associazione**AlessandroBartola**
studi e ricerche di economia e di politica agraria

agri**regioni**europa

Giuseppe Barbero

NON TUTTO È DA BUTTARE VIA

Territorio, riforme, politica

a cura di Simone Misiani
postfazione di Ronald Dore

Collana Economia Applicata

NON TUTTO È DA BUTTARE VIA

TERRITORIO, RIFORME, POLITICA

Giuseppe Barbero (autore)
Simone Misiani (curatore)
Postfazione di Ronald Dore

Associazione Alessandro Bartola
Studi e ricerche di economia e di politica agraria

Dipartimento di Scienze Economiche e Sociali
Univeristà Politecnica delle Marche
Piazzale Martelli, 8
60121 Ancona

Collana Economia Applicata
Volume 1 - anno 2015

ISBN 9788894062908
Copyright di Giuseppe Barbero

Copertina di Gabriele Barbero

a *Luciana*

Nota dell’autore

Credo che non mi sarebbe mai venuto in mente di ripubblicare una parte dei miei scritti (il primo dei quali risale al 1952) se Simone Misiani, storico contemporaneo dai molteplici interessi, non avesse incluso me, o per dire meglio una intervista con me, nel suo programma di lavoro della seconda metà del 2012. Credo che cercando me Misiani volesse incontrare e interrogare un “tecnico agrario” che aveva incominciato ad occuparsi di agricoltura e mondo rurale nel primo dopoguerra e continuato a farlo con più o meno intensità ed in una inconsueta varietà di modi e direzioni fino all’inizio del secolo XXI. L’intenzione di Misiani o la sua speranza era quella di “trovare” nei miei ricordi (formazione, esperienze di lavoro, pubblicazioni, carriera universitaria, posizioni di responsabilità occupate in Italia e nelle organizzazioni internazionali, uomini pubblici incontrati, rapporti di collaborazione) spunti utili per la continuazione del suo lavoro di scavo nell’Italia repubblicana e per verificare la fondatezza di alcune sue ipotesi di storico sul travagliato percorso politico dell’Italia nella seconda metà del secolo XX: in particolare sulle occasioni mancate, sulle deficienze istituzionali e culturali che hanno paralizzato o almeno rallentato il processo di formazione di una classe politica e tecnico-amministrativa di livello europeo.

La nostra conversazione, iniziata nel mese di settembre, si protrasse per più sedute, tra domande, risposte, correzioni, precisazioni, aggiunte, ripensamenti. Su molti argomenti per dare risposte accurate ho avuto bisogno di controllare documenti personali, di ricercare e rivedere i miei scritti: di molti ricordavo al più titolo, tema e circostanza che lo aveva generato, ma avevo solo un ricordo vago e approssimativo del contenuto. Di molti mancavano estratti o copie, di altri mi ero di fatto dimenticato, specie degli inediti che invece rivelano una aspetto poco noto di me: il mio impegno o ambizione di riformatore. In definitiva ciò che era nato come una piacevole conversazione si rivelò ben presto un lavoro impegnativo, piacevole ma pur sempre un lavoro. L’intervista si concluse, lasciando però una coda ancor più impegnativa, poiché nel frattempo era nato il progetto di un libro. Nonostante avessi espresso, nel corso dell’intervista ed anche in seguito, i miei dubbi, dettati anche dalla paura o reticenza di apparire presuntuoso, Misiani insistette sulla opportunità di raccogliere in un volume parte degli scritti. E

siccome gli ero grato per avermi stimolato a rivedere e riflettere sulla mia molteplice esperienza, finii per accettare la proposta di lavorare insieme per la progettazione e la realizzazione del libro. Avevo sicuramente sottovalutato l'impegno che ciò comportava, e il tempo necessario per completare il volume e qualche volta sono stato sul punto di abbandonarlo tanti erano gli adempimenti da osservare (reperimento e lettura dei testi, scelta e titolazione, digitalizzazione dei testi e controllo della precisione della conversione, adattamento alle norme editoriali, richiesta delle liberatorie, ecc. A proposito di liberatorie sono lieto di segnalare che esse mi sono state date prontamente, nelle forme consuete ma senza alcuna difficoltà, da tutti gli Editori a cui mi sono rivolto, con la eccezione di Franco Angeli che, in quanto editore di QA Rivista dell'Associazione Rossi-Doria, ha negato l'autorizzazione a riprodurre l'articolo *La Costituzione del 1948 e la politica agraria italiana negli anni cinquanta e sessanta*, QA, n.1, 2010. L'articolo pertanto non figura nel volume come era nelle intenzioni iniziali. Il risultato del progetto è nel presente volume la cui edizione si deve a Franco Sotte, animatore dell'Associazione Alessandro Bartola e direttore di *Agriregionieuropa*, al quale va la mia riconoscenza per avermi offerto la possibilità di pubblicare il libro online, su una rivista molto innovativa che ha raccolto attorno a se tanti validi collaboratori e che ha saputo conquistarsi lettori e prestigio. I testi scelti sono ora esposti nuovamente - gli inediti lo sono per la prima volta - al giudizio critico dei lettori, ai quali spetta di dire se sono e in che misura ancora interessanti, vuoi come documenti storici, vuoi come ausilio educativo in istituti di istruzione, vuoi per soddisfare l'eventuale curiosità delle nuove leve di professionisti ("tecnici agrari" compresi) per il nostro "recente" passato. Sono molte le persone alle quali sento di dovere un caloroso ringraziamento. In primo luogo a Roberto Esposti attuale presidente dell'Associazione Bartola e al Consiglio direttivo della medesima per aver approvato la pubblicazione del libro. Poi a coloro che mi hanno aiutato a realizzare il volume: Anna Piermattei, segretaria dell'Associazione "Alessandro Bartola", per il prezioso contributo, di critica e di consigli, sulla corretta impostazione dell'editing; Luciano La Marca, sistemista, al quale si deve la digitalizzazione dei testi ed il loro adeguamento alle norme editoriali di Agriregionieuropa; Antonella Lombardi, sociologa, che con molta pazienza e perizia ha curato l'uniformazione delle tante e diverse bibliografie; Ettore Torrente, bibliotecario dell'INEA, per aver recuperato diversi miei scritti di cui avevo perso copia. Ho lasciato per ultimo l'autore della postfazione, Ronald Dore, noto scienziato sociale e mio carissimo amico da cinquant'anni. Sono felice cha abbia accettato il ruolo di testimone. Una testimonianza scritta, quasi sicuramente di getto, per confermare con affetto una vecchia amicizia ma soprattutto per dare al lettore, in forma di "parabole", un'immagine sintetica ma sentita di quanto grandi siano state in mezzo secolo le trasformazioni del mondo rurale italiano.

Indice

PREFAZIONE..... *11*

Gli orizzonti delle riforme strutturali nell'itinerario intellettuale di Giuseppe Barbero..... *11*
Esperienze di valutazione di politiche di sviluppo rurale nel Mediterraneo e in America Latina..... *15*
Programmazione economica e pianificazione territoriale..... *17*
Il cambiamento degli anni Settanta e la critica alla politica agricola europea..... *21*
Gli anni Ottanta..... *23*

1 CONVERSAZIONE CON GIUSEPPE BARBERO 29

2 RIFORME AGRARIE E SVILUPPO ECONOMICO 59

2.1 LA RIFORMA AGRARIA BOLIVIANA..... 59
2.1.1 Ambiente económico..... *59*
2.1.2 Situación económica de la agricultura..... *63*
2.1.3 Desarrollo De La Reforma Agraria Por Regiones Agrícolas..... *71*
2.1.4 Perspectivas De Colonización Y Sus Problemas..... *79*
2.1.5 Cambios Necesarios Para El Éxito De La Reforma Agraria *82*
2.2 RIFORMA AGRARIA E OCCUPAZIONE 91
2.2.1 Alcance de este documento..... *91*
2.2.2 Utilización eficiente de la mano de obra..... *92*
2.2.3 Productividad e ingresos de la mano de obra..... *94*
2.2.4 Objetivos des los programas de reforma agraria como medio del desarrollo agricola …….. *.96*
2.2.5 Condiciones que afectan al impacto de los programas de reforma agraria en la eficiente utilización de la mano de obra agrícola……*98*
2.2.6 Fases y coordinación. para la aplicación de los programas de reforma agraria ……*103*

3 UN MONDO AGRICOLO CHE SI MUOVE..... 107

3.1 IL GRANDE BALZO DELL'AGRICOLTURA MERIDIONALE NEGLI ANNI CINQUANTA..... 107
3.1.1 Introduzione..... *107*
3.1.2 Entità e modo dell'evoluzione *109*
3.1.3 L'eterogeneo sviluppo agricolo nelle provincie del Mezzogiorno..... *125*
3.2 CONFLITTI GENERAZIONALI IN UNA REGIONE DEL NORD-EST..... 146
3.3 COM'È CAMBIATO IL PAESAGGIO DELLE CAMPAGNE ITALIANE 160
3.3.1 Gli anni Cinquanta *160*

3.3.2 Gli anni Sessanta ... *165*
3.3.3 Anni Settanta e Ottanta ... *168*
3.4 LA FACCIA NASCOSTA DELL'AGRICOLTURA ITALIANA ... 172

4 RETORICA DELLA PROGRAMMAZIONE ... 175

4.1 TOTAL FACTOR PRODUCTIVITY IN ITALIAN AGRICULTURE, 1951-1973 ... 175
4.1.1 Introduction ... *175*
4.1.2 Trends of Italian Economy ... *176*
4.1.3 Trends in Partial Productivity ... *178*
4.1.4 Total Productivity Changes ... *180*
4.1.5 Discussion of Results ... *184*
4.1.6 Distribution of Productivity Gains ... *187*
4.2 INTORNO AGLI OBIETTIVI DELLA PIANIFICAZIONE TERRITORIALE IN ITALIA ... 190
4.2.1 Introduzione ... *190*
4.2.2 Il ruolo dell'agricoltura nei piani economici nazionali e regionali ... *192*
4.2.3 Sviluppo agricolo e sviluppo del territorio ... *194*
4.2.4 Il ruolo dell'agricoltura ... *197*
4.2.5 Il ruolo del territorio ... *201*
4.3 BUROCRAZIA E SERVIZI REGIONALI DI SVILUPPO AGRICOLO ... 214
4.4 UN PROGETTO PER LE ZONE INTERNE DEL MEZZOGIORNO ... 221
4.4.1 Premessa ... *221*
4.4.2 Agricoltura nazionale e Mezzogiorno ... *221*
4.4.3 Problema specifico ... *222*
4.4.4 Finalità della ricomposizione e del riordinamento fondiario ... *223*
4.4.5 Legislazione e linee operative ... *223*
4.4.6 Metodo di lavoro ... *224*
4.4.7 Nota aggiuntiva (1975) ... *225*
4.5 POLITICA AGRICOLA COMUNITARIA E MODERNIZZAZIONE DELL'AGRICOLTURA ITALIANA… ... 226
4.5.1 L'Italia e la CEE ... *226*
4.5.2 Le difficoltà interne ... *228*
4.6 L'IMPRESA AGRICOLA E IL MERCATO ... 230
4.6.1 Un quindicennio di modernizzazione ... *231*
4.6.2 Produzione agricola e industria alimentare ... *232*
4.6.3 Efficienza economica e debolezze istituzionali ... *234*
4.6.4 Il rafforzamento dell'impresa agricola ... *235*
4.6.5 I problemi di mercato ... *236*
4.7 LA CONTRATTAZIONE INTERPROFESSIONALE PER I NUOVI RAPPORTI FRA AGRICOLTURA, INDUSTRIA E COMMERCIO ... 237
4.7.1 L'importanza del sistema agro-alimentare ... *237*
4.7.2 Una normativa ancora da completare ... *239*
4.7.3 La programmazione non è un feticcio ... *240*
4.7.4 Problemi ancora aperti ... *242*

5 FAME E POLITICA ... 245

5.1 FAME E POLITICA: CONSIDERAZIONI SULLA CONFERENZA MONDIALE DELL'ALIMENTAZIONE ... 245
5.1.1 Implicazioni politiche della situazione alimentare ... *245*
5.1.2 Principali conclusioni Conferenza ... *252*

5.2 L'AGRICOLTURA NELLA POLITICA ECONOMICO-SOCIALE DELLA COMUNITÀ ECONOMICA EUROPEA 255
5.2.1 Introduzione 255
5.2.2 Il quadro iniziale di riferimento 257
5.2.3 L'impostazione della politica agricola comune 265
6.2.3 L'avvio della politica agraria comune: riflessioni critiche 274
5.2.4 L'agricoltura nel cammino della comunità europea 285
5.3 OBBIETTIVI E PROBLEMI DEGLI ACCORDI DI INTEGRAZIONE ECONOMICA REGIONALE 299
5.3.1 Introduction 299
5.3.2 Background Factors and Motivations for Regional Integration 302
5.3.3 Latin America and Africa 306
5.3.4 Benefits from Integration and Agricultural Development 311
5.4 BARRIERE AGLI SCAMBI COMMERCIALI AGRO-ALIMENTARI, ... 317
5.4.1 Introduzione 317
5.4.2 Le interdipendenze: aspetti generali 319
5.4.3 Crescita del protezionismo 322
5.4.4 Politiche agrarie e commercio: la necessità del cambiamento 326
5.4.5 Gli effetti delle politiche agrarie e il problema della minimizzazione delle distorsioni sul commercio 328
5.4.6 Conclusioni 337
5.5 L'ALIMENTAZIONE NEL SECOLO XX 339
5.5.1 Alimentazione e sistema agro-alimentare 339
5.5.2 Disponibilità di risorse alimentari e regimi alimentari: loro distribuzione e dinamica 348
5.5.3 L'evoluzione dei consumi alimentari in Italia 364
5.6 GLOBALIZZAZIONE E POLITICA AGRICOLA COMUNITARIA 370
5.6.1 Towards a new International division of labour 370
5.6.2 Consequences for European agriculture 371
5.6.3 Adjustment problems for Italian agricultural and rural areas 374

6 NON DI SOLO PANE… 377

6.1 ALCUNE INTERPRETAZIONI DELLA CRISI DEL WELFARE STATE 377
6.1.1 Le dinamiche rischiose del welfare state (Lindbeck). 378
6.1.2 Il grande welfare state come sistema (Freeman) 382
6.1.3 La degenerazione delle economie nordiche e teutoniche (Olson). 384
6.1.4 Alcune osservazioni conclusive. 385
6.2 I SERVIZI ALLE FAMIGLIE COME COMPONENTE DEL REDDITO FAMILIARE 388
6.2.1 Trasferimenti monetari e servizi. 388
6.2.2 Composizione media dei redditi familiari 389
6.2.3 Contraddizioni del welfare state. 391
6.2.4 Welfare state e comportamenti privati. 392
6.2.5 Comportamenti di consumo 394
6.2.6 Atteggiamenti nei confronti del pubblico 395
6.2.7 Protezione sociale e consumi collettivi. 396
6.3 CONSEGUENZE DELLA GLOBALIZZAZIONE SULLE ISTITUZIONI 398
6.3.1 Significato della globalizzazione 398
6.3.2 L'Europa e la globalizzazione 400
6.3.3 Gli effetti sul mondo del lavoro. 402
6.3.4 Di alcune questioni collegate. 403

6.4 VERDE URBANO E VERDE RURALE 404
6.5 FARMING, LANDSCAPE, CULTURE: FRUITION FORMS AND TOURISM 410
6.5.1 Farming and the crisis of agricultural policy 410
6.5.2 New trends in land uses 412
6.5.3 Higher demand for countryside services 413
6.5.4 Cultural and institutional change 415
6.5.5 Institutional problems 416
6.5.6 Some remarks concerning the Italian situation 418
6.6 QUESTIONE AMBIENTALE E RETORICA DEL CATASTROFISMO 419

7 RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI 429

POSTFAZIONE 445

Prefazione

Gli orizzonti delle riforme strutturali nell'itinerario intellettuale di Giuseppe Barbero

di Simone Misiani

Le riforme strutturali nell'itinerario intellettuale di Giuseppe Barbero

Il volume racconta la carriera di un grande esperto, Giuseppe Barbero, attraverso il suo itinerario intellettuale di economista agrario e di sociologo economico. Il luogo principale dove Barbero ha esercitato la sua competenza è l'Istituto Nazionale di Economia Agraria (INEA), dove a metà degli anni Cinquanta è stato assunto come ricercatore e di cui è stato commissario e poi presidente dal gennaio del 1976 al febbraio del 1991. Il contributo di Barbero alla storia dell'INEA è stato rilevante come risulta con evidenza dalla storia dell'Istituto (Barbero, 2009)[1].

L'INEA è nato negli anni del fascismo da un progetto di Arrigo Serpieri. Si tratta di una istituzione di ricerca economica e sociale che ha fatto da cerniera tra le esigenze del mondo agricolo e la politica del governo. Il progetto di Serpieri si proponeva di far coesistere l'intelligenza razionale delle Accademie agrarie del XVIII e XIX secolo con gli ideali del socialismo modernizzatore della società umanitaria di Milano. L'INEA si proponeva di dare una risposta alla domanda di inclusione dell'Italia rurale in una società di massa. Negli anni della Repubblica l'INEA, grazie agli stimoli offerti da Rossi-Doria e poi Medici e Bandini, ha acquistato un netto profilo democratico in grado di rappresentare le diverse realtà agricole, di elaborare una nuova visione del rapporto tra istituzioni e territorio e preparare proposte di intervento da sottoporre alla politica. La presidenza di Barbero ha rafforzato questo indirizzo agganciandolo al processo di riforma della politica agricola europea degli anni Settanta e Ottanta.

[1] Barbero ha rilanciato l'idea originaria dell'INEA come centro culturale e di elaborazione di riforme (Barbero, 2003).

La rilevanza del lavoro svolto da Barbero come presidente dell'INEA è ben documentata nel volume ma non meno rilevanti sono i suoi contributi scientifici di ricercatore. Pertanto la pubblicazione dei suoi scritti è utile perché offre agli storici e agli esperti di altri settori un materiale in gran parte inedito o poco conosciuto. Molteplici infatti sono le sollecitazioni rispetto al dibattito odierno sulla crisi della democrazia.

La tesi di fondo del volume è che vi sia una correlazione stretta tra l'efficienza della politica e la capacità di istituti di ricerca, come l'INEA, di rappresentare la dinamica presente nella realtà socio-economica. L'autore interpreta i problemi italiani nella prospettiva di un quadro internazionale.

Le mie considerazioni riguardano, prevalentemente, lo stretto rapporto tra l'attività dell'esperto e la dinamica democratica. In questa introduzione cerco di collocare le analisi e le proposte dell'economista nel contesto storico in cui si sono svolte. Il volume entra nel cuore del dibattito sulle origini storiche della crisi economica e istituzionale attuale; racconta le trasformazioni del territorio in un lungo periodo che va dall'Italia rurale del dopoguerra al processo di globalizzazione; mette in risalto l'arretratezza delle istituzioni, rispetto all'obiettivo di valorizzare le potenzialità del sistema agro-alimentare; ci porta a individuare la principale causa storica della crisi del sistema nell'arretratezza delle istituzioni.

L'economista Barbero scruta la realtà senza pregiudizi ideologici e mette in evidenza le disfunzioni del sistema. Le sue analisi valutano non solo i caratteri delle imprese ma anche i diversi soggetti socioculturali che rendono il territorio un fattore strategico. Alcuni scritti si concentrano sulla nascita di una società dei consumi, sulla trasformazione dell'agricoltura in agroalimentare e la sua interazione con il paesaggio civile, restituendo un quadro sistematico della nascita di un'economia e una società del cibo. Barbero considera la filiera agroalimentare parte costitutiva di un sistema territoriale moderno, dimostrandosi particolarmente attento alla ricerca degli indicatori più adatti all'analisi dello sviluppo e della modernizzazione economico-sociale. L'interesse rivolto alle imprese gli consente di cogliere i mutamenti della forma aziendale e l'interrelazione tra agricoltura e alimentazione. Gli scritti pertanto offrono elementi di novità nel dibattito storiografico sull'oggetto (il territorio) e fanno emergere un filone del pensiero riformista che guarda ai vantaggi del mercato e fa derivare il soddisfacimento della domanda sociale da una cultura imprenditoriale.

Barbero si rifà, innovandola sostanzialmente, alla metodologia serpieriana a cui si richiamano i suoi maestri (Giuseppe Medici, Manlio Rossi-Doria e Mario Bandini), per lo studio e del territorio agricolo e del mondo rurale, volgendola ad analizzare e interpretare una realtà irreversibilmente modificata. Nel suo approccio, il territorio si trasforma da spazio rurale in risorsa collettiva le cui manifestazioni concrete sono fortemente influenzate dalle condizioni naturali e

dalla storia. Una visione che sottende un progetto politico liberale e democratico e che quasi sicuramente è stata influenzata dalla prima esperienza politica di Barbero in *Giustizia e Libertà* (Partito d'Azione), a cui aveva aderito nel 1944 partecipando alla guerra partigiana. Una concezione che si arricchisce gradualmente attraverso i numerosi rapporti e collaborazioni con studiosi di diversa formazione e di diverso orientamento politico.

Diversi scritti si rivolgono, direttamente o indirettamente, ai decisori politici del dopoguerra: sono leader cattolici del centrosinistra, come Giulio Pastore e Giovanni Marcora e il leader socialista Bettino Craxi. Nel volume sono pubblicati anche alcuni testi inediti che testimoniano il dialogo con i politici. In essi sono presenti interessanti considerazioni sul funzionamento della democrazia, argomento su cui tornerò. Barbero lega l'intervento pubblico alle dinamiche del mercato, senza cedimenti a utopie ideologiche, in particolare critica l'arroccamento e le deficienze organizzative delle organizzazioni sindacali agricole.

La biografia del tecnico Barbero inizia con l'interesse meridionalistico del dopoguerra e si amplia nel tempo fino a prendere in esame i problemi creati dalla globalizzazione. Un momento rilevante di svolta è occupato dagli anni Sessanta durante i quali l'autore affronta il tema delle riforme e scopre il dinamismo del Nord-Est, smontando la tesi del carattere conservatore di quel mondo rurale.

La forza innovativa delle sue analisi dipende in gran parte dalla sua autonomia dai partiti politici, dalle associazioni di categoria e della rappresentanza sociale. Barbero coniuga il metodo dell'economia quantitativa con l'inchiesta sociale condotta sul campo. La sua concezione empirica delle politiche rurali si è scontrata con il modello autoritario di pianificazione di quegli anni. Per lui il territorio è il centro della dinamica sociale, dove esplode e si ricompone la dialettica storica. Le sue indagini conoscitive colgono, con alcuni decenni di anticipo, le origini della crisi, che non è congiunturale ma di tipo strutturale, offrendo un contributo originale al dibattito sul rapporto problematico tra democrazia e pianificazione

Le sue analisi hanno sempre natura applicativa, approfondiscono contesti e situazioni storicamente delimitati, forniscono una chiave del dinamismo produttivo e del suo intreccio con la moltitudine di istituzioni responsabili della politica territoriale. Nei suoi scritti c'è una costante di fondo: le misure di intervento per avere successo devono essere coerenti con i dati sul dinamismo socio-produttivo del territorio e devono adattare i propri obiettivi ed i propri strumenti di azione alle condizioni ambientali, istituzionali ed umane.

Giuseppe Barbero è un tecnico sebbene questa categoria di esperto vada distinta rispetto all'uso che ne fa attualmente la scienza politologica. Di recente, il filosofo Natalino Irti ha definito la *leadership* del Governo Monti come conferma dell'aspirazione della competenza ad instaurare un regime tecnocratico ed

applicare alla vita sociale il modello di organizzazione gerarchica e procedurale della grande impresa secondo un disegno nato negli anni Trenta negli Stati Uniti (Irti, 2014)[2]. La crisi democratica europea e l'affermarsi, in diversi Paesi, di governi tecnici, hanno indotto importanti intellettuali a rivolgere una critica radicale contro una logica semplificatoria in difesa della complessità del decidere politico. Infatti occorre distinguere tra disegno tecnocratico e funzione del conoscere in un regime democratico.

La presenza degli esperti nel processo decisionale è una prassi consolidata nelle principali democrazie del mondo occidentale, pur con le differenze legate ai singoli ordinamenti. L'aggiornamento dei dati sulla conoscenza empirica della realtà costituisce un punto fondamentale per il funzionamento di una democrazia non ideologica. La conoscenza quantitativa e qualitativa è un momento distinto e autonomo centrale per garantire efficacia alla deliberazione politica come ha insegnato il liberale Luigi Einaudi. In una democrazia i dati sulla dinamica reale della società sono fondamentali per evitare i danni di una impostazione astratta.

Sono state relativamente scarse ma interessanti le riflessioni di Barbero sul ruolo degli esperti. Nel convegno della *Società italiana di economia agraria* del 1982 sul tema della "Dimensione regionale nella formazione e gestione della politica agraria" parte dalla constatazione che il rapporto tra ricercatore e *policy-maker* riguarda tutti i campi dell'intervento pubblico e della conoscenza scientifica. Tale rapporto perciò un rapporto dialettico, di collaborazione critica Si tratta, da un lato, di difendere l'autonomia del ricercatore e, dall'altro, la finalizzazione del processo decisionale.[3] (Barbero, 1982).

Nelle pagine seguenti evidenzierò il legame tra produzione scientifica e azione di Governo che è riscontrabile dagli scritti di Barbero. Ho riassunto l'attività di Barbero in varie fasi:

- le esperienze di valutazione delle politiche rurali e della riforma agraria in Italia
- l'attività per la FAO in America Latina
- la programmazione economica (nazionale e regionale)
- la revisione della Politica agricola comunitaria (PAC)
- le analisi e le proposte per affrontare le crisi derivanti dalla globalizzazione.

[2] Questo orientamento delle scienze sociali empiriche ad esprimere una vocazione "razionalizzatrice" ha trovato notevole interesse nella storiografia attuale sull'Europa del dopoguerra, v. (Mergel 2013) e, con riferimento alla storia dei tecnici agrari (Stampacchia 1983). Per una visione che riconosce il carattere diverso della politica dei tecnici, vedi Grandi e Paci 2013.

[3] Di notevole interesse è il testo inedito di una lezione, largamente basata sulla sua esperienza di presidente dell'INEA, alla Siena School on European Integration del 1996 dal titolo "Coordination between Research, Public Administration, Producers and Consumers Associations".

Esperienze di valutazione di politiche di sviluppo rurale nel Mediterraneo e in America Latina

Nei primi lavori Barbero si interroga sugli effetti della politica di sviluppo rurale nelle campagne meridionali. Sono gli anni di avvio della politica di intervento straordinario, basata su misure di risanamento territoriale con effetti di lungo periodo rilevanti.[4] Nel 1952-54, al rientro da un lungo soggiorno negli Stati Uniti[5], lavora a Portici, dove Manlio Rossi-Doria aveva dato vita ad un interessante laboratorio di ricerche economiche e sociali dal quale sarebbe sorto alla fine del decennio il più importante centro di studi sui problemi dello sviluppo rurale dell'Europa occidentale (Misiani, 2010, pp. 473-482). Nel periodo porticese collabora alle prime indagini sui risultati della politica di intervento agricolo allargando i suoi orizzonti culturali di studioso e di tecnico[6]. Di qui nascono due fondamentali ricerche: lo studio sugli effetti economici dello sviluppo irriguo nel comprensorio del Destra Sele[7] (Barbero, 1956) e l'impegnativa indagine sui risultati e le prospettive della riforma agraria italiana (Barbero 1960). Questi due importanti lavori fanno da premessa al lungo saggio del 1962 (commissionato da Giuseppe Di Nardi, responsabile del Servizio studi della Cassa per il Mezzogiorno), che si trova all'inizio di questo volume con il titolo "Il grande balzo dell'agricoltura meridionale negli anni Cinquanta". Di questo saggio mi preme sottolineare l'accento posto dall'autore sull'analisi dei fattori dello sviluppo e sulla ricerca di indicatori specifici per misurare il loro contributo alla crescita dell'agricoltura meridionale.

Vorrei mettere in rilievo che i risultati della ricerca di Barbero sulla riforma agraria italiana, che non destarono particolare interesse in Italia, dove il tema aveva ormai perso di attualità, ebbero viceversa un'ampia accoglienza nel dibattito internazionale promosso dalla FAO specie in America Latina. E ciò consentì a Barbero di partecipare a diverse missioni in quel continente e successivamente in altre aree (mediterraneo e Medio Oriente) in via di sviluppo.

Negli anni Cinquanta e Sessanta la lotta alla fame costituì un punto fondamentale nella competizione mondiale per il predominio dei modelli di

[4] La realizzazione di questo programma fu agevolato dai rilevanti prestiti del Marshall plan nel 1948. La politica a favore del Mezzogiorno d'Italia è stata oggetto di un vivace dibattito internazionale che ha contribuito a innescare il processo di integrazione europea.

[5] Il contatto con economisti e sociologi applicati statunitensi ha contribuito a definire la sua concezione delle politiche pubbliche. Non a caso il suo primo saggio scientifico uscito nel 1952 fu dedicato all'analisi di alcuni aspetti della legislazione del New Deal. Questo percorso è diverso rispetto agli economisti italiani che si erano formati tra le due guerre.

[6] Barbero collaborò alla ricerca che Edward Banfield stava conducendo in Basilicata, un'indagine dalla quale ricavò la tesi molto dibattuta sulla assenza di senso civico dovuta ad un carattere antropologico, il cosiddetto "familismo amorale" (Banfield 1958).

[7] La Cassa era impegnata nella costruzione di invasi e impianti di irrigazione. La Piana del Destra Sele era l'unica pianura meridionale che potesse vantare una buona diffusione della pratica irrigua.

sviluppo[8]. L'indirizzo della FAO rientrava nello schema della Guerra Fredda, anche se il sostegno alla riforma agraria va oltre lo schema rigido del conflitto ideologico. La decisione delle Nazioni Unite di appoggiare la riforma agraria in America Latina si doveva ad un indirizzo politico ma anche all'iniziativa e agli scritti di singoli funzionari della FAO come Erich Jacoby e Thomas Carroll.

Il 20 novembre del 1950 l'assemblea delle Nazioni Unite aveva votato l'ordine del giorno del Governo Truman che impegnò l'organizzazione a promuovere la riforma agraria La riforma agraria era concepita come strumento di lotta democratica nei paesi "in via di sviluppo"[9]. L'Italia, per la sua tradizione di studi agronomici e l'esperienza acquisita nel dopoguerra, era divenuta da subito un interlocutore su questi argomenti.[10]

In America Latina le riforme agrarie si richiamavano al modello messicano del 1910, inteso come punto di passaggio obbligato per la costruzione di una democrazia sia di tipo capitalista che orientato in senso socialista (Gutelman, 1973; Markiewicz, 1993; Nocera Trento, 2013). Sotto la pressione esercitata dalla rivoluzione cubana del 1959 riprese forza nei paesi dell'America Latina la strada boliviana della riforma agraria. Tra la fine degli anni Cinquanta e i primi anni Sessanta, in particolare durante la presidenza Kennedy, le Nazioni Uniti diedero un forte impulso ai programmi di riforma agraria[11]. Nello stesso periodo in ambiente FAO fu bene accolta la "linea riforma agraria-sviluppo" avanzata da Albert Hirschman e altri scienziati sociali (Hirschman, 1961). Nel suo intervento Thomas Carroll, funzionario FAO, sostenne la tesi che la riforma agraria intrapresa dal governo in Bolivia costituiva un esempio per garantire uno sviluppo ai paesi dell'America Latina. Era una netta dichiarazione di appoggio alla linea riforma agraria-sviluppo[12].

Sulla riforma agraria in America Latina, nel volume troviamo due scritti di Barbero. Il primo saggio, frutto di un lungo soggiorno in Bolivia nel quadro di una missione FAO, analizza caratteri e problemi della riforma agraria in quel paese, ne

[8] Di recente lo storico Nick Cullather ha portato il discorso sul fondamentale tema de "*The Hungry* World". L'autore sostiene che il governo americano ha favorito la "rivoluzione verde" in Asia come un mezzo per combattere l'espansione del comunismo (Cullather 2010).

[9] Nazioni Unite. Dipartimento degli affari economici, *Riforma agraria. I difetti delle strutture agrarie come ostacoli allo sviluppo economico*, New York, 1951.

[10] In proposito nel 1952-53, Rossi-Doria aveva condotto per la FAO una missione di studio sulla prospettiva della riforma agraria nei paesi dell'America latina. Tra altri rilievi, aveva evidenziato il problema di fondo di cui ogni programma di riforma agraria avrebbe dovuto tenere conto, ossia il conflitto tra l'aspirazione contadina al possesso della terra e l'obbiettivo di realizzare sistemi produttivi efficienti. Alla fine della missione Rossi-Doria aveva partecipato al convegno sui problemi della terra organizzato a Campinas (Brasile), convegno che ebbe larga risonanza e nel quale i governi presenti si impegnarono formalmente a procedere sulla strada delle riforme agrarie.

[11] Questa posizione, in una certa misura, fu propiziata dalla strategia statunitense della presidenza Kennedy, inaugurata nel 1961 con il piano di aiuti finanziari battezzato "Alleanza per il Progresso".

