

PROGRESSO TECNOLOGICO IN AGRICOLTURA

LE CONSEGUENZE SOCIO-ECONOMICHE

di GIANFRANCO VISTOSI

PREMESSA

In questa seconda metà del XX secolo, che ha visto il trionfo della società industriale e l'impetuosa espansione dei progressi tecnologici, dei quali oggi certuni invocano un arresto per salvare il mondo industrializzato dal disastro ecologico, il problema agrario si è posto con una particolare acutezza.

I progressi delle tecniche meccaniche e biologiche hanno determinato una **profonda modificazione delle condizioni di funzionamento delle società agrarie tradizionali.**

Nelle economie più mature (1), l'agricoltura concepita come « sistema di vita » sembra destinata ad una radicale trasformazione, per divenire una semplice attività di produzione con un suo mercato di consumo: la produzione e il mercato di consumo dei prodotti alimentari.

Certi sociologi teorizzano con facilità la sparizione, nei Paesi industrializzati, dell'agricoltura in quanto attività primaria e la sua sostituzione con un'attività di trasformazione, che diverrebbe lo stadio d'un ciclo di produzione industriale: industrie a monte che fornirebbero il nutrimento per il suolo e le macchine; industrie a valle che trasformerebbero e condizionerebbero i prodotti alimentari.

Una siffatta teorizzazione pone in termini radicali un problema che nessuno può negare e che suscita una serie di interrogativi e di esigenze di carattere socio-strutturale alle quali è necessario far fronte.

(1) La crescita economica (da non identificare automaticamente con lo sviluppo economico) di un Paese industrializzato conduce ad un grado tanto maggiore di « maturità » quanto minore è la percentuale della popolazione agricola rispetto alla popolazione attiva totale. Si tratta di una delle conseguenze della rivoluzione scientifica e tecnica e della trasformazione dei fattori di produzione che essa comporta.

L'interrogativo di fondo, al quale cercheremo di dare una risposta in questo studio, può formularsi nei termini seguenti: qual è la posizione degli agricoltori nella vita economica dei Paesi industrializzati? In termini sociologici, la domanda potrebbe essere così formulata: qual è il posto e l'avvenire del mondo rurale nella moderna società industriale? In questo studio esamineremo la portata e le implicazioni di **due problemi fondamentali** per l'equilibrio della nostra società: 1) il problema della **partecipazione del settore agricolo allo sviluppo economico** dei Paesi industrializzati; 2) il problema dell'**integrazione delle società rurali nelle società industriali**.

Il fenomeno del ritardo del settore agricolo si ritrova dappertutto, quantunque certi Paesi abbiano saputo ridurre il divario al minimo. Spesso, là dove l'economia agricola appare sufficientemente integrata nell'economia generale, le disparità sociali della società globale non fanno che accentuarsi. I « ritardi » del settore agricolo costituiscono dunque un fenomeno universale, che tuttavia evoca problemi diversi e talora contraddittori.

Molti sono arrivati a chiedersi se la società rurale non sia destinata a lanciare una sfida permanente alla società industriale, rifiutando di seguirne la logica. Certi economisti che hanno tentato di analizzare il problema, hanno creduto di poter concludere che i ritardi dell'evoluzione delle strutture agrarie sono dovuti ad una lentezza naturale dei progressi delle tecniche di produzione nel settore agricolo. I sostenitori di questa tesi appoggiano le loro affermazioni sul fatto che i progressi intervenuti, a partire dalla prima metà del XIX secolo, nei mezzi di produzione e nelle strutture del settore industriale, non hanno interessato l'agricoltura che molto tardi e parzialmente.

Se questo fosse vero, bisognerebbe chiedersi se non esistano cause ed imperativi, derivanti da fattori naturali (suolo, clima, zoologia, biologia, ecc.), che renderebbero la produzione agricola in qualche modo strutturalmente inadatta ad un'organizzazione di tipo industriale che presuppone divisione del lavoro, specializzazione e fabbricazione di serie. Si potrebbe concludere allora che il mondo rurale manifesti per sua natura quella resistenza alle innovazioni ed ai mutamenti che uno studioso americano ha efficacemente analizzato in un suo recente lavoro: un atteggiamento che può condurre alla reazioni più imprevedibili? (2).

LA NUOVA TECNOLOGIA AGRICOLA

1. Nessuno può negare l'esistenza e i benefici, per l'insieme della collettività, della nuova tecnologia agricola. Anche in Europa, come negli Stati Uniti, l'agricoltura s'è trovata implicata, nei due ultimi decenni, in un processo d'evoluzione tecnica senza precedenti. Nelle regioni e nelle zone interessate da questo processo evolutivo, i problemi

(2) Cfr. ALVIN TOFFLER, *Lo choc del futuro*, Rizzoli, Milano 1972 (soprattutto l'introduzione, pp. 15-20).

di struttura da esso suscitati hanno appena cominciato a manifestarsi. La rapidità e le conseguenze di tale processo, nelle zone che l'hanno vissuto e lo vivono, sono tali che potremmo definirlo **una rivoluzione, piuttosto che un'evoluzione**. Si tratta della rivoluzione tecnologica dell'agricoltura e dei problemi di struttura (3) da essa suscitati.

