e i suoi problemi specifici configura il **problema del Mezzogiorno come un problema particolare del quale tutti gli Stati membri dovranno tener conto**, e vincola tutte le istituzioni comunitarie ad attuare, per risolvere la questione meridionale italiana, « tutti i mezzi e tutte le procedure previste dal Trattato, ricorrendo in particolare ad un adeguato impiego delle risorse della Banca europea per gli investimenti e del Fondo Sociale Europeo ». Nel quadro generale delle regole di concorrenza, l'articolo 29 del Trattato vieta, al paragrafo 1, gli aiuti concessi dagli Stati o mediante risorse statali, che

---

(7) Alcuni dati relativi ai livelli dei redditi nella CEE potranno fornire una idea di tali squilibri regionali. Attualmente, secondo il *Rapporto sui problemi regionali della Comunità allargata*, redatto dalla Commissione delle Comunità Europee (del quale si parlerà più sotto), « le Regioni più ricche della Comunità hanno un reddito pro capite all'incirca quintuplo rispetto alle Regioni più povere » (cfr. *Mondo Economico*, 25 ag. - 1 sett. 1973, p. 63). Dall'« Allegato » che accompagna il citato « Rapporto » risulta che nel 1970, fatto uguale a 100 il reddito medio per abitante della CEE allargata, i singoli Paesi membri si collocavano, in ordine decrescente, nel seguente modo: Danimarca (128), Germania (123), Francia e Lussemburgo (118), Belgio (108), Paesi Bassi (97), Regno Unito (88), Italia (69), Irlanda (54). A livello delle unità regionali, per quanto riguarda l'Italia, solo la Lombardia ha un reddito pro capite superiore alla media della CEE allargata; mentre « tutte le altre nostre Regioni hanno un reddito pro capite inferiore alla media europea. Ben nove Regioni italiane (Marche, Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna) hanno addirittura un reddito pro capite che non arriva al 60 per cento della media europea; e dividono tale primato negativo solo con tutte le Regioni della Repubblica d'Irlanda (regione di Dublino esclusa) e con l'Irlanda del Nord (Ulster) » (cfr. C. BELTRAME, *Squilibri territoriali e politiche regionali nella CEE allargata*, in *Mondo Economico*, cit., p. 32).

siano tali da falsare la concorrenza favorendo alcune imprese o alcune produzioni. Ma il paragrafo 3, lettera a) dello stesso articolo afferma la compatibilità col Trattato degli aiuti destinati a favorire lo sviluppo delle regioni nelle quali il tenore di vita sia anormalmente basso oppure si riscontri un grave stato di disoccupazione.

Ma questa politica di eccezioni alle regole generali del Trattato CEE deve essere integrata e completata da una **ricerca di formule di concertazione organizzate e permanenti** fra le istituzioni comunitarie, le autorità nazionali e le istanze locali. D'altra parte, le esigenze di sviluppo delle regioni italiane nel quadro del Mercato Comune non si limitano al problema del Mezzogiorno, che, pur rimanendo per la Comunità il problema centrale in termini di sviluppo, non è il solo problema italiano di politica regionale con il quale le autorità nazionali e comunitarie sono chiamate a confrontarsi.

E' ben noto quanto sia difficile dar vita a soluzioni convergenti sul piano comunitario in una materia che nasce soprattutto dalle disparità metodologiche determinate dalla diversità delle evoluzioni storiche locali.

Una politica regionale integrata nella azione comunitaria, cioè intesa a promuovere lo sviluppo e il completamento del Mercato Comune, è resa difficile dal fatto che la politica regionale rimette deliberatamente in questione, più di ogni altra politica, problemi essenzialmente nazionali e locali.

D'altra parte, l'auspicata « regionalizzazione » delle politiche comuni della CEE implica una **formulazione nuova, di tipo strutturale**, di tali politiche. A questo obiettivo vogliono appunto rispondere le direttive comunitarie per la riforma delle strutture agrarie.

A livello comunitario, le politiche comuni presentano necessariamente un « valore » regionale, ma esse costituiscono anche un ostacolo strutturale, perchè sono generalmente politiche settoriali e di mercato ed hanno un carattere omogeneo. Come la abolizione delle frontiere doganali interne e la crescente liberalizzazione dei fattori produttivi hanno condotto, nel Mercato Comune, ad uno sviluppo globale che ha accentuato gli squilibri regionali, così una politica comune che non sia strutturale apporta vantaggi solo alle strutture regionali più idonee a beneficiare dei suoi effetti.