[12] Il saggio di T.Carroll dal titolo "Land reform issue in Latin America" fa parte della raccolta degli scritti curata da Hirschman (1961).

mette in evidenza i molti limiti e suggerisce le misure per rendere più efficace l'applicazione della riforma.[13] Il secondo saggio è il testo inedito di un intervento presentato nel 1963 a Caracas, sul rapporto tra riforma agraria e lotta alla disoccupazione e sottoccupazione dei lavoratori agricoli. Il saggio oltre a chiarimenti teorici intendeva anche fornire indicazioni pratiche, a supporto dei programmi di riforma agraria adottati o previsti dai governi[14]. La riforma poteva avere un impatto positivo di assorbimento della disoccupazione rurale a patto di varare insieme alla redistribuzione della terra anche misure complementari di sviluppo, come opere infrastrutturali, assistenza tecnica e creditizia, incentivi alla cooperazione. Le considerazioni di Barbero erano in contrasto con i proclami dei governi che consideravano la riforma essenzialmente come un mezzo per riassorbire le proteste dei contadini e fronteggiare le spinte rivoluzionarie. La redistribuzione della terra non poteva rappresentare, da sola, una soluzione alla radicalizzazione del conflitto sociale in atto in diverse regioni latinoamericane, in modo particolare nelle aree andine, dove il problema contadino si sovrapponeva alla questione indigena (Guarnieri Calò Carducci, 2010, 143-153). Mi sento di affermare che sotto vari aspetti i due saggi costituiscono un importante contributo ad una teoria di una riforma agraria ancorata alla realtà di mercato.

Programmazione economica e pianificazione territoriale

Il nucleo principale degli interventi di Barbero negli anni Sessanta ci riporta alle prime discussioni sui risultati della politica di sviluppo territoriale in Italia. Con il cambiamento di fase politica e l'ingresso dei socialisti nella maggioranza sono avviati i lavori preparatori per una politica di programmazione economica nazionale. Barbero, con altri economisti e scienziati sociali, fu chiamato a concorrere con analisi e proposte per la formulazione del programma.

Nel periodo 1964-1966 Barbero fece parte del gruppo di esperti chiamati a far parte della Commissione per la programmazione economica coordinata da Giorgio Ruffolo.

Si possono ricondurre al tema generale della programmazione due principali contributi. Il primo è la redazione del capitolo Attività Agricole, nella Relazione al Parlamento del Ministro Pastore (1962). Il secondo è il lungo saggio presentato al convegno di studi della SIDEA nel 64 e riprodotto per buona parte in questo volume con il titolo "Intorno agli obiettivi della pianificazione territoriale in Italia". L'autore nei suoi scritti e nella sua intervista riportata nel volume non entra nel dibattito storiografico, viceversa, è mia convinzione che questo volume

[13] La legge di riforma agraria era stata varata nel 1953 dal Presidente Victor Paz Estensoro, capo del MNR (movimento nazionalista rivoluzionario).

[14] Nel 1961 Barbero partecipò ai lavori del Comitato di studio della Inter-American Development Bank incaricato di elaborare un programma di formazione di esperti in vari aspetti delle riforme agrarie.

fornisce anche utili indizi che vanno in questa direzione. Molti interrogativi si aprono per lo storico che vanno oltre il caso singolo e pongono domande che riguardano in generale la crisi del riformismo del centrosinistra e della programmazione in particolare. Su questo punto l'autore del volume tace ma di certo è un punto che merita di essere ripreso e ancora indagato dagli storici anche con riferimento alla ricerca delle cause della crisi attuale della democrazia.

Barbero si pone il problema della valutazione dei risultati delle politiche regionali a partire dai livelli di miglioramento della produttività dell'agricoltura, collegato a misure di intervento nei servizi e delle infrastrutture sociali. Il principale elemento di novità risiede nella scoperta del territorio come spazio vitale variamente dotato di strutture e di presenza o assenza di potenzialità di crescita. La politica di pianificazione, per avere successo, doveva essere coerente con la dinamica territoriale. L'accento posto sull'agricoltura dagli interventi straordinari nel Mezzogiorno fu avversato dai *development economists* che consideravano gli interventi nell'agricoltura e nei servizi come secondari rispetto ad una politica di sostegno al capitale[15].

Sollecitato da Domenico Sartor, esponente della Dc veneta, nel 1964 Barbero si trasferì a Venezia, per organizzare un istituto di ricerche economiche e sociali relative all' agricoltura veneta. Le motivazioni di questo spostamento di sede e di attività sono esplicitate nell'intervista. L'istituto ideato e finanziato dall'Ente Tre Venezie, e del quale Barbero ebbe la direzione, doveva fornire le conoscenze tecniche e metodologiche per una modernizzazione dell'agricoltura veneta e per un miglioramento delle condizioni di vita dei contadini[16].

Le ricerche sul Sud gli avevano consentito di valutare criticamente il funzionamento delle politiche pubbliche, la realtà del Nord-Est gli fornì l'occasione di misurare in concreto il ruolo ed i limiti della programmazione per lo sviluppo territoriale. Sartor, infatti aveva avviato una politica di industrializzazione e sviluppo agricolo nell'area di Castelfranco Veneto. In particolare aveva dato vita ad una rete di scuole professionali per l'agricoltura e un Centro per la promozione della cooperazione e l'esportazione dei prodotti tipici.

Prima ancora del suo trasferimento a Venezia, Barbero aveva partecipato a diversi incontri presso il CECAT di Castelfranco ed era stato coautore di una inchiesta, condotta in collaborazione con il sociologo Aldo Musacchio, sulle trasformazioni delle campagne friulane e venete e la nascita della società agro-

[15]Per una rassegna critica su questo argomento, v. Fenoaltea, 2007: 350-356. In particolare sul rapporto tra agricoltura e sviluppo nei paesi in transizione, inclusa Italia e Giappone, rinvio al volume di Jones e Woolf: 1969.

[16] L'ente sommava i poteri dell'antica magistratura delle acque con le opere di bonifica integrale in un'area che includeva Veneto e Friuli. Era stato commissariato in attesa di una riforma.

industriale[17]. L'inchiesta (promossa da Francesco Rossi, direttore della rivista Itinerari) coglieva i segni di dinamismo del Nord-Est e anche i primi segnali di un'industrializzazione diffusa. In particolare segnalava due novità: il conflitto generazionale nel mondo rurale e la trasformazione del contadino in contadino-produttore tanto che Francesco Rossi, nella sua introduzione, ebbe a commentare che i contadini stavano guidando una «rivoluzione silenziosa» (Rossi, 1963, p. 4). Il presente volume riproduce il capitolo introduttivo di Barbero con il titolo" Conflitti generazionali in una regione del Nord-Est".

Nel saggio del 1964 riportato nel volume e sopra citato, Barbero affronta il problema della evoluzione delle strutture aziendali[18] dimostrando che, nonostante la grande trasformazione, vi era ancora un elevata percentuale di imprese famigliari dedite all'autoconsumo, in particolare concentrate nel Sud interno. Barbero afferma che una politica delle strutture, per essere efficace, doveva partire della conoscenza delle trasformazioni del territorio e dar voce ai protagonisti della realtà sociale e produttiva. Si tratta di saggio fondamentale nel quale l'autore coglie il valore dinamico del territorio ma anche il problema del cattivo funzionamento delle istituzioni pubbliche. Barbero considera la pianificazione agricola parte di una politica in grado di favorire l'apertura del territorio al mercato internazionale. Interessanti sono le pagine in cui egli raffronta l'evoluzione delle strutture aziendali nell'agricoltura europea con quella americana. La politica doveva seguire la dinamica territoriale e adottare i dati della rilevazione empirica e non sostituirsi ad essa. Interpreta la programmazione in senso non dirigista ma come strumento per favorire la dinamica territoriale, ed in un questo modo, guarda già oltre i limiti del centrosinistra. Ciò che interessa Barbero non è soltanto l'attività agricola quanto il territorio come "laboratorio" per individuare quali siano le riforme strutturali (agricole e non) più adatte a favorirne lo sviluppo economico.

Mi sembra opportuno richiamare l'attenzione del lettore su due scritti editi per la prima volta nel volume, dai quali emerge tutta l'originalità della posizione di riformatore e di studioso di Barbero. Il primo documento mette al centro la riforma delle istituzioni. Si tratta di una lettera del febbraio 1965 - qui compare con il titolo "Burocrazia e servizi regionali di sviluppo agricolo"- il cui obiettivo era di contribuire ad una corretta impostazione degli enti di sviluppo agricolo per renderli effettivamente strumenti al servizio della programmazione territoriale. La lettera è indirizzata a Luigi Nicolini, segretario del Centro socialista di politica agraria presieduto da Venerio Cattani, responsabile della sezione agraria, nonché sottosegretario all'Agricoltura[19]. Era un tentativo di dialogo finalizzato alla ricerca

[17] Nel presente volume viene riprodotta la parte scritta direttamente da Barbero sulla agricoltura friulana il capitolo "Viaggio in Friuli" di cui è autore.

[18] Su questo punto si veda anche Barbero 1967.

di un diverso assetto istituzionale. Il documento rispondeva ad una domanda di maggior autogoverno del territorio, ma soprattutto sollevava un grande problema istituzionale: la modernizzazione dell'apparato ministeriale (e del rapporto centro-periferia), a tutt'oggi aperto[20].

Il secondo documento è una proposta di intervento nelle zone interne del Sud elaborato da Barbero in qualità di consulente del Ministero per il Mezzogiorno. Barbero rileva in queste aree l'esaurirsi di un lungo ciclo storico in seguito all'esodo agricolo con la conseguente opportunità (o necessità) di procedere alla ristrutturazione fondiaria e aziendale[21]. E' un progetto di massima per la ristrutturazione fondiaria che una apposita commissione avrebbe dovuto controllare e perfezionare. Le ragioni per cui rimase nel cassetto sono brevemente ma chiaramente indicate nell'intervista che apre il volume. L'autore esprime un giudizio nettamente positivo sul lavoro svolto dal Servizio di assistenza tecnica della Cassa per il Mezzogiorno per la creazione di aziende cooperative in Abruzzo e Molise, ma nello stesso tempo solleva dubbi sulla possibilità di estendere quel modello.

Nel capitolo agricoltura del piano Giolitti, ossia del documento "Programma economico nazionale per il quinquennio 1966-70". tra le diverse soluzioni era stata introdotta una forma di intervento: il piano zonale agricolo[22]. Si trattava di un modello di programmazione partecipativa dal basso, sorretta da competenze tecniche, per la migliore utilizzazione delle risorse locali. I piani sembravano offrire alle istituzioni (Stato e Regioni) uno strumento innovativo a favore di un agricoltura avanzata e moderna[23].

Barbero espresse un severo giudizio sulla utilità pratica dei piani zonali nel corso di un seminario a Siena nell'autunno 1976. A suo parere i piani costituivano un utile esercizio di conoscenza e di ricognizione delle tendenze in atto ma avevano ben poche possibilità di realizzazione. Infatti, a dieci anni dall'applicazione della politica di programmazione, risultati erano stati più che modesti. Tentativi seri di pianificazione zonale con partecipazione dal basso erano stati fatti solamente da alcune regioni, come il Piemonte e l'Emilia Romagna. Anche Medici nell'introdurre i lavori del Seminario aveva posto le seguenti domande: "Si può fare un piano zonale senza tener conto del mercato? E aggiungo: si può fare un piano zonale che stabilisca la ripartizione della superficie tra le singole coltivazioni? In altre parole: il piano zonale si deve limitare a

[20] La lettera fu scritta da Barbero anche a nome del sociologo rurale Bruno Benvenuti, che faceva parte dell'Istituto di ricerche e di Emilio Venturini, capo del servizio sviluppo dell'Ente.

[21] La politica dell'accorpamento dei piccoli e piccolissimi fondi era stato un cavallo di battaglia di Rossi-Doria che aveva definito questo ordinamento come "latifondo contadino" (Rossi-Doria, 2003 pp. 51-80).

[22] Probabilmente su proposta di G. Dell'Angelo

[23] Sul Dell'Angelo, v. Dell'Angelo 1986 e Emiliani 2003.

guidare gli interventi di tipo fondiario, oppure deve anche esprimere un giudizio sulla superficie da assegnare alle singole colture?“ (Medici, 1977).

Nel 1974-75 Rossi-Doria guidò dentro il Partito socialista una riflessione lucida, di cui non si tenne gran conto, la quale coglieva la portata del cambiamento in corso[24]. Per fronteggiare la fluttuazione nei prezzi occorreva cercare un nuova politica a favore dell’agricoltura capace di interpretare i mutamenti del territorio e cogliere la novità della rivoluzione agro-alimentare. La nuova politica delle strutture doveva porre al primo posto la riforma della PAC a cui era delegato il potere in materia agricola. Rossi-Doria intuiva che la crisi nel sistema forniva un’occasione per fare un salto in avanti rispetto al passato e avviare una politica di razionalizzazione a livello territoriale. Si trattava di mettere in campo due forze complementari: l’atto di intelligenza di Carlo Cattaneo e una nuova alleanza con i sindacati dando vita ad intese interprofessionali[25].

Il cambiamento degli anni Settanta e la critica alla politica agricola europea

Il suo interesse negli anni Settanta si sposta verso due campi diversi se pure tra loro collegati: la politica agraria europea e i mutamenti della cultura alimentare che sono oggetto di due riflessioni riportate nel volume. Questa scelta strategica ne fece un protagonista del dibattito sulla riforma della politica comunitaria durante gli anni Ottanta.

In una nota del 1974, commentando i dati della *World Food Conference*, che ebbe luogo a Roma presso la sede della FAO, sottolinea il contrasto tra la rivoluzione alimentare attuata nel mondo occidentale ed il persistere dell’enorme problema della fame nel Terzo mondo. Sul tema dell’alimentazione Barbero tornerà negli anni Ottanta con corposo saggio qui riportato con il titolo “l’alimentazione nel secolo XX” e l’articolo testè citato e riportato in questo volume nel capitolo intitolato “Fame e Politica”.

Questa analisi sul cambiamento trova una risposta istituzionale nella politica europea. Barbero comprese l’importanza centrale della politica agricola europea cogliendo il significato storico degli accordi del 1962-1964 che limitavano progressivamente la sovranità nazionale specialmente in campo agricolo. Questo punto è oggetto di un saggio del 1974 poco conosciuto dagli storici dell’Europa. Si tratta di un articolo di natura tecnica, rilevante non soltanto per l’economia

[24] Si rinvia all’intervento di Rossi-Doria contenuto del dibattito svoltosi il 6 marzo del 1974 e organizzato dal Centro di ricerche economiche e sociali (Ceres) con il titolo: “Prezzi e strutture per lo sviluppo del’agricoltura”. Il punto di vista dell’Europa fu espresso, in questa sede, da Vito Saccomandi, funzionario presso la direzione generale agricoltura della CEE.

[25] Sono interessanti le considerazioni svolte in questa occasione da Antonio Picchi, capo ufficio dell’assessorato all’Agricoltura in Emilia Romagna.

agraria ma anche per gli studi storici sulle origini e sulle conseguenze dell'unificazione europea. In effetti l'agricoltura è stata l'unico settore in cui si è effettivamente affermata una politica comune prima degli accordi monetari. In questo scritto erano già evidenziati i limiti della politica agricola comunitaria. Giustamente Barbero rileva come la rilevante proposta del Commissario all'agricoltura Sicco Mansholt (socialista) avanzata a Stresa nel 1958 e rilanciata nel 1968 non avesse avuto alcun seguito.

In un altro saggio del 1976, anch'esso incluso nella raccolta, Barbero, forte della sua conoscenza dei problemi dell'integrazione europea, offre una panoramica dello stato delle iniziative di integrazione economica e politica in altri continenti e quindi riguardanti principalmente paesi in via di sviluppo: argomenti e punti di vista del tutto ignorati dai politici italiani. Da questo saggio si evince chiaramente come Barbero avesse individuato l'incapacità dell'Europa di essere attore internazionale e di saper cogliere le opportunità che si aprivano nelle zone di frontiera.

Il tema dell'Europa continua ad essere al centro dei suoi interessi scientifici per tutto il periodo senese, durante il quale mantenne assidui rapporti con i colleghi europei. Partecipò a vari incontri internazionali e a Siena nel 1972 organizzò un importante seminario che ebbe come importante risultato la decisione, presa a Siena nel 1972 e ratificata ad Uppsala tre anni dopo, di creare l'Associazione europea degli economisti agrari di cui Barbero fu il primo presidente. All'incontro senese del 1972 si deve anche la fondazione della *European Review of Agricultural Economics*.

Gli interventi sull'Europa di Barbero di questi anni si incontrarono con la strategia del cattolico Giovanni Marcora, alla guida del dicastero dell'Agricoltura fino al 1980. Nel gennaio 1976 Marcora, nominò Barbero commissario straordinario dell'INEA. L'evoluzione degli obbiettivi dell'INEA e la graduale costruzione di una nuova identità, fu agevolata dalla rete di rapporti con una molteplicità di istituzioni nazionali e internazionali e dalla domanda di servizi che queste istituzioni esprimevano. E' importante ricordare che all'INEA negli anni precedenti era stato affidato il compito di applicare il regolamento europeo relativo alla creazione in Italia di una Rete di uffici contabili per le imprese agricole (Rica). Il nuovo ruolo andava nella direzione di una maggiore presenza italiana in Europa. In precedenza ho già delineato l'importante ruolo svolto da Barbero all'INEA.

Chiamato a Roma alla Sapienza, nel corso di laura in Sociologia della Facoltà di Magistero, Barbero collaborò con Statera a fondare a Roma una Facoltà di Sociologia mettendo in campo la sua vasta esperienza di docente e di ricerca interdisciplinare. Il dialogo scientifico tra economisti e i sociologi era comune agli studiosi del territorio. L'indagine sociologica contribuiva a risolvere la domanda di conoscenza microeconomica e qualitativa necessaria per una conoscenza del

territorio. Barbero rintracciò così nuovi strumenti di conoscenza della realtà sociale. Il suo campo di osservazione si allargò, in questi anni, dal mondo rurale alla realtà metropolitana. Barbero si interrogò sul mutamento della società urbano-rurale dopo la crisi degli anni Settanta. Confrontò i dati sulla struttura economica con i rilevamenti del comportamento sociale rifiutando tanto la critica marxista quanto una visione evoluzionista. La società acquistava un senso nella dialettica storica. Barbero si interessò ai problemi concreti del territorio, al ruolo centrale delle istituzioni e all'analisi dei gruppi sociali e dei loro comportamenti.

Gli anni Ottanta

Nei primi anni Ottanta diverse istituzioni di ricerca pubbliche e private, ed economisti come Giorgio Fuà, Giacomo Becattini, o sociologi come Bagnasco, furono impegnati a diffondere nel mondo occidentale il valore dinamico del territorio inteso come attore di un sistema industriale con le sue radici nella trasformazione del mondo rurale. Il Censis di De Rita, negli anni Ottanta, contribuì ad una opera di scoperta delle trasformazioni in corso in Italia (Colarizzi, 1998). Le ricerche dimostrarono che l'Italia andava analizzata come Paese moderno[26]. In questi anni Barbero frequentò intellettuali come Antonio Landolfi uno dei sostenitori della svolta culturale craxiana di MOndoperaio. In particolare interpretò la domanda del nuovo mondo agricolo e del sistema agroindustriale e invitò i leader politici a riconoscere l'identità della nuova base sociale. Questi concetti emergono chiaramente in diversi saggi che ripercorrono la storia della nascita di un sistema agro-alimentare che aveva irreversibilmente spostato il centro degli interessi dall'agricoltura all'economia alimentare.

Nel biennio 1983-84 la Gran Bretagna di Margaret Thacher impose il taglio dei fondi agricoli e la fine della politica dei prezzi nell'interesse dei consumatori ed introdusse una questione di bilancio[27]. Si tratta di un passaggio di grande rilevanza nella storia degli anni Ottanta. In questi mesi l'Italia giocò un ruolo attivo per la ripresa del processo di integrazione europea. La politica agricola da fondamento dell'unificazione europea stava diventando la sua pietra tombale. Barbero fu una voce indipendente e molto ascoltata in quei mesi. Il responsabile della sezione agraria del Psi Ercoliano Monesi chiamò a raccolta diversi esperti per dar luogo ad una proposta per uscire dall'impasse dell'Europa verde. Su questi temi *Mondoperaio* ospitò un dossier nel quale Barbero è presente con l' articolo "L'impresa agricola e il mercato" che figura nel volume.

[26] I dati sul cambiamento nei consumi alimentari sono stati confermati delle più recenti serie storiche (Vecchi 2011). Per i riflessi sulla storia sociale e politica, vedi Gervasoni 2010 e Cavazza 2013.

[27] La crisi precipitò nel dicembre 1983 con il fallimento del vertice di Atene, nell'imminenza dell'ingresso di Spagna e Portogallo.

L'interdipendenza tra agricoltura, industria e commercio in funzione del soddisfacimento della domanda alimentare era il dato essenziale con cui si doveva confrontare una moderna politica agricola europea. Barbero inserisce alcune considerazioni su cibo di massa e di qualità che meritano di essere richiamate. Rifacendosi ai lavori di economisti e antropologi, commentò la diffusione dei *fast food* che offrivano cibo a basso costo a discapito della qualità. La novità non andava demonizzata ma accolta come fattore di progresso che avrebbe orientato i consumatori alla difesa dei propri diritti. E' difficile non cogliere il significato di grande novità di questo argomenti. Il punto debole dove occorreva incidere stava nel funzionamento delle istituzioni ai diversi livelli. Occorreva dar vita ad un nuovo patto tra l'Europa e gli agricoltori che fosse, effettivamente, capace di valorizzare il dinamismo del sistema e avvicinare le istituzioni al territorio. Era necessario promuovere uno sviluppo territoriale partecipativo e negoziato, capace di superare le divisioni politiche. Il primo limite da risolvere era la frammentazione e la divisione anche politica tra i produttori della filiera agroalimentare che impediva al sistema di emergere nel mercato internazionale. Le istituzioni, ovvero Stato e regioni dovevano favorire l'incontro tra le associazioni di produttori e le cooperative per valorizzare le energie e le forze esistenti. E' di particolare interesse il testo della sua relazione al convegno del CENFAC (Centro nazionale forme associative e cooperative) del 1984, riprodotto nel volume con il titolo "Contrattazione interprofessionale". Barbero fece diverse osservazioni sulle aporie della legislazione relativa alle "Organizzazioni professionali agricole". Lamentò i tempi troppo lunghi, le diffidenze tra organizzazioni sindacali e cooperative, nel dare attuazione ai regolamenti comunitari, e le incertezze sulla strutturazione dei rapporti interprofessionali. A suo parere potevano essere fonti di ulteriori ritardi i ripetuti richiami alla programmazione economica nei testi legislativi in corso di approvazione. In proposito merita di essere riportato questo passo:

" … dovrebbe essere pacifico il fatto che essa [la programmazione] non è un feticcio da recuperare ad ogni occasione per farne oggetto di culto".

Diversamente l'economista agrario Guido Fabiani considerava la programmazione una salvaguardia dei diritti contrattuali nei rapporti interprofessionali (Fabiani, 1984). Sia Fabiani che Luciano Barca, responsabile economico del Pci, definirono quella di Barbero una posizione "liberale". Cosa che dall'opposizione ideologica di sinistra, in clima di Guerra fredda, era considerata eterodossa.

In un articolo di qualche anno dopo Barbero riprese la critica contro quella che a suo parere costituiva la ragione della debolezza delle associazioni dei produttori e in generale delle rappresentanze delle categorie agricole. «Un'associazione che asseconda soprattutto le debolezze degli associati e rinuncia ad esigere correttezza nella richiesta di aiuti comunitari, confidando nella

benevolenza, tolleranza, inefficienza degli apparati pubblici, alla lunga rinuncia a difendere i legittimi interessi dei propri associati» (Barbero, 1996, 22). Questo passaggio ha una rilevanza che oltrepassa il settore agroalimentare perché rispecchia la crisi istituzionale italiana.

Nel settembre 1984, Barbero preparò una bozza per il discorso che il capo del Governo Craxi avrebbe dovuto pronunciare al Convegno della Coldiretti. Il testo ha prevalentemente un carattere tecnico ma il documento offre spunti interessanti relativi alla strategia di conquista del consenso sociale nel mondo agro-alimentare. Ovviamente l'impostazione del discorso rifletteva in pieno il pensiero di Barbero sia per quanto riguarda i rapporti con l'Europa (correggere il forte passivo della bilancia commerciale agricola di quel periodo in Italia) sia per quanto riguarda le deficienze organizzative dell'Italia (Pubblica Amministrazione e responsabilità delle associazioni professionali). Il presidente del Consiglio disertò quell'incontro e perciò la proposta non servi a nulla.

Una ultima serie di scritti, che nel volume sono compresi nel capitolo intitolato "Non di solo pane", ci porta negli anni Novanta. Questi scritti sono importanti soprattutto perché Barbero coglie la portata storica di questo passaggio. In questo decennio i contributi di Barbero presenti nel volume sono particolarmente interessanti. In essi, accanto a riflessioni su problemi agricoli e ambientali, affronta alcuni temi centrali nello snodo storico del periodo, come le conseguenze dei processi di globalizzazione. In particolare prende posizione nel dibattito della riforma del welfare che è centrale, nella storia sociale e politica dell'Italia degli anni Novanta.

Sul tema della riforma del *welfare state* il volume contiene tre brevi saggi molto stimolanti ma poco noti. In uno di questi Barbero espone e commenta le ipotesi esplicative di tre famosi economisti e politologi (Lindebeck, Freeman e Olson) sulla crisi del welfare europeo, molto utili, a suo parere, per sprovincializzare il dibattito italiano. Questi scritti suggeriscono al lettore interessanti percorsi di ricerca solo di recenti divenuti attuali in Italia.

Nelle pagine finali l'autore si interroga sui riflessi del cambiamento dell'economia globale sull'ambiente. Oggi la politica si trova davanti la difficoltà di uscire dalla crisi cambiando i criteri di protezione sociale del dopoguerra. Sociologi ed economisti hanno mostrato i limiti di una economia basata sulla finanza, ma hanno difficoltà ad indicare le riforme per rispondere alla globalizzazione (Stiglitz, 1992; 2013). Gli scritti di Barbero sembrano darci il seguente suggerimento: considerare ancora le riforme come strada alternativa ai movimenti antieuropeisti e ai populismi. Il passato non è tutto da buttar via. Esiste un filo conduttore che lega i primi studi sulla riforma agraria e gli ultimi interventi sulla crisi del welfare ed è la proposta di una ricomposizione del conflitto sociale sul territorio mettendo insieme gli interessi delle aziende, dell'ambiente e dei cittadini.

Bibliografia

- Amato G. e Graziosi A., (2013), Grandi illusioni. Ragionando sull'Italia, Bologna, Il Mulino.
- Banfield, Edward, (1958), The moral basis of a backward society, N, Y. Free Press.
- Barbero G., (1952), Lo sviluppo della bonifica e dell'irrigazione negli Stati Uniti d'America, "Rivista di Economia Agraria", vol.VII, luglio-dicembre 1952.
- Barbero G., (1956), La trasformazione fondiaria irrigua nella Piana del Destra Sele, Istituto Editoriale del Mezzogiorno, Napoli.
- Barbero G., (1960), Riforma agraria italiana. Risultati e prospettive, prefazione di Giuseppe Medici, Milano, Feltrinelli.
- Barbero G., (1967), Tendenze nell'evoluzione della strutture delle aziende agricole italiane, INEA, Roma.
- Barbero G., (1982), intervento nel convegno su Dimensione regionale nella formazione e gestione della politica agraria in "Rivista di economia agraria".
- Barbero G., (1996), Istituzioni efficienti per un'agricoltura competitiva, in "Polis", lug., pp.22-23.
- Barbero G., (2003), Un'istituzione culturale: l'INEA, in Giancarlo Di Sandro e Aldino Monti (a cura di), Competenza e politica. Economisti e tecnici agrari in Italia tra Otto e Novecento, Bologna, Il Mulino, pp.183-210.
- Barbero G., (2009), Intervista a Giuseppe Barbero contenuta in Storia dell'INEA. 1928-2008, INEA, Roma, pp. 59-78.
- Barbero G., (2010), La Costituzione del 1948 e la politica agraria italiana negli anni Cinquanta e Sessanta, in «QA, Rivista dell'Associazione Rossi-Doria», n. 1.
- Cavazza, (a cura di), (2013), Consumi e politica nell'Italia repubblicana, Bologna, Il Mulino.
- Colarizi S., (1998), Dalla cultura dello sviluppo alla cultura dell'innovazione, in L'Italia dopo la grande trasformazione. Trent'anni di analisi del Censis, "Censis. Note e commenti", n. 1-2, gen.-feb.
- Craveri P., (2004), Dopo l'"unità nazionale" la crisi del sistema dei partiti,in Gli anni Ottanta come storia, a cura di Simona Colarizi, Piero Craveri, Silvio Pons, Gaetano Quagliariello, Soveria Mannelli, Rubbettino. 11-30.
- Cullather N., (2010), The Hungry World: America's Cold War Battle against Poverty in Asia, Harvard University Press.
- Dell'Angelo G. G., (1986), Gli editoriali de Il dottore in scienze agrarie e forestali, Bologna, Edagricole.

- Emiliani G., (2003), Risposte diverse per un sistema complesso, in «Agricoltura», n. 2, mar.-apr.
- Fabiani G., (1984), L'economia contrattuale nella politica di programmazione agro-alimentare, in L'economia contrattuale in agricoltura. Il ruolo delle associazioni dei produttori e delle cooperative, a cura di Sergio Civinini, Edizioni Cenfac, Roma.
- Fenoaltea S., (2007), I due fallimenti della storia economica: il periodo post-unitario, «Rivista di Politica economica», mag.-apr. 2007, pp.341-358.
- Gervasoni M., (2010), Storia d'Italia degli anni Ottanta. Quando eravamo moderni, Venezia, Marsilio.
- Grandi E. e Paci D., (a cura di), (2013), La politica degli esperti. Tecnici e tecnocrati in età contemporanea, Edizioni Unicopli, Milano.
- Guarnieri C. e Carducci L., (2010), La questione indigena in Perù, Roma, Bulzoni.
- Gutelman M., (1973), Riforma agraria in America latina: il caso del Messico, Milano, Mazzotta.
- Hirschman, Albert O. (Ed.), (1961), Latin American issue: essays and comments, New. York, Twentith Century Found.
- Irti N., (2014), Del salire in politica. Il problema tecnocrazia, Torino, Aragno.
- Jones E. L. e Woolf Stuart J., (a cura di), (1969), Agrarian Change and Economic Development: the Historical Problems, London, Methuen (trad. Torino, 1973).
- Lipton M., (2009), Land reform in developing countries. Property rights and property wrongs, New York, Routledge.
- Markiewicz D., (1993), The Mexican revolution and the limits of agrarian reform 1915-1946, Lynne Rienner Publishers.
- Medici G., (1977), Interventi nel dibattito I piani zonali in agricoltura, a cura dell'Istituto Nazionale di Economia Agraria, Quaderni della REA, Bologna, Il Mulino.
- Mergel T., (2013), Il sogno della guida razionale. Scienza sociale empirica, democrazia e politica nell'Europa occidentale dopo il 1945, in «Ricerche di storia politica», 3, 2013, pp. 335-352.
- Misiani S., (2010), Manlio Rossi-Doria, un riformatore del Novecento, Soveria Mannelli, Rubbettino.
- Nocera R. e Trento A., (2013), Un secolo di storia. Dalla rivoluzione messicana a oggi, Roma, Laterza.
- Pascale A., (2013), Radici e Gemme. La società civile delle campagne dall'Unità ad oggi, Brescia, Cavinato Editore.
- Rossi F. C., (a cura di), (1963), Contadini del Veneto, Itinerari, nn. 63-66, gen.-apr.

- Rossi-Doria M., (1954), Per una visione integrale dei problemi mondiali della riforma agraria, in «Bonifica », a. 9, n. 6, giu., pp. 189-193.
- Rossi-Doria M., (2003), I problemi delle trasformazioni fondiarie nel Mezzogiorno e nelle Isole, in Riforma agraria e azione meridionalista, con introduzione di Guido Fabiani, Napoli, ancora del mediterraneo, pp. 51-80 (I. ed 1948, Bologna).
- Salvati M., (2011), Tre pezzi facili sull'Italia. Democrazia, crisi economica, Berlusconi, Bologna, Il Mulino.
- Sotte F., (2014), Da una PAC all'altra, Lezione Bertola 2014 in www. griregionieuropa.it.
- Stampacchia M., (1983), Tecnocrazia e ruralismo. Alle origini della bonifica fascista (1918-1928), Pisa, ETS.
- Stiglitz J., (1992), Il ruolo economico dello Stato, Il Mulino, Bologna.

Stiglitz J., (2013), Il prezzo delle diseguaglianze. Come la società divisa di oggi minaccia il nostro futuro, Einaudi, Torino.

