

MERCATO COMUNE E STRUTTURE AGRICOLE

DALLA POLITICA DI MERCATO ALLA POLITICA DI STRUTTURA

Col 1° luglio 1968 una tappa importante dell'integrazione economica europea si è compiuta: con l'abolizione delle frontiere doganali nell'ambito del MEC il mercato unico dei prodotti agricoli è passato dalla fase transitoria a quella di attuazione. La politica agricola comune ha fatto così un ulteriore passo verso la sua piena realizzazione. Si è così formata una **organizzazione comune dei mercati** che interessa il 90% della produzione agricola della Comunità (1). Tale organizzazione si basa:

— sulla libera circolazione dei prodotti agricoli all'interno della Comunità;

— sulla fissazione d'un livello comune dei prezzi (prezzi unici europei);

— sull'organizzazione comune del mercato di un certo numero di prodotti agricoli;

— su misure di sostegno dei mercati, per garantire il collocamento dei prodotti ad un certo livello dei prezzi;

— su una preferenza concessa ai prodotti comunitari nei confronti dei prodotti provenienti dai Paesi terzi, assicurata mediante prelievi o diritti di dogana (**prelievi all'importazione**);

— su un **sistema di restituzione** alle esportazioni, per assicurare il collocamento delle eccedenze comunitarie di prodotti agricoli sui mercati mondiali a prezzi di concorrenza.

In tal modo la politica agricola comunitaria si è realizzata finora in gran parte come **politica di mercato**, dando avvio a un mercato agricolo di dimensioni europee. Nel settore invece della **politica strutturale**, intesa a ridurre i costi di produzione, si devono registrare scarsi progressi.

(1) L'organizzazione di mercato per i prodotti agricoli finora attuata riguarda i seguenti prodotti: olio di oliva, cavolfiori, pomodori, mele, pere, pesche, uva, arance, mandarini, limoni, cereali, carne suina, olio di semi, uova e volatili, riso, latte, prodotti lattiero-caseari, carne bovina, zucchero, fiori, piante. Restano da regolare comunitariamente tabacchi, vino, luppolo, lino e prodotti della pesca.

Motivazioni della politica di mercato.

All'inizio, evidentemente, date le difficoltà di natura economica, tecnica e politica di integrare le sei agricolture del MEC, non poteva essere svolta altra politica se non quella di mercato, per la minore difficoltà a organizzare un mercato libero dei prodotti agricoli rispetto a quella di ristrutturare sei agricolture. Ma lo svilupparsi di tale politica fu il risultato anche di un duplice ordine di cause. Da una parte le categorie agricole, per difendere il frutto del loro lavoro, si sentono costrette a sollecitare innanzi tutto un intervento pubblico a sostegno dei prezzi dei loro prodotti, che altrimenti sarebbero soggetti ai continui sbalzi di un mercato fluttuante. Dall'altra, gli uomini politici di quei Paesi in cui l'agricoltura è meglio organizzata e produttivamente più efficiente — Francia e Olanda — vedevano nei **finanziamenti comunitari** la possibilità di **alleggerire gli oneri derivanti ai loro bilanci** statali dalle eccedenze di produzione. Per tutti questi motivi, nelle discussioni comunitarie del 1962 tali uomini politici riuscirono a vincere la loro battaglia per la costituzione del FEOGA (Fondo Europeo di Orientamento e Garanzia Agricola) superando le difficoltà poste dalla Germania, che prevedeva di dover subire gli oneri maggiori per il finanziamento di tale Fondo, e dall'Italia che era assai più interessata alla costituzione di un finanziamento comunitario per le riforme delle strutture agricole (2).

Risultati della politica di mercato.

L'intenso lavoro comunitario per la strumentazione giuridica di tale politica di mercato recò indubbiamente un grande **contributo alla integrazione economica** della Comunità; anzi, pose le basi per le proposte rivoluzionarie formulate dalla Commissione nel 1965 inerenti alla creazione di risorse proprie della Comunità e cioè l'istituzione di un bilancio quasi federale (3).

Ma se la politica di mercato ha avuto questi benefici effetti sul piano mercantile e comunitario della Comunità, si è rivelata però a lungo termine **insufficiente a raggiungere gli obiettivi fissati dal Trattato di Roma** in materia di reddito e di tenor di vita dei produttori agricoli. E' stato osservato a questo proposito:

« La politica di mercato dei prezzi elevati era stata consigliata nella prima fase del periodo transitorio dall'urgenza di migliorare i redditi agricoli, ma essa evidentemente non è produttiva a lungo termine, perchè fa venir meno la finalità di localizzare le coltivazioni nelle zone più adatte, conseguentemente si produce a costi più elevati, si cade sovente

(2) Cfr. G.P. CASADIO, *Una politica agricola per l'Europa*, Bologna 1967, pp. 27 ss.

(3) *Ibid.*, pp. 27 s.

in situazioni di sovrapproduzione, mentre d'altro canto si subisce la concorrenza di altri Paesi in via di sviluppo, le cui produzioni sono prevalentemente agricole» (4).

La politica di sostegno dei prezzi, infatti, giustificata dalla volontà di garantire una certa stabilità di reddito alle categorie agricole, viene a fissare un prezzo minimo che salvi le esigenze anche dei produttori e delle zone di produzione che di fatto coltivano quei prodotti, anche se in modo meno efficiente relativamente a quello di altri produttori e altre zone della Comunità.

Ne consegue innanzitutto che i produttori più efficienti (5) vengono sollecitati dal prezzo relativamente elevato a **intensificare ed estendere la coltivazione** di quei prodotti, ponendo così le premesse per la **formazione di eccedenze** che devono poi essere riversate sui mercati internazionali o ammassate in ingenti quantità con notevoli oneri finanziari per la Comunità, come è dimostrato dalla Tab. I, dalla quale sono esclusi i costi degli interventi nazionali.