## 2) Il « rapporto Thomson ».

Gli orientamenti e gli obiettivi della Commissione delle Comunità Europee in materia di politica regionale sono stati formulati in una serie di documenti l'ultimo dei quali, del 3 maggio scorso, è il « **Rapporto sui problemi regionali della Comunità allargata** », noto come rapporto Thomson (dal nome del commissario britannico preposto alla

politica regionale) (8). Esso costituisce un interessante documento di analisi e di sintesi del vasto insieme di problemi che si pongono nell'Europa a nove in vista di una soluzione comunitaria dei problemi regionali, soluzione che presuppone come punto di partenza un coordinamento delle politiche regionali praticate nei singoli Stati membri.

Tale coordinamento dovrebbe iniziare, entro il 31 dicembre di quest'anno, con l'entrata in funzione di un « **Fondo europeo di sviluppo regionale** », il cui « intervento, coordinato con gli incentivi nazionali, dovrà consentire di correggere — di pari passo con la realizzazione dell'Unione economica e monetaria [che dovrebbe essere completata entro il 1980: n.d.r.] — i principali squilibri nella Comunità allargata, e soprattutto quelli che derivano da un predominio delle strutture agricole, da trasformazioni industriali e da una sottoccupazione strutturale » (9).

Fra gli obiettivi di politica regionale suggeriti dalla Commissione comunitaria, quelli riguardanti le cosiddette « **regioni agricole prioritarie** » formano oggetto di proposte particolari presentate ai governi fin dal 26 marzo 1971 (10) e parzialmente recepite nella direttiva 72/161/CEE per quanto riguarda l'intervento del Fondo Sociale Europeo per la riconversione dei cosiddetti « **mutanti agricoli** », cioè di quelle persone (soprattutto giovani) che lasciano l'agricoltura per orientarsi verso altre attività (11). Le misure che gli organi comunitari propongono di adottare dovrebbero consistere principalmente in **premi per la creazione di posti di lavoro non agricolo** nelle stesse « **regioni agricole prioritarie** ». Tali premi dovrebbero ammontare a 1.500 unità di conto (12) per ogni posto di lavoro extra-agricolo occupato da un agricoltore che abbia lasciato l'agricoltura. Tale regime di incentivi dovrebbe coprire un periodo di 5 anni per un totale di 250 milioni di unità di conto. Tale proposta non tiene conto degli adattamenti che saranno resi necessari dall'ampliamento della Comunità.

La Commissione comunitaria propone di **selezionare le « regioni agricole prioritarie »**, destinate a beneficiare degli incentivi sopra de-

---

(8) Cfr. COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Docum. di lavoro COM (73) 550 definitivo*, Bruxelles, 3-5-1973: *Rapporto sui problemi regionali della Comunità allargata*. Il testo integrale del « Rapporto » è riprodotto anche in *Mondo Economico*, cit., pp. 63 ss.

(9) Cfr. *Introduzione* del citato *Rapporto sui problemi regionali della Comunità allargata*.

(10) Cfr. COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Docum. di lavoro COM (71) 500*, Bruxelles, 26-5-1971: *Azioni comunitarie di politica regionale nelle regioni agricole prioritarie della Comunità* (comunicazione e proposte della Commissione al Consiglio dei Ministri comunitario).

(11) Cfr. G. VISTOSI, *Orientamenti e prospettive della politica agricola europea (II)*, cit., pp. 426-428; Id., *Verso la riforma delle strutture agricole*, in *Aggiornamenti Sociali*, (novembre) 1972, pp. 669 s., rubr. 801.

(12) L'unità di conto (U.C.) è una unità monetaria fittizia equiparata al valore in oro di un dollaro. Viene chiamata, in riferimento ai prezzi agricoli, « **dollaro verde** ».

scritti, **secondo i seguenti criteri**: — una popolazione occupata in agricoltura superiore alla media comunitaria; — una popolazione occupata nell'industria inferiore alla media comunitaria; — un prodotto interno lordo pro capite al costo dei fattori inferiore alla media comunitaria.

In determinati casi ed entro certi limiti potranno essere considerate « regioni agricole prioritarie », accanto alle vaste regioni periferiche della Comunità, anche zone di estensione minore di quelle di una regione, purchè rispondano ai criteri suddetti.