1 Conversazione con Giuseppe Barbero

a cura di Simone Misiani e Benito Cristobal Gomez[28]

Giuseppe Barbero è un economista agrario (e sociologo dell'economia) di fama internazionale, ed erede della tradizione e del pensiero dell'Istituto nazionale di economia agraria di Arrigo Serpieri, Giuseppe Medici e Manlio Rossi-Doria. E' nato a Dronero in provincia di Cuneo il 20 aprile 1927, ha preso parte alla Resistenza in una delle formazioni di Giustizia e Libertà. Dopo la laurea in Scienze Agrarie a Torino e si è specializzato a Berkeley: ha iniziato il suo mestiere di intellettuale-esperto, con lo studio sulla riforma agraria italiana del 1950 ed ha partecipato alle politiche regionali di sviluppo rurale in Italia che si sono succedute nell'ultimo cinquantennio; è stato consulente della FAO per la riforma agraria ed ha presieduto l'Istituto nazionale di economia agraria. Nella sua lunga attività di studioso ed esperto nel campo della politica agraria, ha partecipato alla discussione e alle valutazioni delle scelte di politica agraria sulla grande trasformazione economica e sociale dell'Italia rurale dopo il 1950. Dal suo itinerario individuale dentro questa straordinaria stagione emerge un giudizio non settoriale sull'Italia ed infine una generale interpretazione sulla genesi di una cultura delle riforme strutturali ed una visione critica dello sviluppo. Emergono i rapporti dell'economia agraria con la scienza della pianificazione territoriale, con le scienze sociali, e, in ultima istanza, con la storia. In particolare dall' itinerario di Barbero ci proponiamo di far emergere la continuità con il pensiero e l'azione di Serpieri, ma anche le differenze nella metodologia della ricerca e nel mestiere del tecnico agrario.

La prima domanda riguarda il periodo dell'infanzia e adolescenza in provincia di Cuneo e il momento della scelta politica antifascista: chi sono

[28] Intervista realizzata nel mese di settembre 2012, principalmente da Simone Misani, e destinata ad integrare un volume in lingua spagnola di prossima pubblicazione: Gomez B.C. e Misani S., (curatori), *Construyendo la nación: reforma agraria y modernización en la Italia del siglo XX*, Prensas Universitarias de Zaragoza, Zaragoza, in corso di stampa. Ringrazio i curatori del volume e la casa editrice spagnola per averci cortesemente consentito di pubblicare la versione italiana dell'intervista in questo volume.

stati i tuoi maestri e gli amici? Quale collegamento, se esiste, tra il trauma della seconda guerra mondiale e la presa di coscienza politica?

Dronero, dove sono nato è una cittadina all'imbocco della Val Maira in provincia di Cuneo. Dronero, come Cuneo, è un centro situato alla confluenza di due corsi d'acqua, e perciò in alto rispetto alla pianura sottostante. Mio padre era un mugnaio ed il suo mulino, un antico opificio con macine in pietra e due grandi ruote azionate dalla forza dell'acqua, era più in basso e di fatto abbastanza isolato rispetto all'abitato principale. Pur essendo a pochi minuti di distanza dal centro del paese era un ambiente sostanzialmente rurale. Mio padre aveva un cavallo per i trasporti (ed occasionalmente, nei giorni di festa, per il calessino), c'era il prato stabile per la produzione del fieno, un orto con alberi da frutto, e tanti animali (maiali, conigli, galline, piccioni). Ho trascorso qui la mia infanzia fino all'età di 11 anni e penso proprio che quel tipo di vita a contatto diretto con la natura abbia influenzato le mie scelte successive. Nel 1938 i miei genitori cedettero il mulino, anche per le condizioni di salute di mio padre che aveva svolto quel duro lavoro dall'età di tredici anni, e rilevarono un ristorante con locanda e da allora anche mia madre risultò impegnata a pieno tempo, anzi diventò una bravissima cuoca con tanto di medaglia. Grazie a questa loro nuova attività ho potuto proseguire negli studi.

Ho frequentato il Ginnasio-liceo Silvio Pellico di Cuneo dal 1938 al 1944. Stavo a pensione da una famiglia non essendo possibile a quel tempo andare avanti e indietro ogni giorno: sono stato anche in collegio dai Salesiani, un anno solo (il primo) per fortuna: ne ho un pessimo ricordo. Al Silvio Pellico c'erano ottimi professori fatta eccezione per gli insegnanti di religione - uno dei quali concludeva spesso i suoi sermoni con lo slogan "*cerchez la femme*" - e di uno strano ufficiale della Milizia fascista che comparve, credo, nel 1942-43 con l'incarico, anche questo strano, di insegnare "cultura militare!", disciplina di cui, a mio parere, non aveva la minima cognizione. Ricordo in particolare Luigi Pareyson (1918-1991), il filosofo esistenzialista, allora molto giovane ma severissimo, che esercitò un notevole influenza culturale su di me e molti altri, anche verso la scelta antifascista.

Il 1943 è stato un anno cruciale per la storia politica del nostro paese e certamente lo è stato anche per me. Ormai anch'io avevo capito che la guerra era persa e lo sbarco degli Alleati in Sicilia all'inizio di luglio non fece che confermare questa convinzione. Poi venne il 25 luglio, con il voto di sfiducia del Gran Consiglio del Fascismo, che prese tutti di sorpresa: era la fine della dittatura mussoliniana ed un timido ripristino di dialettica democratica, purtroppo di breve durata e con tutte le ambiguità implicite nel proclama "la guerra continua" emanato dal nuovo governo. Meno di due mesi dopo, ossia l'8 settembre, la firma dell'armistizio a cui segue la fuga del Re e del Governo Badoglio che lasciano in balia di se stesse quel che resta delle forze armate in Italia e fuori. Proprio a

Dronero si verifica lo sfaldamento, con fuggi fuggi generale, di un consistente reparto militare (che faceva parte dell'Armata rientrata dalla Francia): tutta l'attrezzatura di cui disponeva il reparto fu abbandonata sul luogo: armi, cavalli, carri, coperte, persino un minuscolo carro armato. Era uno spettacolo che suscitava sconforto e indignazione nello stesso tempo, la conclusione ingloriosa ed inevitabile della retorica mussoliniana degli "otto milioni di baionette". Un ex-ufficiale e tre ragazzi (il più giovane ero io) decidono - non ricordo come avvenne - di raccogliere armi e munizioni e di portarle in una baita abbandonata a mezza costa, nella convinzione che presto sarebbero arrivati i tedeschi e che quelle armi avrebbero potuto servire. Era in sostanza una spontanea manifestazione di resistenza: per molti giorni ci alzammo all'alba e per il trasporto utilizzavamo due dei cavalli abbandonati dall'esercito. Dopo la liberazione di Mussolini dalla prigionia del Gran Sasso, ricomparvero i fascisti (Repubblica sociale di Salò) che, con l'aiuto (o imposizione?) e l'addestramento dei nazisti, decretarono la coscrizione obbligatoria e la minaccia di gravi sanzioni ai renitenti. Ciò contribuì però a rinforzare le formazioni partigiane e la resistenza diventò anche guerra civile.

E i tedeschi arrivarono presto a Dronero - non ricordo se prima o dopo l'eccidio di Boves (19 settembre 1943) - all'improvviso una domenica mattina e dovevano essere bene informati. Prelevarono il sindaco ed altri tre esponenti della amministrazione comunale e li deportarono in Germania da cui non sono mai tornati. Inoltre tra le persone che si trovavano in piazza i tedeschi arrestarono una decina di persone che furono fucilate poco prima della loro partenza.

Quell'autunno 1943 le scuole cominciarono in ritardo per finire prima del consueto nel 1944 (inizio maggio se ricordo bene). Tornai perciò a Cuneo per frequentare la 1° liceo ma non venne meno l'ansia e l'ambizione di far parte della lotta antifascista tanto che con altri tre compagni liceali e l'aiuto di un giovane universitario organizzammo una cellula clandestina. Nottetempo distribuivamo, nelle cassette delle lettere, volantini antifascisti, da noi stessi compilati.

Quando hai scelto di combattere nella Resistenza perché hai aderito alle formazioni di Giustizia e Libertà?

Le formazioni di Giustizia e Libertà furono le prime ad organizzare la resistenza nel cuneese, specie in Val Gesso, Val Grana e Val Maira. Un mio cugino, più grande di me, ne faceva già parte e perciò fu lui il mio primo contatto, quando, dopo la fine dell'anno scolastico decisi che era arrivato il momento di unirmi a quelli che già combattevano. L'ideatore e organizzatore delle prime bande che poi assunsero il nome Giustizia e Libertà era stato Duccio Galimberti, avvocato cuneese di grande prestigio ucciso dai fascisti nel dicembre 1944. Debbo dire che la mia formazione politica era pressoché nulla - cosa che non deve stupire dato che dalla prima elementare in poi eravamo stati "educati" nella retorica

fascista. Avevo però iniziato da un po' di tempo una riflessione personale sulla base di alcuni opuscoli trovati nella biblioteca comunale e degli articoli di giornale dopo il 25 luglio. Un giorno durante una lezione di filosofia, chiesi al professore se fosse meglio il partito unico o un sistema pluralista e lui, che era già sospettato di antifascismo, non si tirò indietro. Era stato ingenuo da parte mia, ma era anche tanto il bisogno di sapere.

E' stato in montagna perciò che ho sperimentato, per la prima volta, il funzionamento democratico. Le bande erano organizzazioni militari ovviamente, però con un ordine gerarchico minimo, direi essenziale e rapporti molto informali. E informali e spontanee erano anche le discussioni di politica e sul futuro dell'Italia. Sono stato assegnato a ruoli diversi: ho fatto spesso il "porta-ordini" o meglio il messaggero di informazioni da una valle all'altra o tra distaccamenti diversi: i collegamenti avvenivano così. Ho accompagnato comandanti nei loro spostamenti in valle ed in alcune occasioni anche Benedetto Dalmastro, amico e collaboratore di Galimberti nell'organizzazione delle prime bande. Era noto semplicemente come detto e svolgeva un ruolo importante di coordinamento tra bande e di collegamento con il Comando piemontese di tutte le formazioni GL (Giustizia e Libertà). Ho fatto i miei turni di guardia la notte, ho trasportato armi e viveri, ho partecipato al recupero dei materiali arrivati con i "lanci" dagli aerei degli Alleati. Per gran parte dell'estate 1944 la Val Maira, in particolare il lato destro, con l'eccezione di Dronero che era sempre presidiata da forze militari tedesche (anche polacchi) o fasciste (brigate nere, guardia repubblicana), fu di fatto governata dal Comando di Giustizia e Libertà. Poi nell'estate del 1944, ad agosto, ci fu un rastrellamento in grande stile, guidato dai tedeschi, su ambo i lati della valle. I partigiani in quelle circostanze potevano solo ritardare l'avanzata non contrastarla frontalmente. Furono bruciate molte case, compresa quella dei miei nonni a San Damiano Macra. Alle soglie dell'inverno ci fu una parziale smobilitazione, specie per coloro che correvano meno pericoli. E anch'io sono tornato a casa, tra l'altro le mie scarpe stavano cadendo a pezzi Durante l'inverno potei riprendere a studiare alcune materie in compagnia di un mio coetaneo. Ma rimasi sempre in contatto con la mia formazione, sia per trasmettere tempestivamente le informazioni che riuscivo a captare su iniziative contro i partigiani, sia per far pervenire gli alimenti ottenibili mediante le tessere annonarie che alcuni segretari comunali ci passavano. Poi a marzo del 1945 sono tornato in montagna. Mi affidarono una piccola squadra formata da elementi locali che però fu utile durante l'insurrezione del 25 aprile per presidiare una centrale elettrica, e poi per scortare i soldati repubblichini che avevano consegnato le armi. Verso il 10 di maggio ci fu la smobilitazione delle formazioni partigiane e io ripresi subito lo studio. Ho studiato per tutta l'estate, senza sosta, prendendo lezioni di varie materie a Cuneo ed ho utilizzato l'opportunità di fare direttamente gli esami di terza liceo nella sessione straordinaria di settembre. Feci un buon

tema di italiano e nonostante le tante lacune che non ero stato in grado di colmare ottenni la maturità, avevo da poco compiuto diciotto anni. In Commissione d'esame c'era anche Pareyson che conosceva la mia storia e durante l'interrogazione mi sorrideva, lui che in classe era sempre molto serio: me lo ricordo come se fosse ora. Ma mi c'è voluto tanto tempo in seguito per colmare le lacune culturali, non tanto alla Facoltà di agraria dove me la sono cavata molto bene (erano essenzialmente discipline tecniche), ma soprattutto in seguito quando ho incontrato e lavorato con persone di diversa formazione. Mi è rimasto il rimpianto di non avere potuto fare bene il Liceo.

La decisione di iscriverti nella Facoltà di Agraria di Torino si collega alle tue radici nel mondo rurale? E ancora, quali aspettative hai riposto nella decisione di intraprendere il mestiere di economista agrario?

La decisione di iscrivermi nella Facoltà di Scienze Agrarie di Torino è stata forse un'altra scelta romantica. I miei genitori mi dettero fiducia e mi lasciarono fare. Non avevo idee chiare su cosa avrei potuto fare con quella laurea, ma ero ben determinato a seguire quella strada e non ricordo affatto di aver preso in considerazione altre opzioni, come medicina, ingegneria, veterinaria, Forse il mio interesse non riguardava solo l'agricoltura come tale ma anche il mondo rurale, le persone che vi lavoravano, i contadini in particolare, che avevo potuto osservare e conoscere in varie fasi della mia vita: quelli che frequentavano il mulino di mio padre per la molitura dei loro cereali, o i loro figli che mi erano compagni di scuola; i montanari che ho conosciuto durante il partigianato o, ancora prima, durante le vacanze estive presso i miei nonni materni che abitavano in valle. Tutte persone che lavoravano duramente, con poche risorse e bassi tenori di vita. Forse c'entrava anche la mia fede cattolica che ho sentito molto almeno fino alla fine dei miei studi.

Ad Agraria il titolare della cattedra di economia e politica agraria era Giuseppe Medici, eletto alla Costituente come liberale forse grazie al suo rapporto con Luigi Einaudi, ma poi eletto senatore nelle liste democristiane nel 1948. Medici veniva poco a Torino ma quando era presente faceva lezioni interessanti, specialmente sui problemi dell'agricoltura meridionale, per cui il titolare effettivo dell'insegnamento era il suo assistente, Umberto Facca. Era molto bravo, aveva un'intelligenza vivace e anticonformista. Apparteneva alla sinistra non schierata e militante, vicino alle posizioni di una sinistra non totalitaria, come allora si diceva. Ricordo bene le lezioni sugli articoli 41-43 della Costituzione da poco promulgata, quelli sui limiti dell'iniziativa privata che oggi sono tornati al centro del dibattito politico. Facca ci poneva di fronte a problemi importanti e ci sollecitava a trovare risposte, come, ad esempio, cosa si deve intendere per "equi rapporti sociali". Erano domande difficili a cui non eravamo abituati.

Hai scritto di recente un importante articolo in cui colleghi le norme costituzionali sulla riforma agraria alle conclusioni della sottocommissione dell'Agricoltura del Ministero della Costituente elaborate da Rossi-Doria e Medici (Barbero 2010). I due economisti collegavano la riforma agraria alla ripresa delle bonifiche e della colonizzazione nelle regioni centro-meridionali. In un certo modo sei ritornato agli anni dell'insegnamento universitario. La scelta della tesi di laurea riflette questo insegnamento?

In un certo senso si, però la scelta non è stata così immediata. Ero molto interessato ai problemi agronomici del Mezzogiorno, come quelli derivanti dall'aridità estiva, o dalla salinità e di conseguenza anche alle tecniche per rimediarvi. Ma il docente di agronomia a cui mi ero rivolto dapprima per la tesi mi propose un tema che non mi convinceva, forse rispondeva ai suoi interessi di ricerca (più da botanico che da agronomo) ma era troppo lontano dalle mie aspirazioni di tecnico agrario sul campo. Ci pensai un po' e poi decisi per il no e mi rivolsi invece a Facca; forse gli dissi del mio interesse per l'irrigazione e cosi fu facile trovare un tema adatto. Mi sono laureato con Facca con una tesi di stampo serpieriano: una monografia su un distretto irriguo dell'altopiano cuneese (Sinistra Stura): organizzazione collettiva dei turni, pratiche irrigue, risultati economici. In particolare, ho confrontato organizzazione e risultati di due aziende "rappresentative": una con buona disponibilità di acqua ed una senza. E' stata una laboriosa ricerca sul campo, durata due estati, con molte interviste a tecnici, contadini, acquaioli. Dopo la laurea, per un breve periodo, ho collaborato con l'Osservatorio INEA per il Piemonte che faceva capo all'Istituto di Economia Agraria ed ho subito presentato domanda (all'U.S.I.S. di Torino) per continuare gli studi negli Stati Uniti con una borsa Fulbright.

Perché hai rivolto poi il tuo interesse al Mezzogiorno?

Medici parlava nelle sue lezioni di siccità estiva e delle zone aride, dell'importanza delle bonifiche e dell'irrigazione. Mi attraeva questo Sud difficile e un po' misterioso: ancora una volta un po' di romanticismo. Su suggerimento di Medici, scrissi all'Opera Sila dove le operazioni di localizzazione e delimitazione degli espropri di terra erano cominciate ancor prima che fosse varata la Legge Sila. Ma non ebbi mai risposta forse anche per l'imprecisione o genericità dell'indirizzo. All'inizio del 1950, gennaio mi sembra, venni a Roma, era la prima volta che venivo nella capitale, e andai a trovare Medici alla sede dell'INEA. Quel giorno per combinazione c'era anche Rossi-Doria che era molto attivo in Calabria in vista della riforma agraria. Feci la sua conoscenza ma fu un colloquio breve, mentre scendevamo insieme le scale dal terzo piano. Non ricordava di aver visto la mia lettera e così anche questo incontro non ebbe conseguenze immediate. Caduta la questione della Calabria, Medici mi offrì di andare, come tirocinante, al Consorzio di bonifica della Maremma etrusca da lui presieduto con sede a

Tarquinia (Viterbo). E' stato il mio primo contatto con l'agricoltura estensiva (cereali ed allevamenti bradi) e le forme organizzative e di gestione della grande proprietà come il "Ducato di Canino e Musignano" dei principi Torlonia (8.000 ettari!). All'inizio di marzo del 1950 ero sul posto e vi sono rimasto sino a luglio. Ho collaborato, per la parte economica, alla redazione di un progetto di irrigazione della Piana di Tarquinia. Accompagnavo anche il capo dell'Ispettorato agrario nelle sue visite alle aziende. A Tarquinia ho conosciuto e fatto amicizia con un giovane collega (Emilio Venturini), anche lui laureato da poco, impiegato come fattore di un recente appoderamento, nei pressi di Canino, sui terreni della proprietà Torlonia. Emilio risiedeva sul posto ed io, quando potevo, lo andavo a trovare e, a cavallo, perlustravamo il territorio del "Ducato". Ricordo anche di aver partecipato ad un convegno sulla riforma agraria a Viterbo (presiedeva Medici, Bandini era il relatore e Vittorio Ronchi un fiero oppositore della riforma), poco prima dell'approvazione della legge Stralcio. Alla fine del tirocinio il Consorzio di bonifica mi dette un modesto rimborso spese. Avevo anche avuto un'altra entrata altrettanto modesta: avevo fatto, da agronomo, una perizia di parte a favore di una cooperativa agricola in lite con la proprietà che voleva riprendersi i terreni occupati con la motivazione che erano mal coltivati.

Nel 1950 sei andato a studiare negli Stati Uniti. Qual è stato il risultato di quel viaggio?

A luglio, mi arriva la lettera che annuncia l'assegnazione della borsa di studio Fulbright per gli USA con destinazione Università della California (Berkeley). Il mio inglese non era granché a quel tempo, però ero stato fortunato nell'esame fatto in gennaio all'ambasciata USA. Visto che venivo da Cuneo l'addetto culturale portò il discorso sulla "fama" di cui godevano gli abitanti di quel posto, perché era al corrente delle storielle sulla scarsa intelligenza dei cuneesi. Insomma, mi prese in simpatia e dette parere favorevole. Alla metà di agosto ero in California per seguire, con altri studenti stranieri, un corso di perfezionamento in lingua inglese, prima di iniziare i corsi regolari a settembre. Ho passato due anni in California: tre semestri all'Università ed un semestre dedicato ad un tirocinio. Per un anno ho vissuto alla International House, che dalla collina guardava sul campus e sulla Baia di San Francisco, poi ho vissuto nella casa di un mio collega più anziano che, dopo la guerra, aveva ripreso gli studi. Ho frequentato diversi corsi e seminari di economia e statistica (e irrigazione naturalmente!) per il conseguimento di un Master in economia agraria. A Berkeley mi sono avvicinato alla cultura economica: teoria economica, analisi statistica, politica agraria, storia economica; ho avuto anche modo di collaborare alla selezione dei testi per un "*reader*" sulla cooperazione. La "scienza dell'irrigazione" era allora il mio "pallino" - con questa dizione intendevo una opportuna combinazione di economia e ed altre scienze - ma quando ne parlai con

il mio tutor sorrise perplesso. Nella mia follia o presunzione infatti aveva inserito nel programma anche un corso di chimica che risultò difficile ed inutile per me. Comunque servì a farmi riportare i piedi per terra.

Su suggerimento del Prof. Weeks che insegnava *Land Economics* e mi aveva preso sotto la sua protezione feci anche richiesta di una borsa (che mi fu accordata) allo *State Department* per un periodo di tirocinio pratico presso il *U.S. Bureau of Reclamation*, l'ente federale per la bonifica e lo sviluppo di nuovi impianti di irrigazione negli Stati occidentali. Il tirocinio si svolse in varie località, ma soprattutto nella Central Valley della California (Fresno e Sacramento). Al ritorno in Italia ho pubblicato un articolo sulla storia dell'irrigazione negli USA e sull' attività dal *Bureau of Reclamation* (Barbero, 1952). Ho evidenziato anche il significato politico e sociale della norma nota come "*160 acre limitation*", una norma risalente addirittura ad una legge del 1903 approvata sotto il presidente Theodore Roosevelt. All'inizio del secolo la corsa verso Ovest per la messa a coltura di nuove terre era ancora in pieno svolgimento. Lo stato federale aveva interesse a facilitare questo processo e a incentivare nuovi insediamenti ma nello stesso tempo intendeva evitare che la disponibilità di acqua, realizzata con notevoli investimenti pubblici, diventasse preda dei grandi proprietari fondiari. La norma, pertanto, stabilendo per ogni azienda un'assegnazione di acqua per l'irrigazione di non più di 160 acri (corrispondente ad una superficie di circa 65 ettari) rispondeva ad un principio di equità nella distribuzione dei benefici derivanti da un fattore produttivo di strategica importanza nelle zone aride dell'Ovest. Il limite di 65 ettari era stato definito in base alla tecnologia allora prevalente e pertanto ha richiesto nel corso del tempo diversi adattamenti.

Quando Rossi-Doria, nel suo primo viaggio negli USA, arrivò in California sul finire del 1951 e prese contatto con il Dipartimento di economia agraria, il professore Weeks gli disse: "Qui c'è un giovane italiano". Io allora mi trovavo a Fresno presso la sede locale del *Bureau of Reclamation* nella parte meridionale della Central Valley. Raggiunsi Rossi-Doria e lo accompagnai nel suo giro californiano, così passammo insieme alcuni giorni e di questo incontro c'è un acenno nel suo diario. Posso dire di essere entrato nella scuola porticese dagli Stati Uniti! Dal punto di vista formativo l'esperienza americana è stata molto importante. ho imparato discipline che alla facoltà di agraria del tempo erano quasi ignorate come la teoria economia e la statistica: ho vissuto e studiato in un campus universitario di grande prestigio e già allora alquanto cosmopolita; ho imparato ad apprezzare le istituzioni di quel paese e l'importanza della scienza e dei servizi di divulgazione (di cui erano parte anche i professori di economia agraria) per i progressi dell'agricoltura.

Alla fine del mio soggiorno, nell'agosto del 1952, ebbi modo di rivedere Rossi-Doria nell'VIII Conferenza internazionale degli economisti agrari che si tenne ad *East Lansing*, sede della *Michigan State University*. Era la seconda conferenza del

dopoguerra, la prima era stata ospitata a Stresa sul lago Maggiore nel 1948. Rossi-Doria era accompagnato dal suo assistente Fedele Aiello, scomparso ancora giovane nel 1958. E' stato Aiello che mi ha convinto ad andare a Portici. Oltre a Rossi-Doria c'erano altri economisti agrari italiani, come Mario Tofani di Firenze e Enzo di Cocco di Bologna. Allora gli economisti agrari italiani in generale non avevamo dimestichezza con il linguaggio scientifico inglese; per tradizione erano più orientati al francese e, in minoranza, al tedesco. Alcuni, specie i meno attempati, quando volevano fare un intervento in Assemblea venivano a farmi leggere il testo in inglese. Io allora avevo appena 25 anni. Il mio viaggio di ritorno contemplò anche una sosta a New York dove mi intrattenni per qualche giorno ancora con Rossi-Doria, Orlando ed altri.

Quando è avvenuta la tua scoperta del Mezzogiorno e del meridionalismo?

Quando (settembre 1952) tornai in Italia c'era la possibilità di andare alla Cassa per il Mezzogiorno, dove il responsabile delle ricerche agrarie era Paolo Vicinelli; oppure sarei potuto entrare nell'Ente Maremma di cui Medici era presidente. Scelsi di andare a Portici, dove aveva sede la Facoltà di Agraria di Napoli (con annesso Osservatorio di economia agraria dell'INEA). Sicuramente la scelta più aleatoria per uno come me che non aveva alle spalle una famiglia benestante, né il beneficio di una residenza in famiglia, come era il caso per la maggior parte dei giovani laureati che frequentavano l'Istituto e l'Osservatorio di economia agraria. In più era un rapporto del tutto informale e non solo per me. l'unico posto di ruolo era già occupato da Aiello ed anche posti di "assistente volontario" (una figura fortunatamente sparita) non erano più disponibili e del resto servivano a poco. Data la mia formazione avrei dovuto occuparmi di bonifica, ed è ciò che avvenne fin dall'inizio, collaborando alla preparazione dei piani di trasformazione fondiaria per i quali Rossi-Doria era stato incaricato. Prima destinazione: Nicastro (Calabria) dovevamo - ero accompagnato dal fratello minore appena laureato di Fedele Aiello - fare una serie di rilievi e cartografie sull'agricoltura della Piana di S. Eufemia. Dalla finestra dell'albergo assistevo ogni mattina all'arrivo di un piccolo gruppo di capre che il proprietario o custode che fosse mungeva, per così dire a domicilio, ossia davanti all'abitazione dell'acquirente. Seconda destinazione: Matera, con compiti simili nella bassa valle del Bradano e Metaponto.

Nel frattempo Rossi-Doria mi aveva fatto assegnare dalla Cassa per il Mezzogiorno una ricerca sulla piana del Destra Sele in provincia di Salerno (Barbero, 1956). La piana del Destra Sele era al tempo l'unica pianura meridionale che potesse vantare una buona diffusione della pratica irrigua. Era una realtà che poteva fornire utili indicazioni tecniche e pratiche all'Ufficio studi della Cassa per il Mezzogiorno che era impegnata nella costruzione di invasi e di impianti di irrigazione nelle altre pianure meridionali ed insulari. La principale

novità metodologica della ricerca consisteva nella rilevazione campionaria di aziende agricole e conseguenti stime dei valori riferiti all'intero territorio studiato, in sostituzione delle cosiddette "aziende rappresentative". La tecnica del campionamento era allora pressoché sconosciuta in Italia e Serpieri che aveva un buon rapporto con Rossi-Doria non era affatto convinto della sua utilità nello studio delle aziende agricole: c'è, al riguardo uno scambio di lettere tra Serpieri e Rossi-Doria su questo argomento dal quale emerge il suo scetticismo. Rossi-Doria era di avviso diverso. Per svolgere l'inchiesta sulle aziende ho dovuto in primo luogo ricostruire l'elenco delle aziende ("universo" in gergo) nel territorio oggetto di indagine e poi, estratto un campione stratificato per aree omogenee sono andato personalmente ad intervistare gli agricoltori. Nonostante la mia chiara provenienza dal Nord ho ricevuto una ottima accoglienza sia da parte degli agricoltori sia dai tecnici del Consorzio di bonifica. Ho vissuto ad Eboli a più riprese approfittando anche di una parziale ospitalità di un collega di Portici e quando dovevo recarmi presso le aziende prendevo a noleggio un automobile. In definitiva ho speso più di quanto mi era stato assegnato dalla Cassa per il Mezzogiorno. Ho ripagato il debito contratto con l'Osservatorio quando ho potuto contare sullo stipendio della FAO!

Quali sono stati i tuoi rapporti con la scuola meridionalista di Portici?

Portici ha rappresentato per me una sorta d'iniziazione alla cultura politica riformista, alla laicità ed alla cultura tout-court. Era un mondo nuovo per me, diverso da quei pochi che avevo conosciuto prima. E non tanto perché era il mio primo contatto con il Sud di cui fino ad allora ignoravo pressoché tutto. Lo stesso Rossi-Doria e Aiello con atteggiamento di protezione mi aiutavano in vari modi a prenderne conoscenza. Poco dopo il mio arrivo li avevo accompagnati in Calabria per prendere contatto con il Consorzio di Bonifica di Rosarno, dal quale Rossi Doria era stato chiamato a redigere il "Piano di trasformazione fondiaria" (in base alla Legge Serpieri) e con dirigenti dell'Opera Sila. Un viaggio alla scoperta di un mondo a me sconosciuto, una singolare introduzione ai problemi dell'agricoltura meridionale in compagnia di maestri eccezionali. Solo pochi mesi erano trascorsi dalla conclusione dei miei studi negli USA, ma erano stati sufficienti, grazie all'impatto con ambienti e persone tanto diversi, per rendermi ancor più consapevole delle mie lacune: ormai in età matura, - avevo compiuto 25 anni - constatavo quanto povera fosse la mia cultura, in fatto di storia, di politica, di letteratura.

A Portici c'era in quel periodo anche il poeta Rocco Scotellaro, inoltre vi capitavano spesso, per incontrare Rossi-Doria o per partecipare a seminari, intellettuali meridionalisti come Francesco Compagna di cui conservo un ottimo ricordo anche perché mi invitò a frequentare le conferenze presso il circolo culturale, l'Approdo se ricordo bene, da lui fondato a Napoli. Infine c'era una

terza novità che mi riguardava: anche per il negativo impatto con la chiesa porticese, stava venendo meno, anzi addirittura crollando la mia fede cattolica che invece mi aveva aiutato a superare alcuni momenti difficili del mio soggiorno negli Stati Uniti, specialmente quando mi ero trovato lontano dall'ambiente ovattato e confortevole nel complesso gioioso di Berkeley. Durante il soggiorno porticese ho fatto la conoscenza di persone di diversa formazione ed esperienza: tecnici valorosi come Nallo Mazzocchi Alemanno, Giulio Leone e Francesco Curato. Per gli studiosi stranieri, Portici, funzionava un po' come il porto d'entrata per il Mezzogiorno, una sorta di introduzione ai temi del meridionalismo e, sul piano simbolico, quasi un rito di iniziazione. Serviva ad annodare amicizie e a avviare rapporti di collaborazione culturale. Ma a Portici c'erano anche altri giovani studiosi con i quali ho avuto rapporti di amicizia, Carlo Cupo ad esempio, di Eboli e Gilberto Marselli, allora ancora aspirante sociologo rurale e poi sociologo *tout court*. Michele De Benedictis l'ho conosciuto più tardi perché in quel periodo era in Brasile.

Tra le persone interessanti con le quali sono rimasto in rapporti di amicizia c'è indubbiamente Edward Banfield. Non ricordo in verità se l'ho conosciuto a Portici o dopo il mio trasferimento a Roma, probabilmente all'INEA. Gli ho fornito della documentazione di base per le sue ricerche sul campo (sue e della moglie Laura che funzionava da interprete essendo di origine italiana). Prima di partire si era preparato secondo una precisa e rigorosa metodologia di indagine. Con Rossi-Doria mi pare non si trovarono molto. Sono rimasto in contatto con i Banfield anche dopo e sono stato loro ospite a Boston. Ormai la ricerca di Banfield viene considerata un classico delle scienze sociali.

Veniamo alla tua ricerca sulla riforma agraria finanziata dalla FAO, condotta tra il 1954 e il 1956.

L'INEA e la FAO si erano trovati d'accordo sulla opportunità di svolgere una ricerca sulla riforma agraria italiana e c'era perciò bisogno di un direttore e di un équipe per la ricerca. A *East Lansing* avevo conosciuto anche Giuseppe Orlando, allora segretario tecnico dell'Inea; fu lui a suggerire il mio nome per lo svolgimento della ricerca. A Rossi-Doria dispiaceva un po'che lasciassi Portici per Roma, ma poi mi ospitò per qualche mese nella sua casa romana. Dall'estate del 1954 al 1956 sono stato perciò in forza alla FAO nel reparto che si occupava di problemi economico-sociali relativi al regime fondiario in senso lato (titoli di proprietà, contratti agrari, riforme agrarie, colonizzazione…). Era una grande opportunità per me e pertanto mi misi al lavoro. Scrissi una nota in inglese sulla riforma italiana ad uso dei miei colleghi senior e poi mi dedicai all'impianto della ricerca (preparazione dei questionari per le interviste, indagine pilota in Maremma, selezione e formazione degli intervistatori, scelta dei comprensori da studiare, disegno dei campioni ed altro ancora). Nell'impostazione della ricerca 43

non ci sono stati condizionamenti. Ero io piuttosto a cercare consigli, sia dai membri del Comitato scientifico che da altri esperti.

La prima domanda riguarda l'intreccio tra dimensione nazionale e sovranazionale, ed in particolare il rapporto tra l'INEA e la strategia della FAO. La prospettiva dell'applicazione di riforma agraria italiana era considerata come strumento di democratizzazione e stabilizzazione sociale anche valida per le aree dell'America Latina e per la transizione democratica di regimi autoritari?