Una **politica strutturale** coerente per l'avvenire dell'agricoltura europea deve avere come punti di partenza e di attacco l'azienda agricola, il benessere della comunità globale e l'equilibrio della famiglia rurale. Non si può non partire dall'azienda agricola, toccata ed interessata direttamente dall'evoluzione intervenuta e in corso, che costituisce l'essenza dei problemi del mondo agricolo nei Paesi industrializzati e il punto di partenza di ogni politica funzionale.

Ma l'**obiettivo finale è l'uomo, cioè l'agricoltore e la sua famiglia**, con i problemi del suo avvenire e di quello dei suoi figli.

Si può affermare che in Europa (tralasciando per il momento i problemi particolari delle regioni agricole in ritardo) le aziende agricole si sono evolute, nello spazio di 20 anni, passando dallo stadio di « ateliers » familiari al rango di secondo settore di tutta l'economia quanto a intensità di capitale. I problemi economico-sociali ed umani che ne derivano sono talmente nuovi da essere a malapena conosciuti fuori del settore e da non essere ancora chiaramente avvertiti negli stessi ambienti agricoli.

Abbiamo già illustrato, in precedenti articoli (4), alcuni di questi problemi, che qui di seguito sommariamente elenchiamo: — capacità di produzione eccedentaria; — problemi di ristrutturazione fondiaria; — necessità di un adeguato meccanismo dei finanziamenti; — esodo agricolo e rurale e problemi di riconversione dei « mutanti agricoli »; — esigenze di rinnovamento dei quadri e necessità di una preparazione professionale adeguata per chi rimane nell'agricoltura; — disparità di reddito fra il settore agricolo e gli altri settori produttivi (cause e rimedi).

Ogni iniziativa ed ogni misura di carattere strutturale, nazionale ed europea, adottata nel settore agricolo, deve partire dalla premessa che gli interessi dell'agricoltura coincidono con gli interessi della comunità globalmente intesa.

(3) Per *strutture* intendiamo in questo caso il *quadro* nel quale l'agricoltura deve operare e che sfugge in larga misura alla direzione dell'imprenditore agricolo. Un agricoltore, infatti, decide riguardo alle macchine, ai concimi, alle varietà di cereali che utilizza, ma non decide del regime fondiario, del regime del credito, del regime dei mercati, ecc. Queste strutture, questo quadro, sono determinati in larghissima misura dalla legislazione e dalla società.

(4) Cfr. G. VISTOSI, *Orientamenti e prospettive della politica agricola europea. I: La politica dei prezzi; II: La politica delle strutture*, rispettivamente in *Aggiornamenti Sociali*, (maggio) 1972, pp. 309 ss., e (giugno) 1972, pp. 415 ss., rubr. 801; *Id.*, *Verso la riforma delle strutture agricole, ibidem*, (novembre) 1972, pp. 663 ss., rubr. 801. Oppure si veda il volumetto dello stesso autore, *Prospettive dell'« Europa verde »*, ed. Centro Studi Sociali, Milano 1972, che raccoglie e aggiorna gli articoli predetti.

2. Esistono dunque due problemi politico-sociali d'importanza vitale per l'equilibrio dei Paesi industrializzati: il problema dell'adattamento delle strutture agrarie e quello della trasformazione della società agricola. Sono problemi che richiedono soluzioni adeguate a vari livelli (regionale, nazionale ed europeo) e debbono essere affrontati in una **prospettiva socio-economica globale** (per l'insieme della società interessata) e **comparativa** (ricerca di un migliore equilibrio fra gli agglomerati urbani e la campagna). In effetti, la nozione di strutture agricole si riferisce alle strutture di produzione nel settore primario, che sono però strettamente legate alle strutture di commercializzazione e di trasformazione dei prodotti.

Il problema delle strutture agricole diventa allora un problema di rapporti del settore agricolo con gli altri settori economici. Nel quadro di tali rapporti **l'elemento sociale ed umano ha un'importanza primordiale**. Non è concepibile una politica agricola che possa rinunciare ad un insieme di obiettivi socio-strutturali. Fra questi obiettivi ce n'è uno che, nei Paesi industrializzati dell'Occidente, diviene la condizione di base della pace sociale e dell'equilibrio economico generale: si tratta dell'**eliminazione dei divari** fra i redditi e le condizioni di vita degli agricoltori e i redditi e le condizioni di vita delle altre categorie economico-sociali.