Ma è evidente che tali regioni si identificano, in via preminente se non esclusiva, con l'insieme pluriregionale del **Mezzogiorno d'Italia**, i cui problemi di sviluppo, considerati prioritari dal governo italiano, costituiscono anche a livello comunitario **il problema centrale in termini di sviluppo**.

E' il caso di ricordare che la creazione di posti di lavoro non agricolo nelle zone e regioni prevalentemente agricole del Mezzogiorno non si fonda unicamente sulla dilatazione dei servizi collegati alle iniziative di modernizzazione del settore primario.

Le iniziative sviluppate dall'IRI per rispondere agli obiettivi della legge quadro sullo sviluppo del Mezzogiorno, in vigore dal 1957, hanno progressivamente qualificato la politica meridionalista dell'Italia, caratterizzandola fra l'altro con la creazione di centri siderurgici. Si tratta della cosiddetta « siderurgia di mare », il cui sviluppo è stato giustificato sia da ragioni economiche (soprattutto per la facilità del trasporto marittimo) sia da considerazioni di ordine tecnico (principalmente a causa del fabbisogno di grandi quantità di acqua). Ma l'investimento siderurgico si caratterizza per un'alta intensità di capitale alla quale non corrisponde un adeguato assorbimento di mano d'opera. Il rapporto investimento-occupazione potrà essere modificato a vantaggio della manodopera solo attraverso un adeguato incremento degli investimenti nel Meridione in industrie meccaniche, automotoristiche, aeronautiche ed elettroniche, a condizione, beninteso, di avviare a soluzione il problema dell'inadeguatezza delle strutture e delle iniziative nel campo dell'istruzione e della riconversione professionale.

#### **IV. Le direttive « strutturali » comunitarie e la loro applicazione in Italia: difficoltà e prospettive.**

Il governo italiano, conformemente alle disposizioni contenute nelle direttive 72/159/CEE (art. 17, paragrafo 1), 72/160/CEE (art. 8, paragrafo 1) e 72/161/CEE (art. 10, paragrafo 1), ha trasmesso in tempo utile alla Commissione comunitaria un **disegno di legge concernente l'attuazione delle tre direttive comunitarie**.

La Commissione delle Comunità Europee ha ricevuto due successive versioni del progetto italiano, che reca il titolo « Attuazione delle direttive del Consiglio delle Comunità Europee per la riforma dell'agricoltura »; una prima versione è stata comunicata a Bruxelles l'11 aprile 1973, una seconda l'8 giugno 1973. **La Commissione**, previa consultazione

del suo Comitato permanente delle strutture agrarie, che è un organo consultivo paritetico del quale fanno parte esperti dei nove Paesi membri, **ha già espresso il suo parere sul progetto italiano**. La decisione comunitaria sul contenuto della legge italiana destinata a recepire gli obiettivi delle tre direttive, cioè sulla rispondenza o meno di essa al contenuto delle direttive medesime, si avrà invece soltanto quando il progetto sarà stato approvato dal nostro Parlamento.

1. Sul documento italiano la Commissione comunitaria ha formulato per il momento una serie di **osservazioni di carattere generale** corredate da valutazioni particolari sul contenuto dei singoli articoli del progetto.

In linea generale, essa si è dichiarata consapevole delle sfavorevoli condizioni di partenza in cui versano le strutture aziendali nell'agricoltura italiana (agricoltura caratterizzata da numerose unità aziendali di piccola e piccolissima dimensione con un reddito da lavoro molto inferiore a quello comparabile dei settori extra-agricoli e quindi all'obiettivo di ammodernamento della direttiva 72/159/CEE), e del fatto che, per conseguenza, l'adozione delle varie misure previste nelle direttive (che in buona parte rappresentano norme completamente nuove per la politica italiana di trasformazione delle strutture agrarie) potrà dar luogo ad alcune difficoltà.

Tale sfavorevole situazione iniziale richiede inoltre che gli imprenditori agricoli desiderosi di ammodernare le loro aziende intraprendano degli sforzi che possono essere in parte superiori a quelli corrispondenti degli imprenditori agricoli di altri Stati membri. A questo proposito basti considerare che — come risulta dai dati della rete di informazione contabile (13) — in molte delle regioni elencate nell'allegato al disegno di legge il reddito medio da lavoro dei lavoratori agricoli rappresenta appena la metà del reddito comparabile dei lavoratori extra-agricoli.