Cosa giustificava un'indagine sugli effetti di una riforma ancora in pieno svolgimento ed, in alcuni ambienti, addirittura appena iniziata? Penso che sia stato decisivo l'interesse della FAO. Partita come organismo tecnico orientato più ai prodotti che ai produttori, stava proprio in quel periodo indirizzando l'attività informativa e di consulenza anche sui problemi fondiari sempre più valutati come l'ostacolo principale all'aumento della produzione agricola e al miglioramento delle condizioni di vita nelle campagne dei paesi sottosviluppati. Da parte FAO, in particolare da parte dei pochi esperti in campo economico-sociale allora presenti nella Direzione Agricoltura (E.H. Jacoby, Thomas Carroll), si guardava con interesse alla riforma agraria italiana per i numerosi elementi di novità in essa presenti rispetto ad analoghe esperienze in altri paesi. La proposta dello studio forse fu fatta dal tedesco E.H. Jacoby, con orientamento politico vicino alla sinistra radicale. Durante la repubblica di Weimar era stato sindacalista ed era scappato dopo l'avvento di Hitler. Aveva passato molti anni nel Sud-Est asiatico dove aveva approfondito lo studio dei regimi fondiari e delle conseguenze politiche causate dalle forti diseguaglianze dei possessi terrieri, che ha raccontato ed analizzato in un libro (Jacoby, 1949). L'iniziativa italiana aveva attirato l'attenzione di molti paesi e in seguito anche di organizzazioni internazionali come la Banca Mondiale inizialmente poco inclini ad occuparsi di questi problemi. Uno studio serio dell'esperienza italiana poteva dunque fornire utili suggerimenti legislativi ed operativi ai governi che intendessero introdurre riforme del regime fondiario. C'era poi, come secondo obiettivo, anche un interesse metodologico: mettere a punto metodi di valutazione degli effetti economici e sociali delle riforme.

Lo studio INEA-FAO è stato principalmente un'indagine economica, nella tradizione classica dell'inchiesta economico-agraria anche se con sostanziali arricchimenti sul piano teorico e metodologico e con l'uso degli strumenti più avanzati di elaborazione, per quel tempo s'intende. L'attenzione è concentrata sull'analisi economica dell'unità di produzione (l'azienda) e sull'unità di consumo (la famiglia) grazie ad una notevole mole di dati ottenuti da un campione casuale e poi accuratamente controllati. Nel disegno originario della ricerca c'era l'intenzione di confrontare la situazione degli assegnatari con le condizioni

precedenti la riforma, ma da un'indagine pilota condotta nel comprensorio della Maremma furono chiare le difficoltà di una ricostruzione sufficientemente precisa della situazione socio-economica pre-riforma. Fu pertanto deciso che si dovessero studiare anche altre aziende (toccate o meno dagli espropri) la cui base fondiaria ricadesse nei comprensori di riforma, per brevità denominate aziende "private". Fu una decisione saggia perché consentì di confrontare i dati delle nuove unità con quelle di aziende che in larga misura riflettevano ancora la situazione antecedente all'esproprio. Per il campionamento di queste aziende, non essendoci elenchi come per gli assegnatari, si fece ricorso ad una forma di "*area sampling*", piuttosto laboriosa perché basata sulle mappe catastali ma comunque efficace. Elaborazione ed analisi richiesero tempo perché tante erano le informazioni raccolte, forse troppe; una parte sono rimaste sui questionari e spero che non siano andate disperse. Le elaborazioni furono svolte dal centro IBM della FAO Non c'erano ancora i calcolatori, solo macchine perforatrici (per trasferire su schede meccanografiche i dati raccolti con appositi questionari) e macchine che classificavano le schede secondo criteri diversi e fornivano tabulati da utilizzare per l'analisi.

La ricerca non poteva abbracciare tutte le regioni e perciò fu concentrata sui comprensori più importanti, per estensione degli espropri e numero di assegnatari (Delta del Po', Maremma, Puglia e Basilicata, Calabria, Sardegna. Unica eccezione era la Sicilia, un mondo a parte, del quale nella mia pubblicazione non ho trattato. La regione siciliana non forniva informazioni neanche al Ministero dell'Agricoltura; e l'INEA, che nel proprio Annuario dell'Agricoltura dava ogni anno informazioni sugli sviluppi della riforma agraria nelle singole regioni, doveva per forza lasciar fuori la Sicilia. Ed anche i miei recenti tentativi di ricerca bibliografica per approfondire modalità e risultati della legge siciliana di riforma agraria sono andati a vuoto. Ho trovato solo celebrazioni, ispirate ad una interpretazione comunista, come se la riforma l'avessero fatta loro. Bisogna essere chiari su questo punto: i movimenti sociali hanno indubbiamente esercitato pressioni a favore del varo delle leggi, in Sicilia come altrove, ma la riforma è stata fatta anche in funzione anticomunista! Questa affermazione stupisce ancora oggi una parte del mondo degli studiosi.

Qual è il tuo giudizio sui risultati raggiunti dalla riforma agraria?

Tra le due guerre c'erano state riforme agrarie in varie parti dell'Europa centrale e orientale. La riforma agraria italiana si differenziava da queste per più di un motivo, ma principalmente perché aveva un obiettivo preciso: costituire aziende familiari con insediamento sulla terra; riprodurre in sostanza il modello di appoderamento di buona parte dell'agricoltura dell'Italia centro-settentrionale. In diversi casi ha avuto successo, come nella Maremma tosco-laziale, nel Metapontino, in certe zone della Puglia. Ma non poteva andar bene dappertutto,

come aveva previsto Rossi-Doria, specie dove per le specificità dell'ambiente fisico l'insediamento sparso, pressoché impossibile in quelle condizioni, non aveva fino ad allora attecchito.

La tradizione era quella delle città contadine, da cui i contadini partivano ogni mattina con i carri per recarsi sui campi da coltivare e a cui facevano ritorno la sera. Infatti molte case assegnate dagli Enti di riforma o non sono state mai abitate o sono state abbandonate. Quelli che io ho chiamato "buchi nell'acqua", nella tavola rotonda a conclusione dell'indagine dell'INSOR nel 1980, ossia trent'anni dopo dall'applicazione della legge. In ogni caso c'è voluto uno sforzo considerevole di organizzazione, di progettazione degli insediamenti , di interventi diretti a rendere i terreni coltivabili ed abitabili, di assistenza tecnica e creditizia (oltre alla norma, apparentemente contraddittoria, della "cooperazione obbligatoria" che imponeva agli assegnatari di far parte delle cooperative che gli enti di riforma avrebbero dovuto costituire).

Lo ricordò bene Medici per la Maremma: "Abbiamo agito bene perché abbiamo fatto rapidamente". Lo dissero anche Rossi-Doria e Leone per la Calabria, dove avevano cominciato a far gli espropri prima ancora della approvazione della legge Sila. L'effetto sorpresa è stato determinante. Gli elementi di forza furono l'agire rapido e poi il fatto che non si poteva fare ricorso contro i decreti di esproprio. Faceva eccezione la Sicilia che aveva una legislazione a parte. Inoltre l'applicazione delle leggi di riforma ha potuto giovarsi sia di personale tecnico già esperto proveniente da istituzioni come l'Opera nazionale Combattenti, consorzi di bonifica, proprietà pubbliche e Opere Pie, oltre che dalle stesse aziende espropriate, sia di una leva abbastanza numerosa di giovani laureati provenienti anche dal Nord.

Nei miei giri nel corso della ricerca sulla riforma ho incontrato tre giovani laureati della Facoltà di Agraria di Torino, rispettivamente nel Viterbese, in Calabria e in Puglia. E tra coloro che fin dall'inizio nell'Ente Maremma assunsero la funzione di direttore di un Centro di colonizzazione, una unità operativa strategica, ricordo l'ex direttore ("ministro") della grande azienda Torlonia ed il mio amico Venturini. In zone dove non c'era tradizione di insediamento e il livello tecnico e gestionale degli assegnatari spesso modesto ci volevano tecnici bravi.

C'è stata una concentrazione di mezzi difficile da riprodurre in altre situazioni, in sostanza un modello difficilmente esportabile, come ho personalmente constatato in America Latina, per l'entità dei mezzi finanziari e materiali a disposizione, per la capacità di progettazione e di esecuzione, per il livello tecnico del personale. A conferma del significato di rottura della struttura fondiaria del regime precedente, va ricordato di fatto che la terra espropriata non è tornata ai vecchi proprietari.

Quali furono le reazioni all'uscita del volume, argomento che era stato oggetto di un acceso dibattito ideologico nel dopoguerra?

Quando il libro uscì nel 1960, in pieno boom economico, l'interesse per la riforma agraria era svanito: come osservò Rossi-Doria a proposito del mio libro "è un buon lavoro ma esce nel momento sbagliato". Ma ripensandoci e tenendo conto anche di esperienze successive sono arrivato alla conclusione che la poca attenzione riservata al libro potrebbe essere anche dovuta alla scarso impegno del nostro sistema politico-istituzionale nel conoscere e poi nell'utilizzare questo tipo di input per la progettazione e il monitoraggio degli interventi pubblici. Ci furono però diverse recensioni, in generale positive. Francesco Compagna, direttore della rivista Il Sud, vi dedicò un articolo sul quotidiano Il Giorno.

Veniamo al tuo primo impegno a tempo pieno nell'INEA tra il 1957 e il 1961. In questo periodo l'Istituto contribuisce alla preparazione della politica di programmazione economica, che prenderà corpo con i governi di centro-sinistra su cui torneremo più in avanti.

Al termine del mio contratto con la FAO (fine 1956) fui assunto dall'INEA nell'unico posto in organico di assistente tecnico - oggi si chiamerebbe ricercatore. Ma erano già due anni che scrivevo un capitolo per l'Annuario dell'agricoltura Si apre a questo punto il capitolo della collaborazione con Giuseppe Orlando che impresse alle ricerche dell'Istituto un forte impulso. Sono stati anni di intenso lavoro. Il mio compito nell'ambito dell'INEA in quel periodo ha significato principalmente: impegno nel completamento dell'analisi dei dati sulla riforma agraria e la stesura del rapporto finale; redazione di parti dell'Annuario dell'agricoltura; condivisione del coordinamento generale dello stesso volume; partecipazione a gruppi di lavoro, riunioni tecniche, convegni. Questo tipo di lavoro mi ha permesso di acquisire in tempi relativamente brevi una visione d'insieme del settore agro-alimentare (produzione, mercato, industrie agrarie, commercio con l'estero, mercato del lavoro, cooperazione, credito agrario,…) e delle istituzioni in esso operanti. Ne è una testimonianza il mio saggio sulla evoluzione dell'agricoltura meridionale negli anni cinquanta pubblicato nel volume celebrativo dei primi dodici anni di attività della Cassa per il Mezzogiorno. Tra la fine degli anni Cinquanta e i primi anni Sessanta le ricerche INEA vertono soprattutto sulle trasformazioni dell'agricoltura italiana; io sono stato impiegato nello studio sull'andamento dei redditi e della produttività. Ho condotto anche uno studio sul consumo di concimi chimici, filone di ricerca poi interrotto per l'ostilità manifesta della Federconsorzi che esercitava una influenza sul governo e sul parlamento .

Dopo la firma del trattato di Roma istitutivo della Comunità Economica Europea (1957) cresce l'interesse, ed anche il timore, per la definizione della futura Politica Agricola Comune (PAC). Il trattato prevede politiche comuni solo

per l'agricoltura ed i trasporti e sarà proprio quella agricola ad avere una notevole influenza sulle vicende della Comunità. Ciò spiega l'importanza attribuita alla Conferenza Nazionale dell'Agricoltura del 1961, alla quale, l'INEA partecipa, oltre che con i libri sulla riforma agraria e sulle migrazioni interne (Barberis 1960) anche con una ricerca (a mia cura) sui principali ordinamenti produttivi dell'agricoltura italiana. Nello stesso periodo cresce l'interesse per iniziative che non guardino all'agricoltura come un settore a se stante ma come parte delle politiche di sviluppo economico e sociale. Si inizia a parlare di programmazione economica. Ne sono esempio, per quanto mi riguarda, il progetto OECE di Oristano (1959): uno studio pilota sulla modernizzazione e diversificazione economica di una area rurale tradizionale, un'area depressa nel linguaggio del tempo; la mia consulenza al Ministero del Mezzogiorno per la Relazione al Parlamento del Ministro Pastore (1961). Di questo documento è mia la parte relativa all'agricoltura ed ai problemi di mercato . Ho successivamente curato per lo stesso Ministero una ricerca di approfondimento sulle attività agricole nell'ambito dei "poli di sviluppo" in quattro regioni del Mezzogiorno (1962). In questa fase rientra anche la collaborazione alla Commissione per la programmazione economica della Regione Sardegna (1962-63). Della Commissione hanno fatto parte in tempi diversi gli economisti Francesco Forte, Beniamino Andreatta e Nino Novacco (della Svimez).

Quale impatto ha avuto il tuo volume sui programmi della FAO di promozione della riforma agraria e delle politiche di sviluppo rurale in America Latina. Tra il 1962 al 1964 sei diventato tecnico cosmopolita a tempo pieno per la FAO. Hai potuto verificare la possibilità di esportare il modello italiano di bonifica e colonizzazione interna. Quale è il tuo giudizio?

Dal 1959 al 1963 ho avuto la possibilità di fare grazie alla FAO alcune interessanti esperienze di lavoro e di studio in diversi paesi dell'America latina. Nell'autunno del 1959 fui invitato ad unirmi ad una missione FAO per accertare lo stato delle iniziative di riforma agraria in alcuni paesi del continente. Io mi occupai principalmente della Bolivia, dove era stata varata una riforma favore delle comunità andine (1952) che però incontrava molte resistenze e procedeva a rilento. Fu un'esperienza molto interessante. Appena arrivato mi trovai immerso in un serie di seminari proprio sui problemi della riforma organizzati dal locale rappresentante FAO (l'economista colombiano Antonio Garcia), con una qualificata partecipazione di docenti universitari e di funzionari pubblici. La maggior parte di questi incontri è avvenuta nelle città di La Paz, Oruro e Cochabamba, ma con diverse puntate in campagna e nei villaggi per incontrare esponenti delle comunità andine e raccogliere le loro rivendicazioni. Talvolta non parlavano spagnolo, c'era bisogno di un traduttore o dal *quechua o dall'aymara*, le due lingue andine più diffuse. Ovviamente ci furono anche molte discussioni

informali con funzionari della Riforma agraria e della Cooperazione (un dipartimento di recente formazione). Raccolsi documenti, presi molti appunti ed ero cosi entusiasta dell'esperienza che decisi di scrivere non un rapporto burocratico, né un semplice reportage, ma un'analisi vera e propria per evidenziare le tante insufficienze di quella riforma e per suggerire modi per rimediarvi. Ci lavorai durante e dopo il Convegno FAO/CEPAL sui problemi fondiari in America Latina tenuto nei pressi di Montevideo, dove presentai una relazione sulla riforma agraria italiana. Grazie all'aiuto di una bravissima segretaria che scriveva sotto dettatura quando, poco prima di Natale, tornai in Italia il testo inglese era a buon punto. Lo inviai ad Antonio Garcia che lo tradusse e lo fece pubblicare sulla rivista messicana "*El Trimestre economico*" (Barbero, 1961). Il testo inglese è rimasto inedito.

Essendo terminato nel 1961, essenzialmente per ragioni interne dell'istituto, il rapporto di lavoro stabile con l'INEA, ricevetti diverse offerte da altre istituzioni internazionali: una dalla Banca Interamericana di sviluppo con sede a Washington; un'altra dall'Italconsult di Francesco Curato che mi voleva come suo rappresentante per l'America Latina con quartier generale a Buenos Aires ed una terza dalla FAO per un posto a Roma finanziato dal Fondo Speciale delle Nazioni Unite. Il posto romano era meno allettante sul piano economico ma aveva il vantaggio di farmi restare in Italia. Scelsi quello e dal 1962 al 1964 la FAO divenne il mio rifugio. Sono tornato pertanto in America Latina nel 1963 come funzionario FAO e con soggiorni in Venezuela, Colombia, Bolivia e Cile.

A Caracas, in un Seminario FAO ho presentato una relazione sui rapporti tra riforme strutturali e occupazione agricola e in quella occasione ho conosciuto e fatto amicizia con Camilo Torres Restrepo, prete colombiano molto interessato alle prospettive di una riforma per l'allargamento delle basi democratiche e la riduzione delle diseguaglianze. Come è noto Torres fu ucciso nel 1966 a causa delle sue idee e della sua azione. Ho conosciuto anche sua madre a Bogotà e dì lui conservo una lettera scherzosa che si rifà ai film italiani su "don Camillo e Peppone". A Bogotà ho tenuto una lezione sulla riforma agraria italiana alla Scuola di amministrazione sociale presso la Facoltà di sociologia. Ho avuto nella stessa occasione un interessante colloquio con lo scrittore e intellettuale monsignor German Guzman, il quale mi ha poi fatto visitare una mostra di quadri sulle violenze compiute in Colombia nel 1958. Le testimonianze di Guzman (orali, visive e scritte) su questi fatti atroci sono state all'origine di un famoso libro "*La Violencia en Colombia*" scritto da due sociologi *dell'Universidad Nacional* (Orlando Fals Borda e Eduardo Umana) insieme con lo stesso Guzman.

Dopo Bogotà ho fatto una breve visita in Bolivia per conto del Fondo speciale delle Nazioni Unite: dovevo verificare l'opportunità di un intervento del Fondo nella zona semi-tropicale di Santa Cruz. Ma il progetto in questione era vago, la

situazione politica stava precipitando di nuovo verso la dittatura militare e perciò non se ne fece nulla.

In Cile invece il mio soggiorno è stato senz'altro più proficuo. C'era in gioco la fondazione, con il finanziamento del Fondo speciale delle Nazioni Unite, di un centro di ricerca e formazione per le riforme agrarie dell'America Latina, con sede a Santiago del Cile. La preparazione del progetto era ormai in fase avanzata compreso il Piano operativo, secondo la procedura standard del Fondo Speciale. Ma a Santiago, dov'era anche il quartier generale della FAO per l'America latina (diretto da Hernàn Santa Cruz, uno dei vice-direttori generali della FAO) mancava la versione in spagnolo che doveva essere controfirmata dal Governo Cileno. In assenza di altri tecnici disponibili in quel momento, con molto coraggio e con il consenso di Santa Cruz me ne feci carico io (salvo una rapida revisione di un funzionario cileno) e così si arrivò alla firma. Il nuovo organismo (titolato ICIRA) iniziò a funzionare nel 1965 o 1966, quand'era Presidente del Cile Eduardo Frei, e produsse ottimi lavori. Ne fecero parte economisti e sociologi di diversa provenienza, ad esempio il direttore Solon Barraclough, un nord americano laureato ad Harvard molto stimato dai colleghi latino-americani, Antonio Garcia, già menzionato, Jacques Chonchol, un economista agrario cileno, che diventò poi ministro dell'agricoltura sotto la presidenza Allende e molti altri che ora non ricordo. Dopo la caduta di Allende il Centro fu soppresso. Chonchol riparò in Francia, dove gli fu offerto un incarico alla *Sorbonne*, e quelli che non avevano nazionalità cilena dovettero lasciare il paese essendo stati tutti catalogati come "persona non grata".

Nel 1962 fui invitato a Washington dalla Interamerican Development Bank per far parte di un gruppo di lavoro incaricato di preparare un programma di corsi di formazione per esperti di riforma agraria da tenersi in diversi paesi dell'America latina.Sempre a proposito di America latina e di riforma agraria, ricordo di aver ricevuto un'offerta da parte della Banca mondiale, mi pare nel 1972: mi si chiedeva di fare il capo di una missione per la riforma agraria in Perù (durata un anno). Ma ormai ero troppo impegnato all'università di Siena per accettare quell'offerta.

Vi fu qualche contatto tra la Missione FAO con il governo della rivoluzione di Cuba?

Assolutamente no. Al già citato seminario FAO di Montevideo sui problemi della terra parteciparono anche due giovani cubani: sembravano molto entusiasti della rivoluzione e della loro capacità e relativa facilità di grandi cambiamenti. Ma non presero molto sul serio la riunione né approfittarono dell'occasione per fare proseliti: a mia impressione, erano felici di quel viaggio in una città moderna e desiderosi di godere dei privilegi che offriva. In sintesi, la loro scarsa attenzione

ai temi del seminario fu ricambiata dalla sostanziale disattenzione nei loro confronti da parte degli altri partecipanti e degli organizzatori del Seminario.

In conclusione torniamo alla tuo impegno di ricercatore e di docente in Italia.

Anche durante il periodo di servizio alla FAO non venne meno il mio interesse per i problemi agricoli nazionali: ne sono testimonianza il saggio "Viaggio in Friuli" nel rapporto sui contadini Veneti (1963). Oltre a diversi incontri seminariali a Castelfranco Veneto anche in vista della creazione di un centro di ricerche economico-sociali per l'agricoltura veneta. L'incontro con l'On. Domenico Sartor, politico democristiano di Castelfranco Veneto, risulterà determinante per la mia decisione di lasciare la FAO (dimissioni) e per il trasferimento a Venezia presso l'Ente Nazionale Tre Venezie con contratto di 4 anni a metà del 1964. Motivazione: volevo lavorare per il mio paese, contribuirvi con la produzione di conoscenze ossia con ricerche finalizzate all'elaborazione di politiche e di progetti. La FAO aveva compiti più operativi su uno scacchiere molto vasto e in ambienti culturali diversi e per questo era anche un luogo di riflessione e di impegno morale (dettata dalla presa di coscienza dei problemi specifici dei paesi poveri). Le nuove amicizie, nate specialmente in America Latina avevano questa base comune e per questo erano stimolanti e gratificanti. La FAO però non era più quella che avevo conosciuto nel 1954, si era molto allargata e la vecchia Divisione Agricoltura guidata da Whalen aveva lasciato posto ad una varietà di divisioni specialistiche. Insomma poteva anche apparire come un grande carrozzone, in cui un esperto per quanto serio ed impegnato era solo un granellino. Per contare bisognava procurarsi protezione politica e cercare alleanze. Avevo l'impressione che non facesse per me e perciò quando mi si presentò l'occasione di tornare a fare ricerca, anzi organizzare un centro di ricerca, mi sembrò un ancora di salvezza: se sia stata una decisione saggia non saprei dire!

Perché Sartor ci (Bruno Benvenuti ed io) voleva in Veneto? Come sindaco aveva promosso, con successo, l'industrializzazione di Castelfranco Veneto. Per l'Ospedale di Castelfranco (di cui era presidente) era sempre alla ricerca dei "migliori" specialisti in modo da farne un centro di eccellenza, anche contro le raccomandazioni dei vescovi. Con lo stesso criterio aveva promosso una rete di scuole professionali per l'agricoltura con sostanziali innovazioni rispetto alle norme statali e per questo era sempre in conflitto con il Ministero romano che non vedeva affatto di buon occhio quel grado di autonomia. Aveva creato un centro per la promozione di cooperative agricole (CECAT), per la meccanizzazione e l'esportazione di prodotti tipici a cui invitava specialisti di varie discipline. Mancava un centro di ricerche economico-sociali che fornisse le conoscenze necessarie, più che alla modernizzazione dell'agricoltura, alla crescita economica

e culturale dei contadini veneti - nei primi anni sessanta era ancora forte la migrazione verso la regioni occidentali, verso l'Europa (Belgio) e l'Australia. A questo scopo convinse il Commissario Straordinario dell'Ente Nazionale Tre Venezie a ospitare e finanziare l'Istituto.

Con il cambio di Commissario, due anni più tardi le ambizioni e le finalità di quello che era nato, un po' velleitariamente, come istituto autonomo saranno ridimensionate, ma la maggior parte delle ricerche avviate sono state portate a compimento e pubblicate nel 1968 come contributi alla programmazione regionale: una ricerca sulla struttura e sul peso economico dell'agricoltura veneta; una ricerca sulla riorganizzazione spaziale degli impianti di lavorazione e distribuzione del latte; una indagine campionaria sulle aziende agricole in provincia di Padova, che fornirà le basi per una ricerca pilota sulla composizione produttiva ottimale dell'area mediante ricorso alla programmazione lineare (fu usato il calcolatore del CNR di Pisa); l'organizzazione di una rete di consulenza alla gestione delle aziende agricole mediante registrazioni contabili sistematiche, analisi economica dei bilanci aziendali seguita da discussione collegiale dei risultati. Segnalo che quest'ultima iniziativa ha preceduto di almeno quattro anni la creazione in sede CEE della RICA (Rete di Informazione Contabile Agricola).

Nel periodo veneziano è cominciata la mia esperienza universitaria che risulterà alquanto variegata se non proprio eterodossa. Dal novembre 1964 tenevo nella Facoltà di Architettura di Venezia un corso di economia del territorio (mio primo incarico universitario dopo la libera docenza conseguita nel 1959) e due anni dopo avevo avuto l'incarico di Economia e politica agraria nella neo-nata Facoltà di economia e Banca a Siena. Nell'ottobre 1968, anche con il sostegno di Rossi-Doria, sono stato "ternato" nel concorso per una cattedra di economia e politica agraria e subito dopo sono stato chiamato dall'Università di Siena. Finiva così in tal modo l'avventura veneta e iniziava quella senese.

Quale è stato il tuo contributo alla programmazione economica italiana e alla riforma della Politica agricola comunitaria negli anni Sessanta e Settanta?

Il "Comitato agricoltura" della Commissione per la programmazione economica nominata dal Ministro Antonio Giolitti, non ricordo se nel 1964 o 1965, ha prodotto molti studi e documenti, ma in definitiva di tutto ciò è rimasto ben poco. Il mio contributo si concentrò nella seconda metà degli anni Sessanta, quando mi ero già trasferito a Venezia. In particolare ricordo di aver lavorato nel 1966, insieme a G.G. Dell'Angelo e G. Emiliani, alla redazione di un documento sulle linee generali della programmazione agricola, anzi mi ero assunto io il compito di preparare una bozza. Ci lavorai seriamente e lo scritto aveva già occupato un bel numero di pagine (una sessantina) ma poi mi bloccai. Per quanto ricordo, ciò che mi bloccò fu la difficoltà di passare dalla parte teorica, che

verteva essenzialmente sui criteri di allocazione ottimale delle risorse, alle proposte di programmazione o linee programmatiche da sottoporre al vaglio della Commissione. Perciò il documento rimase incompiuto ed inedito. In più non sono riuscito finora a ritrovarlo: sarei molto curioso di leggere cosa avevo scritto. Sulla programmazione territoriale avevo presentato una relazione al Convegno della Società italiana di economia agraria del 1964 (Barbero, 1965). La parte più interessante di quello scritto consisteva in una analisi comparata dei cambiamenti strutturali nell'agricoltura degli USA a partire dagli anni Venti e nell'Europa dal dopoguerra in poi. Giudicando a posteriori, partivo da lontano ma c'era una ragione. La conoscenza delle cause e dell'entità delle trasformazioni delle strutture agrarie quali risultavano da un ricostruzione storica di lungo periodo (mi riferisco in particolare alle dimensioni aziendali e ai tipi di impresa, ai contratti agrari e di lavoro, ai rapporti tra produzione e distribuzione commerciale) era nella logica di quel mio lavoro una precondizione per capire cosa poteva significare e quali forme poteva assumere una programmazione economica calata nelle tante e diverse realtà rurali del nostro paese. Portavo l'attenzione sul pericolo di atteggiamenti rigidi, di scelte aprioristiche di quale agricoltura era o non era "accettabile", sulla opportunità anche di soluzioni transitorie nelle aree più difficili.

Uno dei motivi di dibattito che ebbe una rilevanza anche nel dibattito scientifico riguardava il significato e il ruolo dei piani zonali agricoli nella programmazione regionale. Il piano zonale era stato ideato (molto probabilmente su proposta di Dell'Angelo) come l'ultimo anello della programmazione economica - quello in grado di individuare, a livello di "zone omogenee" e con la partecipazione degli operatori privati, gli adeguamenti strutturali più opportuni ed i conseguenti interventi pubblici. Però nelle more dell'approvazione e della incerta destinazione dei documenti della programmazione economica il concetto era stata fatto proprio, nella forma ma non nella sostanza, dal secondo Piano Verde (1966) da cui erano spariti i riferimenti alla partecipazione dal basso ed era invece tornata la centralizzazione del Ministero dell'agricoltura. Era rimasto solo il riferimento alle zone omogenee, un'esigenza questa avvertita da molti e in particolar modo da Rossi-Doria che se ne era fatto promotore e realizzatore con la sua "analisi zonale", poi pubblicata dall'INEA, che prescindeva totalmente dai confini amministrativi. Nel frattempo erano intervenute diverse novità, come l'avvio delle Regioni a statuto ordinario con la conseguenza di un quadro fortemente conflittuale tra governo centrale e governi regionali per quanto riguarda attribuzioni, competenze e potere real. Erano stati approvate (con il consueto ritardo) le disposizioni per l'applicazione in sede regionale delle direttive comunitarie sulle strutture del 1972, con la quali si introducevano nuovi adempimenti e nuovi soggetti: il piano aziendale, gli incentivi all'uscita degli agricoltori anziani, gli informatori socio-economici e l'indennità compensativa

per gli agricoltori operanti nelle aree svantaggiate. Insomma il concetto di piano zonale agricolo risultava ora inserito in un contesto istituzionale molto più complesso (anche per l'influenza pervasiva e incisiva della componente "mercato" della PAC) e non appariva più nella luce nitida in cui era nato. Come disse Medici, che era stato più volte ministro ma era pur sempre uno studioso, "… ci muoviamo in una nebulosa; ed è per questo che siamo qui, per cercare di stabilire se, in concreto i piani zonali possono rappresentare un utile strumento di politica economica in genere e di politica agraria in particolare". Il qui si riferisce all'incontro di studio che su suo suggerimento io organizzai presso l'Università di Siena (Certosa di Pontignano) nel settembre 1976. Per un'intera giornata i sei partecipanti (Barbero, Dell'Angelo, Maspoli, Medici, Picchi, Venturini) hanno discusso di piani zonali confrontando interpretazioni, procedure, problemi aperti ed esperienze concrete: di particolare interesse queste ultime in quanto provenienti da operatori pubblici in due regioni di avanguardia nella costruzione di servizi moderni per l'agricoltura (Antonio Picchi in Emilia-Romagna e Giuseppe Maspoli in Piemonte). C'era una sostanziale convergenza sull'utilità di un piano zonale capace di definire un quadro di orientamento sia per gli interventi pubblici sia per le scelte degli imprenditori agricoli, ma c'era anche la constatazione che una simile linea di azione era fortemente condizionata dalle scelte di politica economica e di politica agraria operate in sede nazionale e comunitaria. Il "quaderno" della Rivista di Economia agraria, che raccoglie le trascrizioni degli interventi di quella giornata è pertanto, a mio parere, un documento storico utile per ricostruire alcuni aspetti della politica agraria di quel periodo.

Negli anni Settanta ho indirizzato il mio lavoro di analisi su temi diversi della Politica agricola comunitaria. Ero noto a livello europeo, in ambito scientifico, e mi ero impegnato con altri economisti agrari europei per una collaborazione scientifica sistematica. Principali risultati di questa iniziativa erano stati la fondazione della European Review of Agricultural Economics (decisione presa in occasione di un Convegno da me organizzato a Siena, 1972) e poco dopo la fondazione dell'Associazione europea degli economisti agrari formalizzata in una Conferenza organizzata presso la Facoltà di Agraria di Upsala, Svezia, nell'estate del 1975. In quella circostanza fui eletto presidente dell'Associazione.

Ho trovato un interlocutore, in quegli anni, in un politico democristiano anomalo, il Ministro dell'Agricoltura Giovanni Marcora. A lui devo nel gennaio del 1976 l'incarico di occuparmi della ristrutturazione dell'INEA con l'obbiettivo di rilanciarne la funzione rispetto ai cambiamenti intervenuti nel sistema produttivo e nelle istituzioni nazionali e comunitarie. Sono perciò tornato all'INEA prima come Commissario straordinario (1976-81) e poi come Presidente (1982-91), quindici anni in totale, un bel tratto della mia vita professionale. Il lavoro svolto in quelle vesti è stato ben riassunto in un capitolo della storia

dell'INEA pubblicata nel 2009 integrato da una intervista inserita nello stesso volume.