TAB. I: Evoluzione delle spese del FEOGA per la sezione garanzia (*)

	milioni di Unità di Conto	milliardi di lire
1962-63	28,723	18 circa
1963-64	50,690	32 »
1964-65	163,1	102 »
1965-66	240,1	150 »
1966-67	442	276 »
1967-68	1.031	645 »
1968-69	1.322	827 »
1970	1.330	833 »

(*) Da G. P. CASADIO, *cit.*, p. 120.

In secondo luogo, essendo garantito un prezzo minimo, si viene a formare un mercato chiuso, privo di libertà di scambio col resto del mondo la quale favorirebbe in ogni Paese lo svilupparsi di quelle attività produttive che più gli sono confacenti, con la conseguenza che zone comunitarie ad altra vocazione naturale vengano conservate, o addirittura convertite, a produzioni che non possono essere da loro attuate efficientemente e che magari non sono richieste neppure dai bisogni della Comunità.

(4) N. LUPORI, *L'azienda agraria nei paesi della Comunità Economica Europea*, Roma 1968, p. 8.

(5) Cfr. G. AMADEI, *La nuova politica agraria comunitaria e l'utopia della parità*, in *Rivista di Politica agraria*, giugno 1968, pp. 18 ss.

Viene così ostacolata quella ristrutturazione della produzione agricola che sarebbe desiderabile sia in vista delle rapide trasformazioni interne, sia in funzione di quella più equa distribuzione internazionale del lavoro che possa aiutare i Paesi del terzo mondo a uscire dalla precaria situazione in cui si trovano. Le tabelle II e III mostrano rispettivamente il grado di autoapprovvigionamento (o autarchia) della CEE per i principali prodotti agricoli e le notevoli differenze tra i prezzi comunitari e quelli internazionali, differenze che in parte saranno dovute alla « iniquità » caratteristica dei mercati internazionali (tanto deprecata dai Paesi del terzo mondo), ma che in parte riflettono la relativa inefficienza di molte nostre produzioni.

TAB. II (*): Grado di autoapprovvigionamento di taluni prodotti agricoli nella CEE (1958-1965) (in %)

PRODOTTI	1958	1962	1963	1964	1965
Grano	93,0	95,1	101,7	102,4	103,9
Cereali da foraggio (1)	77,7	75,3	76,2	74,7	72,5
Cereali (escluso il riso)	84,5	83,4	86,5	85,8	84,9
Zucchero	99,1	92,0	98,2	101,6	100,2
Ortaggi freschi (2)	105,2	103,4	102,4	101,8	102,3
Frutta fresca (esclusi gli agrumi) (3)	93,7	91,6	91,1	90,3	89,4
Vino	87,6	92,0	96,7	92,7	95,1
Carni di bue	88,9	90,9	87,8	84,2	84,7
Carni di vitello	102,1	97,0	95,0	95,0	93,2
Latte intero (4)	102,7	101,7	101,7	102,7	103,4
Carni suine	100,1	99,8	99,7	98,7	98,7
Pollame	93,2	90,2	92,5	93,9	95,7
Uova	89,7	95,0	96,7	96,9	97,0
Oli e grassi (5)	38,5	40,6	37,6	38,5	37,7

(*) Da *Comunità Europee*, gennaio 1969, p. II.

(1) Orzo, avena, granoturco, segale e altri cereali.

(2) Compresa le conserve di ortaggi in peso di prodotti freschi.

(3) Compresa le conserve e i succhi di frutta in peso di prodotti freschi.

(4) Compresi i prodotti lattiero-caseari in peso di latte intero.

(5) Oli vegetali, oli marini e grassi di macellazione.

TAB. III (*): Livello dei prezzi (1) di taluni prodotti agricoli del mercato comune rispetto al livello dei prezzi praticati sul mercato mondiale (2) (1967-1968) (3)

PRODOTTI	Prezzo del mercato comune in Lire/100 kg. 1	Prezzo al mercato mondiale in Lire/100 kg. 2
Grano tenero	6.706,25	3.618,75
Grano duro	10.087,50	5.043,75
Riso sbramato	11.225,00	9.587,50
Orzo	5.608,75	3.543,75
Granoturco	5.631,25	3.518,75
Zucchero bianco	19.968,75	3.187,50
Carni bovine	42.560,00	24.262,50
Carni suine	35.413,75	24.100,00
Pollame	45.206,25	34.375,00
Uova	31.962,50	24.218,75
Burro	117.150,00	29.521,25
Olio d'oliva	72.262,50	43.650,00
Semi oleosi	12.618,75	6.318,75

(*) Da *Comunità Europee*, gennaio 1969, p. XI.

(1) Compresi gli aiuti diretti alla produzione di grano duro, olio di oliva, e semi oleosi.

(2) Prezzi di acquisto per il commercio all'ingrosso.

(3) Il periodo di riferimento per i vari prodotti è diverso.

La politica di mercato, anche se ha garantito un certo reddito ai produttori, non può quindi da sola risolvere i problemi dell'agricoltura europea; anzi, gli squilibri tra agricoltori e gli altri settori produttivi sono rimasti al punto di partenza.

L'insufficienza comprovata della politica dei prezzi a livello europeo pone perciò l'esigenza di imboccare decisamente anche un'altra strada, quella del **miglioramento delle strutture agricole della produzione e della commercializzazione** nell'area dell'Europa dei sei. Ciò rientra non solo negli interessi generali dell'agricoltura comunitaria, ma in modo particolare del nostro Paese, dove esistono gravi ed urgenti problemi di ristrutturazione del settore agricolo. Infatti, anche nel nostro Paese la politica di sostegno dei prezzi agricoli, certo necessaria, attuata per troppo tempo, ed una politica agricola generale poco organica e definita non hanno contribuito ad un assetto più razionale delle strutture agricole, a danno delle condizioni di vita dei nostri.