Abbiamo già illustrato su questa rivista le proposte della Commissione delle Comunità Europee, approvate o allo studio, volte a facilitare, con incentivi nazionali e comunitari, l'obiettivo d'una riforma strutturale dell'agricoltura europea, intesa soprattutto a migliorare le condizioni di vita e di reddito della popolazione rurale (5).

Ma si tratta di misure che non basteranno da sole a risolvere i problemi sociali e umani posti dalla rivoluzione tecnologica dell'agricoltura e tanto meno quelli di segno opposto determinati, nelle zone più sfavorite, dal mancato avvento di tale rivoluzione o dall'impossibilità, dovuta ad ostacoli naturali, di dar luogo a piani di sviluppo e di modernizzazione delle aziende agricole.

(5) Le analisi effettuate dai servizi competenti della Commissione delle Comunità Europee sui redditi agricoli dei nove Paesi membri permettono di concludere che questi ultimi si suddividono, per quanto riguarda il livello del valore aggiunto netto per unità di lavoro annuo (ULA) o per persona attiva nell'agricoltura, in due gruppi così qualificabili: — 1) un gruppo di Paesi con valore aggiunto netto per ULA o per persona attiva relativamente elevato (Paesi Bassi, Belgio, Regno Unito, Danimarca); — 2) un gruppo di Paesi con valore aggiunto netto per ULA o per persona attiva relativamente basso (Francia, Germania, Italia, Lussemburgo, Irlanda).

Le profonde differenze che si riscontrano in questo campo fra i nove Paesi si spiegano, ma solo in parte, con le differenze esistenti da Paese a Paese nella definizione e nel modo di calcolo del criterio di *valore aggiunto netto*. Quest'ultimo, infatti, può essere più o meno elevato a seconda del metodo di valutazione dell'affitto delle case di abitazione del coltivatore affittuario, del metodo di valorizzazione delle prestazioni in natura, dell'autoconsumo dei prodotti dell'azienda, ecc.

LE CONSEGUENZE ECONOMICHE

Nel corso degli ultimi vent'anni si è verificata nei Paesi industrializzati una trasformazione progressiva, di tipo qualitativo, del processo di produzione in agricoltura: si è ora di fronte a un'altra agricoltura.

I riflessi sulla produzione.

A un livello macro-economico, questa rivoluzione significa essenzialmente **produzione maggiore con un numero sempre minore di addetti**.

Questo balzo in avanti della tecnica agricola si può quantificare con alcune semplici considerazioni storiche e statistiche. L'agricoltura manuale, abbandonata da più di mille anni in Europa, consentiva per ogni unità di lavoro-uomo la coltivazione di 1 ettaro di cereali e procurava al massimo un raccolto di 1.500 kg. per uomo-anno. Verso il 1945-50 (cioè, in media, al termine degli anni '40) l'agricoltura europea è passata dalla trazione animale alla meccanizzazione. La capacità di produzione dell'agricoltura a trazione animale era di 45.000 kg. di cereali per uomo-anno (200 ore di lavoro per ettaro di cereali a 3.000 kg. l'ettaro). A partire dalla fine degli anni '40, l'Europa è entrata nell'era dell'**agricoltura meccanizzata** (o motorizzata), la quale si caratterizza per una capacità di produzione di 200.000 kg. per uomo-anno (40 ore di lavoro per ettaro a 4.000 kg. l'ettaro) (6).

Questo trapasso rivoluzionario ha suscitato un **problema di transizione** che l'agricoltura europea sta tuttora vivendo, problema i cui sintomi negativi (disparità aziendali, redditi deficitari, eccedenze) sono considerati normali da chi, operando nel quadro di un'economia matura, è portato a concludere che tali discrepanze non eclissano gli aspetti positivi costituiti dai progressi raggiunti e dai vantaggi generali che a questi conseguono.

In effetti, l'espansione tecnologica è destinata inevitabilmente a provocare disparità aziendali e a condannare al declino le aziende cosiddette marginali. Per cui si è facilmente portati a concludere che tali disparità, come pure il problema sociale della « disoccupazione tecnologica » e quello degli aiuti o delle misure di riconversione professionale e produttiva da porre in atto per fronteggiarlo (7), vanno considerati fenomeni « normali », che si verificano in ogni branca industriale investita dal progresso tecnologico.

(6) Cfr. H. BUELENS, *Défis humains de l'agriculture technique*, Edition Boerenbond Belge, Louvain 1971, pp. 11 ss.

(7) Cfr. G. VISTOSI, *Verso la riforma delle strutture agricole*, cit., pp. 667 ss.

I riflessi sui prezzi e sui redditi.