Le mie idee sul ruolo dell'agricoltura nella politica economica e sociale della CEE si trovano esposte nella relazione al convegno annuale della Società Italiana di Economia Agraria del 1974. Questo scritto era il risultato di una ricerca accurata su come era nato il Trattato di Roma, il posto riservato all'agricoltura, gli interessi politici in gioco, le preferenze dei paesi fondatori, le forzature nella elaborazione della PAC, così come le conseguenze che ne erano scaturite. Per la ricchezza della documentazione e la solidità delle argomentazioni credo che resti un lavoro utile per capire come è nata la Comunità Europea ed il ruolo che la politica agraria, in mancanza di altre politiche comuni, ha finito per assumere nella faticosa costruzione europea. I miei rilievi critici partivano dalla constatazione che, nonostante una chiara impostazione dei problemi e delle linee direttive della futura politica agraria proposta e ben argomentata da Sicco Mansholt, Commissario all'agricoltura nella Commissione Halstein - il Presidente che con più convinzione e determinazione ha puntato sull'Europa unita - ci si sia poi imbarcati pressoché esclusivamente in una politica di mercato, che ci sia voluto tanto tempo per adottare le prime direttive ("minidirettive") in tema di strutture e per trovare un accordo sull'avvio di una politica regionale. Per non parlare della politica sociale che insieme con quelle appena citate faceva corpo unico nei "principi della politica agricola comune" enunciati dallo stesso Mansholt alla conferenza di Stresa (1958) e poi in un documento del 1960. L'enfasi sulla politica di mercato significava la continuazione, ovviamente su una base comune, delle politiche protezionistiche già operanti nei paesi più grandi prima del Trattato di Roma e la fissazione di prezzi per i principali prodotti a livelli sensibilmente più alti di quelli mondiali. Prezzi alti andavano bene per tutti i produttori, piccoli e grandi, e soprattutto la protezione appariva uguale per tutti, scevra di discriminazioni. Ma poiché la protezione riguardava i prodotti, e solo indirettamente i produttori, coloro che ne traevano maggiore vantaggio all'interno di ogni paese, erano proprio quelli che producevano di più. Tra l'altro i Francesi, grandi produttori di derrate di base, son rimasti tenaci difensori della politica di mercato. C'è voluto del tempo prima che si riconoscessero, anche nei circoli comunitari, le iniquità causate da quella politica. Prezzi alti e prezzi certi (ossia prezzi garantiti), stimolando la produzione hanno presto condotto alla formazione di eccedenze che dovevano essere smaltite all'estero (svendute come il burro all'Unione Sovietica o usate come aiuti alimentari quando ancora passabilmente commestibili). Prezzi alti e certi hanno stimolato ampliamenti aziendali, ed in molti casi anche investimenti eccessivi, cosicché, paradossalmente ma non troppo, i maggiori adeguamenti strutturali sono stati determinati proprio dalla politica di mercato! Inoltre, con buona pace dei consumatori europei, l'obiettivo "prezzi ragionevoli al consumatore" che è parte integrante dell'art. 39 del Trattato non è

mai stato preso veramente sul serio. Al contrario della politica di mercato ogni decisione riguardante in modo esplicito la politica delle strutture non poteva essere altrettanto indolore per il semplice fatto che ogni decisione di modificare, in modo diretto o mediato, le strutture esistenti inevitabilmente ha una valenza politica ed è quasi sempre essa stessa frutto di un compromesso politico. La riforma agraria italiana ne è una prova evidente, se mai esistessero dubbi. Essa espresse chiaramente, sul piano legislativo e su quello applicativo, una netta preferenza per la creazione di imprese coltivatrici a base familiare, con terra assegnata in proprietà e con alcuni vincoli sostanziali: divieto di vendita per 30 anni e obbligo di far parte di organizzazioni cooperative. Solo in aree, come il Ferrarese, in cui da tempo esistevano conduzioni unite a base cooperativa ("rosse" e "bianche"!) furono possibili assegnazioni pro-indiviso anziché individuali (vedi riforma agraria nel Comprensorio Delta Padano).

L'ultimo mio intervento sulla Politica agricola dell'UE è la Prefazione ad un volume collettaneo curato da due docenti dell'Università di Siena, che presenta interessanti analisi di diversi colleghi europei sugli ultimi sviluppi e le prospettive della futura politica agraria comunitaria. In questo volume, pubblicato nel 2010, riprendo alcuni argomenti della relazione del 1974 e, pur riconoscendo i numerosi cambiamenti introdotti da allora nella PAC e relativi programmi, constato però che l'eredità (negativa) degli anni Sessanta e Settanta, sia pure attenuata, ha continuato a far sentire la proprio influenza.

Con la FAO sei andato anche in Spagna, durante gli ultimi anni del franchismo. A tuo parere la dittatura poteva e voleva realizzare riforme? Inoltre pensi che la politica di intervento rurale ha favorito la transizione alla democrazia dopo la morte di Franco?

In Spagna ci sono stato a più riprese nel 1970 e nel 1971. La richiesta della missione venne dagli spagnoli che chiedevano alla FAO di fare uno studio di valutazione della loro attività nel campo della ricomposizione fondiaria (*concentración parcelaria*) e dello sviluppo rurale (*ordenación rural*). La FAO aveva formato una commissione presieduta da D. Bergmann del CNRS francese (*Dipartimento di economia e sociologia rurale*) e composta in prevalenza da tecnici francesi di diversa formazione. Bergmann lo conoscevo da tempo e lo stimavo, perciò non ebbi difficoltà alcuna che fosse lui il capo missione. Penso che la FAO mi avesse proposto per la mia esperienza nel campo delle riforma agraria o perché a quel tempo parlavo discretamente lo spagnolo. Abbiamo valutato positivamente l'operato spagnolo specie per quanto riguarda la ricomposizione fondiaria. In Castiglia c'era stata una forte emigrazione e la regione perciò si prestava ad iniziative di ristrutturazione. Più complessa e di più difficile applicazione, certamente più complicata da mettere in pratica, era la parte relativa alla "*Ordenaciòn rural*" (termine che richiama il concetto di sviluppo

rurale ma anche quello di pianificazione, in analogia ai nostri "piani zonali") anche perché avviata da meno tempo. Degno di segnalazione è il fatto che importanti risultati siano stati ottenuti anche nella preparazione del personale tecnico e dirigente. Quando tornai più tardi, nel 1976 credo, per una conferenza sul decentramento regionale in Italia, c'era già stato il cambio di regime. Ne discussi con Miguel Bueno, capo dell'ufficio studi e vecchio amico per la comune frequentazione dell'Associazione internazionale degli economisti agrari. Bueno, come esempio emblematico, mi ricordava che il primo capo del governo dopo il cambio di regime, Adolfo Suarez, era stato un dipendente dell'IRYDA e che anche altri ex-dipendenti erano entrati in politica. Occorre riconoscere che quell'istituto aveva lavorato bene ed il merito va anche al suo Presidente Louis de Oteiza. Si trattava di interventi che si potevano fare senza incontrare molta resistenza proprio perché non era ancora tornato il regime democratico ? Ci ho riflettuto dopo e mi sono anche chiesto perché negli ultimi tempi del franchismo la Banca mondiale fosse così presente in Spagna, tra altro anche nel finanziamento della ricerca scientifica. La Spagna non era certo un paese sottosviluppato come quelli in cui operava normalmente la Banca mondiale. Che lo scopo fosse quello di prepararsi per il ritorno alla democrazia attraverso una fase tecnocratica (auspice anche l'Opus Dei)? Si tratta solo di un'ipotesi, in attesa che la ricerca storica possa "falsificarla".

In questi anni il modello italiano di bonifica e colonizzazione è stato sperimentato dagli organismi internazionali come anche la FAO per favorire la transizione democratica nei Paesi del Mediterraneo.

Penso che gli interventi internazionali, in quel periodo, per lo sviluppo agricolo nel Nord Africa fossero dettati non tanto da obiettivi di democratizzazione quanto piuttosto da scopi di accrescimento produttivo e di miglioramento delle condizioni economico-sociali nelle zone rurali.

Per quanto mi riguarda, ho svolto una breve missione (due settimane) in Egitto come "*land settlement expert*" (1972) nell'ambito di un progetto ONU sugli insediamenti nelle terre di nuova irrigazione a ovest di Alessandria. Sarei dovuto tornare nel 1973, per discutere del mio rapporto preliminare e completare quindi la mia consulenza, ma nel frattempo era intervenuta un'altra richiesta di missione a cui detti la precedenza E' stata una piacevole e interessante esperienza anche sul piano umano. Avevo come assistente e interprete un giovane sociologo, molto collaborativo, ed ho potuto cosi visitare diversi villaggi ed interloquire con contadini (molto ospitali - quanti bicchieri di tè ho dovuto accettare!) e funzionari. Quasi sicuramente quel mondo rurale non c'è più: in diversi villaggi esisteva anche un servizio di pianificazione familiare!

Nel periodo marzo-maggio 1973 sono stato impegnato come componente di una missione in Medio Oriente e Nord Africa per il *Consultative Group on*

International Agricultural Research per il quale la FAO funzionava da segreteria organizzativa. Paesi visitati: Egitto, Tunisia, Algeria; Iran, Iraq, Siria e Libano. Nella missione, composta di sei esperti io ero l'esperto di economia agraria. Scopo della missione: verificare l'opportunità di istituire un centro di ricerca sulle zone aride e semiaride sulla falsariga di quelli già operanti in altri continenti (ad esempio, cerealicoltura in Messico, risicoltura nelle Filippine) e proporne finalità, caratteristiche e localizzazione. A conclusione della missione, avevamo proposto di situare il centro di ricerca in Libano (valle della Bekaa) che non era probabilmente il luogo ideale ma che in quel momento appariva come il luogo più sicuro e più liberale – se non altro in Libano arrivavano e circolavano giornali e libri stranieri - ma ci sbagliavamo di grosso! Perché il Libano poco dopo diventò teatro di guerra. Il Centro è stato poi insediato in Siria, vicino ad Aleppo ed era operante, in un moderno edificio costruito appositamente, quando sono tornato in Siria per un altro compito negli anni 1999-2001 ed ho parlato con il vice-direttore del Centro (uno studioso indiano).

L'ultima missione FAO (1999-2001) ha avuto per oggetto ancora la Siria e la fondazione a Damasco di un centro di ricerca economica per l'agricoltura siriana. Il progetto in cui si inseriva la mia missione era gestito dalla FAO ma sponsorizzato dal Governo Italiano e mirava al rafforzamento delle istituzioni ("*institutions building*") operanti nel mondo agricolo, forse in previsione di una più stretta associazione della Siria con l'UE. E' stato un lavoro impegnativo, tenuto conto del contesto politico, culturale ed istituzionale della Siria. Mi è stata indubbiamente utile la mia esperienza INEA, anzi credo che sia stata proprio questa la motivazione dell'incarico. Il testo definitivo sulle caratteristiche del centro di ricerca è stato da me presentato a Damasco verso la fine del 2001 in una riunione pubblica allargata e poco tempo dopo il centro è entrato in funzione. Mi mancano però notizie recenti!

Ritieni che i risultati delle ricerche dell'INEA abbiano influito sulle decisioni dei governi durante gli anni Ottanta e più in generale sul dibattito sull'unificazione europea?

Mi riesce difficile rispondere con un sì netto a questa domanda, perché ci vorrebbe una ricerca apposita per trovare riscontri pertinenti, ma spero vivamente che le ricerche INEA degli anni Settanta e Ottanta abbiano fornito informazioni rilevanti ai "*policy maker*" per l' espletamento delle loro funzioni (dai governi regionali fino alla Commissione CE). Mi conviene sperarlo perché altrimenti dovrei ammettere che il lavoro di quindici anni e l'apporto non solo mio ma di tanti validi collaboratori, studiosi e tecnici, interni all'INEA e provenienti da molte altre istituzioni ed amministrazioni nazionali ed europee potrebbe essere stato ininfluente o tutt'al più utile solo per gli storici. La gran parte delle ricerche INEA direttamente o indirettamente riguardava aspetti importanti della politica

agraria nazionale ivi incluso l'impatto della PAC sull'agricoltura italiana come dimostrano alcuni titoli: il Rapporto al Parlamento sull'applicazione delle direttive comunitarie del 1975 - fu reiterato per quattro anni ed era di fatto un vero e proprio rapporto sullo stato dell'agricoltura italiana -, l'indagine per il Parlamento sui costi di produzione, l'indagine sullo stato dell'irrigazione collettiva, il progetto SERAGRI (un insieme coordinato di indagini e ricerche sui servizi di sviluppo agricolo che aveva posto l'INEA al centro di una vasta rete di gruppi di lavoro e di collaborazioni), il progetto SCENARI, acronimo di "futuri scenari per l'agricoltura italiana" (un'esplorazione delle future opzioni di politica agraria, tenendo conto del quadro internazionale e comunitario), la partecipazione al progetto europeo "Trasformazioni agrarie in Europa: strutture agrarie e pluriattività.

Naturalmente in quel periodo ho svolto anche ricerche personali, una delle quali sulle implicazioni per la PAC dell'avvio (1979) del nuovo Sistema Monetario Europeo (SME). La cito perché il Ministro Marcora utilizzò anche la mia relazione per il suo intervento ad un incontro degli organismi comunitari e al suo ritorno mi scrissi un biglietto per dirmi che la mia relazione gli era stata molto utile.

"Quante sono le aziende agricole italiane?" è il titolo, volutamente provocatorio, di un mio articolo nella Rivista di Economia agraria del 1982. Era sostanzialmente un discorso metodologico, ma con implicazioni di politica agraria, sui modi di svolgimento dei Censimenti dell'agricoltura che a mio modo di vedere meritavano un attento riesame. Era infatti da tempo che mi interrogavo sui dati censuari italiani, e perché risultassero così anomali rispetto a quelli degli altri paesi europei, ovvero perché il territorio italiano risultasse suddiviso in un numero così alto di aziende, numero, inoltre, che risultava essere quasi invariante tra una rilevazione e l'altra. Riflettendo sulle informazioni fornite dalle RICA (rete di informazione contabile agricola), dalla quale emergeva una diffusione del contratto di affitto più alta rispetto ai dati ufficiali, e mettendo insieme altri indizi di provenienza diversa avevo formulato l'ipotesi della probabile confusione tra azienda agrarie e proprietà fondiarie che in Italia sono o comunque erano all'epoca molto numerose. E ciò sia nella fase preliminare di aggiornamento degli elenchi delle aziende, affidata agli uffici comunali, sia nella compilazione dei questionari aziendali. Il difetto ipotizzato era almeno in parte imputabile alla scarsità delle risorse disponibili, ma c'entrava anche una insufficienza culturale. Ci furono diverse reazioni al mio articolo. Dalla Comunità europea hanno voluto sapere se quella era la posizione ufficiale dell'INEA. Saccomandi che allora lavorava alla Commissione CEE (con il Commissario Natali) e che era stato un mio valido collaboratore a Venezia non apprezzò la mia uscita eterodossa giudicandola poco scientifica, o detto altrimenti non all'altezza di altri miei lavori. In realtà è più probabile che gli italiani della Commissione, e non solo quelli, si

sentissero spiazzati di fronte ai loro colleghi di altre nazionalità da chi metteva in dubbio l'attendibilità del censimento agricolo (e in conseguenza anche delle indagini strutturali intercensuarie) del loro Paese. Se io avessi avuto prove certe a conforto della mia tesi le avrei utilizzate, mentre disponevo solo di "indizi", per dirla con lo storico Carlo Ginzburg. In quel momento però sentivo il bisogno di deviare un po' dal mio consueto lavoro analitico, per ragionare a voce alta attingendo alle informazioni parziali di cui disponevo su ciò che io consideravo essere per il nostro Paese un importante problema conoscitivo e per suggerire come affrontarlo. A giudicare dal numero di citazioni che l'articolo raccolse direi che il problema non era avvertito solo da me. Dall'ISTAT al quale indirettamente erano rivolte le mie critiche sul modo in cui venivano svolti i censimenti e le indagini strutturali promosse dalla CE, non ci furono reazioni ufficiali né fui invitato a discuterne. Tuttavia quasi dieci anni dopo, decifrando una dichiarazione dell'allora capo del SISTAN relativo all'importanza del campionamento e alla costruzione accurata dell'"universo" delle aziende, mi resi conto che probabilmente il segnale era stato avvertito anche in quella struttura.

In quegli anni ho anche collaborato con la Sezione agraria del PSI. A metà degli anni Ottanta ne era diventato responsabile Ercoliano Monesi, interessato ad attrarre nella discussione ed elaborazione delle proposte di politica agraria studiosi e tecnici non strettamente "organici" al PSI. Insieme abbiamo avviato diverse iniziative (seminari e articoli su Mondoperaio) e cercato di innovare l'approccio dei socialisti alla politica agraria. Volevamo sottolineare il fatto che il mondo agricolo non era più quello degli anni Cinquanta ma anche che la modernizzazione dell'agricoltura italiana aveva marciato più rapidamente sul piano strutturale e tecnologico che non su quello istituzionale e organizzativo.

Di ciò bisognava tener conto nelle proposte di politica agraria. In questo discorso rientra anche la mia presa di posizione, nel 1982, ad un convegno del CENFAC (Centro nazionale forme associative e cooperative), sui tempi troppo lunghi e le idee poco chiare, per tacere delle diffidenze tra organizzazioni sindacali e cooperative, nel dare applicazione al regolamento CEE per le "Organizzazioni professionali agricole", ossia le associazioni dei produttori agricoli cui spetta di realizzare più efficienti ed equi rapporti con gli altri attori della filiera agro-alimentare.

Criticavo inoltre l' ossessione, tipica della sinistra italiana, di voler far rientrare dalla finestra ad ogni piè sospinto la programmazione economica, subordinando, nel caso specifico, a fantomatiche e palingenetiche elaborazioni programmatiche la sperimentazione concreta dei modi di organizzare tali associazioni nelle diverse realtà produttive e sociali del Paese e di concordare nel contempo sul piano operativo rapporti di collaborazione o divisione di compiti con le cooperative! Era solo un richiamo al buon senso per uscire finalmente dall'immobilismo, ma

Luciano Barca e Guido Fabiani, economisti di area comunista, sia pure bonariamente, mi bollarono come liberale!

Ricordo che nell'ottobre del 1984 ho scritto il testo del discorso che Craxi, allora capo del governo, avrebbe dovuto fare ad un Convegno della Coldiretti. Non mi avevano mai interpellato prima dalla Segreteria del PSI, forse era stato Monesi a fare il mio nome. Nel testo ho cercato di mettermi nei panni del Presidente del Consiglio. Nel documento trattavo l'argomento del rapporto tra l'Italia e la CEE, rispetto alla PAC ed indicavo una piattaforma per ridurre gli squilibri nella bilancia commerciale agro-alimentare e per accrescere la capacità competitiva dell'agricoltura italiana all'interno della Comunità economica europea. Nel consegnare il testo, così scrivevo ad Acquaviva della segreteria del PSI: "Il mio scritto, pur nella sua imperfezione, mi sembra una risposta soddisfacente alla relazione della Coldiretti. Su alcuni temi c'è accordo, su altri c'è diversità di accenti o di impostazione". Chiudevo mettendomi a disposizione per eventuali chiarimenti e modifiche. Credo che Craxi non sia andato al convegno della Coldiretti dell'ottobre 1984. Perciò, per quanto ne so, la mia nota non è stata utilizzata e forse non è stata neanche letta! E' stata la mia prima ed ultima performance di "*speechwriter*".

Di quali problema ti sei occupato negli anni Novanta?

All'inizio degli Novanta ho volto il mio interesse alle problematiche delle aree rurali e la gestione delle aree verdi. Nel 1991 sono intervenuto al Convegno di Graz (organizzato dalla Commissione Economica per l'Europa) con una relazione sulla destinazione delle terre ad usi non agricoli, in cui ho polemizzato con il manifesto della UE sul "futuro delle aree rurali", che adottava un approccio eccessivamente ruralista, riproponendo argomenti nella sostanza già criticati nel mio scritto del 1974 (Barbero 1991).

In seguito ho spaziato anche su problemi non agricoli, in particolare ho affrontato alcuni aspetti della crisi del sistema di welfare in Italia ed Europa e soprattutto la grande novità della globalizzazione: le cause, le forme, le conseguenze e le sfide che poneva all'Occidente. Di questi temi sono testimonianza la mia relazione su "consenso e conflitto" presentata nel 1995 a Manila e altri due interventi relativi alle implicazioni per il settore agricolo e per la tipologia e qualità della spesa pubblica. A questo cambiamento di interesse hanno contribuito circostanze ed esigenze diverse: la fine del mio mandato all'INEA, il mio impegno di svolgere al meglio il nuovo ruolo di sociologo dell'economia, l'esigenza da me avvertita di un forte impegno didattico e probabilmente la mia propensione ad andare incontro ai, o meglio a capire, i radicali cambiamenti in corso nell'economia, nelle dinamiche demografiche e nella società. Avevo anche messo in cantiere due volumi che però, per varie ragioni, sono rimasti allo stato nascente: uno, nato nell'ultimo periodo della mia

presidenza INEA, si proponeva si fare chiarezza sui significati delle varie definizioni di reddito; il secondo era concepito come una introduzione alla sociologia economica e doveva essere il risultato della mia esperienza di docente nella Facoltà di Sociologia e delle molte letture che aveva fatto sul tema. Ma tutto questo ci porta lontano dalle vicende dell'agricoltura e del mondo rurale nei primi trent'anni del dopoguerra, che è stato il motivo principale della nostra conversazione e richiederebbe una riflessione a parte, riflessione che ho cominciato a fare per conto mio ma che non so se avrò la costanza, la capacità e il tempo di portare a termine.

2 Riforme agrarie e sviluppo economico

2.1 La riforma agraria boliviana

Titolo originale: Realizaciones y problemas de la reforma agraria en Bolivia, *El Trimestre Economico*, vol. XXVIII, Messico, ottobre-dicembre, 1961)

2.1.1 Ambiente económico

Sin pretender presentar un panorama extensivo de la economía de Bolivia - tema que ha sido abarcado por un estudio reciente (CEPAL 1950) - se mencionan a continuación algunos hechos que pueden arrojar luz sobre la situación boliviana y que ayudan a comprender las dificultades que han obstruido el desarrollo agrícola y retrasado la ejecución de la política de reforma agraria.

La historia económica boliviana demuestra claramente - y sobre este punto no difieren ni los historiadores ni los economistas - que las fortunas y desgracias del país han estado siempre ligadas a las exportaciones de minerales: la plata en los primeros cincuenta años de la Republica; el estaño después de 1910. Entre los periodos dominados por estos dos minerales, las exportaciones de quina y goma también contribuyeron a un marcado aumento de los ingresos del país.

Esta dependencia del mercado extranjero, junto con el alto grado de mono producción, han expuesto a la economía boliviana a fluctuaciones económicas muy serias, debido a las variaciones de precios o a las drásticas reducciones en las cantidades solicitadas por los países importadores. En los últimos cincuenta años, las exportaciones de estaño han representado un promedio de 70 a 75 % del total de las exportaciones bolivianas y, por lo tanto, constituyeron el motor de toda la economía del país. Este hecho queda demostrado en mayor medida si se considera que, por lo menos el 20% de las exportaciones totales, está constituido por otros minerales de importancia secundaria, cuya posición en el mercado internacional es muy inestable. Los ingresos provenientes de las exportaciones sirven para financiar la compra de alimentos, que alcanzó hasta un 40% de las importaciones

totales, y de materias primas y equipo para las industrias manufactureras. Para destacar aún más la importancia del comercio extranjero (importaciones y exportaciones) se puede agregar que cerca del 30% del presupuesto nacional depende de los impuestos aduanales y de otros gravámenes fijados sobre las mercaderías importadas y, en una escala mucho menor, también sobre las mercaderías exportadas.

El volumen de las exportaciones de minerales llegó a su cúspide a fines de la década de los años veinte, seguida por un brusco descenso durante los anos de la depresión y una rápida recuperación como resultado de la segunda Guerra Mundial. Desde entonces, y especialmente a partir de 1950, las exportaciones han sufrido un descenso casi continuo hasta el punto en que, medidas por medio de los precios estables de 1950, en 1956 representaron solamente un 75 % de las exportaciones totales de 1929.

Desde la Gran Depresión, Bolivia se ha visto afectada por un movimiento inflacionario originado en la tremenda mengua de sus divisas. Los gastos de la Guerra del Chaco, el financiamiento del déficit gubernamental a través de préstamos provenientes del Banco Central y la fuga de capitales, han contribuido a mantener la inflación y aun a agudizarla dentro del panorama económico. Después de la Revolución de 1952, la tendencia de alza en los precios fue grandemente acelerada, como se evidencia en los índices del costo de vida en la ciudad de La Paz, que subieron de 100 en 1953 hasta 3 800 en 1959[29]. La precaria situación de las finanzas gubernamentales puede destacarse por el hecho de que prácticamente el 30% del presupuesto nacional, en los últimos años, ha sido cubierto por la ayuda norteamericana.

Además, otros estudios efectuados por la CEPAL demuestran que el ingreso nacional (estimado en términos reales, tomando corno base el dólar de 1950) estaba, en 1955, más o menos al mismo nivel que en 1950, después de un descenso considerable durante 1953-1954. No se ha podido disponer de estimaciones para el año 1955 y siguientes; pero las informaciones sobre el estado de las principales actividades económicas (minería y agricultura) indican que, en general, el nivel de producción se ha mantenido estático. Si bien la agricultura se ha beneficiado en los últimos dos años con mejores cosechas y un aumento del área cultivada, la minería ha sufrido otro descenso, producido no sólo por el progresivo agotamiento de las minas, sino también por el menor rendimiento de la mano de obra. Se calcula que durante el año 1958, debido a las numerosas huelgas, el número promedio de días trabajados en las minas osciló de 130 a 140 por obrero. A consecuencia de ello, la producción declinó hasta en un 26%.

[29] Ningún otro país latinoamericano ha sufrido una inflación similar en el mismo periodo. El que más se aproxima es Chile, con un aumento en el costo de vida de nueve veces en la ciudad de Santiago, durante el periodo 1953 a 1959.

Mientras tanto, la población ha aumentado continuamente en un promedio de 1,2 a 1,4 %.

Debido a la falta de datos sobre el ingreso nacional, es difícil determinar las fluctuaciones que ha tenido el ingreso per cápita. Las tendencias de producción y población parecen indicar que se ha producido un pequeño descenso en el ingreso per cápita. Si recordamos que Bolivia tenía en 1950 un ingreso per cápita de $ 82, comparado con $ 96 de Paraguay, $ 125 del Perú, $ 215 de Colombia, $ 308 de Chile y $ 575 de la Argentina, fácilmente se aprecia la difícil situación económica del país.

Las inversiones son imprescindibles en todos los sectores de la economía. Las viejas instalaciones mineras necesitan renovación, la industria del petróleo necesita nuevo equipo, así como también las industrias manufactureras establecidas en la década de 1920; la tecnología moderna es casi desconocida en el sector agrícola. Sin embargo, la mayor parte de las deudas del gobierno (con acreedores extranjeros) son elevadísimas, llegando a representar el 50% del presupuesto nacional en 1959.

2.1.1.1 Política de estabilización

La rápida espiral inflacionista de 1955 y 1956 hizo que el Gobierno - aconsejado por los expertos del Fondo Monetario Internacional y del Gobierno de los Estados Unidos - adoptase una severa política de estabilización, a través de medidas monetarias, fiscales y también comerciales.

Este estudio no tiene por objeto describir semejantes medidas de estabilización, ni tampoco comentar hasta qué punto han tenido éxito o no. Sin embargo, parece necesario hacer una breve relación del impacto del programa de estabilización en la agricultura, puesto que las posibilidades de fortalecer la reforma agraria en Bolivia y de acelerar su desarrollo están en gran parte condicionadas por las restricciones presupuestales originadas en dicho programa de estabilización[30].

Las medidas de estabilización parecen haber producido, hasta ahora, efectos favorables y desfavorables en la agricultura: entre los primeros cabe destacar el regreso a condiciones de mercado más normales, ofreciendo gran estímulo al aumento de producción y a la adopción de la tecnología moderna. Entre los

[30] Cerca del 50% de la deuda es en dólares. La deuda consolidada interna sólo representa una pequeña proporción del total. Desde fines de 1956 se estableció la política de estabilización monetaria basada, en términos generales, en la libertad de comercio, el tipo único de cambio internacional, la supresión de las importaciones y exportaciones a precios subvencionados, la reducción y racionalización de los impuestos de importación, la eliminación de las exenciones fiscales a importaciones de empresas públicas descentralizadas, la restricción del gasto público y de la oferta monetaria por la vía del crédito al sector fiscal (por parte del Banco Central de Bolivia), la regulación de las relaciones con la Minería Nacionalizada y con otras empresas de economía está tal, el presupuesto público sin financiamiento inflacionario, la supresión de los controles directos de precios y la regulación de la cartera bancaria.

efectos negativos se encuentran la disminución de recursos en las obras de desarrollo (colonización en las regiones tropicales y semi-tropicales, proyectos de irrigación en el Altiplano, en los Valles y en el Oriente, mejora de transportes, facilidades de mercado, etc.), y la drástica reducción en los créditos agrícolas a las cooperativas y a los agricultores individuales.

Antes de 1956, la existencia de un sistema de cambios múltiples y de subsidios al consumo, creó una situación muy artificial que favoreció sólo a ciertos sectores de la población. Las materias primas para la industria manufacturera así como las mercaderías manufacturadas en el exterior podían importarse a precios extremadamente bajos, debido a la gran diferencia entre el cambio del dólar del mercado libre y el oficial. Se asignaban "cupos" para la adquisición de alimentos y mercaderías de consumo con precios subvencionados. Se mantenía también un costoso sistema de "pulpería barata" para los obreros de las minas y fábricas. El resultado fue el desarrollo de la producción interna de bienes de consumo destinados principalmente a la exportación clandestina. Los agricultores, aparentemente favorecidos por precios libres de los productos agrícolas (con excepción del trigo importado a través de la ayuda norteamericana para compensar la escasez de alimentos después de la Revolución), en realidad no tenían ningún incentivo para producir, debido a la escasez de artículos de consumo que necesitaban. Muchos campesinos, liberados de las trabas feudales seculares, dirigieron su atención a actividades de contrabando y mercado negro. Se establecieron gran número de cooperativas ficticias que tenían corno único objeto beneficiarse con la distribución de "cupos" con los cuales se podía hacer un comercio lucrativo. Estas cooperativas han desaparecido con la eliminación del sistema de cambios múltiples.

El establecimiento del comercio libre, la abolición de los subsidios y las restricciones en el sistema de "pulpería barata" para los obreros de las minas y de los ferrocarriles, produjeron un aumento general de precios que, sin embargo, fue controlado por la disponibilidad de mercaderías en el mercado.

Las inversiones efectuadas en la región de Santa Cruz, en años anteriores y con la ayuda de fondos norteamericana, hicieron posible el cultivo de nuevas tierras y una expansión bastante rápida de la producción. En las antiguas regiones agrícolas, particularmente afectadas por la reforma agraria, los agricultores pequeños y medianos se mostraron nuevamente interesados en incrementar la producción agrícola. En primer lugar, porque la mejor distribución de los ingresos por el trabajo agrícola, como consecuencia de la reforma agraria, y la aspiración de elevar el nivel de vida fomentado por los sucesos revolucionarios, actuaban en favor de una demanda mayor de productos de consumo diferentes de los alimentos. En segundo lugar, desaparecieron las alterativas de otras fuentes de ingresos puesto que las actividades del comercio ilícito fueron desplazadas por el

comercio libre y escaseó la ocupación de mano de obra en las minas y las industrias manufactureras por la crisis de la estabilización.

Al darse prioridad a los objetivos de estabilización, las posibilidades para la inversión pública y privada se vieron gravemente reducidas. En consecuencia, sólo se alcanzó un progreso muy modesto en los sectores que podrían haber contribuido al desarrollo agrícola. Los proyectos gubernamentales de colonización no pudieron ponerse en práctica y la iniciativa individual o cooperativa en este campo no contó con ayuda financiera o técnica suficientemente amplia. Como consecuencia inevitable de tal estado de cosas ocurrió, en muchos casos, una pérdida considerable de recursos humanos y naturales. También sufrió trastornos el fomento de la irrigación, puesto que solamente se llevaron a cabo dos proyectos (los cuales ya estaban en marcha). Se calcula (tal vez con un poco de optimismo) que actualmente los servicios de riego cubren unas 40 mil hectáreas; pero el programa que es objeto de estudio en el Departamento de Riegos del Ministerio de Agricultura, contempla la posibilidad de más de 230 mil hectáreas. Finalmente, podemos mencionar que sólo se ha destinado una suma irrisoria para el crédito agrícola, destinado a mejoras territoriales (por ejemplo, la utilización de pequeñas reservas de agua) a mecanización y a la introducción de técnicas modernas en la antigua región agrícola.

En estas circunstancias, el plan de reforma agraria se llevó a cabo únicamente corno un proceso de redistribución de tierras, con personal y equipos limitados y en condiciones de precaria coordinación entre los diversos servicios públicos. Por lo tanto, no es de extrañar que, después de siete años, todavía sea difícil determinar el impacto real del programa de reforma agraria en el desarrollo agrícola del país.

2.1.2 Situación económica de la agricultura

2.1.2.1 Problemas básicos

La agricultura en Bolivia representa el 30% de la producción nacional neta y ocupa un 65% de la población activa. La mayor parte de las personas ocupadas en agricultura pertenecen a la población indígena (cerca del 85% en 1950) que se caracteriza por un alto índice de analfabetismo y por el hecho de que solamente una pequeña proporción (6% de acuerdo al censo de 1950) habla español además del idioma nativo[31].

[31] Sin embargo, la proporción ha aumentado sensiblemente en los últimos años como efecto de la política de educación fundamental seguida por el Gobierno.

Con excepción de unas cuantas propiedades de tipo progresista en Los Valles y en la región de Santa Cruz, la tecnología moderna es casi desconocida en la agricultura de Bolivia. Los campesinos del Altiplano continúan cultivando con arados de madera, no usan fertilizantes y la calidad de semillas empleadas es muy pobre. En la misma región el número de ovinos y llamas es demasiado grande para permitir una explotación racional de los agostaderos. Por lo tanto, la productividad de estos animales es extremadamente baja y sus productos de mala calidad.