2. Nel suo parere sui singoli articoli del disegno di legge italiano, la Commissione si è sforzata di tener conto di tale situazione iniziale e **ha giudicato nel complesso accettabili le misure e i provvedimenti** in esso previsti. Non ha mancato tuttavia di formulare una serie di **osservazioni particolari**.

a) Riguardo all'**applicazione della direttiva 72/159/CEE** (relativa all'ammodernamento delle aziende), ad esempio, l'articolo 2 del disegno di legge italiano prevede, alla lettera a), uno stanziamento (in lire) di 2 miliardi per l'esercizio 1973, di 20 miliardi per l'esercizio 1974, di 23

---

(13) Si vedano, al riguardo, i volumi pubblicati dall'« Istituto nazionale di economia agraria » sulle aziende agricole italiane, e in particolare: *Le aziende agrarie italiane: dati strutturali ed economici 1970*, INEA, Roma (volumi diffusi dalla società editrice « Il Mulino »).

miliardi per l'esercizio 1975 e di 25 miliardi per ciascuno degli esercizi 1976 e 1977, quale concorso nel pagamento degli interessi sui mutui contratti per l'ammodernamento delle aziende agricole.

Durante la consultazione del Comitato permanente delle strutture agrarie, la delegazione italiana ha spiegato che i **fondi stanziati** coprono il concorso nel pagamento degli interessi per il primo anno del periodo di validità di un mutuo. Gli oneri che l'abbuono del tasso di interesse comporta per gli anni successivi, una volta che esso sia stato accordato, non sono contenuti in questi fondi, ma verranno iscritti nei bilanci annuali dello Stato. I fondi stanziati permettono l'agevolazione di un volume di crediti di complessivamente 2.400 miliardi di lire, rendendo possibile in tal modo incoraggiare, sulla base di una ULU (unità di lavoro uomo), 160.000 piani di sviluppo aziendali nei primi cinque anni di attuazione del programma. Del resto, solo dopo un periodo iniziale si potrà prevedere se i fondi saranno sufficienti o se dovranno essere aumentati e in quale misura.

Tenendo conto dei chiarimenti dati dalla delegazione italiana, la Commissione è del parere che gli stanziamenti citati, rispetto al numero elevato di aziende da ammodernare esistenti in Italia, siano sufficienti per un'adeguata applicazione della direttiva 72/159/CEE e il conseguimento dei suoi obiettivi. Essa ritiene tuttavia indispensabile un riesame di tali stanziamenti dopo un certo periodo iniziale.

La clausola, prevista dall'art. 6 del progetto italiano, secondo cui i vari incentivi per l'ammodernamento delle aziende agricole potranno essere concessi solo se i **piani di sviluppo aziendali** saranno armonizzati con i piani zionali esistenti o con le direttive a tale scopo formulate dalle Regioni, è giudicata dagli organi comunitari congeniale alle esigenze di sviluppo dell'agricoltura italiana. La Commissione comunitaria, tuttavia, considerato che in Italia per piani zionali si intendono piani economici generali per lo sviluppo globale di una regione e che tali piani o le relative direttive delle Regioni non esistono ancora, constata che l'art. 6 del progetto di legge italiano ha per ora un significato programmatico. Per conseguenza, essa ritiene auspicabile chiarire il tenore di tale articolo nel senso che possano essere incoraggiati eventuali piani di sviluppo aziendali non inseriti in una logica programmatica regionale o zonale. Tale riserva non significa avversione al contenuto dell'art. 6 del progetto italiano, ma esprime la preoccupazione che esso non abbia, nella sua applicazione, un significato troppo restrittivo, nel senso che non si possano incoraggiare aziende che abbiano elaborato un piano di sviluppo aziendale razionale ed economicamente valido ma non del tutto conforme ad un piano zonale.

Per la concessione degli incentivi alle **aziende date a mezzadria**, il progetto italiano (art. 9), interpretando l'art. 3 della direttiva 72/159/CEE, prevede che il piano di sviluppo aziendale possa essere presenta-

to dal concedente o dal mezzadro o da entrambi in comune.