Ma in agricoltura, il fenomeno delle disparità aziendali comporta conseguenze economiche di varia natura che si riflettono in particolare sul meccanismo di formazione dei prezzi dei prodotti. Assumiamo a tale proposito l'esempio d'un prodotto corrente di largo consumo: il latte. I prodotti lattieri vengono messi a disposizione del consumatore come se tutte le aziende zootecniche avessero una struttura ottimale. Il meccanismo della formazione dei prezzi è tale che **il mercato si allinea sulle aziende di punta** e non su quelle marginali. Quindi le disparità, naturali e normali, creano in generale un **problema di reddito, che è il problema sociale di fondo dell'agricoltura**, ma non un aggravio del costo per il consumatore.

Se un'esplosione continua della produzione e della produttività è il fattore propulsivo, di cui le disparità sono la conseguenza, è chiaro che l'agricoltura europea non ha bisogno di accrescere il suo potenziale di produzione e di produttività, ma deve risolvere il problema del riassorbimento delle conseguenze sfavorevoli di un'evoluzione sostanzialmente positiva.

Il problema dell'agricoltura europea, che è nel suo insieme un'agricoltura dinamica, non è il potenziamento delle strutture di produzione, ma la necessità di offrire possibilità di vita comparabili a quelle degli altri settori produttivi sia a coloro che rimangono, sia a coloro che debbono lasciare l'agricoltura. Il fenomeno di un'agricoltura che occupa un numero sempre minore di persone e produce quindi, relativamente, meno valore aggiunto, determina non una perdita d'importanza del settore primario, ma una modifica della posizione dell'agricoltura nell'insieme dell'economia.

Il ridimensionamento del settore agricolo.

Ci sono oggi in Europa, e in generale nei Paesi industrializzati, **più produttori e fornitori di prodotti alimentari nell'industria e nel commercio che agricoltori** nei campi e negli allevamenti di bestiame. Si può affermare che fino a vent'anni or sono l'agricoltura rappresentava la metà del potenziale di lavoro nell'insieme dell'economia alimentare. Questa percentuale è andata e va tuttora progressivamente restringendosi. Per realizzare la rivoluzione tecnica, l'agricoltura ha impegnato (o deve impegnare) un numero crescente di nuovi mezzi di produzione: trattori al posto dei cavalli, macchine per raccogliere, edifici, distributori automatici di alimenti, un numero crescente di concimi e di prodotti chimici come regolatori di crescita (per combattere erbe cattive e malattie). Si è assistito e si assiste dovunque,

fra l'altro, a un aumento delle persone che, in qualità di fornitori di tali mezzi di produzione, contribuiscono al processo della produzione agricola ed alimentare. In sostanza, mentre vent'anni or sono il lavoro agricolo diretto era il fattore di produzione preponderante nel settore alimentare, oggi la situazione è rovesciata. Inoltre nell'insegnamento, nella ricerca scientifica e nei servizi c'è un numero crescente di persone che, sotto nuove forme, collaborano al processo di produzione dei generi alimentari.

A valle dell'agricoltura, certe attività sono state trasferite all'industria di trasformazione e di distribuzione. La produzione (valore aggiunto) dell'industria alimentare nell'insieme del prodotto nazionale è oggi, in tutti i Paesi del Mercato Comune, pari a quella dell'agricoltura propriamente detta. I cereali, le patate, la frutta vengono conservati e condizionati da aziende commerciali. In Italia, la produzione di suini è predestinata in larga misura a grandi industrie che utilizzano e trasformano l'animale macellato con un procedimento singolarmente analogo a quello delle catene di montaggio.

Questi fenomeni evocano il problema delle interconnessioni economiche fra settore agricolo e settori industriale e commerciale, del quale ci occuperemo nel prossimo articolo, e destituiscono di senso e di fondamento il concetto classico che astrae l'agricoltura, come lavoro dei campi e delle stalle, dall'insieme del processo della produzione alimentare. Al limite, in un'economia matura l'agricoltura tende a divenire la fase biologica del settore alimentare.

Riprenderemo più oltre l'esame delle conseguenze e delle crisi di carattere sociale ed umano determinate dall'ingresso dell'agricoltura europea nell'orbita socio-culturale della rivoluzione tecnologica. Per ora, ci limitiamo a sottolineare la necessità primordiale, per chiunque voglia affrontare i problemi dell'agricoltura in una prospettiva d'avvenire, di prendere coscienza d'una legge che potremmo enunciare nei termini seguenti: **i progressi in agricoltura portano ad una riduzione del numero di agricoltori e ad un aumento della produzione** nelle varie fasi del settore alimentare, sia in quelle alle quali sono preposti gli agricoltori, sia in quelle alle quali partecipano altri settori produttivi.