Todo el sector agrícola se caracteriza por una bajísima productividad. De acuerdo con las estimaciones efectuadas por la CEPAL en 1955, el producto neto por persona activa era de $ 119, correspondiendo a la agricultura solamente 1/4 del producto neto por persona activa empleada en otros sectores de la economía. También se estimó que la productividad de la mano de obra en la agricultura era de sólo 25 % de la global registrada en América Latina.

La carencia de medios adecuados de transporte es un gran obstáculo para el desarrollo del mercado interno y para la integración de las diversas regiones del país. En este campo, se ha logrado cierto progreso con la terminación de la carretera que une las ciudades de Santa Cruz y Cochabamba y con el camino de La Paz a las tierras potencialmente productivas de Yungas. Esta última vía continuara hacia el Norte hasta alcanzar las llanuras del Alto Beni, extensas praderas que actualmente son utilizadas de modo parcial para ganadería. Pero si bien estos caminos son muy importantes para el desarrollo de los recursos inexplotados en las regiones tropicales y semitropicales, son de poco beneficio directo para la antigua región agrícola del Altiplano y de Los Valles. En estas regiones, los campesinos son víctimas de la fuerte presión económica de los comerciantes al por mayor, que a menudo adquieren los productos (especialmente trigo y papas) antes de la cosecha o los obtienen a base de trueque, sistema muy desventajoso para los campesinos. Campesinos del Altiplano o de las Serranías, que viven en regiones muy distantes a los centros de consumo, se ven obligados a hacer largos viajes, que duran de dos a tres meses, con sus recuas de llamas, para cambiar sus escasos productos (lana, queso, etc.) por otros productos de consumo (papas, maíz, etc.).

La falta de almacenes somete anualmente a los productores, incluyendo las fincas comercializadas, a grandes riesgos debido a las fuertes fluctuaciones de los precios[32]. Las fluctuaciones de precios están determinadas no sólo por las buenas o malas cosechas, sino también por la internación no controlada de productos alimenticios de otros países.

[32] De 1958 a 1959, el precio de las papas recibido por los productores sufrió un brusco descenso: de 60 mil a 24 mil bolivianos por 100 Ibs.

Los servicios del Gobierno en la agricultura están muy limitados corno lo prueba el hecho de que el Ministerio de Agricultura recibe menos del 0,06 % del presupuesto del Gobierno nacional. Este porciento se eleva a 1,3 si se suman las asignaciones de otros servicios relacionados con el sector agrícola (servicio de reforma agraria, colonización, cooperativas). El Servicio Agrícola Interamericano desempeña importantes funciones, especialmente en los sectores de investigación y extensión, supervisión de créditos y servicios reembolsables (fondo de maquinarias, distribución de semillas, pesticidas, fertilizantes, etc.). La actual estructura de los servicios públicos para la agricultura, para que pudiera funcionar bien, necesitaría de un nivel de coordinación mucho más alto del que se ha podido obtener hasta ahora.

En 1955, una misión de asistencia técnica de la FAO estudió el problema de la reorganización de tales servicios con vistas a acelerar el desarrollo agrícola y presentó recomendaciones específicas (FAO 1958). Los expertos de la FAO, desde entonces, han prestado gran atención al problema. En ésta y en las siguientes se destacarán solamente aquellos aspectos que están más ligados a la reorientación de la política de reforma agraria y a los pasos que tiendan a su efectiva implantación.

Debido al carácter predominante de la agricultura y la amplitud con que fue concebida la reforma agraria, esta medida ha producido cambios fundamentales en la estructura social del país. La antigua estructura, basada en relaciones feudales, fue irrevocablemente desbaratada por la Revolución de 1952 y el principal problema de los años subsiguientes fue la construcción de un nuevo tipo de sociedad. El número de familias afectadas por la reforma agraria, se calcula aproximadamente en 400 mil, abarcando más de 23 millones de hectáreas que representan el 70% del área agrícola y forestal, de acuerdo con el censo de 1950[33].

Las estimaciones anteriores excluyen las tierras que estaban en poder de las comunidades indígenas, a pesar de que éstas tendrán también que cumplir con las disposiciones de la ley; las tierras fiscales en las regiones tropicales y semi-tropicales, y las cultivadas por propietarios pequeños y medianos antes de 1952. Han sido afectadas todas las tierras explotadas bajo el sistema feudal del colonato y de arrendamiento y aparcería, sin atender a la extensión de la propiedad, y las propiedades que empleaban jornaleros asalariados, cuya extensión superaba los límites especificados por la ley.

El proceso de redistribución de la tierra no fue ordenado. Los campesinos, deseosos de ejercer sus nuevos derechos y tal vez escépticos de que el Gobierno revolucionario se mantuviera en el poder, se anticiparon en muchas regiones a la ley de reforma agraria y tomaron posesión de la tierra. Al hacerlo, alcanzaban ante

[33] Para darse cuenta de la importancia económica de la extensión de tierra afectada, debe recordarse que sólo una fracción muy pequeña del suelo es cultivada (1,5%). La superficie restante son restos, terrenos baldíos, bosques y laderas de montaña con escasa significación económica.

todo, una aspiración de libertad social sentida desde mucho tiempo atrás y expresaban su resentimiento contra los terratenientes. Las tierras quedaron prácticamente sin cultivar en los siguientes dos años, y los campesinos consumieron todo lo que tenían a su alcance. Por su parte, los terratenientes, a pesar de que la reforma agraria les reconocía ciertos derechos, no quisieron o no pudieron continuar sus actividades agrícolas, de modo que cuando las condiciones se normalizaron, los campesinos se encontraron sin ninguno de los medios de producción que, en parte por lo menos, bajo la antigua estructura de propiedad, les eran proporcionados por los propietarios. El descenso de producción en los años 1953-55 y la difícil recuperación de los años subsiguientes se debieron principalmente a las circunstancias mencionadas con anterioridad y no tanto al mal tiempo o al hecho fundamental de que la nueva estructura social, que reemplazaba a la antigua, no hubiera sido todavía debidamente establecida. Los principales objetivos de una política de desarrollo agrícola en el futuro deben descansar en el reforzamiento de los servicios del gobierno en todos los sectores (distribución de títulos de propiedad, educación, extensión agrícola, crédito, cooperativas) y la creación de nuevas instituciones locales.

2.1.2.2 Cooperación y reforma agraria

Desde el punto de vista ideológico, la organización cooperativa se considera como un instrumento importante en el desarrollo económico y social de Bolivia. La Ley de Reforma Agraria de 1953 considera la organización cooperativa como base del proceso de redistribución de tierras y como su continuación lógica. La Ley de Cooperativas recientemente dictada (1958), tiende al desarrollo de este tipo de organización en todas las actividades económicas hasta un punto tal que sus promotores hablan de construir un sector cooperativista junto con los sectores público y privado.

El gobierno de Bolivia creó en 1959 el Consejo Nacional de Cooperativas con su correspondiente oficina ejecutiva, la Dirección Nacional de Cooperativas, con el propósito de desarrollar, asistir y controlar la organización cooperativa. Ello constituye un serio intento de romper con las tristes experiencias del primer periodo del gobierno revolucionario, en el cual se organizaron una serie de cooperativas con el único fin de adquirir mercaderías importadas a tipos de cambio preferenciales. Solamente en el Departamento de La Paz, se registraron 286 cooperativas con 31.301 campesinos afiliados. El gobierno que no estaba preparado para afrontar un aumento tan rápido, no pudo ejercer un control efectivo ni prestar la ayuda técnica o administrativa necesaria a las nuevas organizaciones. Con la eliminación de los “cupos” las cooperativas prácticamente desaparecieron, puesto que por varias razones (bajo nivel cultural, confusión de los principios de cooperativismo, falta de fondos, falta de confianza entre sus

miembros, etc.) no pudieron afrontar las responsabilidades inherentes al verdadero fin del cooperativismo.

Actualmente se consideran las cooperativas agrícolas de varios tipos (de acuerdo con las tradiciones locales y sus necesidades) como la mejor solución tendiente a organizar a los nuevos propietarios, con el objetivo a largo plazo de llegar a la utilización colectiva, por lo menos en parte, de la tierra que pertenece a las cooperativas.

La objeción a tal planteamiento teórico radica en los escasos recursos financieros disponibles, que impedirán el financiamiento de la nueva organización, como sería necesario. Por lo tanto, se afirma que crearán entre los campesinos, como es evidente, un sentimiento de desesperanza que no conduciría a la expansión y consolidación del sistema cooperativo.

A fines de 1959 sólo siete cooperativas agrícolas pudieron cumplir plenamente con los requisitos de la Ley de ese año en virtud de que a mediados de 1959 fue organizada la Dirección Nacional de Cooperativas. En esa fecha estaban en proceso de legalización otras 104 organizaciones. Algunas de ellas tienen como objetivo único la comercialización de ciertos productos como el arroz y el tabaco de la región de Santa Cruz; otras persiguen la colonización otorgando a cada miembro una parcela para cultivo individual, y las menos tienen objetivos de más largo alcance (producción y comercialización). Estas últimas - sobre las que se hizo referencia anteriormente - se encuentran en los sectores establecidos por la Misión Andina en Pillapi y Playa Verde y son las únicas que han recibido ayuda técnica, financiera y administrativa.

El personal de la nueva Dirección General de Cooperativas estaba compuesto a fines de 1959 por 64 personas con domicilio en La Paz y por 20 personas destacadas en el campo, reclutadas entre los mejores profesionales. Aun cuando los sueldos del personal están por encima del nivel general, como tienen que hacerse cargo del movimiento cooperativo de todo el país, semejante nivel está situado por debajo de los grandes alcances de la tarea.

La ley de cooperativas promulgada en septiembre de 1958 - perfectamente bien concebida - tiende a agrupar las cooperativas en federaciones de 2° y 3° grado, teniendo como centro un banco de crédito cooperativo. Este banco, sin embargo, no ha sido organizado todavía en virtud de que existen dificultades para encontrar localmente una fuente adecuada de financiamiento la organización del banco es en verdad el problema más importante y urgente por resolver puesto que las primeras cooperativas desempeñan un papel estratégico creando el ambiente psicológico favorable para este tipo de organización. Los recursos financieros que actualmente se dedican a créditos agrícolas son inadecuados para cumplir el propósito antes mencionado y, además, el proyectado banco de crédito cooperativo debe llenar un campo de actividades que excede con amplitud al financiamiento agrícola, ya que

la organización cooperativa debe implantarse, según la aspiración legal, en los demás sectores de la producción, de los servicios y del consumo.

Independientemente de la posibilidad de extender el movimiento cooperativista a todos los sectores de la economía, es necesario hacer algunas observaciones sobre la conveniencia de un trato especial a las cooperativas agrícolas, poniendo énfasis en la simplificación de los procedimientos de legalización y de control administrativo de las cooperativas en operación. El bajo nivel cultural de los campesinos y la dispersión de las cooperativas agrícolas en un vasto territorio son factores determinantes que aconsejan la implantación de procedimientos sencillos y ágiles.

El movimiento cooperativo, tal como está proyectado en la última ley, lesiona la posición de las instituciones establecidas durante el primer periodo de la Revolución. Los sindicatos campesinos han mantenido un gran poder político y administrativo y sus dirigentes ven con suspicacia la nueva organización de cooperativas o, cuando no se muestran opuestos a sus principios, tratan de ejercer control sobre ellas por razones de tipo político. Como solución práctica a este problema se encarga con frecuencia la organización de cooperativas a los dirigentes sindicales en sus respectivas comunidades, previos instrucción y adiestramiento acerca de los principios y prácticas del cooperativismo. La tensión política que todavía existe en el país es un obstáculo a tal solución.

La Ley de Reforma Agraria reconoce que son tierras propiedad de las cooperativas las siguientes: a) aquellas asignadas a los campesinos que se unen para obtener la tierra, mejorarla y colonizarla; b) las tierras de propietarios pequeños o medianos que unen sus propiedades para formar el capital social de la cooperativa; c) la tierra distribuida a los ex colonos que se decidan a explotarla en forma cooperativa; d) la tierra que pertenece a cualquier otro tipo de sociedad cooperativa. Pero desde el punto de vista estrictamente legal, aun las cooperativas que están en operación no existen, y ésta ha sido una de las causas de retraso en la distribución de títulos de propiedad.

Se afirma también que las cooperativas pueden desempeñar una función importante reajustando la organización tradicional de las comunidades indígenas, conforme al espíritu y expectativas de la nueva estructura social, meta de la Revolución. Las comunidades indígenas, en su status actual, son el resultado de la evolución registrada en los antiguos grupos de familias que, durante el periodo colonial, recibieron títulos de propiedad comunal de tierras. Dentro de estas comunidades pueden encontrarse, con cierta frecuencia, las formas primitivas de cooperación, como el “ayni”, que consiste en efectuar en forma colectiva ciertas operaciones agrícolas. Pero, por lo general, la tierra ha sido explotada individualmente y, a través de los años, se ha efectuado una distribución muy desigual de los recursos existentes. Hasta ahora, la reforma agraria no ha sido implantada en las comunidades indígenas debido a que el texto legal ha suscitado

controversias que exigen el estudio de reglas para su interpretación y la promulgación de un decreto especial para afrontar los diversos problemas que se presentan en esas comunidades. En esto ha habido la ventaja de permitir concentrar el limitado personal y equipo de los servicios de reforma agraria para hacer cumplir la ley en las tierras de pertenencia privada. Sin embargo, el problema existe y es necesario encontrar una solución para superar las diferencias de clases que se han desarrollado entre los miembros de las comunidades, algunas de las cuales se mantienen en una posición similar a la de los colonos de las propiedades feudales. Una posible solución sería la de convertir la ilógica distribución de tierras que actualmente prevalece en una explotación de tipo cooperativista.

2.1.2.3 Crédito agrícola y reforma agraria

El crédito agrícola está a cargo del Banco Agrícola de Bolivia, pero su operación, que era inadecuada desde el pasado para satisfacer las necesidades del desarrollo agrícola, es actualmente casi insignificante debido a la inflación y a las restricciones de crédito impuestas como resultado de la política de estabilización.

En 1955 se inició un plan de créditos supervisados con fondos rotativos provenientes del Servicio Agrícola Interamericano (SAI) cuya División de Crédito Supervisado se incorporó al Banco Agrícola de Bolivia. Desde entonces, el Banco se ha concretado principalmente a efectuar operaciones con fondos suministrados por el SAI; los préstamos se recomiendan por la División de Crédito Supervisado, pero la responsabilidad de las operaciones corresponde al Banco Agrícola. Éste debe cubrir las pérdidas y asimilar las ganancias, si las hay, en el fondo de rotación. Ésta ha sido otra causa de la merma en los escasos recursos propios del Banco.

Durante el periodo de 1955 a 1958 las actividades de la División de Crédito Supervisado comprendieron 6.440 préstamos por un valor total de más de 21 millones de bolivianos; 8 se pagaron totalmente 4 288 préstamos hasta fines de 1958 y en la misma fecha el importe de los préstamos vencidos llegó a 12.285 millones de bolivianos. Se dio prioridad a préstamos para operación (40% de los fondos totales prestados) y a préstamos para compra de maquinaria y mejora de pastos. Se facilitaron también otros préstamos bajo el control de la División de Crédito Supervisado, aunque con fondos provenientes directamente del Banco Central, a dos ingenios azucareros y a una compañía algodonera. Por fin se vendieron a crédito maquinarias por valor aproximado de 4 mil millones de bolivianos pertenecientes al SAI por intermedio del Banco Agrícola de Bolivia.

Esos préstamos se concedieron a un plazo máximo de tres años, de acuerdo con las normas establecidas por la política de estabilización, a un interés promedio de

10% anual (en Bolivia el interés comercial fluctúa entre el 22 y el 27%) y con garantía hipotecaria y de cosechas.

El hecho de que el crédito supervisado sea actualmente el único al alcance de los agricultores - la nueva clase de terratenientes y los empresarios -, ha contribuido a cambiar un tanto las características de este tipo particular de crédito agrícola en el cual destacan los aspectos comerciales. Por ejemplo, hasta hace poco, los campesinos y cooperativas que no habían recibido los títulos de propiedad de sus tierras no se consideraban sujetos de crédito. Como el número de títulos distribuidos hasta ahora alcanza apenas a 40 mil (incluyendo títulos individuales y colectivos) contra un cálculo aproximado de un total necesario de 400 mil, los efectos negativos de la restricción citada son evidentes. Recientemente, la situación ha mejorado algo ya que se acepta como garantía un certificado de que el título está en trámite. Para dar una idea de la diferencia entre la demanda potencial de créditos y las posibilidades actuales, puede mencionarse el hecho de que, en 1958, fueron recomendados 2.177 préstamos, de los cuales 37 correspondían a cooperativas y los restantes a agricultores no asociados. En el mismo año sólo se efectuaron 1.774 préstamos. Además, en el periodo 1955-1958, cerca del 50% del fondo total destinado a créditos agrícolas se canalizó hacia la Región de Santa Cruz, donde junto con préstamos agrícolas se financiaron unas cuantas plantas de transformación, descuidándose así a los campesinos del Altiplano y Los Valles. Los campesinos se quejan de los procedimientos administrativos, que consideran muy lentos y complicados y fuera del alcance de su nivel cultural. El lapso promedio necesario para la tramitación de un préstamo es de un año, lo cual reduce la eficacia del crédito y lo hace más costoso de lo previsto. Finalmente, diversos sectores expresan la queja de que la supervisión tiene carácter más administrativo que técnico.

En relación con el gran número de agricultores y con la extensión del territorio, el personal de la División de Crédito Supervisado (compuesto de 7 especialistas norteamericanos, 48 técnicos bolivianos y 41 empleados administrativos) tiene a su cargo una tarea muy difícil. Esto explica, en parte, las deficiencias citadas. Sobre todo, se debe recordar que las actividades de crédito supervisado, iniciadas en 1955, han coincidido con las medidas de estabilización, caracterizadas por las restricciones de crédito ya mencionadas y por la tendencia fundamental del gobierno hacia objetivos de estabilidad política y económica, dejando en segundo plano los programas de desarrollo económico (que incluyen el desarrollo rápido de la reforma agraria). Los resultados obtenidos en las explotaciones agrícolas que han recibido préstamos supervisados, en los 4 años pasados, son alentadores. Fue posible, gracias a ellos, la expansión de las zonas cultivadas, el incremento de los ganados y la elevación del nivel de producción. Tales resultados son prueba evidente del papel fundamental que el crédito puede desempeñar en el desarrollo agrícola del país.

2.1.3 Desarrollo De La Reforma Agraria Por Regiones Agrícolas

En Bolivia existen diversas regiones agrícolas que difieren profundamente. Cada una de ellas presenta problemas peculiares y, por lo tanto, requieren de diferentes enfoques para su solución. En este estudio se hará solamente una breve descripción de tales regiones, tratando de señalar las condiciones físicas y agronómicas que determinaron la estructura de propiedad y de los procedimientos seguidos dentro del programa de reforma agraria.

2.1.3.1 Altiplano. Cambios socioeconómicos

Es la región más importante, no por su capacidad de producción actual o potencial, sino porque tiene actualmente la mayor densidad de población[34]. El Altiplano puede definirse como una región intermedia entre los ramales Oriental y Occidental de la Cordillera de los Andes, que cruzan Bolivia de norte a sur. La elevación del Altiplano varía alrededor de 3.800 metros y se caracteriza por su baja precipitación anual, acusa un promedio aproximado de 500 mm en la parte norte y de 200 a 250 mm en la parte sur. La temperatura es muy baja, con gran variación entre el día y la noche. Hay frecuentes heladas (especialmente en los meses de abril a octubre) así como granizadas y tormentas de viento prácticamente durante todo el año. La calidad de los suelos varía considerablemente, pero en su mayor parte es pobre, debido principalmente a la continua erosión. Los recursos de agua son limitados por la falta de ríos; aunque tanto los campesinos como los expertos indican que se podría incrementar considerablemente mediante el alumbramiento de aguas del lago Titicaca. Rodeando el Altiplano, están las serranías con una elevación media de 3.800 metros. La agricultura en esas regiones es aún más pobre, puesto que la mayor parte de la tierra solamente se puede utilizar como pastizales para las llamas y ovinos. Para los fines de este trabajo consideramos el Altiplano y las Serranías como una sola región[35].

Hasta la Revolución de 1952 la tenencia de la tierra en el Altiplano estaba integrada por dos formas de organización socioeconómica que aunque distintas entre ellas en lo que respecta a los derechos de propiedad, tenían algunas características sociológicas comunes en relación con la estructura de la comunidad.

[34] Condiciones históricas, que no pueden ser analizadas en este estudio, determinaron la concentración de la población en el Altiplano.

[35] Los departamentos que forman parte de la Región del Altiplano son Oruro (el más típico de todos y que incluye algunos importantes centros mineros), La Paz y parte de Potosí.

La primera forma de organización era "la hacienda", caracterizada por sus relaciones feudales. La tierra se cultivaba por los "colonos" quienes recibían en compensación por sus trabajos y servicios personales el derecho de utilizar una pequeña parcela de tierra con promedio de una hectárea para su propia subsistencia. El número de días trabajados por semana para el patrón variaba de tres a seis, de acuerdo con la capacidad de trabajo del colono (y de su familia) y de acuerdo con el tamaño de la parcela recibida para uso privado. Las actividades del campesino estaban también limitadas en lo que respecta a la crianza de animales, clase y cantidad de cosechas, etc. La hacienda no era necesariamente un latifundio, es decir, una propiedad grande caracterizada por la ausencia de inversión de capital, sino que también existían haciendas dentro de las propiedades medianas con un sistema mixto de acuerdos de tenencia, mediante los cuales parte de las tierras se explotaban directamente por los propietarios ya fuera o no con la ayuda de campesinos pagados a jornal y el resto bajo el sistema del "colonato". Mientras que el latifundio ha sido expropiado totalmente, las propiedades medianas sólo han sido afectadas en la parte explotada por el sistema de colonato. Si una propiedad grande comprobaba ante las autoridades la existencia de inversiones de capital y de técnicas progresistas de cultivo, se clasificaba como hacienda progresista y era expropiada parcialmente, en forma que conservaba la superficie límite legal, pudiendo continuar sus operaciones con la ayuda de jornaleros. Pero, antes que todo, los colonos recibían la parcela que les correspondía según la Ley de Reforma Agraria. Las propiedades grandes podían ser reducidas a propiedades medianas, cuando el dueño cultivaba directamente su tierra y no había colonato.

El conjunto de colonos de una ex hacienda forman una "comunidad campesina" y, al subdividir la tierra, se han hecho esfuerzos para reducir las diferencias sociales que se habían desarrollado entre los colonos en la antigua sociedad. La Ley de Reforma Agraria establece que, después de establecer las parcelas individuales, por lo menos el 10% del área total expropiada, debe ser entregada a la comunidad con título colectivo para ser explotada con un sistema cooperativo. La ley establece además que la comunidad[36] tiene personalidad legal, es independiente de toda autoridad política y no puede pertenecer a ninguna asociación o federación con otras comunidades. En contraposición a los sindicatos agrícolas, que tienen como finalidad la defensa de los campesinos contra intereses ajenos a la agrupación, el objetivo de la comunidad es promover el bienestar de sus miembros.

El segundo tipo importante de organización socioeconómica es el de las antiguas comunidades indígenas que poseen tierras con un título colectivo emitido

[36] La ley incluye bajo estos términos tanto a las antiguas comunidades indígenas como a las recientemente creadas en las ex haciendas.

durante el periodo colonial y explotadas, por lo general, en forma mixta (uso colectivo de los pastos y trabajo individual en las tierras arables). Como se dijo anteriormente, el problema de la nueva distribución de tierras dentro de las comunidades no ha sido todavía solucionado. Sin embargo, esas comunidades han sido afectadas en diversas formas por los cambios originados por la reforma agraria (definición de límites por los jueces rurales, restitución de tierras en poder de las comunidades detentadas de tiempo atrás por medio del fraude legalizado, distribución de tierras a colonos de las ex haciendas pertenecientes a comunidades, abolición de impuestos pagados antes por las comunidades a autoridades políticas o religiosas, etc.). Los problemas especiales relacionados con la reorganización de comunidades se consideran en otra parte de este trabajo (véase más adelante).

El Altiplano en gran parte, especialmente en el Departamento de Oruro, no está afectado por los problemas a que da lugar el minifundismo. Lo contrario sucede en la región de Los Valles. En el Altiplano tampoco han surgido problemas de acentuación del número de minifundios en la distribución de tierras llevadas a cabo desde 1952. El tamaño de las parcelas individuales fijadas por la ley, es lo suficiente para permitir, si fuera posible hacerlo, una explotación racional. Sin embargo, en las actuales condiciones de tecnología y disponibilidad de capital, sólo es posible desarrollar un tipo de agricultura muy primitivo y es poco probable que los campesinos, por su escasa capacidad de trabajo, puedan cultivar terrenos más extensos. La gran cantidad de animales (ovinos y auquénidos) criados en el Altiplano, constituye otro renglón de explotación del suelo de menor resistencia y con miras hacia el aprovechamiento de los recursos naturales disponibles, con metas a corto plazo. Se ha observado que las antiguas haciendas, especialmente las situadas en altitudes elevadas, constituían unidades agroeconómicas aceptables y, en consecuencia, que hubiera sido una solución más apropiada la posibilidad de explotar las tierras expropiadas sin división, a través de una organización cooperativa, en lugar de fraccionarlas en pertenencias individuales. En el Seminario para estudiar los problemas de la Reforma Agraria llevado a cabo en la Universidad de Oruro a fines de 1959, se recomendó que en los casos en que el trámite de entrega de títulos de propiedad no hubiese sido completado todavía, se hicieran esfuerzos para aumentar las áreas asignadas para propiedad y uso colectivos a un nivel superior al 10% especificado en la Ley de Reforma Agraria. Además se recomendó que se dicte una ley para evitar que las tierras otorgadas sean subdivididas.

El impacto de la Reforma Agraria en el Altiplano ha sido más profundo y de mayores consecuencias que en otras regiones del país. El tipo primitivo de economía establecido por el sistema feudal fue, repentina y violentamente, derrumbado por la Revolución y por los hechos posteriores. La organización de sindicatos entre los campesinos, su ingreso a actividades políticas, el sentimiento

de liberación social y economíca desarrollado a consecuencia del rompimiento de las cadenas feudales, la introducción de estos elementos dinámicos en las comunidades indígenas que anteriormente tenían muy escasos contactos con el resto del país, han contribuido a crear un nuevo espíritu y una nueva actitud hacia los problemas diarios y a estimular la necesidad básica de mejoras en los recursos, tanto humanos como naturales.

Si bien la producción agrícola sufrió un descenso en los primeros años de aplicación de la Reforma Agraria, por las razones anteriormente explicadas, las observaciones más recientes indican un considerable progreso hacia un sistema económico y social más dinámico. El efecto de la nueva distribución de ingresos causado por el cambio de tenencia y por el desarrollo de ideales urbanos, ha creado una demanda por artículos de consumo de toda clase (zapatos, bicicletas y aun radios a pesar de la falta de electricidad) y consecuentemente hizo sentir la necesidad de incrementar los ingresos para poder cumplir los nuevos deseos[37]. La educación es, por cierto, una de las necesidades actuales más acentuadas. En reuniones organizadas a fines de 1959 en los centros de la Misión Andina, de Pillapi y Playa Verde, se tuvo oportunidad de escuchar a varios dirigentes de comunidades y de observar el entusiasmo y el profundo deseo de realizaciones educativos.

Estudiando los problemas que los campesinos consideran más urgentes, se tiene la impresión de que la actual lucha entre los dirigentes de las comunidades y los líderes sindicales, y las consecuentes discusiones sobre la necesidad de organizar un verdadero sistema cooperativo (discusión en la cual se mezclan elementos políticos y motivos religiosos) es básicamente la lucha entre hombres que sostienen puntos de vista realistas de construcción de una nueva sociedad sobre la antigua y las que, por el contrario, se sienten preocupadas por los nuevos derechos del pueblo y por conservar sus posiciones. Es la lucha de los que desean denotar rápidamente la ignorancia y los que temen verse privados de ciertos privilegios, durante el proceso de continuo reajuste requerido por el progreso de la Reforma Agraria en acción, o en el futuro. Los dirigentes comunarios más avanzados solicitan ayuda técnica; crédito para la mecanización, para el desarrollo de pequeños aprovechamientos de agua; ayuda para construir escuelas y poder sostener a los maestros. También solicitan que se explique a todas las personas interesadas (autoridades de sindicatos y miembros de comunidades) los objetivos y principios de las asociaciones cooperativas.

Las actividades de dos centros establecidos en el Altiplano por la Misión Andina constituyen fuentes de demostración progresista. Las comunidades, cada vez en mayor número, desean poder aprovechar los servicios ofrecidos en ellos:

[37] Las fábricas de calza do y textiles son, actualmente, las dos industrias manufactureras mis prósperas en Bolivia.

escuelas, talleres de adiestramiento para construcción de muebles simples para escuelas y hogares, servicio médico y de veterinaria, demostraciones y consejos de técnica agrícola. En el Centro de Pillapi, se importaron recientemente ovinos de raza pura para llevar a cabo un programa tendiente a mejorar la ganadería local. Los resultados obtenidos en la producción de lana dan la pauta sobre los efectos que podrían obtenerse en la producción, con un programa extensivo destinado a reducir el número de animales y mejorar la capacidad productiva individual. En las áreas dominadas por estos centros, no solamente existen unas cuantas cooperativas que operan con éxito y envían sus productos al mercado, sino que también los campesinos cultivan colectivamente las parcelas asignadas para campo escolar. Los ingresos obtenidos de la producción colectiva se dedican, por lo general, a mejorar las instalaciones escolares.

2.1.3.2 Problemas de las comunidades indígenas en el Altiplano

Los cambios que han afectado, a través de la larga existencia de las comunidades indígenas, sugieren una clasificación en dos tipos básicos:

a) El primer tipo consiste en comunidades que han sufrido cambios radicales en su estructura primitiva. El uso individual de la tierra - con gran disparidad en la distribución entre sus miembros - se ha convertido en una regla, con el resultado de que, a pesar de que existe un solo título de propiedad, la tierra está distribuida individualmente. Muchos factores han contribuido a crear esta situación, pero tal vez la explicación más importante haya sido la necesidad de dotar de tierras a las nuevas generaciones, en parte de las comunidades que antiguamente contaban con escasos miembros; otro factor ha sido la usurpación perpetrada por elementos ajenos a la comunidad. Algunos miembros de comunidades, que han llegado a poseer una proporción elevada de tierra cultivable, se han trasladado a las ciudades y hacen cultivar sus tierras a otros miembros de la comunidad, actuando así como propietarios de tipo capitalista. Desde el punto de vista jurídico se ha planteado el problema de si la Ley de Reforma Agraria es adecuada o si, por lo contrario, debe ser modificada para lograr una mejor distribución de tierras dentro de las comunidades. Algunos sostienen, no sin justificación, que la ley actual puede ser aplicada, considerando simplemente a tales miembros - los que poseen grandes superficies de las comunidades como propietarios privados -[38]. Si la tierra actualmente poseída por un miembro de la comunidad excede de la superficie establecida por la Ley como propiedad mediana debe ser expropiada y redistribuida entre los miembros que tienen parcelas pequeñas o que no poseen

[38] Los problemas y soluciones relacionados con las comunidades indígenas, se contemplan en ki Arts. 5762 del Decreto N9 3464 y 7980 del Dec. N° 3471, leyes promulgadas ambas en agosto» de 1952. Además la Ley N? 3732 de 1954 especifica los procedimientos para restituir las tierras que hubieran sido usurpadas a las comunidades.

tierras (colonos, arrimantes, etc.). Si las tierras en poder de las comunidades no son suficientes se deben asignar parcelas de las tierras de los antiguos latifundios. Esta solución no trataría de restablecer una distribución igual de la tierra, sino simplemente reducir la influencia de los miembros más poderosos. Otros sostienen que la ley actual debe ser complementada con reglamentos por medio de los cuales se cancelen los actuales derechos de las comunidades y se sustituyan por otro sistema de derechos más nuevo y más adecuado.

b) El segundo tipo de comunidad es el que sigue el sistema arcaico comunario de propiedad y uso de la tierra, sin modificación. No existe problema especial dentro de esta clase de comunidades que presentan características más favorables para su transformación en verdaderas organizaciones cooperativas. La ley debe reconocer a los miembros como propiedad individual, una pequeña porción de tierra para poder construir una casa. Las demás tierras serán de propiedad y uso colectivos.

Alrededor del 60 al 70 % de las comunidades indígenas se encuentran en el Departamento de Oruro. Las comunidades poseen, por lo general, grandes extensiones de tierra; pero la mayor parte de ellas son tierras con pastos pobres o improductivas. Debido a que en el uso de los pastos no hay organización adecuada y a la tala de otras plantas para ser utilizadas como combustible por las familias indígenas y la COMIBOL (Corporación Minera Boliviana) las tierras están severamente expuestas a la erosión. La tierra que podría ser aprovechada para cultivos representa un porciento muy pequeño comparado con el área total de las comunidades. Los campesinos, por lo general, cultivan en las laderas, dejando las tierras planas para pastos. Frecuentemente, las comunidades no conocen a ciencia cierta la cantidad de tierra que les pertenece, porque no se han definido los límites ni se han registrado las propiedades en el Registro de Tierras. Es necesario hacer detallados levantamientos topográficos para simultáneamente definir los derechos de la comunidad y extender los nuevos títulos individuales de propiedad de acuerdo con la Ley de Reforma Agraria.