La Commissione comunitaria osserva al riguardo che in tal caso il reddito da lavoro comparabile a quello delle categorie non agricole della regione, da conseguire almeno per il capo-azienda una volta attuato il piano di sviluppo incentivato dal regime di aiuti previsto dalla direttiva comunitaria, deve restare di proprietà del mezzadro senza dover essere parzialmente trasferito al concedente.

b) Una serie di osservazioni è stata formulata dalla Commissione per quanto concerne le **disposizioni** del disegno di legge italiano **destinate ad applicare la direttiva 72/161/CEE** (riguardante l'informazione socio-economica e la formazione professionale).

Le osservazioni riguardano in particolare le condizioni d'ammissione ai **corsi di formazione dei consulenti socio-economici** [art. 43, primo comma, lettere a) e b)]. Il limite minimo di 23 anni previsto dal progetto è considerato molto basso e insufficiente per garantire la qualificazione personale e professionale richiesta per l'esercizio della consulenza socio-economica. Non appare nemmeno chiaro come un candidato appena 23enne possa già aver acquisito una sufficiente conoscenza nel settore agricolo quale è richiesta dall'art. 4, paragrafo 1, e che è altresì da comprovare, ai sensi dell'art. 43, primo comma, lettera c). Secondo la Commissione si dovrebbe aumentare questo limite d'età.

Quanto alla preparazione professionale dei candidati, la Commissione ritiene che, richiedendo un diploma di laurea in scienze agrarie o in scienze biologiche o in veterinaria, si formuli una condizione troppo restrittiva, dato, fra l'altro, che in virtù dell'art. 4, paragrafo 1, della direttiva comunitaria possono essere ammessi solo candidati che abbiano acquisito un'esperienza sufficiente nel campo agricolo.

Per quanto concerne i programmi dei corsi di formazione specificati all'art. 44, la Commissione ritiene che in questi corsi prevalga troppo l'aspetto economico-tecnico. La Commissione è conscia che la capacità di valutare la situazione economica e le possibilità di una azienda agricola presuppone una formazione adeguata; d'altro lato, un corso di formazione deve tener conto in ampia misura dell'aspetto dell'informazione socio-economica che va oltre l'azienda agricola. La Commissione raccomanda perciò di modificare l'art. 44 del disegno di legge nel senso che si tenga maggiormente conto dell'aspetto sociale ed extra-agricolo dell'informazione socio-economica.

L'art. 49 prevede l'istituzione di **corsi di qualificazione professionale** per le persone che lavorano nell'agricoltura, corsi distinti per capi di azienda e per salariati e coadiuvanti familiari. L'art. 50 stabilisce i rispettivi programmi per entrambi i corsi. Per i giovani capi d'azienda di età inferiore ai 32 anni sono previsti corsi speciali supplementari.

In linea di massima, la Commissione non solleva obiezioni contro tali disposizioni, che applicano gli articoli 5 e 6 della direttiva 72/161/

CEE. In particolare essa ritiene opportuno prevedere corsi per capi d'azienda e corsi per salariati con programmi distinti. Ma proprio a causa di tali differenze nei programmi di perfezionamento, che si manifestano nei corsi per capi d'azienda in un approfondimento dell'organizzazione della gestione aziendale, la Commissione ritiene opportuno permettere anche ai coadiuvanti familiari e ai salariati di partecipare ai corsi per capi d'azienda e specialmente a quelli previsti per i capi d'azienda di età inferiore a 32 anni al fine di prepararli ad assumere in futuro la direzione di un'azienda agricola.

La Commissione raccomanda perciò di modificare gli articoli 49 e 50 nel senso che anche i coadiuvanti familiari e i salariati possano partecipare ai corsi per capi d'azienda e ai corsi speciali per capi di azienda di età inferiore ai 32 anni.

#### V. Rilievi conclusivi.

1. In questo momento i prezzi dei prodotti agricoli sul mercato mondiale sono in media superiori del 30% a quelli comunitari, per cui la Comunità non si trova più, soprattutto per i cereali, nella situazione di dover sovvenzionare le sue esportazioni verso i Paesi terzi nè di intervenire sul mercato interno con misure di sostegno dei prezzi. In effetti, il rialzo dei corsi dei cereali sul mercato mondiale ha addirittura indotto la Comunità Europea a vietare le esportazioni di grano duro fuori della Comunità e a scoraggiare quelle di grano tenero e di riso con misure fiscali di effetto inverso a quello delle restituzioni, cioè con tasse all'esportazione.