L'agricoltore tende a identificarsi ancora troppo con il settore alimentare e spesso non comprende la diminuzione della sua parte di reddito nei prezzi dei prodotti alimentari. D'altra parte, il consumatore ha spesso la tendenza a considerare l'agricoltura come responsabile del caro-vita, per il fatto che quest'ultimo si ripercuote principalmente sulla spesa per generi alimentari. E' indispensabile modificare questi atteggiamenti non solo dal punto di vista dell'opinione pubblica, ma anche in funzione e in riferimento ad una politica realistica.

Certo, l'agricoltura e l'economia alimentare in senso stretto non possono essere trattate separatamente. Ma la capacità dell'agricoltura

di fungere da paraurti nei confronti del mercato alimentare diminuisce progressivamente e in certi casi non esiste più. Appare sempre più privo di senso attribuire il compito di regolare il mercato dell'economia alimentare alla parte sempre più ristretta dell'agricoltura nell'insieme di questo settore.

LE CONSEGUENZE SOCIALI

I problemi connessi con l'aumento della produttività.

Nell'ultimo ventennio la produttività del lavoro agricolo è aumentata, nei Paesi del Mercato Comune, più o meno del 7% all'anno. In Paesi come il Belgio, nei quali l'agricoltura tecnica ha avuto un rapido sviluppo, il prodotto per uomo è triplicato e in certi casi quadruplicato (8). Si tratta di un'esplosione di produttività che è frutto della tecnica agricola nel senso più largo e cioè della tecnica del lavoro (macchine), della tecnica biologica (rendimento, ecc.) e dell'organizzazione aziendale.

Come è naturale, il grado di progresso tecnologico netto nell'agricoltura e il suo contributo generale ad un maggiore benessere si traducono abbastanza fedelmente nell'evoluzione dei prezzi e dei redditi.

Si può affermare che relativamente (cioè in confronto al reddito generale) i prezzi agricoli sono progressivamente diminuiti in confronto a quelli di vent'anni fa. Tuttavia, un aumento considerevole dei redditi e la diminuzione progressiva del potere d'acquisto della moneta hanno mascherato e continuano a mascherare questa diminuzione relativa. Si dimentica troppo spesso, d'altra parte, che in un sistema di reddito nominale in forte aumento, dei prezzi immutati sono dei prezzi in forte ribasso. Del resto, un'economia matura funziona in modo tale che i frutti d'una produttività crescente si distribuiscono al consumatore, in modo preponderante, attraverso un reddito in aumento e non attraverso prezzi in diminuzione.

L'evoluzione in questo campo, d'altra parte, è stata ed è mascherata dal raffinarsi dell'insieme dell'alimentazione: si mangia più carne (e ciò spiega la penuria in Europa di carne bovina, alla quale gli organi della Comunità Europea si sono sforzati di far fronte proponendo un sistema di premi e di incentivi alla produzione di bovini da macello), più frutta, più verdura, meno cereali. Nei prodotti alimentari si incorporano i servizi: alimenti imballati e preparati, zamponi precotti, salumi affettati e posti in involucri di cellophane, ecc. Malgrado questo consumo più elevato e più sofisticato, la parte dell'alimentazione è andata progressivamente diminuendo nel bilancio delle famiglie.

(8) Cfr. H. BUELENS, *cit.*, pp. 27 ss.

Il vero motivo di sorpresa e di contestazione, che sta alla base delle rivendicazioni e delle manifestazioni ricorrenti delle organizzazioni professionali agricole europee, consiste nella constatazione che **l'agricoltura non ha beneficiato in più larga misura dell'aumento di produttività del settore.**

Nei Paesi ad economia più matura, **il reddito agricolo negli ultimi vent'anni è aumentato, ma non ha raggiunto in nessun Paese (e tanto meno in Italia) il livello desiderato, cioè la parità o quanto meno la comparabilità, a livello regionale e zonale, col reddito medio dei settori non agricoli.**

I motivi di questa disparità permanente sono diversi. La domanda dei prodotti agricoli è poco espansiva, per cui l'aumento della produttività ha dato luogo, per gli uni, all'esodo accelerato e alla povertà, per chi invece aveva migliori possibilità (naturali, imprenditoriali ed organizzative) di modernizzare la propria azienda, ad un meccanismo di formazione dei prezzi gravato fra l'altro, per certe produzioni, dal fenomeno delle eccedenze strutturali (9).