GLI STRUMENTI DELLA POLITICA DI STRUTTURA

I compiti affidati agli organismi comunitari nel campo degli interventi di carattere strutturale, in questa fase dello sviluppo del mercato agricolo, interessano essenzialmente due settori (6):

— il coordinamento a livello comunitario delle politiche di struttura degli Stati membri;

— la partecipazione al finanziamento di progetti di miglioramento delle strutture agrarie, che contribuiscono direttamente all'attuazione della politica agraria comune.

Coordinamento delle politiche nazionali di struttura.

Tale coordinamento è garantito dalle decisioni del Consiglio del 4 dicembre 1962 che stabiliscono, come principio di orientamento, la ricerca di strutture agrarie efficienti, tenendo conto dell'equilibrio dei mercati agricoli (cioè dell'incontro tra domanda e offerta) e dello sviluppo economico regionale.

I mezzi di cui dispone la Commissione, assistita in questo compito dal **Comitato permanente delle strutture agricole**, sono i seguenti:

— **L'informazione reciproca** tra gli Stati membri e la Commissione, in materia di politiche nazionali di struttura agraria: essa rappresenta una base importante e indispensabile per pervenire ad una armonizzazione delle politiche nazionali informata a principi comunitari.

— La **comunicazione obbligatoria** da parte degli Stati membri dei progetti di disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative in materia di struttura agraria, nonchè dei progetti pluriennali e dei programmi regionali, in merito ai quali la Commissione può esprimere la propria opinione.

— La presentazione al Consiglio da parte della Commissione di una **relazione annuale delle strutture**, che costituisce il documento di base e la motivazione delle misure da proporre al Consiglio per coordinare le politiche di struttura agraria degli Stati membri. Tale relazione costituisce uno strumento per l'integrazione della politica di struttura nella politica agraria comune.

Il regolamento n. 17/64 CEE, relativo alle condizioni di concorso del Fondo agricolo europeo di orientamento e garanzia, ha assegnato al Comitato permanente delle strutture agricole il compito di emettere un parere sul concorso del Fondo, sezione

(6) Cfr. sulla politica delle strutture, il documento della COMMUNAUTÉ ECONOMIQUE EUROPÉENNE. COMMISSION, *Programmes Communautaires pour la section orientation du fonds européen d'orientation et de garantie agricole*, Bruxelles, 12 juin 1967, pro manuscr.

orientamento. In tal modo, il coordinamento delle politiche nazionali di struttura agricola ed il finanziamento comunitario di progetti volti al miglioramento delle strutture perseguiranno scopi identici.

Sulla base di queste funzioni la Commissione ha tentato un certo coordinamento delle politiche nazionali di struttura. I risultati conseguiti non sono però rilevanti, anche perchè i poteri attribuiti agli organi comunitari sono solo di consultazione e di armonizzazione delle politiche nazionali. Perciò non si è riusciti ad impostare un'azione veramente comunitaria, anche per la mancanza di precisi obiettivi di ristrutturazione agricola. D'altra parte, è estremamente difficile, anche se non necessario, introdurre un sistema unitario nella Comunità, perchè ogni politica strutturale è sempre e solo politica regionale.

Tuttavia, considerato nel suo insieme, il coordinamento delle politiche nazionali di struttura agraria può contribuire, con gli effetti che ne derivano sull'orientamento e le attuazioni di tali politiche, in presenza di efficaci volontà politiche, a creare una armonizzazione secondo criteri comunitari e a portare l'agricoltura ad un livello economico e sociale più comparabile a quello degli altri settori.

Il Fondo agricolo di orientamento e garanzia (FEOGA).

L'istituzione del Fondo agricolo di orientamento e garanzia, ed in particolare la sua sezione orientamento, rappresenta una realizzazione di grande importanza nel settore della politica strutturale (7). Esso, infatti, **sancisce la responsabilità finanziaria comune del settore agricolo**, ed è perciò la chiave di volta dell'intera politica agricola comune ed uno strumento di grande portata sulla via dell'integrazione europea.

L'obiettivo del Fondo è quello di finanziare la politica agricola comune, ed è suddiviso in due sezioni:

a) Sezione garanzia: mira a stabilizzare i mercati ed i prezzi agricoli, mediante **restituzioni** all'esportazione verso i Paesi terzi per i prodotti agricoli soggetti a regolamentazione comunitaria, ed **interventi** sul mercato interno. Il finanziamento comunitario diviene operante solo quando i prodotti finiti sono soggetti ad una organizzazione comune di mercato.

b) Sezione orientamento: mira a migliorare le strutture agricole della Comunità nel senso più largo del termine. Il suo campo di applicazione si estende alle seguenti attività:

— adattamento e miglioramento delle condizioni di produzione nell'agricoltura;

(7) Sul finanziamento della politica agricola comune cfr. G.P. CASADIO, *Una politica agricola per l'Europa*, cit.

- adattamento e orientamento della produzione agricola;
- adattamento e miglioramento della commercializzazione;
- sviluppo delle possibilità di collocamento dei prodotti agricoli sottoposti ad una organizzazione comune di mercato.

A norma dell'art. 14 del regolamento n. 17/64 CEE i progetti (pubblici, semipubblici e privati) di miglioramento della struttura agricola, che vogliono beneficiare del concorso del Fondo, devono rispondere ai seguenti *criteri generali*:

- inserirsi nel quadro di un progetto comunitario;
- avere come scopo un adattamento ed orientamento dell'agricoltura reso necessario dall'attuazione della politica agricola comune o inteso a rispondere alle esigenze della stessa;
- offrire sufficiente garanzia quanto al loro effetto economico durevole.