Il sistema di prezzi in vigore nell'« Europa verde » assicura quindi, per certi prodotti, prezzi al consumo inferiori ai prezzi mondiali, per cui in teoria il meccanismo finanziario della politica agricola comune ne risulta sollevato. In pratica, l'aumento dei prezzi internazionali di certe derrate agricole al di sopra dei livelli comunitari provoca un minore introito dei prelievi all'importazione che nella misura del 90%, e fra qualche anno nella misura del 100%, sono destinati alla sezione « garanzia » del FEOGA, cioè al finanziamento della politica agricola per quanto riguarda gli interventi sul mercato. E' per questo che i servizi comunitari competenti prevedono per il 1974, in assenza di misure adeguate, un deficit della sezione « garanzia » del FEOGA di circa 170 milioni di lire. Per coprire questo disavanzo la Commissione comunitaria ha chiesto addirittura al Consiglio di anticipare al 1974 l'attribuzione alla cassa comune di una parte dei gettiti dell'IVA, mentre la utilizzazione di tale voce nelle risorse proprie della Comunità dovrebbe cominciare solo nel 1975.

2. La Commissione comunitaria, d'altra parte, è attualmente impegnata ad elaborare, sulla scorta delle istanze dei vari Paesi membri,

proposte concrete per quelle modifiche al sistema in vigore che dovrebbero segnare, anche per quanto riguarda i prezzi e i mercati, una svolta della politica agricola della CEE. Fra i Paesi della Comunità, l'Italia ha particolari motivi per lamentarsi del costo della politica agricola comunitaria.

L'agricoltura italiana è entrata nel Mercato Comune senza la disciplina e il senso organizzativo che erano necessari per renderla competitiva nel nuovo e più vasto spazio economico che s'andava creando. In molti settori essa era al disotto delle norme di produttività riconosciute come minimali e sulla cui base s'andava costituendo l'« Europa verde ». In meno di dieci anni, l'Italia ha registrato nei confronti del FEOGA (sezione « garanzia ») un saldo debitorio di 350 milioni di dollari. Se si pensa che l'Italia annovera la quasi totalità delle regioni agricole sfavorite esistenti nella Comunità Europea originaria, si può concludere che finora l'agricoltura più povera ha pagato le spese più alte nell'integrazione delle politiche agricole nazionali attuata nella Comunità.

Il nostro Paese è tuttavia destinato a beneficiare in via principale della « svolta strutturale » della politica agricola comunitaria, cioè di quelle provvidenze del FEOGA (sezione « orientamento »), del Fondo Sociale Europeo e del Fondo europeo di sviluppo regionale che dovrebbero fargli recuperare, in termini di politica strutturale, almeno una parte di quanto ha perduto nella politica dei prezzi e dei mercati. Ma l'adozione delle direttive comunitarie 159, 160 e 161 è resa faticosa in Italia, come abbiamo visto, da contrasti che ritardano l'approvazione parlamentare del progetto di legge destinato a recepire tali direttive.

Restiamo in attesa che il progetto di direttiva sull'agricoltura di montagna e di altre zone sfavorite venga approvato; nel frattempo matureranno le condizioni per l'entrata in funzione del Fondo europeo di sviluppo regionale, che dovrebbe cominciare ad operare l'anno prossimo e che è destinato a ridistribuire in un contesto europeo le risorse comunitarie a favore delle zone e delle categorie più sfavorite. Ma gli aiuti di tale fondo, per garantire che l'azione comunitaria sia messa a servizio di una politica globale avente un carattere chiaramente europeo, si dovranno basare su programmi di sviluppo nell'ambito dei quali dovranno inquadarsi gli investimenti che saranno esaminati dal Comitato comunitario per la politica regionale.

Appare chiaramente, da quanto abbiamo detto in questo e nei precedenti articoli, quali carenze e lacune debba superare l'Italia per dotarsi, come è necessario e improrogabile, di piani zionali e regionali coordinati in una visione globale, nel quadro di esigenze nazionali collegate con le direttive e gli indirizzi della Comunità Europea. Si tratta di carenze e lacune che rappresentano, nella prospettiva della politica di sviluppo italiana e dei suoi collegamenti con la politica regionale comunitaria, un inquietante fattore limitativo.