Se han planteado otros problemas radicados en el hecho de que algunas de las comunidades indígenas han perdido sus derechos, bajo la presión de grandes terratenientes que se han apoderado de la tierra y han convertido en colonos a los miembros de las comunidades. En otros casos, algunos miembros que abandonaron la comunidad en años anteriores, después de la Revolución de 1952 regresaron reclamando sus derechos, a pesar de estar dedicados a otras ocupaciones. No es raro ver ahora que personas que se trasladaron a la ciudad y que han mejorado su educación y reforzado sus influencias políticas, ejercen actualmente presiones sobre los miembros residentes en las comunidades para obtener parte de los productos, sin efectuar algún trabajo.

Las quejas más comunes de los dirigentes comunarios que se reunieron en Playa Verde y Pillapi a fines de 1959 se resumen en los siguientes puntos:

a) falta de tierra apta para cultivos; b) conflictos entre dirigentes de sindicatos campesinos y los que deseaban organizarse en cooperativas; c) querellas entre comunidades por límites; d) falta de ayuda del gobierno para organizar escuelas[39]; e) falta de ayuda para la organización de cooperativas; f) dificultades en obtener crédito; g) falta de asistencia técnica en la localización y uso de recursos hidráulicos para riego; h) dificultades en los trámites con las oficinas gubernamentales, debido a las largas distancias para llegar a las capitales de los Departamentos y frecuentemente hasta La Paz, Capital de la República; largas demoras en las oficinas del gobierno.

En aquellas reuniones, se comprobó que una gran parte de los campesinos no hablan español y ni siquiera lo entienden. Tuvieron que llevarse a cabo continuas traducciones del español al "quechua" o al "aymara" y viceversa. Por otra parte, no todos los miembros del Servicio de Reforma Agraria hablan los idiomas nativos. Cualquier tentativa de elevar el nivel educacional o hacer conocer el desarrollo técnico deberá confrontar este problema. Con la ayuda de la FAO, se ha prestado ya atención a la posibilidad de adiestrar técnicos, escogidos entre los agentes del desarrollo agrícola con dominio de los idiomas nativos, quienes podrían hacer un trabajo efectivo al nivel de las comunidades.

2.1.3.3 Otros problemas generales del Altiplano

A pesar de que es relativamente pequeño el número de títulos de propiedad otorgados hasta ahora, los campesinos poseen prácticamente la tierra que ocuparon antes de que se pusiera en vigencia la Ley de Reforma Agraria y que la ley en sí tendrá eventualmente que reconocer como su propiedad, con algunos cambios de poca importancia, con títulos colectivos o individuales. El proceso de legalización de la posesión de la tierra es muy complicado y la rapidez con que podrían llevarse a cabo los procedimientos, se reduce por diversas dificultades administrativas.

En resumen el proceso es el siguiente: a) el juez agrario por su propia iniciativa o a solicitud de los campesinos pertenecientes a una hacienda, llama al antiguo propietario y a los campesinos a una reunión que se efectúa sobre el terreno; b) en tal ocasión el topógrafo del Servicio de Reforma Agraria hace un levantamiento para localizar los límites y clasificar la tierra de acuerdo con el criterio establecido en la ley; c) la sentencia del juez pasa por una serie de oficinas, hasta llegar finalmente a la Presidencia de la República, en donde debe ser firmada; d) la orden de la Presidencia debe volver a pasar por los mismos canales antes de su promulgación definitiva.

[39] Las comunidades deben frecuentemente erogar el pago a maestros, construir y reparar escuelas.

El embotellamiento administrativo se presenta especialmente por la duplicación de responsabilidades y por el limitado número de funcionarios dedicados a esta tarea. Como resultado de complicados e innecesarios procedimientos, la mayoría de los campesinos que presentaron su solicitud hace ya varios años, pagando los impuestos establecidos por ley, y a menudo también los honorarios de un abogado para ayudarlos, todavía están esperando sus títulos de propiedad. La interferencia política, el favoritismo, etc. son, también, responsables de este estado de cosas. Además, se han presentado quejas de que personas que no trabajan la tierra han obtenido títulos de propiedad, lo que es contrario al espíritu de la ley.

El retraso en el otorgamiento de títulos de propiedad produce implicaciones desfavorables. Los campesinos, por ejemplo, no se sienten seguros de los derechos recientemente adquiridos y tratan, cuando les es posible, de llegar a acuerdos directos con los antiguos propietarios, pagándoles el valor de la tierra de contado. Este procedimiento es contrario al legal que establece que la tierra debe ser pagada al antiguo propietario en bonos del Estado y que los campesinos pueden pagarla en plazos de 25 años; pero el procedimiento extralegal antes mencionado ha sido en algunos casos aprobado por el Consejo de Reforma Agraria. El pago directo permite a los campesinos inscribir la compra en el Registro de Tierras, con plenos derechos de propiedad y les da sensación de seguridad contra posibles cambios políticos y contra reclamaciones eventuales de los antiguos dueños. Por otra parte, el Banco Agrícola, que se supone debe facilitar créditos con base comercial, administrando los fondos, del crédito supervisado, pide como garantía de sus propietarios el nuevo título de propiedad de tierra. Automáticamente se excluyen así de los beneficios del crédito a la mayoría de los nuevos propietarios creados por la Reforma Agraria, aunque recientemente, como ya se ha mencionado, ya hay casos en que se acepta un certificado de que el título está en trámite. Sin una definición clara de lo que se debe y no se debe expropiar y del estricto cumplimiento de las resoluciones supremas, los dueños no están en posición de explotar la tierra que les queda. A algunos no se les permite regresar a sus antiguas haciendas y otros no tienen incentivos para hacerlo. Por otra parte no se han emitido aún los bonos para pagar a los propietarios de haciendas expropiadas[40].

La Ley de Reforma Agraria excluye toda forma de acuerdos de tenencia (arriendo, aparcería, medianería) y establece que todo servicio de trabajo debe ser compensado con salarios en efectivo[41].

Los acuerdos de tenencia son considerados como relaciones de tipo feudal, puesto que el dueño contribuye sólo con la tierra al proceso de producción y

[40] Cabe destacar que aun si los bonos hubieran sido emitidos, la severa inflación habría limitado a un mínimo insignificante el valor práctico del bono.

[41] Se establecieron reglas de salario mínimo.

explota el valor adicional del trabajo. En la práctica, el cumplimiento estricto de estas leyes ha demostrado ser difícil. De hecho se permiten algunos acuerdos de tenencia, como excepciones, en las pertenencias pequeñas y, recientemente, un nuevo tipo de contrato de repartición de cosechas (compañía) ha sido admitido.

En este último que apareció en la región de Oriente, el dueño aparta, aparte de la tierra, capital y trabajo (personal o por medio de trabajos asalariados). Los acuerdos de repartición de cosechas, dentro de las líneas tradicionales, todavía pueden encontrarse en las comunidades indígenas entre los campesinos que trabajan la tierra y aquellos que no viven en la comunidad, pero que, están inscritos en el título colectivo.

Un problema que demanda atención especial, es el caso de las familias jóvenes que solicitan parcelas individuales de tierra, después de promulgada la Resolución Suprema. Cuando un hombre joven se casa y trata de obtener una parcela de tierra para explotarla por sus propios medios, la tendencia de las comunidades es recurrir a la zona reservada para uso colectivo, lo cual no es permitido por la Ley de la Reforma Agraria.

Otra solución posible se encuentra en los planes de colonización, los cuales contemplan la posibilidad de traslado de campesinos de las zonas extensamente pobladas a las regiones orientales y a las zonas de tierra distribuidas para uso con títulos colectivos. Se lograría una mayor flexibilidad en todas las familias, jóvenes y antiguas, si pudiera organizarse el trabajo colectivo de la tierra. Aparte de otras ventajas, esto facilitaría las tareas de las agencias de colonización que trabajarían con grupos organizados, en lugar de hacerlo con individuos.

La cuestión de los títulos vuelve también a plantearse en el caso de las parcelas destinadas a terrenos escolares; como el Servicio de Reforma Agraria no extiende título colectivo para estas parcelas, con frecuencia gentes de la ciudad empleados del gobierno, han logrado la adjudicación de estos terrenos para su propio beneficio.

Los campesinos se encuentran muy preocupados por estas irregularidades que afectan a las posibilidades de establecimiento de escuelas.

Omissis…

2.1.4 Perspectivas De Colonización Y Sus Problemas

2.1.4.1 Agencias de colonización

El actual patrón demográfico de Bolivia y la disponibilidad de grandes extensiones de tierra prácticamente inexplotadas y deshabitadas, indican que la colonización tendrá un papel preponderante en el desarrollo futuro del país. A

pesar de que actualmente no se tienen informaciones completas sobre las zonas de Oriente que pueden ser económicamente explotadas y de que existen diferencias de opinión sobre la disponibilidad de tierras apropiadas para colonización, parece que hay un acuerdo general en el sentido de que una gran parte de la población que vive actualmente en el Altiplano y Los Valles podría ser trasladada hacia el Este. Por otra parte, la proporción con que se ha desarrollado la colonización durante los últimos años, indica que el programa de transferir gente y de crear nuevas unidades grandes o pequeñas en las Llanuras Orientales, será de lenta ejecución. Para ello se necesitan estudios básicos, grandes capitales y esfuerzos sostenidos de promoción.

No es el propósito de este estudio examinar con detalles este problema. Sin embargo, debido a la estrecha relación que tiene con el programa de la reforma agraria y con su futuro desarrollo, es necesario hacer un breve resumen de la situación actual para derivar sugerencias de acción futura. La colonización en Bolivia está a cargo de varias agencias del gobierno, que actualmente concentran todos los esfuerzos en la zona de Santa Cruz. El Ministerio de Agricultura, a través de su Dirección de Colonización, tiene a su cargo la ejecución de un proyecto de colonización con inmigrantes japoneses e iniciará pronto el traslado de 5 mil familias procedentes de la región de Los Valles. Los dos proyectos cubren un área aproximada de 65 mil hectáreas; pero se estima que, si se resuelven los problemas de comunicaciones, podría llegar a cerca de 100 mil hectáreas. Desde hace pocos años, el Ministerio de Defensa está ejerciendo funciones muy útiles, por medio de la utilización de fuerzas militares, para abrir construcción de nuevos caminos y para abrir tierras al cultivo. Los soldados que participan en estas actividades, al terminar el periodo de servicio militar, tienen prioridad para adquirir tierras ya preparadas y formar nuevas unidades agrícolas. Los grupos militares trabajan en cinco zonas diferentes, con el objetivo de establecer rutas de penetración para la colonización espontánea u organizada. La Corporación Boliviana de Fomento, con la ayuda de unidades militares, tiene a su cargo el desarrollo de tres núcleos de colonización, en un área total de 28.000 hectáreas, de las cuales cerca de la mitad están ya ocupadas por familias de campesinos provenientes del Altiplano y de Los Valles. Acción Andina, de las Naciones Unidas opera una unidad de colonización en Cotoca que cubre aproximadamente 10 mil hectáreas, que serán ampliadas a 38 mil. Esta actividad ha tropezado con diversas dificultades, con el resultado de que el número de familias establecidas es muy reducido.

Es obvio que, a causa de las diversas agencias que hacen el mismo trabajo en zonas diferentes, con escasa conexión entre ellas y con el Servicio de Reforma Agraria, el objetivo inmediato y más importante debe ser la coordinación y programación. La reciente creación del Consejo Nacional de Colonización ha sido un paso importante hacia el logro del mencionado objetivo. Las tareas inmediatas

del nuevo Consejo son la localización de zonas adecuadas y la preparación de planes de producción encuadrados a las necesidades del país. Las Naciones Unidas, especialmente a través de la FAO, cooperan eficazmente en el mejoramiento de la organización de los servicios de gobierno y es probable que puedan financiar, con recursos del Fondo Especial, un estudio de colonización intensiva en un área de unas 300 mil hectáreas, en la región de Santa Cruz. Se proyecta comenzar en 1961 y las actividades tendrán una duración de dos a tres años[42].

Los proyectos de colonización organizada son de reciente ocurrencia en la historia de Bolivia. Los resultados más importantes obtenidos hasta el presente, en materia de colonización, se deben al esfuerzo espontáneo de individuos o grupos aislados, sin alguna ayuda por parte del gobierno o de agencias internacionales. Las dificultades que afrontaron esas pequeñas tentativas explican los abundantes fracasos ocurridos a través de los años y también justifican la creencia común de que los campesinos del Altiplano no pueden soportar las condiciones climáticas de las tierras bajas.

El interés nacional de ampliar las posibilidades de movilización de gente de las zonas muy pobladas a las regiones tropicales y semitropicales, demanda un esfuerzo especial para crear las condiciones favorables para este objetivo, en la forma menos costosa para los colonizadores y para la sociedad. Las experiencias recientes demuestran que las familias del Altiplano pueden adaptarse a la zona tropical en ciertas condiciones y que la cooperación puede ayudar grandemente en el éxito de los programas de colonización. La organización cooperativa debe ser prerrequisito a la migración, puesto que con ello se aportan los siguientes elementos fundamentales de éxito: a) La homogeneidad en el grupo de origen. Sólo familias relacionadas entre sí, cuyos miembros hablen el mismo idioma, gocen de confianza mutua y estén dispuestos a compartir una vida inicial de lucha y de dura adaptación, podrán sobrellevar las dificultades que les esperan en las nuevas tierras; b) Migración gradual. Los cabezas de familia deberán establecerse solos, por unos meses, en la localidad elegida para la colonización, trabajando la tierra para prepararla para el cultivo y tal vez empleando su mano de obra asalariada. Esto les permitirá estar más vinculados al nuevo ambiente, para aceptarlo o rechazarlo en la etapa primaria, evitando así posteriores disturbios en la familia o facilitando la migración final, si lo juzgan adecuado.

En este proceso se requiere una aportación mínima de ayuda social y técnica, que se hace más necesaria en las tentativas de colonización espontánea. Conjuntamente con los proyectos organizados de colonización, es necesario fomentar la iniciativa individual que permite la utilización de la fuerza de trabajo

[42] Dentro del mismo programa, se prestará ayuda a la Facultad de Agronomía de la Universidad de Cochabamba, con el objeto de mejorar las técnicas de enseñanza e intensificar el adiestramiento técnico para la extensión agrícola.

de muchas familias, tanto agrícolas como urbanas, que no tendrían otra oportunidad de empleo en ningún otro lugar del país. Pero es necesario también evitar que los colonizadores espontáneos se trasladen a las tierras que están a su alcance sin capital, sin el indispensable conocimiento técnico mínimo e ignorantes de las posibilidades de comercialización de las cosechas que puedan producir. Es obligación del Estado velar porque los colonizadores tengan acceso a tierras apropiadas y que reciban ayuda técnica, facilidades de crédito y un mínimo de servicios de comunidad. La importancia de la organización cooperativa debe ser enfatizada y se deberá dar prioridad a aquellos que estén dispuestos a practicar este tipo de asociación. También es función del Estado mejorar las comunicaciones y transportes, que son factores de atracción para las personas de espíritu emprendedor y con el entusiasmo necesario para desarrollar los nuevos recursos.

La colonización con inmigrantes puede desempeñar un papel de importancia en esta etapa; pero sus alcances son limitados, pues las condiciones del país no son las más apropiadas para atraer extranjeros. La experiencia en los últimos años ha demostrado, no obstante, que si los inmigrantes llegan con suficiente capital y ayuda técnica (véase el caso de las familias japonesas que contaron con fondos especiales proporcionados por Estados Unidos) pueden aumentar la producción en muy poco tiempo, contribuyendo así a satisfacer las necesidades del país. Los grupos organizados de inmigrantes extranjeros, sólo podrán ser atraídos cuando se hayan llevado a cabo estudios detallados de las zonas por colonizar y cuando haya eficaces vías de comunicación.

2.1.5 Cambios Necesarios Para El Éxito De La Reforma Agraria

2.1.5.1 Tendencias hacia la normalización

Han pasado seis años desde la aprobación de la Ley de Reforma Agraria, y el país parece estar ahora preparado para un examen crítico y objetivo de su aplicación. En los dos seminarios llevados a efecto en octubre de 1959 en las Universidades de Oruro y Cochabamba, se contó con la participación activa (especialmente en Oruro) de profesores y de otros profesionales. Esto constituye indicio evidente de que los funcionarios del Gobierno están dispuestos a discutir en forma libre los alcances y omisiones del trabajo efectuado y que muchas personas calificadas que, hasta ahora se habían mantenido neutrales o en actitud de crítica con respecto al movimiento revolucionario, ahora sienten la necesidad de tomar una parte más activa en el planeamiento de la política económica.

Existen indicios de que, por una parte, el contraste entre las clases sociales es menos agudo que en años anteriores y, por otra, que existe un fuerte deseo por

parte de todos de “normalizar” las relaciones mediante un acercamiento realista en busca de soluciones económicas para los problemas de la agricultura. Estos indicios, a los cuales ya se ha hecho referencia con anterioridad, se refieren principalmente a las relaciones entre la nueva clase de terratenientes, los terratenientes que sufrieron expropiaciones y los servicios del Gobierno. Se debe prestar especial atención a los siguientes hechos: a) algunos grupos de campesinos han pagado ya directamente el valor de la tierra expropiada a los terratenientes, a fin de adquirir plenamente los derechos de propiedad, en lugar de aprovecharse de las ventajas que establece la Ley de Reforma Agraria; b) Los acuerdos de tenencia compartida entre los campesinos que no poseen suficiente tierra arable y los propietarios medianos, vuelven a efectuarse en el Altiplano y Los Valles a pesar de que la Ley de Reforma Agraria prohíbe estos acuerdos; c) En uno de los seminarios sobre Reforma Agraria estuvieron presentes los representantes de los terratenientes afectados y pudieron expresar libremente sus puntos de vista. Si bien dichos puntos de vista indican que no se alcanza a comprender que la reforma agraria no es un proceso reversible, indican también que muchos propietarios “medianos” consideran la tierra no tanto como una fuente de riqueza, sino como un factor de producción que están dispuestos a explotar.

Esta última posición es una consecuencia de la actitud más liberal del Gobierno, en comparación con los primeros años de la Revolución. Las deficiencias en la formulación y desarrollo de la Reforma Agraria son factores responsables, por lo menos en parte, de los pagos directos y de los nuevos convenios de tenencia descritos antes. Es evidente que, si no se eliminan estas deficiencias, la posición de los nuevos propietarios puede deteriorarse.

Si la interpretación de los síntomas expuestos arriba es correcta, la conclusión lógica es que la estructura se encuentra ahora preparada para captar armónicamente los esfuerzos de las instituciones gubernamentales, de las organizaciones campesinas y de los agricultores individuales para reorganizar la producción sobre mejores bases. Los fundamentos de cualquier reorganización deben basarse en el reconocimiento, por parte de todas aquellas personas que trabajan actualmente en mejorar la condición económica del pueblo boliviano, de que la Reforma Agraria es el programa clave y que solamente por medio de su fructuosa realización puede lograrse el perfeccionamiento agrícola. En este sentido, no se hizo gran cosa en los últimos seis años, como se puede comprobar por la distribución de los recursos disponibles. En 1959, las cuatro agencias directamente vinculadas a la reforma agraria y la promoción agrícola en general (Servicio de Reforma Agraria, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Colonización) contaban, en conjunto, con 1 061 empleados, o sea el 1% del número total de empleados públicos. Las inversiones gubernamentales en los últimos tres años han sido insignificantes. Se necesitarán recursos externos para financiar los programas más urgentes de inversiones y para reforzar los servicios

agrícolas. Sin embargo, antes de recurrir al financiamiento extranjero, si ello es posible, sería prudente efectuar una revisión crítica de la actual distribución de los recursos internos, con el objeto principal de eliminar la dispersión de los medios disponibles y canalizar convenientemente los fondos para mejorar la estructura productiva de la agricultura.

En 1960 Bolivia recibió una misión especial bajo un programa conjunto de CEPAL/FAO, compuesta de 16 expertos, con el propósito específico de formular un plan de desarrollo económico nacional y de preparar a las personas encargadas de ejecutar ese plan juntamente con el estudio del financiamiento necesario. Ésta es la mejor contribución que pueden aportar las organizaciones internacionales. En las condiciones críticas en que está Bolivia actualmente, sólo un programa directo y amplio puede producir un impacto efectivo para la recuperación económica. Se presentaran en seguida unas cuantas observaciones relacionadas directamente con el desarrollo de la reforma agraria.

2.1.5.2 Coordinación de los servicios de Gobierno

Cualesquiera sean los medios que se dediquen en el futuro a la ejecución de la Reforma Agraria, es obvio que la actual estructura de organización del Servicio de Reforma Agraria y la coordinación con las otras oficinas del Gobierno, son inadecuadas. El Servicio Nacional de Reforma Agraria, a pesar de que fue creado con miras más elevadas, ha venido actuando como agencia dedicada únicamente a la distribución de tierras, con predominio absorbente en el personal de abogados, en contraste con el limitado número de topógrafos y contadores y con la ausencia de técnicos agrícolas. Muchas de las complejas funciones que debe llevar a cabo una agencia de Reforma Agraria durante el crítico periodo en que se sustituye una estructura productiva antigua por una nueva, están bajo la responsabilidad de otras agencias gubernamentales que, por falta de medios y de coordinación, no toman parte activa en el desarrollo del programa de reforma agraria. Las actividades de Extensión son llevadas a cabo por el SAI; la organización de cooperativas está bajo la responsabilidad de la "Dirección General de Cooperativas", de creación reciente y con un campo de acción que cubre todos los sectores de la economía; la colonización se desarrolla a través de diferentes agencias, ajenas al Servicio de Reforma Agraria; finalmente, una actividad tan importante como es el crédito a la agricultura, está en manos del Banco Agrícola que, en la administración de los fondos del crédito supervisado, toma poco en cuenta las necesidades especiales de las unidades agrícolas nuevas, creadas por la Reforma Agraria.

En los últimos dos años se han tomado medidas para eliminar la falta de coordinación por medio de varios cuerpos colegiados, tales como el "Consejo Nacional de Colonización", el "Consejo Nacional de Cooperativas, el "Consejo Superior de Agricultura" y el propuesto "Consejo Agrícola Técnico Nacional" que

sería la entidad coordinadora en el campo de los servicios de extensión. Estos consejos, compuestos por representantes de varias agencias, directa o indirectamente vinculadas con los asuntos específicos, deberán facilitar (si logran funcionar correctamente) los medios apropiados para evitar la duplicación de las actividades y obtener la coordinación necesaria para cumplir proyectos conjuntos.

Si se está de acuerdo acerca de la afirmación básica de que la Reforma Agraria constituye, por el momento, el programa más importante del país y que del éxito de su ejecución dependen las posibilidades de iniciación de un proceso de desarrollo agrícola continuado, se puede basar la afirmación de que los servicios del Gobierno requieren un cambio básico en su constitución.

A pesar de que la Reforma Agraria afecta a la mayoría de las familias rurales, el Ministerio de Agricultura ha venido desarrollando su trabajo con la idea de que la reforma agraria es tan sólo un factor de disturbios. Existen razones suficientes para sostener el punto de vista de que, en las actuales circunstancias, el Ministerio de Agricultura y el Servicio de Reforma Agraria deberían fusionarse, al menos por un tiempo, debido a la estrecha interrelación entre sus funciones. Pero como esa integración no se hizo desde el principio, es muy poco probable que pueda llevarse a efecto ahora. Por lo tanto, la solución más lógica parece ser la de fomentar una estrecha coordinación entre las dos agencias, dentro del marco de un plan nacional de desarrollo agrícola. Por un determinado número de años por venir, el Ministerio de Agricultura y el SAI deberán adaptar sus servicios a las necesidades del desarrollo agrícola en las zonas en donde la distribución de tierras ha creado un gran número de agricultores pequeños de bajo nivel cultural, sin recursos de capital y sin el necesario conocimiento técnico. El mismo criterio debe aplicarse a los demás servicios públicos que se relacionan con la agricultura. Los planes de desarrollo agrícola deben ser, necesariamente, diferentes para cada una de las tres principales regiones agrícolas del país, en función de las condiciones agronómicas de su estructura social. La comunidad del Altiplano, los pequeños agricultores de Los Valles y los agricultores comerciantes del Oriente, demandan que los servicios de crédito, las técnicas de extensión, la organización cooperativa y otros incentivos destinados a incrementar la productividad agrícola se adapten a sus necesidades y posibilidades.

Si bien se puede llegar a delinear un cuerpo de planeamiento para formular programas específicos de alcance inmediato y a largo plazo para las organizaciones centrales del gobierno, es más difícil percibir los modos y medios de lograr la coordinación apropiada en los planes departamentales y provinciales. Tal vez una solución racional sería organizar un comité coordinador departamental subordinado a uno de carácter nacional. Las funciones del primero serían: a) formulación de planes y proyectos específicos presentados por la agencia o agencias interesadas a sus centrales en La Paz y al Comité Central para su aprobación y financiamiento; b) una vez aprobado el plan, llegar a acuerdos en

detalle y coordinar las tareas de las varias agencias para asegurar que la coordinación en un nivel nacional pueda ser mantenida también en un nivel local; c) discusiones continuas sobre el estado de los diversos proyectos de manera de proponer a adoptar cambios menores; d) intercambio de información del movimiento interno de cada agencia.

Considerando que todas las oficinas gubernamentales tienen ya establecidas oficinas departamentales, los cambios propuestos hasta ahora se refieren, fundamental y únicamente, a la organización y planeamiento de los Comités de coordinación y a un reajuste interno dentro de las agencias con el fin de lograr mayor flexibilidad en sus funciones. Suponiendo que por tales medios se pudiese eliminar la actual dispersión de trabajo y la escasa eficacia resultante y que también se pudiesen incrementar los fondos para inversiones y para el funcionamiento de los servicios de gobierno, la principal medida en el mencionado proceso de reorganización sería la descentralización de los servicios por medio de las oficinas provinciales y de campo.

En el campo se debe asegurar la continua presencia de funcionarios responsables (especialmente trabajadores en extensión, funcionarios de reforma agraria y consejeros de cooperativas), puesto que es en el terreno mismo en donde los agricultores encargados de construir una nueva estructura productiva, necesitan el mayor apoyo y aliento para estimular su trabajo y sus iniciativas. Actualmente sucede que si el campesino necesita obtener sus títulos de propiedad, discutir algún problema especial, pedir consejo técnico, o solicitar crédito, debe dirigirse a la oficina departamental y muy frecuentemente a la oficina central en La Paz. Con una adecuada descentralización y con la movilización y ubicación pertinente del personal, podrían evitarse las largas jomadas del campesino de una oficina a otra, obteniéndose mayor eficacia y mayor prestigio para los servicios del Estado.

Al intentar una organización como la antes esbozada, se confrontarían muchos problemas que no pueden ser abarcados en este estudio. Pueden mencionarse tan sólo los problemas de la falta de personal calificado, de la escasez de medios de transporte y de las diferencias que existen actualmente en la remuneración de los empleados en las diferentes organizaciones. Tal vez el problema de la diferencia en los salarios sería el más fácil de resolver, puesto que ya existe la tendencia de pagar sueldos adecuados en las oficinas recientemente organizadas por el Gobierno. Para llegar a una integración efectiva en los servicios del Gobierno, especialmente en los planos locales, es esencial una revisión de sueldos para abolir las diferencias existentes debidas simplemente a coincidencias, sin base alguna en la calificación personal.

En los medios de transporte, se encuentra que la diferenciación es comparable a la de la estructura de salarios. Sin embargo, en este problema, la solución cree ser más difícil puesto que parece válido el argumento de las personas que poseen

medios de transportes en el sentido de que la dispersión de las unidades disponibles, en lugar de resolver el problema tan sólo reduciría la eficiencia de las agencias sacrificadas. No cabe duda de que es necesario asegurar a estas tareas mayores medios de transporte y se deben hacer tentativas hacia el establecimiento de pools de vehículos, si no al nivel departamental, al menos en cada oficina de campo.

El análisis del problema sobre el personal capacitado, lleva a las siguientes conclusiones:

a) Se necesita personal especializado en las principales oficinas gubernamentales por razones obvias; en las oficinas de campo, por otra parte, es necesario aprovechar al personal menos especializado con miras a elevar gradualmente su calificación por medio de cursos periódicos. El limitado número de funcionarios disponibles sugiere que, al menos en la primera etapa de desarrollo, un personal de funciones múltiples podrá llegar a satisfacer las necesidades básicas de los campesinos. Por ejemplo, los abogados y contadores del Servicio de Reforma Agraria, si se les adiestra en forma apropiada, podrían actuar en el campo como consejeros de las cooperativas, cuyos miembros en su mayoría son analfabetos.

b) Se deben hacer esfuerzos para mejorar el sistema educativo en las facultades de agronomía y escuelas de agricultura, con tres objetivos principales: 1) Acentuar el adiestramiento universitario para contar con más graduados especializados y promover actividades de investigación especialmente en las materias de agricultura, economía y sociología rural; 2) Reforzar las escuelas prácticas de agricultura para que puedan preparar trabajadores de extensión capaces de desarrollar labor efectiva en el nivel de la comunidad y que las escuelas puedan actuar como centros de demostración para técnicas avanzadas de cultivos; 3) utilizar miembros de facultad y maestros de secundaria así como expertos de los servicios gubernamentales para desarrollar cursillos vocacionales para dirigentes agrícolas que puedan ayudar a fomentar los principios de la agricultura moderna y de organización cooperativa.

c) Se deben incorporar a las Facultades de Economía de cada Universidad centros de investigación para ayudar a llenar el vacío existente entre el estudio abstracto que se practica actualmente y el conocimiento de la estructura económica del país, particularmente en el sector agrícola.

Al exponer ideas para la reorganización de los servicios gubernamentales destinados al desarrollo de la Reforma Agraria y a la mejoría de la productividad agrícola del país, se hizo referencia a oficinas departamentales y provinciales. Estos términos se utilizan principalmente para indicar la forma de una descentralización de oficinas gubernamentales y no tienden a sugerir que la subdivisión política del país es la mejor estructura para conseguir los objetivos de desarrollo de los proyectos de administración agrícola. A consecuencia de la gran

diferencia existente entre las regiones agrícolas, hay sobradas razones para sostener que un cuerpo de planeamiento especializado podría funcionar eficazmente para resolver los problemas específicos de cada región. Cada división territorial presenta, a menudo, características de más de una región agrícola. Consecuentemente, un comité "regional" podrá cumplir funciones para diferentes distritos siempre que ellos tengan uniformidad territorial. Las oficinas locales podrían ser después distribuidas, principalmente de acuerdo con la densidad de población y la importancia de los programas. Sin duda alguna, sería necesario sopesar previamente las ventajas que podrían presentarse debido a que las subdivisiones del país no coinciden en lo administrativo y político.

2.1.5.3 Recomendaciones especiales

Los seminarios llevados a cabo en las Universidades de Oruro y Cochabamba, se concluyeron con la aprobación de una serie de recomendaciones sobre problemas específicos, directa o indirectamente, vinculados con el desarrollo de la Ley de Reforma Agraria[43].