I progetti che rientrano nelle prime due categorie di azioni devono rispondere anche ai seguenti *criteri particolari*:

- mirare a rendere, o mantenere, economicamente vitali le imprese agricole nonché assicurare l'incremento della loro capacità concorrenziale;

- accordare sufficiente attenzione ai problemi di divulgazione e di formazione professionale agricola, si da valorizzare nel miglior modo gli investimenti previsti; e ciò rientra nel campo della politica sociale che è parte integrante della politica di struttura;

- contribuire al miglioramento della situazione economica e sociale dei lavoratori dell'agricoltura.

I progetti, che si inseriscono in un insieme di misure intese ad incoraggiare lo sviluppo armonico dell'economia generale della regione in cui saranno realizzati, beneficiano di priorità per il concorso del Fondo.

I programmi comunitari devono poi tener conto delle misure adottate dal Consiglio ai fini del coordinamento della politica di struttura agraria. Si è cercato così di collegare fra loro strettamente le azioni di finanziamento ed il coordinamento in modo da garantire una politica efficace e coerente di struttura agraria sul piano comunitario.

I PROGRAMMI COMUNITARI

Come già si è accennato, per poter beneficiare di una sovvenzione della sezione orientamento, i progetti di miglioramento delle strutture agricole devono inserirsi nel quadro di un programma comunitario. Perciò, la Commissione dopo lunghi lavori preparatori, in data 19 giugno 1967 ha proposto al Consiglio **10 programmi comunitari**, che purtroppo per mancanza di dati statistici indispensabili non hanno potuto essere basati su delle analisi regionali delle situazioni dell'agricoltura e della sua evoluzione in funzione delle incidenze dell'attuazione della politica

agricola comune. Ha provveduto perciò a finanziare una indagine sulle strutture agricole dei sei paesi, in corso di attuazione (8).

« La Commissione ha proceduto ad una scelta dei settori che attualmente costituiscono a suo giudizio gli ostacoli più gravi all'evoluzione dell'agricoltura, al suo adeguamento alle conseguenze della politica agraria comune e all'aumento del reddito degli agricoltori; essa ha preso in considerazione non soltanto le misure atte a migliorare le condizioni di produzione, ma anche quelle che dovrebbero consentire di valorizzare i prodotti, mediante un miglioramento delle strutture di commercializzazione » (9).

Pur con il limite sopra rilevato, i programmi comunitari rappresentano basi assai importanti per il futuro orientamento delle azioni del Fondo, in quanto destinati a promuovere i necessari adeguamenti nel settore delle strutture agrarie. Essi stabiliscono i diversi settori di intervento ed il nostro Paese è interessato a ciascuno di essi, perchè è quello che nell'ambito dei sei ha più bisogno di ammodernare le proprie strutture agricole.

Obiettivi e caratteristiche dei programmi.

I programmi comunitari, proposti dalla commissione, possono raggrupparsi in tre categorie (10).

1. Programmi intesi principalmente a ridurre i costi unitari di produzione e ad incrementare la produttività per lavoratore. Essi riguardano la ristrutturazione fondiaria, l'irrigazione, la sistemazione idraulica agraria dei terreni, le misure forestali volte a migliorare le strutture agrarie.

Più particolarmente tali programmi mirano ai seguenti *obiettivi*:

- riduzione dei costi di produzione nel settore fondiario, mediante la creazione di condizioni favorevoli tanto ad una organizzazione più razionale del lavoro delle imprese, quanto alla riduzione del numero dei lavoratori;
- incremento della produzione per unità di lavoratore agricolo, sia con un nuovo orientamento della produzione sia mediante un miglioramento delle rese delle colture esistenti;
- miglioramento della produttività del lavoro mediante l'irrigazione dei terreni sui quali le altre condizioni produttive sono soddisfacenti,

(8) Cfr. lo studio già pubblicato per l'Italia di G. BARBERO, *Tendenze nell'evoluzione delle strutture delle aziende agricole*, Roma 1967.

(9) Cfr. COMITATO ECONOMICO E SOCIALE, *Nota introduttiva alla corteese attenzione dei membri della Sezione specializzata per l'agricoltura in merito ai « Programmi comunitari per la sezione orientamento del Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia »*, Bruxelles, 13 ottobre 1967, pro manusc., p. 12.

(10) Cfr. *Notizie sulla politica agricola comune, Dieci programmi comunitari*, luglio 1967.

la bonifica idraulica, e la cessazione dell'utilizzazione agricola propriamente detta delle terre marginali, favorendo l'utilizzazione forestale di tali terre.

2. Programmi rivolti alla valorizzazione dei prodotti agricoli mediante una razionale commercializzazione. Rientrano in questa categoria il programma ortofrutticolo, e quello per il miglioramento dell'industria lattiero-casearia.

Il *programma ortofrutticolo*, favorendo l'adattamento ed il miglioramento della commercializzazione degli ortofrutticoli mediante idonee installazioni nelle zone di produzione, intende contribuire ad una migliore valorizzazione dei prodotti, nonchè ad una concentrazione dell'offerta secondo una adeguata distribuzione nel tempo, e consentire una funzione più economica dei sistemi di distribuzione.

Il *programma per il miglioramento dell'industria lattiero-casearia* intende contribuire a razionalizzare l'industria lattiero-casearia, e quindi ad aumentare le capacità concorrenziali ed i redditi dei produttori di latte.

3. Programma a carattere misto riguardanti i settori di produzione e valorizzazione. Rientrano in questa categoria i programmi per la zootecnica, per il settore vitivinicolo, per l'olivicultura e per lo sviluppo delle regioni in ritardo o in difficoltà.

— Per le *carni*, il programma si propone di incoraggiare la produzione di bovini da ingrasso, migliorare la commercializzazione del bestiame vivo, favorire la costruzione di una rete di installazioni che consentano di ridurre la spesa di macellazione, e la preparazione e la vendita delle carni.