Queste considerazioni valgono per i Paesi della Comunità Europea, ma anche per il mercato mondiale dei prodotti agricoli; rappresentano quindi un fenomeno universale ed hanno ispirato, come abbiamo visto nei nostri articoli precedenti, le valutazioni e le conclusioni del memorandum della Commissione delle Comunità Europee presentato nel dicembre 1968 ai governi dei Paesi della Comunità originaria. Si tratta del cosiddetto « **piano Mansholt** » che sta alla base delle direttive « strutturali » e delle proposte successive (agricoltura di montagna e delle zone sfavorite e incentivi all'associazionismo agricolo). Per quanto riguarda gli incentivi all'associazionismo agricolo, la Commissione delle Comunità Europee dovrà riproporre ai Paesi del Mercato Comune allargato una nuova formulazione delle sue proposte del 1972, delle quali abbiamo già illustrato la formulazione originaria (10). Per quanto riguarda l'agricoltura di montagna e delle zone sfavorite, gli organi comunitari hanno proposto misure ed incentivi di cui ci occuperemo in un prossimo articolo.

In definitiva, il problema agricolo e le possibilità di risolverlo nel Mercato Comune allargato si pongono negli stessi termini in cui s'erano posti nel quadro della Comunità originaria: **il nodo del problema non consiste soltanto nelle strutture della produzione e della produttività (cioè in quella svolta strutturale della politica agricola comunitaria che è postulata dal « memorandum » del '68 e dalle sue applicazioni), ma anche nell'equilibrio dei mercati.**

(9) Cfr. G. VISTOSI, *Orientamenti e prospettive della politica agricola europea. I: La politica dei prezzi, cit.*, p. 311.

(10) Cfr. *ibidem*, pp. 316-318.

I problemi dell'esodo rurale.

Il fenomeno generale di una diminuzione crescente della popolazione rurale e del numero delle aziende agricole presenta in Europa aspetti particolarmente inquietanti. Tale contrazione non incide sulla produzione, che cresce sia pure con notevoli distorsioni tra offerta e domanda (eccedenza di certi prodotti da un lato, insufficienza di carne bovina dall'altro). Sia quelli che rimangono nell'agricoltura sia i cosiddetti « mutanti agricoli » vogliono integrarsi a pieno titolo nel sistema industriale e commerciale moderno. Vogliono vivere come gli altri, beneficiando su piede di parità del sistema del credito e dei vantaggi d'una gestione economica di tipo « previsionale ». Ma il reddito degli agricoltori cresce in media più lentamente di quello delle altre categorie socio-professionali.

In certe regioni il divario è allarmante ed appare sempre più accentuato. Nel quadro della Comunità europea originaria (ampliata a partire da quest'anno) si pone, ad esempio, il **problema del Mezzogiorno d'Italia, che è il problema centrale in termini di sviluppo non soltanto per il nostro Paese, ma per la Comunità nel suo insieme.** In effetti, un protocollo aggiuntivo del Trattato CEE 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 a mobilitare, per risolvere la questione meridionale, « 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 ». Sono misure e procedure che s'inquadrano nel vasto campo della politica regionale comunitaria (11).

Di fronte all'evoluzione in atto del mondo agricolo, e in particolare ai suoi aspetti legati al reddito e alla distorsione tra offerta e domanda, sono stati via via assunti atteggiamenti diversi e contrastanti, soprattutto nei Paesi europei che ne erano toccati più direttamente, e in particolare nel nostro Paese e in Francia.

L'**esodo rurale**, considerato inizialmente una calamità da far cessare (e tale può essere se non si attua una certa politica strutturale), è oggi trattato come un fenomeno inevitabile, come un'**evoluzione da dirigere con iniziative atte a renderlo fisiologico e benefico all'avvenire stesso dell'agricoltura** e allo sviluppo economico generale.

Si tratta di ridurre volontariamente il numero delle aziende agricole e di diminuire le superfici coltivate per raggiungere nel contem-

(11) A tale politica sono oggi preposti un Commissario britannico, G. Thomson, e un direttore generale italiano, l'ambasciatore Ruggero, ex capo di Gabinetto del presidente italiano Malfatti e fino a pochi mesi fa consigliere speciale del Presidente Mansholt.

po: — a) un equilibrio della produzione e una stabilizzazione dei vari prodotti agricoli; — b) dei redditi soddisfacenti per chi rimane nell'agricoltura.

Ciò presuppone un **piano di modernizzazione** che ha i suoi costi e che in certi casi va attuato con prudenza, perchè ogni sforzo complementare di modernizzazione in agricoltura accentua la contrazione della popolazione rurale. L'aspetto demografico della riforma strutturale in agricoltura è particolarmente delicato, tenuto conto che l'agricoltura è un settore da cui se ne vanno le forze più giovani e più valide e che, d'altra parte, può trarre soltanto da se stesso le forze nuove di cui ha bisogno.

La maggior parte dei Paesi della Comunità europea soffrono oggi, chi più chi meno, i disagi e le preoccupazioni agrarie connesse con uno sviluppo economico recente, che li costringe a uno sforzo intenso per rendere le loro aziende agricole, dalle dimensioni in gran parte troppo esigue o troppo scarsamente redditizie, capaci di una maggiore competitività su un mercato continentale a scambi liberi (12).