— I programmi per la *viticoltura*, e l'*olivicoltura* intendono migliorare la qualità dei prodotti, nonchè la loro commercializzazione, in modo particolare aumentare il reddito e la capacità competitiva del settore oleico.

— Obiettivo del decimo programma è mettere in grado l'agricoltura di contribuire allo sviluppo armonico delle *regioni depresse*. Si tende quindi a migliorare la struttura agraria di tali regioni tenendo conto delle loro particolarità, e avendo cura che i provvedimenti migliorativi delle strutture agricole siano coordinati fra loro e con provvedimenti nel settore extra-agricolo. Questo programma prevede perciò il finanziamento comunitario di investimenti compresi negli altri programmi anche al di sotto delle dimensioni previste. Infine, il programma consente il finanziamento di impianti destinati alla formazione, alla riqualificazione ed al perfezionamento dei lavoratori agricoli. L'intervento del Fondo presuppone che le realizzazioni siano inserite in un programma di sviluppo economico.

In questo decimo programma, la concezione pragmatica è completata da una impostazione direttamente ispirata all'intento di colmare alcuni gravi ritardi nello sviluppo regionale. Inoltre, in ogni programma, sono elencate le **zone** in cui dovrebbe esercitarsi lo sforzo maggiore ed in cui gli interventi della sezione orientamento devono concentrarsi con priorità.

In taluni programmi sono perciò delimitate le zone in cui i progetti possono beneficiare di una sovvenzione che può rag-

giungere il 45% degli investimenti. Se si tien conto che il decimo programma, riguardante le regioni in ritardo o in difficoltà, interessa alcune province centro-settentrionali (Belluno, Treviso, Udine, Rovigo, Pesaro, Ancona, Macerata, Ascoli Piceno) e tutta la zona di operazione della Cassa per il Mezzogiorno, si vede come da questa regionalizzazione del Fondo il nostro Paese potrà ricavare vantaggio. A patto però che questi investimenti siano aggiuntivi e non sostitutivi rispetto a quelli già previsti dalle disposizioni nazionali vigenti.

Purtroppo, la **definizione dei programmi comunitari**, che rappresenterebbe un passo in avanti verso una politica agricola comune meglio orientata quantitativamente e qualitativamente nel settore del miglioramento delle strutture, è **stata ulteriormente rinviata**. Infatti, il Consiglio dei Ministri della Comunità, nella seduta del 23 settembre 1968, ha prorogato di un anno il regime provvisorio, e così anche per il 1969 i contributi per il rinnovo delle strutture verranno dati di volta in volta senza integrarsi in una visione d'insieme mediante i programmi comunitari (11). Tale rinvio è una riprova ulteriore delle difficoltà di una politica agricola comune, comunitariamente impostata, nel campo delle strutture agricole. Molto probabilmente si è voluto prima definire il complesso degli obiettivi della ristrutturazione agricola nella CEE proposti da Mansholt nel documento « Agricoltura '80 ».

Finanziamenti dei programmi

Le sovvenzioni concesse dal Fondo ai singoli progetti non possono superare il 25% degli investimenti previsti, eccetto per talune categorie di progetti definiti nei programmi comunitari, per i quali tuttavia non possono superare il 45%. Si tratta, in questi casi, di **progetti aventi scarsa redditività nel corso dei primi anni**, purchè i progetti siano **attuati in zone di sforzo maggiore** in cui, tenuto conto della situazione generale, le possibilità di autofinanziamento da parte dei beneficiari siano più ridotte. Nella delimitazione di tali zone, la Commissione ha tenuto presente in modo particolare i miglioramenti strutturali richiesti in Italia e Lussemburgo.

La Commissione aveva proposto di assegnare ai programmi comunitari, per i tre anni della loro applicazione (1967-69) la somma di 672 milioni di U.C. (pari a 420 miliardi di lire circa) e di distribuirla come segue (12):

(11) Cfr. *Strutture agricole. Ancora un rinvio al MEC*, in *Il Giorno*, 25 sett. 1968, p. 8.

(12) Cfr. *COMMUNAUTE..., Programmes Communautaires..., cit.*, p. 20.

Natura dei programmi

Importi totali
disponibili
(In milioni U.C.)
UC = L. 625

A. Programmi comunitari intesi principalmente a diminuire i costi unitari di produzione ed aumentare la produttività per lavoratore.	
1. Programma per la ristrutturazione fondiaria	70
2. Programma per l'irrigazione	50
3. Programma per il risanamento idraulico	50
4. Programma per le azioni forestali intese a migliorare le strutture agrarie	12
B. Programmi comunitari intesi ad una adeguata valorizzazione dei prodotti agricoli mediante la commercializzazione.	
5. Programma per il miglioramento della commercializzazione degli ortofrutticoli	80
6. Programma per il miglioramento dell'industria lattiera	100
C. Programmi comunitari a carattere misto che interessano i settori delle precedenti categorie A. e B.	
7. Programma per il settore della carne	90
8. Programma per il settore vitivinicolo	40
9. Programma per il settore dell'oleicoltura	50
10. Programma per lo sviluppo delle regioni che si trovano in difficoltà o in ritardo	130
TOTALE	672

Evidentemente, l'ammontare dei contributi previsti per il periodo 1967-69 rappresenta un passo in avanti rispetto agli anni precedenti (13). Tuttavia, esso può influenzare solo in parte la

(13) I consuntivi di spesa della sezione orientamento del FEOGA risultano i seguenti:

anno	importo (U.C.)
1962-63	9.056.922
1963-64	17.134.258
1964-65	41.586.875
1965-66	26.039.369

Tali concorsi di spesa sono stati però concessi solo a partire dal 1965. I primi due anni di attività del FEOGA non sono stati certo favorevoli all'Italia, che realizzò delle perdite secche (circa 21 milioni di U.C.). Tuttavia le prospettive per il futuro sembrano più positive. Nota, infatti, il Casadio che, nel 1970, « Il nostro Paese, secondo i nostri calcoli, dovrebbe incassare il 29% delle entrate del Fondo, mentre dovrebbe pagare il 23% delle spese. In complesso il nostro Paese dovrebbe quindi realizzare al 1970 un guadagno netto dal FEOGA di circa 87 milioni di U.C. (cioè circa 54 miliardi di lire). E' questo un dato di grande rilievo che smentisce le tesi catastrofiche di coloro che — ispirandosi ad un senso di fatalismo tipico della vita politica ed economica italiana — ci danno perdenti nel FEOGA » (*Una politica agricola...*, cit., pp. 42 e 166).

politica di struttura degli Stati membri, e, dopo il rinvio dell'approvazione dei programmi, senza il coordinamento voluto dai criteri comunitari previsti nei 10 programmi.

L'adozione dei programmi comunitari, quando avrà luogo, rappresenterà un passo in avanti nel processo di creazione di un insieme coerente e completo dei mezzi e degli strumenti della politica comunitaria. Tuttavia, tali programmi sono soltanto una **prima misura** per stimolare i numerosi adattamenti sul piano strutturale che sono richiesti dalla attuale situazione dell'agricoltura europea e che renderanno necessari altri interventi più risolutivi.

Perciò, l'efficacia degli interventi sulle strutture è subordinata all'adozione di un **vasto piano di ristrutturazione** dell'agricoltura comunitaria, che fissi chiaramente gli obiettivi da raggiungere: solo un piano definito nelle sue mete può conferire orientamento e validità a ogni singolo intervento. Si avrebbe così una politica concertata di sviluppo agricolo, che armonizzi e coordini le politiche nazionali di miglioramento delle strutture, realizzando una vera e propria politica agricola comune.

Un tale piano dovrebbe poi inserirsi in una **programmazione agricola comune** (14), la quale fissi a medio e lungo termine gli obiettivi del settore agricolo nella sua stretta connessione con gli altri settori della vita economica e con la politica della CEE rispetto ai Paesi terzi.

A tali esigenze, per quanto riguarda il rinnovamento delle strutture agricole della produzione, intende rispondere il piano Mansholt o « **Programma Agricoltura '80** », già adottato dalla Commissione della CEE, discusso dai Ministri della Comunità e da altri organismi comunitari, in vista di proposte formali da parte del Comitato Economico e Sociale. Riteniamo perciò opportuno accennare ai punti salienti del documento, come presentati dallo stesso Mansholt in sede di Consiglio dei ministri degli esteri della CEE (15).

IL « **PROGRAMMA AGRICOLTURA '80** »

1. Un rapido **bilancio** dell'agricoltura europea mostra che nonostante l'aumento della produttività, la notevole riduzione

(14) Cfr. il capitolo dedicato all'agricoltura del « *Projet de second programme de politique économique à moyen terme* », COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, Bruxelles, 20 mars 1968, pro manuscr.

(15) Cfr. Il « *Piano Mansholt* » in discussione a Bruxelles, in *Giornale di Agricoltura*, 1 dic. 1968, p. 589; e specialmente *Un documento illustrativo del Piano Mansholt*, in *Giornale di Agricoltura*, 15 dic. 1968, p. 617, che riporta il testo ufficiale della presentazione del memorandum sullo sviluppo della struttura della produzione agraria, fatta da Sicco L. Mansholt il 10 dic. 1968 al Consiglio dei Ministri degli esteri della Comunità.

della popolazione agricola negli ultimi 20 anni (16), la fissazione di prezzi agricoli piuttosto elevati, e le ingenti spese per il sostegno dei mercati (17), il **reddito e le condizioni di vita** dei produttori agricoli sono di gran lunga **inferiori** a quelli dei lavoratori degli altri settori produttivi. Perciò la situazione sociale degli agricoltori diventa insostenibile, e provoca una viva inquietudine nel mondo agricolo. I produttori agricoli si domandano con preoccupazione crescente che cosa riservi loro l'avvenire, e se debbano ancora restare nell'agricoltura. E' perciò un problema che coinvolge l'intera società.

Il punto cruciale di questa situazione è rappresentato dalle **troppo piccole dimensioni** delle aziende agricole, e dalla loro lenta capacità di sviluppo. In conseguenza di queste strutture inadeguate, la politica dei prezzi non è efficace e può a malapena apportare qualche miglioramento. D'altronde, afferma lo stesso Mansholt, tanto la politica dei prezzi quanto le garanzie sono ispirate a motivi sociali anzichè economici, a causa di strutture agricole totalmente superate.

Questa situazione porta a concludere: — a) « soltanto con una riforma delle strutture delle aziende che porti a costituire unità in cui l'agricoltore possa lavorare in modo razionale e in cui gli investimenti diventino redditizi, è possibile ottenere un reddito equo; — b) soltanto in questo modo la politica dei prezzi può contribuire ad adeguare la produzione al consumo » (18).

2. Pertanto le **finalità** a cui si ispira il Programma sono così enunciate:

— aiutare l'agricoltura ad uscire dalla sua posizione di inferiorità;

— aiutare l'agricoltura a liberarsi dai vincoli di una struttura superata;

— nell'interesse dell'intera società e dell'agricoltura stessa far sì che anche gli agricoltori e i loro figli possano scegliere liberamente la loro posizione nella società (il che è possibile se esiste un'offerta sufficiente di nuovi posti di lavoro nelle varie zone e, inoltre, se si offrono alla giovane generazione sufficienti possibilità di istruzione e formazione);

— nell'agricoltura ciò esige forme di aziende in cui gli investimenti siano redditizi e che diano lavoro a tempo pieno econo-

(16) La diminuzione del numero degli addetti all'agricoltura, in cifre globali, presenta questo andamento: 20 milioni di unità nel 1950, 15 milioni nel 1960, 10 nel 1970, pari ad una diminuzione annua media di 500.000 addetti (cfr. *Un documento illustrativo...*, art. cit., *ibidem*).