VERSO UNA NUOVA POLITICA AGRICOLA

L'« Europa verde » a una svolta?

La situazione inflazionistica e le perduranti disparità monetarie fra i Paesi membri hanno imposto alla Commissione comunitaria uno sforzo di contenimento delle proposte di aumenti dei prezzi agricoli per l'annata agraria 1973-74. Inoltre la Commissione, con molte difficoltà e scarso successo, ha cercato di indurre i governi interessati (Germania e Benelux) ad accettare di por fine al sistema delle importazioni compensative (12 bis) nel loro import-export agricolo, per consentire un ritorno all'unità del mercato agricolo comunitario compromessa dalle disparità e dalle fluttuazioni monetarie. Non può non apparire opportuno, a questo punto, sottolineare **alcuni aspetti della crisi che attraversa in questo momento l'« Europa verde »** per una serie di ragioni connesse in parte con la situazione economica generale, ma legate in larga misura alle difficoltà di adattare la politica agricola fin qui seguita dai « Sei » (pur con crisi ricorrenti) ad uno spazio economico allargato a tre nuovi Paesi, fra i quali la Gran Bretagna che ha praticato fino

(12) Cfr. R. GADILLE, *Les politiques agraires*, Presses Universitaires de France, Parigi 1972, pp. 24-28.

(12 bis) Per un chiarimento tecnico sulla natura del sistema delle importazioni compensative, di cui fruiscono la Germania e il Benelux, cfr. G. VISTOSI, *Orientamenti e prospettive della politica agricola europea*, in *Aggiornamenti Sociali*, (maggio) 1972, p. 322, rubr. 801.

ad oggi una politica agricola radicalmente diversa da quella comunitaria.

A prescindere dai problemi legati all'ampliamento della Comunità, dei quali ci occuperemo nel prossimo articolo, possiamo affermare che, in generale, nell'ultimo biennio i prezzi al consumo dei prodotti alimentari hanno subito in Europa aumenti costanti, mentre i prezzi al produttore sono rimasti stazionari. Questa situazione sembra postulare un'integrazione della politica attuale dei prezzi agricoli comunitari con un allargamento dei regimi di aiuti diretti a certe categorie di produttori agricoli, regimi attualmente in vigore soltanto per alcune produzioni.

Come è noto, le misure comunitarie in materia di politica agricola che sono attualmente in vigore poggiano fundamentalmente su un meccanismo di interventi sul mercato e su regolamentazioni di prezzi intese a migliorare in via generale il reddito degli agricoltori (13). Questi interventi, tuttavia, sono concepiti troppo globalmente e non pervengono a modificare direttamente il comportamento degli agricoltori se non in misura molto modesta. Per converso, la **politica agricola comune finora praticata** ha assorbito una massa crescente di versamenti compensativi ed **ha favorito**, per conseguenza, **la comparsa di un mercato eccedentario**, creando per la politica agricola comune difficoltà di finanziamento permanenti, che minacciano gravemente la concezione d'insieme dell'« Europa verde ».

Esiste un **sistema alternativo** che, pur non essendo tale da risolvere automaticamente il problema delle capacità eccedentarie e, al contrario, della penuria di certe produzioni animali (carne bovina), costituisce tuttavia una svolta indispensabile della politica agricola comunitaria: è il **sistema del riassetto e del miglioramento delle strutture di produzione e di commercializzazione**, postulato alla fine del 1968 dal « memorandum » della Commissione noto come « piano Mansholt » e in corso di progressiva adozione. Le tre « direttive » del 17 aprile 1972, da noi precedentemente illustrate (14), rappresentano il primo passo verso la « svolta strutturale » della politica agricola comunitaria, mentre il progetto di direttiva sull'agricoltura di montagna, che illustreremo in un prossimo articolo, ne costituisce il necessario completamente. Ma una politica agricola « strutturale » deve inglobare tutte le misure atte a modificare durevolmente i dati micro-economici, nella prospettiva di un adattamento e di un riassetto del mercato.

(13) Cfr. G. VISTOSI, *Orientamenti e prospettive della politica agricola europea. I: La politica dei prezzi*, cit., pp. 311 s.

(14) Cfr. G. VISTOSI, *Orientamenti e prospettive della politica agricola europea. II: La politica delle strutture*, cit., pp. 417 ss.

Gli investimenti per le modificazioni strutturali.

La realizzazione delle modificazioni strutturali auspiccate dal « piano Mansholt » ed avviate dalle direttive del 17 aprile 1972, esige investimenti notevoli o la creazione di nuovi poli d'investimento.