(17) Le spese, infatti, per il sostegno dei mercati hanno avuto il seguente andamento: nel 1960 un importo di 500 milioni di U.C.; nel 1967 tale importo, aggiunto a quello del FEOGA, saliva a 1.500 milioni di U.C. e dovrebbe ulteriormente raggiungere (col FEOGA) i 2.000 milioni di U.C. nel 1968-1969 (cfr. *Un documento illustrativo...*, art. cit., *ibidem*).

(18) *Ibidem*.

micamente razionale; in tal modo è possibile, tenendo conto del livello attuale e delle conquiste sociali, raggiungere un tenore di vita analogo a quello di altri gruppi;

— nell'agricoltura si dovrà inoltre far sì che, tramite il meccanismo dei prezzi, il mercato torni ad una situazione normale, cioè che la produzione torni ad orientarsi alla domanda sulla base di aziende razionali (19).

3. Gli **obiettivi** proposti dal Programma per il rinnovamento delle strutture di produzione interessano la popolazione agricola, la superficie coltivata, le dimensioni aziendali.

a) **Riduzione della popolazione agricola.** — La trasformazione delle strutture agricole di produzione comporta necessariamente una diminuzione della popolazione agricola. In cifre globali l'evoluzione dovrebbe essere la seguente: da 10 milioni nel 1970 a 5 milioni nel 1980.

Dei 5 milioni di persone occupate nell'agricoltura, che nei prossimi 10 anni dovranno abbandonare il settore, 2,5 milioni saranno lavoratori anziani, che potranno beneficiare di misure sociali speciali (indennità e pensioni), mentre altri 2,5 milioni dovranno trovare altrove nuova occupazione, mediante la creazione di nuovi posti di lavoro, specialmente nelle stesse zone di esodo agrario. Si dovranno perciò adottare particolari misure per coloro che abbandonano l'agricoltura: premi di conferimento del fondo, borse di studio per i figli. Particolare riguardo è previsto per i più anziani che non possono trovare altra occupazione, e per coloro che devono essere preparati ad una nuova occupazione attraverso l'orientamento, la formazione e la rieducazione professionale, e aiuti di prima sistemazione.

Dei 5 milioni che rimarranno nell'agricoltura, si può ritenere che 1 milione abbia già raggiunto lo stadio della piena redditività; 3 milioni dovranno invece confluire in aziende agricole moderne e « unità di produzione » che assicurino la piena redditività; 1 milione eserciterà infine l'agricoltura come attività accessoria in qualità di agricoltori « part-time ». Per coloro che rimangono nell'agricoltura si dovranno perciò creare le possibilità di costituire imprese di dimensioni sufficienti.

b) **Riduzione della superficie coltivata.** — L'esodo degli agricoltori renderà disponibile una notevole quantità di terreni per gli obiettivi del programma. Ciò contribuirà all'ampliamento delle dimensioni aziendali e al raggiungimento dell'equilibrio del mercato mediante la sottrazione all'agricoltura dei terreni ai quali è possibile dare una diversa destinazione. Prevedibilmente saranno 5 milioni gli ettari resi così disponibili per altre destinazioni: 3-4 milioni per il rimboschimento, il resto per fini ricreative e parchi naturali, ecc.

(19) *Ibidem.*

c) **Ampliamento delle dimensioni aziendali.** — E' il fulcro della trasformazione delle strutture della produzione agraria. La linea direttrice che secondo Mansholt s'impone è che la dimensione deve essere tale da permettere una combinazione ottimale dei fattori produttivi; inoltre, in ogni azienda, il numero dei lavoratori deve essere tale da rendere sufficiente un normale orario di lavoro e da consentire il rispetto delle normali misure sociali: tempo libero, ecc.

Per ottenere questo si prevede la creazione di « **unità di produzione** », determinando le dimensioni minime che consentano di ottenere i migliori risultati economici.

Naturalmente queste aziende saranno molto più grandi di quanto non siano la stragrande maggioranza di quelle esistenti. Per le grandi colture si auspicano le seguenti dimensioni: per i cereali e i tuberi, una dimensione di almeno 80-120 ettari; per il latte, da 40 a 60 vacche da latte; per la carne, da 150 a 200 bovini; per il pollame da macello, 100.000 capi l'anno; per le uova, 10.000 galline ovaiole; per i suini da ingrasso, da 450 a 600 capi.

Le nuove unità di produzione possono nascere in vari modi: per iniziativa di un solo agricoltore, oppure attraverso la fusione di una parte delle aziende (come servizi, stalle, ecc.) di più contadini, i quali, per la rimanente parte, continuano a mandare avanti la propria azienda in modo autonomo. E' un primo passo per l'unità di produzione, ma non dà ancora una soluzione definitiva ai problemi sociali.

Per conseguirla è necessario costituire « **aziende agricole moderne** », che sono indispensabili per l'equilibrio tra i vari fattori della produzione e per soddisfacenti condizioni di vita dei lavoratori. Evidentemente queste aziende dovranno essere il risultato della libera iniziativa dei produttori agricoli, e le autorità pubbliche dovranno incoraggiare il sorgere di tali aziende in varie forme (sussidi all'avviamento, aiuti agli investimenti, garanzie di credito), in modo però che le sovvenzioni siano progressivamente limitate nel tempo a soli progetti del genere.

La formazione di nuove aziende richiede la soluzione di grossi problemi di diritto fondiario, che vanno dall'eliminazione degli ostacoli alla mobilità dei terreni alle modifiche del diritto fondiario, per promuovere il formarsi di unità di produzione di dimensioni maggiori.

4. Allo stadio attuale la valutazione delle **spese**, a carico sia degli Stati membri che della Comunità, per l'attuazione delle misure contenute nel memorandum, non si presenta ancora ben definita. Per il periodo 1970-80, nell'ipotesi che tutte le misure previste siano applicate, l'ordine di grandezza delle spese medie ammissibile per le strutture di produzione dovrebbe essere di circa 2,5 miliardi di unità di conto l'anno. L'obiettivo da raggiungere è che, a partire dal 1980, la somma delle spese per gli interventi di mercato e le strutture di produzione non superi i 2 miliardi di U.C. (di cui 750 milioni per i mercati), contro i 4,5 miliardi previsti sulle basi attuali per il 1969.

5. Per quanto riguarda i **principi di attuazione**, va sottolineato che il programma è un elemento fondamentale della evoluzione della futura politica agricola comunitaria. Esso dovrà perciò necessariamente basarsi su una **concezione comunitaria**. L'attuazione pratica dovrà invece avvenire ad opera degli organismi nazionali.

A livello della Comunità si dovranno stabilire gli obiettivi da realizzare e i metodi da applicare. Sul piano nazionale l'attuazione delle decisioni comunitarie sarà stabilita mediante norme nazionali dei Paesi membri.

Inoltre il programma, per la sua attuazione, fa leva sulla **collaborazione degli agricoltori**. Esso, infatti, si basa sulla completa libertà di partecipazione degli agricoltori e sulla piena autodeterminazione degli interessati, ai quali vengono offerte una serie di possibilità per le loro libere scelte, cioè per decidere in che misura e in che modo intendano farne uso. Ciò implica la necessità di tener conto delle varie situazioni regionali e locali.

OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

La maturazione della politica di struttura agricola con la presentazione e discussione del Piano Mansholt raggiunge una più piena definizione dei termini, delle finalità e degli obiettivi da raggiungere nell'arco di un decennio.

Esso, infatti, rappresenta in primo luogo una **presa di coscienza dell'urgenza del problema agricolo** nella Comunità, costituito, nei suoi termini più realistici e drammatici, dalla situazione dei produttori agricoli. Il ragionamento di Mansholt in fondo è semplice: sono stati spesi miliardi su miliardi con l'attuale politica e non sono stati raggiunti gli obiettivi di una parificazione dei redditi agricoli e di un miglioramento della vita agricola. Continuare sulla stessa strada dell'attuale politica dei prezzi e delle garanzie significherebbe aumentare le spese in progressione geometrica senza modificare gran che la situazione. Bisogna quindi cambiare strada, mirando direttamente all'ammodernamento delle strutture agricole superate, che sono la causa dell'attuale stato di disagio del mondo agricolo. Di qui le proposte del piano « Programma Agricoltura '80 » per un **razionale riassetto delle strutture agricole**, a cominciare dalla diminuzione della popolazione agricola e della superficie coltivata per finire con l'aumento delle dimensioni aziendali.

Evidentemente tali proposte mirano a risolvere alla radice i problemi strutturali dell'agricoltura europea, e incontrano perciò **difficoltà non indifferenti**, perchè rivoluzionano uno stato di fatto in lenta evoluzione e un sistema economico e sociale plurisecolare, che va dall'affermazione della piccola o piccolissima azienda familiare, al possesso delle terre, alla politica dei governi e delle organizzazioni agricole in difesa di determinate

strutture, a radicate mentalità e schemi di convivenza. Mansholt mette in discussione tutto questo, con la logica della razionalità animata da uno spirito altamente sociale, sensibile alla condizione umana dei produttori agricoli, per ridare all'agricoltura il posto che le spetta in una società moderna. Ciò richiede uno sforzo di solidarietà collettiva ed un appoggio prestato dall'intera economia alla parte malata della società.

Le trasformazioni che Mansholt preconizza, non potranno certo, per ragioni psicologiche, politiche, economiche e finanziarie, essere realizzate in dieci anni (20). Così, per esempio, l'aumento delle dimensioni aziendali sino ai limiti indicati si prevede richiederà almeno venti anni. La diminuzione della popolazione agricola e la formazione di nuovi posti di lavoro nelle stesse zone dell'esodo implicherebbero la soluzione integrale del « problema del Mezzogiorno » e l'industrializzazione del Sud. Ma certo non basteranno dieci anni. Quanto maggiore è il tempo necessario, tanto più presto si deve incominciare.

Perciò si impongono **scelte politiche fondamentali** a livello comunitario e sul piano nazionale da parte dei vari governi per adottare il piano nelle sue finalità e nei suoi obiettivi, e procedere a misure radicali e coraggiose, che possono anche essere diverse da quelle che Mansholt propone ma che devono andare verso gli stessi obiettivi. Esse presuppongono un **ampio dibattito**, non solo da parte dei vari organismi comunitari e organi di governo, ma anche delle varie organizzazioni del mondo agricolo, affinché si prenda coscienza dei veri problemi dell'agricoltura e delle scelte necessarie per affrontarli in maniera razionale, con la collaborazione delle categorie interessate, al fine di migliorare la condizione dei produttori agricoli. E' augurabile che un contributo serio e approfondito alla discussione sia dato nel nostro Paese dalle varie istituzioni e categorie del mondo agricolo, senza monopolizzazione da parte di alcuno, per un confronto della nostra situazione in fatto di strutture agricole con gli obiettivi di rinnovamento strutturale da perseguire con reale volontà, con misure illuminate e coraggiose, alla luce della concezione comunitaria.

Domenico Pizzuti

(20) Cfr. F. RICCARDI, *L'Europa ha bisogno di « visionari » come Mansholt*, in *Mondo Economico*, 21 dic. 1968, p. 19.