Tali investimenti devono rispondere ad alcune condizioni. Essi devono essere **finanziati a lungo termine**, per poter contribuire nel loro insieme ad un migliore rendimento del settore agricolo. E' infatti necessario rinunciare, durante un periodo di transizione abbastanza lungo, ad una remunerazione normale del capitale investito; le preoccupazioni di rendimento a breve termine, in effetti, minacciano l'obiettivo globale della politica agricola, che d'altra parte deve essere chiaramente definito a livello zonale.

Essi devono inoltre raggiungere **un volume adeguato** agli obiettivi perseguiti e interessare la totalità dei settori di produzione e di commercializzazione agricola che esigono delle riforme strutturali. Ciò significa che il volume del finanziamento deve poter essere **pianificato** e non risultare in via preminente, com'è avvenuto finora, dalla politica dei mercati agricoli.

E' ben evidente che l'agricoltore individuale non può realizzare, con il solo finanziamento privato, gli obiettivi d'investimento che procedono da considerazioni macro-economiche. Gli mancano infatti le garanzie necessarie per poter chiedere a prestito dei fondi presso gli istituti di credito ordinari e sopportare i carichi finanziari che ne derivano. D'altra parte, gli è impossibile risolvere i problemi di diagnosi e di previsione e, per conseguenza, inserire correttamente il suo investimento nel progetto d'insieme che deve essere pianificato. Neppure lo Stato, o gli organi centrali di pianificazione, possono controllare e risolvere totalmente questo problema.

I piani zionali in Italia.

L'esperienza italiana dell'intervento politico, pur rilevante, nel settore agricolo, non s'è mossa finora in una logica di carattere programmatico. **L'orientamento liberistico e volontaristico degli investimenti pubblici**, che si ritrova anche nelle direttive comunitarie del 17 aprile 1972, **deve essere integrato da una politica di programmazione nazionale e locale** senza di cui la riforma strutturale rischia, a nostro parere, di risolversi in un mezzo fallimento.

I problemi che abbiamo richiamato mettono in luce due esigenze ed urgenze di fondo della politica agricola europea ed italiana: da un lato, l'esigenza di razionalizzare ed uniformare, sulla base delle direttive comunitarie, i sistemi nazionali esistenti per quanto riguarda gli interventi pubblici in agricoltura; d'altro lato, l'esigenza di attuare in

Italia quei **piani zionali** che sono rimasti fino ad oggi nel limbo delle buone intenzioni. Tali piani, siano essi di sviluppo globale od esclusivamente di sviluppo agricolo, dovranno comportare una **programmazione coordinata degli investimenti agricoli**, attraverso l'attuazione di progetti di valorizzazione, di ricomposizione e di assistenza tecnica ai quali **le categorie interessate debbono dare un apporto diretto** in tutte le fasi della loro attuazione (15).

Non basterà infatti che lo Stato recepisca le direttive comunitarie e mobiliti gli enti, nazionali e regionali, chiamati a realizzarne gli obiettivi. E' necessario che tali obiettivi si inquadrino in una programmazione locale organica. In Italia, s'impone in particolare uno stretto collegamento tra gli obiettivi comunitari di riforma strutturale dell'agricoltura (quelli già fissati nelle direttive del 17 aprile 1972 e quelli che la Commissione comunitaria ha indicato nelle sue proposte sull'agricoltura di montagna e sui gruppi ed unioni di produttori) e i piani zionali destinati ad inquadrare nel contesto di uno sviluppo economico globale i progetti individuali e volontari delle aziende agricole desiderose di modernizzarsi.

Ma rimane aperto il **problema di quelle zone e regioni « sfavorite »** nelle quali, per l'esistenza di ostacoli naturali di vario genere, che si accentuano di anno in anno come risvolto della continua evoluzione delle tecniche agricole, si impongono misure ed incentivi particolarmente adatti alle loro esigenze ed alle loro potenzialità.

Si tratta di zone caratterizzate essenzialmente da una particolare debolezza dei redditi agricoli nelle quali è necessario favorire, con misure adeguate, il mantenimento dell'attività agricola per assicurare un minimo di popolamento e uno stato di adeguata conservazione dello spazio naturale.

Ai problemi di tali zone e alle misure, collegate con una politica di protezione dell'ambiente e di potenziamento dell'artigianato e del turismo, che in esse dovrebbero attuarsi, dedicheremo largo spazio in un prossimo articolo.

(15) Per quanto riguarda il problema dei piani zionali in Italia cfr. l'ottimo studio di CLAUDIO GUIDA, *La programmazione zonale come forma di comportamento dell'azione pubblica e di quella privata*, con presentazione del prof. Bruno Benvenuti, pubblicato dal servizio studi e programmi dell'Ente Nazionale tre Venezie, Venezia 1969.