En este informe se hace un breve resumen de algunas de las recomendaciones, principalmente aquellas concernientes al proceso de distribución de títulos, el cumplimiento del Decreto Presidencial de expropiación y distribución de tierras, la emisión de bonos del Estado para compensar a los ex propietarios, la actitud del gobierno hacia los acuerdos directos de pago de las tierras, la conveniencia de aumentar la concesión de títulos de propiedad colectiva y las regulaciones concernientes a acuerdos de tenencia.

a) El primer paso para acelerar la distribución de los nuevos títulos de propiedad de tierras es simplificar el procedimiento desde el dictamen de la sentencia por el Juez Rural hasta la Resolución Suprema del Presidente. La única manera de obtener este resultado sin alterar el procedimiento seguido hasta ahora, es evitar que las funciones del Ministerio de Asuntos Campesinos sea meramente una duplicación de las funciones del Servicio de Reforma Agraria. Los funcionarios legales que actualmente se encuentran en el Ministerio de Asuntos Campesinos deberían ser transferidos al Servicio de Reforma Agraria, incrementando de este modo la capacidad de trabajo de esta última dependencia gubernamental.

b) Cuando el Decreto Supremo regresa al Servicio de Reforma Agraria, se plantean una serie de problemas. Primero, si el campesino no está de acuerdo con los límites, particularmente en lo que respecta a las colindancias con otra comunidad, los funcionarios de reforma agraria no tienen poder para hacer

[43] Las propuestas hechas en el Seminario de Oruro fueron publicadas en Páginas Universitarias de octubre de 1959, Universidad Técnica de Oruro, Departamento de Extensión Cultural.

cumplir el Decreto Supremo. El problema se complica por el hecho de que ni la fuerza de policía en sus diversos niveles, ni la justicia ordinaria, por varias razones, entre ellas falta de información y escasez de personal, están en posición de cooperar con el Servicio de Re-forma Agraria, ni defender a los campesinos contra irregularidades o violaciones de los derechos que confiere el título de propiedad de la tierra. Una policía rural que fue creada después de la Revolución se disolvió en 1955 antes de la distribución de títulos. Las autoridades responsables deberán resolver si el problema de hacer cumplir la ley debe recaer sobre una fuerza policial rural creada especialmente para el caso o, de modo más simple, instruyendo y reforzando la policía ordinaria[44]. También se recomendó una definición más precisa de las funciones de los jueces rurales y un mayor cuidado en su selección.

c) Los Bonos del Estado para pagar a los latifundistas expropiados deberían ser emitidos de inmediato; la importancia práctica de los bonos no se debe tanto al valor monetario - que es muy escaso -, como a las implicaciones psicológicas y legales que traen aparejadas. Las cantidades por pagar, por factores inflacionarios así como por el valor mínimo registrado en los catastros, además de la consideración de que llevará algún tiempo emitir todos los bonos, hacen que la emisión no ejerza ninguna presión sobre la circulación monetaria. Desde el punto de vista legal, la emisión de bonos representa la conclusión oficial del proceso de expropiación, así como la prueba de que el Estado ha cumplido con las obligaciones establecidas por ley. A su vez, dará a los campesinos el sentimiento de seguridad que ahora no poseen, como se comprueba por el deseo de ellos de pagar para registrar el título y de este modo estar a salvo en futuras reclamaciones. Al mismo tiempo que el Estado emite los bonos o contrae una obligación de pago de compensación con un propietario individual, deberá también comenzar a cobrar la primera anualidad de los campesinos que han recibido tierras y que disponen para pagarlos de un plazo de veinticinco años.

d) Es de creerse que si se adoptan las medidas señaladas, los pagos directos comenzarán por decrecer y eventualmente desaparecerán. A pesar de que en el Seminario de Oruro se recomendó que los acuerdos directos entre los nuevos terratenientes y los antiguos fueran autorizados por el Servicio de Reforma Agraria, existen varias razones que hacen suponer que a la larga la aprobación gubernamental a tales procedimientos sería contraria a los intereses del campesinado. Desde un punto de vista económico puede ser discutible que el escaso ingreso de los campesinos sea transferido a manos de un pequeño grupo de personas en lugar de dedicarlo a la capitalización de las nuevas empresas agrícolas y a las necesidades de consumo de las familias campesinas. El cumplimiento estricto de la ley, al mismo tiempo que evitaría la transferencia de los ingresos,

[44] Existen informaciones de que a fines de 1960 el servicio de policía rural fue restablecido.

traería aparejado el mismo efecto que los campesinos esperan obtener a través del procedimiento de pago directo.

e) Otra importante opinión contempla la conveniencia de entregar las tierras en forma colectiva en lugar de individual. Sobre este punto de vista existe el consenso general de que la cláusula de la Ley que dice "un mínimo de 10% de la tierra expropiada de cualquier propietario debe distribuirse para el uso cooperativo" debe interpretarse en forma más radical, ampliando el área para uso cooperativo. Varias serían las ventajas que pueden esperarse de tal solución: primero, las tierras arables de las ex haciendas podrán operarse como unidad agroeconómica que se destruye cuando la tierra es dividida individualmente; segundo, se origina una estructura demasiado rígida cuando toda la tierra arable, obtenida por la expropiación, se asigna a los elegidos en una determinada fecha, puesto que ello excluye la posibilidad de obtener tierras de propiedad individual a las familias más jóvenes, excepto a través de subdivisiones de las parcelas individuales; tercero, un título colectivo facilita más la organización cooperativa que un título individual; cuarto, la cantidad de trabajo del Servicio de Reforma Agraria se aliviaría puesto que si bien el número de títulos concedidos sería el mismo, la fijación de linderos sería mucho más sencilla; finalmente, se facilitarían también los servicios de gobierno[45].

f) El problema que debe ser resuelto con criterio flexible es el de los acuerdos de tenencia. El Seminario de Oruro recomendó hacer una distinción entre los contratos de tenencia pagados en efectivo y los contratos de tenencia-compartida, puesto que solamente estos últimos implican una participación activa del terrateniente en el proceso productivo. Se sugirió, por lo tanto, un estricto cumplimiento de la Ley sólo con respecto a los contratos de tenencia pagados en efectivo. Teniendo en cuenta la estructura de la distribución de tierras creada por la Revolución y las limitadas posibilidades de que las agencias del gobierno puedan controlar en forma efectiva los acuerdos de tenencia, se llega a la conclusión práctica de que la diferenciación sugerida por el Seminario es de poco valor práctico. El objetivo fundamental de la política del gobierno, en esta etapa de desarrollo, debe ser asegurar que todos los recursos sean debida y plenamente utilizados y que la posición económica y social de los campesinos se consolide. Los acuerdos de tenencia, de cualquier clase que sean, no solamente sirven para promover el cultivo de toda la tierra disponible que de otra manera no sería menos explotada, sino también contribuyen a aumentar el tamaño de parcelas pequeñas. En muchas zonas, aun dentro de las comunidades indígenas, las tierras apropiadas para ser aradas son escasas y los miembros de la comunidad se ven obligados a recurrir al uso de tierras fuera de los límites de su propiedad. Por otra parte, en las

[45] Se reconoce en todo caso la propiedad individual de las parcelas dedicadas a contrucción de casas.

regiones pobres del Altiplano, de poca productividad, los propietarios medianos no están en posición de pagar los salarios establecidos por ley.

Los acuerdos de tenencia son la única alternativa posible. En tales circunstancias, parecería que colocado el campesino en esta posición, y para evitar que sea explotado por la otra parte interesada, podrían intervenir los sindicatos campesinos y cumplir esta función con mejores resultados que por medio de reglamentos difíciles de hacer acatàr.

Desde el punto de vista de los intereses de la sociedad en general, y como objetivo de corto plazo, es más racional aceptar la estructura de la distribución de tierras resultante de la Ley de Reforma Agraria y tratar de mejorar su capacidad productiva. A medida que se obtengan más recursos y el desarrollo del Oriente rebaje la presión de población ejercida en el Altiplano y Los Valles, será posible resolver gradualmente los demás problemas como, por ejemplo, la determinación de los mejores contratos de tenencia. La definición de cuál es el tamaño más adecuado para las propiedades agrícolas y la ideología que deben tener los acuerdos de tenencia, son probablemente problemas secundarios en un país como Bolivia que, en 1960, se caracteriza por la ausencia del latifundio; pero está dominado por un tipo primitivo de agricultura, a pesar de que dispone de grandes recursos todavía no utilizados.

2.2 Riforma agraria e occupazione

Titolo originale: El impacto de los programas de reforma agraria en la eficiente utilización de la mano de obra agrícola, FAO, “Reunion tecnica sobre formación profesional y empleo en las zonas rurales en relaciòn con la reforma agraria”, Caracas, 30/09-10/10, 1963

2.2.1 Alcance de este documento

En la actualidad se reconoce ampliamente que uno de los factores que explican el progreso relativamente lento de la producción en América Latina, es el grado sumamente bajo de utilización de la mano de obra disponible. Como declara T. Carroll en un documento recien publicado : "Son pocos los países donde la mano de obra agrícola activa trabaja más de 200 días al año y en diversos lugares donde predominan las monoculturas9 el promedio se aproxima más a 100 días al año
"Algunos de los más notables economistas latinoamericanos consideran este problema de subempleo rural, relacionado con el régimen de tenencia, como el factor fundamental que origina el lento progreso de la agricultura v también como la primera línea de ataque en cuanto al subdesarrollo general"(Carroll, 1963). La solución, opina J. Chonchol, sería "encontrar nuevos sistemas de organización social y política para América Latina que, mediante inversiones financieras relativamente pequeñas, permitiesen el uso provechoso de las enormes reservas de

capacidad humanas que en la actualidad se están perdiendo" (Chonchol, 1962). Sería posible llevar a cabo esta empresa sobre la base del sistema agrario actualmente en vigor, el cual beneficia únicamente a una pequeña minoría privilegiada? J. Chonchol responde negativamente, y un número cada vez mayor de economistas comparten su opinión.

Los problemas respecto a los cuales trata este documento pueden definirse de la siguiente manera; la insuficiente utilización de los recursos humanos es un hecho común en los países de América Latina; esta insuficiente utilización está estrechamente relacionada con la estructura agraria actual; con objeto de abordar el problema general del insuficiente desarrollos, en primer lugar deberán utilizarse más provechosamente en la agricultura los recursos humanos disponibles; finalmente, los recursos financieros son escasos, en relación con las masas de trabajadores agrícolas cuyos potenciales de ingreso deben ser elevados» Pero, aunque los recursos financieros fuesen abundantes, es dudoso que la estructura agraria actual permitiese un rápido aumento de producción, junto con un aumento adecuado del promedio de ingresos de los trabajadores rurales, bien se trate de minifundistas, arrendatarios, aparceros, colonos o simples trabajadores sin tierras, Por consiguiente, la conclusión lógica es que la modificación de la estructura agraria constituye un previo requisito para la más eficiente utilización de la mano de obra existente, así como para el proceso general de modernización.

Este documento no trata de determinar el nivel actual de insuficiente utilización de recursos humanos, ni demostrar la forma en que esta situación se ha planteado en tantos países. Se considera, sencillamente, que el problema existe en muchos lugares, y que la utilización más eficiente de la mano de obra no es solamente un objetivo deseable, sino una condición esencial para el desarrollo económico. Sobra esta base se intenta proceder a un análisis del impacto probable de las medidas de reforma agraria, sobre la utilización más eficiente de la mano de obra, teniendo en cuenta la variedad de formas que pueden revestir tales medidas y la diversidad de factores económicos y sociales que intervienen. Además, este documento se limita a aquellos países donde la actividad agrícola se caracteriza por una tecnología primitiva y recursos financieros limitados, y donde ni la tecnología ni los fondos financieros pueden aumentar rápidamente por medios externos.

2.2.2 Utilización eficiente de la mano de obra

Con objeto de eliminar toda duda posible respecto al significado de algunos de los términos utilizados o que han de ser utilizados más adelante, se tratará en primer lugar de aclarar lo que significa la eficiente utilización de la mano de obra agrícola. La eficiencia es, evidentemente, un término relativo, Por ejemplo, determinada mano de obra podrá ser empleada más eficientemente que en la

actualidad si se puede combinar con otros recursos existentes, de tal forma que rinda mayor volumen de producción. Asimismo, se lograría una utilización más eficiente si se pudiese prescindir en parte de la mano de obra, en su utilización actual, sin afectar adversamente el volumen de producción. Es asimismo, necesaria la reorganización de recursos, sí el objeto es el de modificar el nivel de eficiencia; y el movimiento de la mano de obra de una actividad a otra queda justificado únicamente hasta tanto ya no pueda aumentarse el ritmo de producción. Si se considera el capital como constante, se habrá logrado así la utilización de mano de obra "más eficiente".

Pero, si en lugar de limitar el análisis al sector agrícola, consideramos la economía general, aumentará el número de formas de combinar los recursos disponibles y, por consiguiente, será aún posible una eficiencia mayor. Esto nos explica entonces la necesidad de una creciente integración del sector agrícola con los demás sectores de la economía.

Hasta ahora no se ha hecho referencia a la modalidad de distribución del volumen total de producción. Sin embargo, la redistribución de posibilidades y recursos es uno de los poderosos motivos de la política de reforma agraria. Por consiguiente, también se debería tratar de definir la eficiencia en el empleo de la mano de obra disponible en términos de beneficio que repercute en favor de la masa de trabajadores agrícolas, debido al aumento del volumen de producción. Como se ha indicado anteriormente solamente limitamos el concepto de beneficios a la esfera material y hablamos del "potencial de ingresos", sin contar otros tipos de beneficios (sociales, políticos, espirituales), que bien pueden ser tan importantes como los ingresos. Se puede formular de nuevo esta definición, diciendo que se logra una utilización de mano de obra más eficiente cuando el volumen de producción se aumenta y, al mismo tiempo, la mayoría de trabajadores agrícolas obtiene un aumento en su "potencial de ingresos". De dónde procede este aumento en el "potencial de ingresos"? Fundamentalmente procede de una utilización más completa del potencial de mano de obra, es decir, que el promedio de días trabajados durante el año por cada trabajador es en la actualidad mayor del que era, o bien que existe mayor eficiencia en el número de días trabajados. Naturalmente, esto significa que los mayores esfuerzos perciben una remuneración positiva, por pequeña que pueda ser, bien sea en forma de salario (respecto a la mano de obra contratada) bien en forma de un ingreso neto más elevado (en el caso de arrendatarios, aparceros o pequeños propietarios) .

No toda la población trabajadora puede, efectivamente, beneficiarse a raíz de una reforma de la estructura agraria, especialmente en un plazo corto. Ninguna medida de reforma agraria en una zona agrícola superpoblada, caracterizada por un alto grado de subempleo, podrá introducir rápidamente une situación de pleno empleo, si bien podrá disminuir, o por lo menos limitar, la extensión del subempleo. También pudiera suceder que algunos de los trabajadores que

disfrutaban de pleno empleo en la situación anterior se hallarán ahora con menos oportunidades de pleno empleo. No obstante puede considerarse que el potencial de mano de obra está más eficientemente utilizado que anteriormente, si la mayoría de la población disfruta de un nivel más elevado de empleo.

Evidentemente, no interesa aquí el punto de vista del empresario privado que contrata a un determinado número de trabajadores, e intenta sacar el mayor rendimiento posible de los mismos. Es probable, que estos trabajadores tengan pleno empleo, pero su remuneración, probablemente, es muy inferior a su contribución en el producto total y al mismo tiempo gran número de sus compañeros están obligados a vivir en un nivel de mera subsistencia, debido a la falta de empleo y de recursos, especialmente de tierras. Por consiguiente, aunque esta actividad del empresario privado pueda alcanzar un alto grado de eficiencia económica en términos de utilidades, contrasta notablemente con las necesidades de la sociedad en general, que observa que gran parte de su mano de obra está solo parcialmente utilizada y muchas de sus tierras mal empleadas.

2.2.3 Productividad e ingresos de la mano de obra

Como se ha indicado al principio, las condiciones en muchos países de América Latina son tales que la mayoría de la población trabajadora agrícola está empleada en la actualidad únicamente durante una fracción muy pequeña del total de días laborables del año. Como ejemplo, imagínese un caso en que gran número de pequeñas parcelas están a cargo de cultivadores individuales (propietarios, arrendatarios, aparceros, colonos o una combinación de estas formas de tenencia), que aplican técnicas de producción primitivas, debido a la falta de capital y de conocimientos. En tal situación un simple análisis de la organización agrícola existente y de las sucesivas operaciones diarias de cultivo, demostrarán que la mano de obra empleada logra un promedio muy bajo de ingresos, y el bajo producto marginal obtenido significa que se trabaja muchos días para escasos rendimientos. Para el pequeño agricultor, el trabajo es un recurso fije y abundante, la tierra también es fija, pero escasa, y el capital todavía más escaso. Por consiguiente, que puede él hacer sino utilizar tanta mano de obra como le sea posible y de la mejor forma que considere, con objeto de lograr lo mejor que pueda de los escasos recursos de que dispone? Si el beneficio adicionad es extremadamente bajo, todavía agrega algo al producto total y al ingreso de sus tierras que, a menudo, constituyen la única fuente de ingresos de la familia.

Naturalmente, para trabajar más, el agricultor debe tener el incentivo de un beneficio marginal tangible. Por ejemplo, si el producto adicional tiene que ser compartido con el propietario de las tierras, el beneficio marginal para el cultivador será menor, como también lo será el incentivo. Asimismo, un arrendatario o aparcero tendrá el estímulo de invertir mano de obra en trabajos

para mejorar las tierras únicamente cuando esté razonable-mente seguro de que él o su familia lograrán eventualmente los beneficios que tardarán años en producirse.

También puede observarse una discrepancia entre el salario corriente y la productividad marginal y media de la mano de obra. En los sitios donde las grandes haciendas se hallan junto a pequeñas fincas cultivadas por el propietario, y donde se encuentra un mínimo de organización de trabajo, el salario institucional establecido mediante negociación o por disposición de las autoridades públicas, será superior al salario de equilibrio que prevaleceria al no existir ninguna restricción relativa a la demanda y al suministro de mano de obra[46]. Esta situación obliga al empresario, interesado en lograr la máxima utilidad, a contratar únicamente suficiente mano de obra que le garantice un producto marginal no inferior o equivalente al salario pagad. En tales condiciones, el producto marginal y promedio de la mano de obra contratada será más elevado, y a menudo, considerablemente superior a la productividad que se logra en las pequeñas fincas[47].

Esta diferencia entre la productividad de la mano de obra en las explotaciones pequeñas y en las grandes, se cita a menudo en apoyo de la opinión de que únicamente las grandes explotaciones pueden garantizar una mayor eficiencia productiva, lo que, a su vez, permite un ingreso más elevado de la mano de obra» Esta afirmación carece, a menudo, de fundamento con relación a la economía en general. Si la productividad de la mano de obra en las pequeñas fincas es inferior a la que se obtiene en las explotaciones en gran escala, esto no constituye necesariamente una desventaja, siempre que se considere como una fase de transición en un proceso continuo de evolución, durante el cual se adoptan medidas para crear excedentes para el desarrollo de los otros sectores. Además, la opinión de que únicamente las explotaciones en gran escala pueden rendir utilidades y por consiguiente ahorros para inversiones, bien sea en el sector de la agricultura o fuera de ella, a menudo carece de validez práctica, porqué

a) el sistema institucional actual quizás no pueda movilizar tales fondos para inversiones donde más se necesiten y, en su lugar, los fondos se utilicen en gran medida en gastos de lujo;

b) aunque tales utilidades se emplearan para establecer un proceso de desarrollo, sería en este caso completamente a base del ingreso del cual se priva un gran sector de la población agrícola; y mientras tanto estas personas tendrían que subsistir con los mismos mezquinos recursos, o a medida que la población va en aumento quizás con menos medios y, apartadas de las tendencias evolutivas, se

[46] Una interesante exposición teórica de las relaciones entre los salarios institucionales y los salarios de equilibrio, bajo diversas condiciones y etapas de desarrollo, podrá hallarse en Thorbecke 1962.

[47] Para un ejemplo véase: Barbero 1960

hallarían completamente sin preparación para asumir nuevas responsabilidades cuando finalmente se necesita la participación de las mismas.

En resumen, las mejoras lentas pero difundidas en cuanto a la situación del empleo agrícola, y por consiguiente, en los ingresos de gran número de familias, hacen posible no solamente un aumento relativamente inmediato en cuanto a nivel de vida, sino también la movilización gradual de la mano de obra agrícola hacía un sistema más diversificado de desarrollo.

La teoría que se acaba de exponer también es importante en cuanto a las organizaciones cooperativas de producción y otras formas de explotación en común, con o sin el respaldo del Estado que pueda establecerse, con objeto de solucionar el problema de la fragmentación de la tierra, para lograr una utilización mejor de los recursos disponibles y facilitar la introducción de prácticas más adelantadas de producción agrícola. Tales organizaciones no pueden seguir el criterio que sería lógico, respecto a las grandes empresas privadas; y en aquellas situaciones en que otras oportunidades de empleo remunerativo prácticamente no existen, su principal objetivo debe consistir en crear empleo para sus miembros a fin de aumentar sus ingresos personales.

2.2.4 Objetivos des los programas de reforma agraria como medio del desarrollo agricola

A menudo se ha hecho resaltar la multiplicidad de razones y objetivos de los programas de reforma agraria. Las razones, en la mayoría de los casos, están estrechamente relacionados entre sí y quizás sea útil establecer una amplia clasificación a los efectos analíticos. Existen dos tendencias principales de argumento o razonamiento, respecto a la necesidad de las reformas agrarias: en primer lugar, se considera necesaria una modificación rápida del sistema de tenencia, a fin de acelerar el crecimiento de la producción agropecuaria y modernizar la agricultura; en segundo lugar, una revisión a fondo del sistema agrícola se considera como requisito previo para alcanzar la justicia social y lograr una distribución mejor de los derechos y oportunidades en armonía con las aspiraciones corrientes (Carroll 1963). El primer tipo de razonamiento es el que debe subrayarse aquí, no solamente porque va siendo rápidamente aceptado por un número cada vez mayor de gobiernos en los países en vías de desarrollo, sino también porque su aceptación tiene grandes repercusiones respecto a la formulación de objetivos específicos de los programas de reforma agraria y para la coordinación de estos programas, junto con la política y los programas de desarrollo general.

Supongamos que un país decide abordar el problema de la insuficiente utilización de la población laboral agrícola y se propone hacerlo mediante un programa de reforma agraria. Si las medidas para la reforma agraria tienen

seriamente por objeto ser la base de un proceso general de desarrollo, tendrán dos objetivos fundamentales, estrechamente relacionados entre sí:

- la creación de las condiciones necesarias para la plena utilización de la mano de obra agrícola, con la ayuda de los escasos recursos financieros de que pueda disponer;
- la creación de condiciones que conduzcan a la formación del capital mediante esfuerzos adicionales por parte de la población agrícolas así como con la adopción de métodos mejorados que aumentarán los rendimientos.

Para lograr estos objetivos es necesario un análisis minucioso del actual sistema de utilización de la tierra y de las posibilidades de que sea modificado. Es razonable suponer que una mayor utilización de la mano de obra agrícola disponible no se logrará sin importantes cambios en el sistema de utilización de la tierra., puesto que la mala utilización de la tierra y la defectuosa utilización de los recursos humanos son a menudo dos manifestaciones diferentes de un mismo fenómeno. Las grandes explotaciones, con las excepciones que puedan encontrarse en todas partes, y los inseguros sistemas de tenencia, son en realidad la causa fundamental del tipo de agricultura de subsistencia tradicional y del uso extensivo de tierra con una inversión de capital extremadamente baja, por hectárea y por trabajador. Junto con los cambios relativos a la tenencia de la tierra y al tamaño de las fincas, representa un paso igualmente esencial para acelerar la producción agropecuaria, el cultivar productos de mayor valor. Esto puede lograrse mediante una expansión de los cultivos tradicionales escogidos entre las que exigen una inversión elevada de mano de obra por hectárea, así como mediante la introducción de cultivos de más valor, susceptibles de sustituir los productos importados o de producir nuevas fuentes de ingresos en divisas extranjeras. Si bien estas medidas tendrán prioridad en el desarrollo agrícola de muchos países, debe reconocerse que no representan medidas adecuadas a largo plazo. Cuando se disponga de suficientes recursos nacionales de capital y personal especializado para un proceso más duradero de desarrollo agrícola, la productividad de la tierra y de la mano de obra aumentará ulteriormente mediante la mejora de la calidad del capital básico (animales, árboles, fertilidad de la tierra), así como la de los productos agropecuarios. No obstante, conviene recalcar que cuando no se pueden realizar rápidamente tales cambios en tecnología e inversiones de capital, la única forma posible de lograr una utilización mejor de la mano de obra es el dedicarla a cultivos que exijan mayor empleo de mano de obra, lo que a menudo también permitirá una utilización más efectiva de los escasos recursos de capital, tales como en animales de trabajo e instrumentos agrícolas que estén disponibles.

2.2.5 Condiciones que afectan al impacto de los programas de reforma agraria en la eficiente utilización de la mano de obra agrícola

Las medidas que tienen por objeto una utilización más eficiente de la mano de obra agrícola disponible substancialmente, están relacionadas con una nueva redistribución de recursos humanos a tres niveles diferentes[48]:

- entre las zonas agrícolas (lo que implica a menudo operaciones de colonización y recolonización);
- entre las unidades agrícolas (como consecuencia o como medio de cambios de utilización de tierras, relacionados con los cambios de tenencia);
- entre las diversas actividades de cada una de las fincas individuales (debido a cambios en la utilización de la tierra, lo cual incluirá la introducción de nuevos cultivos y ganadería, la expansión de cultivos que exijan mayor inversión de mano de obra y la ejecución de trabajos para mejorar la tierra subsiguientes a la reforma agraria y a las facilidades públicas de algunos servicios fundamentales).

Es evidente que el tamaño y las tendencias de la redistribución de mano de obra dependerá de varios factores, algunos de los cuales bajo el control de los que dictan la política a seguir, y otros no. En un sentido general, se puede afirmar que tres grupos de factores intervienen:

a) las condiciones económicas y sociales del país o de las regiones donde el desarrollo económico exige un cambio de la estructura agraria;

b) el tipo de programa de reforma agraria que se elegirá para hacer frente a los necesarios cambios de la estructura agraria;

c) el tipo y alcance de las medidas complementarias que se introduzcan para apoyar los programas de reforma agraria.

2.2.5.1 Condiciones económicas y sociales

Respecto a las existentes condiciones económicas y sociales de un país o región deben tomarse en cuenta tres grupos de variables para seleccionar el tipo, proceso y alcance de las medidas de reforma agraria.

El primer grupo de variables se refiere a las deficiencias en los sistemas de tenencia. Haciendo referencia únicamente a las manifestaciones cualitativas, los problemas fundamentales que las autoridades competentes debes tratar de resolver, con objeto de lograr una utilización más plena de los recursos de mano de obra y el progreso económico, son de los siguientes tipos:

[48] Obviamente, se hace abstracción aquí de los movimientos de los trabajadores rurales hacia otras ocupaciones no agrícolas, lo que es una condición esencial del desarrollo general al nivel nacional y al nivel regional.

a) una gran concentración de propiedad agrícola ante el aumento de la población rural, que sólo cuenta con escasos recursos para su subsistencia, y de escasa movilidad geográfica y profesional. Esto puede ser descrito en el contexto de América Latina como la combinación latifundia - minifundia, acompañado por la coexistencia de trabajadores sin tierras, pequeños propietarios, arrendatarios, aparceros, etc.
b) Propietarios absentistas y falta de seguridad en los contratos de tenencia.
c) Inseguridad de los títulos de propiedad debido a la falta de levantamientos cabéstrales y de registro de títulos.
d) excesiva fragmentación de las tierras
e) concentración de explotaciones inapropiadas en zonas marginales.

El segundo grupo de variables se refiere a los coeficientes tierra-hombre en las diferentes regiones y a la disponibilidad de la tierra agrícola, bien sea que ya esté utilizada de alguna forma extensiva o que tenga que mejorarse para aliviar la presión de la población en las zonas superpobladas. Tanto las disponibilidades de tierras presentes como las futuras deben ser calculadas teniendo en cuenta las variaciones de la población que depende de la agricultura y el tiempo que pueda ser necesario para hacer que las tierras no utilizadas se conviertan en tierras de cultivo.

El tercer grupo de variables se refiere a las oportunidades presentes y futuras de conseguir empleo ajeno a la agricultura. Dichas oportunidades pueden ser permanentes y por consiguiente capaces de absorber parte de la mano de obra agrícola; de temporada (como es el caso de las industrias de conservas de productos agrícolas alimenticios y las de materias primas) o transitorias, debidas a la demanda de mano de obra para la construcción de carreteras u otros servicios públicos. Los últimos dos tipos de empleo son importantes para facilitar fuentes suplementarias de ingresos las familias rurales. Si bien dichas oportunidades de empleo un su mayoría están fuera del control de los que planificar la reforma agraria, hasta cierto punto pueden ser reguladas por las autoridades competentes que tienen en cuenta toda la gama de medidas que rigen el desarrollo económico de un país o de una región en su conjunto. La consideración fundamental, que al parecer es válida para gran número de países en vías de desarrollo, es que la agricultura debe continuar facilitando empleo a gran parte del potencial de mano de obra. Esta consideración está en armonía con una reducción en términos de porcentaje de la mano de obra agrícola, fenómeno que, según la experiencia de los países más desarrollados, siempre precede a la reducción en números absolutos. Ciertamente, debe desalentarse, en lo posible, el movimiento de la población activa (y de sus correspondientes familias) desde las zonas agrícolas hacia los grandes centros urbanos cuando no puedan facilitar a corto plazo las suficientes

oportunidades de empleo. Las medidas de reforma agraria pueden contribuir mucho para evitar tal desplazamiento de recursos humanos[49.]

2.2.5.2 Tipos de medidas de reforma agraria

La formulación del programa de reforma agraria y su aplicación a las diversas regiones debe tener en cuenta las condiciones económicas y sociales existentes con objeto de hacer frente a los problemas específicos de una manera efectiva. También en este caso quizás pueda también ayudar una amplia clasificación para aclarar los problemas inherentes.

A los efectos de simplificar los problemas, se citarán únicamente cuatro grandes grupos de modificaciones:

a) modificaciones de las disposiciones o de la legislación de la tenencia;
b) redistribución de tierras;
c) colonización
d) consolidación agraria

Existe al parecer gran consenso de opinión de que en las etapas preliminares de desarrollo, la redistribución de tierras es el medio principal para llevar a cabo una política de desarrollo agropecuario. Como declara Thorbecke: "Probablemente durante estas etapas es cuando los más importantes cambios en los fundamentos y la estructura de la economía necesitarán tener lugar, puesto que ninguna fuerza endógena parece que influya en el sentido de la evolución" (Thorbecke, 1962). En este aspecto el retraso económico puede considerarse como un sistema de equilibrio casi estabilizado, y la evolución como un sistema de desequilibrio. Lo que se necesita es introducir un estímulo exógeno que facilite una estructura por la que se llegue a la evolución". Deberán hallarse incentivos para estimular la utilización más completa del potencial existente de mano de obra, tanto para la producción inmediata como para la formación del capital. Asimismo deberán estimularse aquellas medidas que servirán de norma para la distribución de los recursos financieros entre las inversiones y el consumo, de tal forma que mejore el proceso "progresivo" de la formación del capital. El Profesor Raup afirma que "el sistema de tenencia de un país constituye un paso importante para elevar al máximo la formación progresiva del capital en la agricultura y asegurar que los excedentes que rebasen los niveles de subsistencia se vuelvan a invertir en la estructura productiva (Raup). Asimismo debe observarse que el mayor consumo y

[49] Raup. "The Contribution of Land Reforms to Agricultural Development: an Analytical Framework", documento preparado para la Conferencia sobre relaciones entre la agricultura y el desarrolle económico, Universidad de Stanford, noviembre 11-12 de 1960, mimeografiado; véase también E.H, Jacoby, "Agrarian Structures and Land Settlement" documento preparado para la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la aplicación de la ciencia y la tecnología en beneficio de las regiones menos desarrolladas.

mejor nutrición que generalmente sigue a las medidas de redistribución de ingresos entre los campesinos pobres también debe considerarse como una inversión productiva en el factor humano. Sin embargo la experiencia en países tales como México, Egipto e Italia, que han llevado a cabo programas radicales de redistribución de tierras, prueban que se trata de una etapa transitoria.

Pronto, 1a aspiración hacia mejores servicios educativos (lo que representa también otra inversión productiva) y los esfuerzos para mejoras permanentes de la capacidad productiva de las fincas, se convierten en la principal preocupación de los beneficiarios de los programas de reforma agraria. Naturalmente, para cooperar con esta tendencia natural hacia una mayor eficiencia en la utilización de los recursos disponibles (principalmente la mano de obra) y para el proceso progresivo de formación de capital será indispensable determinado número de medios complementarios. Cuando los gobiernos dejen de emplear aunque sea un mínimo de tales medios (quizás sea pertinentes citar el caso de Bolivia) resultan grandes pérdidas en términos del aumento potencial de la producción agrícola y de la utilización potencial de los recursos humanos por no haber fomentado la aplicación de mejores conocimientos técnicos ni el desarrollo de la capacidad de dirección de las masas de campesinos libres ya de la servidumbre.

La redistribución de las tierras incluye una diversidad de medidas, desde el cambio de posición social (los arrendatarios, convertidos en propietarios), hasta la parcelación de las grandes propiedades para establecer unidades trabajadas por la familia y fincas cooperativas o del Estado. En un sentido general, las medidas de colonización pueden considerarse como parte de la redistribución de las tierras; sin embargo, para los efectos prácticos y con objeto de aclarar sus funciones específicas y limitaciones para el desarrollo agrícola, quizás sea conveniente examinarlos por categorías separadas.

En cuanto a los proyectos de redistribución de las tierras y colonización, la extensión de la finca siempre ha sido objeto de mucha discusión. Una de las quejas que a menudo se formulan es la que de las parcelas de reducida extensión son la consecuencia inevitable de las medidas de redistribución resultantes de la alta presión demográfica y del bajo nivel cultural de la mano de obra rural. Esta opinión vanáis allá afirmando en primer lugar que únicamente aquellas unidades en gran escala podrán garantizar la eficiencia productiva necesaria especialmente cuando se trata de la producción de productos de exportación, y en segundo lugar que únicamente los programas de colonización en gran escala pueden acelerar la producción agrícola y liberar al mismo tiempo la presión de la población en las zonas superpobladas. Fácilmente se puede observar la falta de base de las opiniones de esta clase. No se puede negar que las fincas centralmente dirigidas bajo el control del Estado o con la participación del Estado, y hasta las dirigidas privadamente, podrán contar con determinadas ventajas de producción, por lo menos a corto plazo, por ejemplo utilizando eficientemente los limitados recursos

de dirección y administración. No obstante, se duda mucho respecto a lo que constituye la extensión económica de una explotación especialmente cuando el concepto se expresa en términos abstractos sin hacer referencia a las condiciones específicas, sociales y culturales. También debería tenerse debidamente en cuenta el hecho de que en la mayoría de los casos el costo de oportunidad de la mano de obra es casi cero o sea que no hay otros oportunidades de empleo remunerativo para la masa campesina, que los rendimientos de escala adquieren importancia únicamente cuando se trata de agricultura altamente comercializada en que la mano de obra agrícola se ha reducido a una pequeña proporción del total y, finalmente, que el tamaño de la finca no se define de una forma uniforme sino que se rige por la disponibilidad y por los precios reales de los recursos (tierras, mano de obra y capital). Parece que es evidente la necesidad de reajustes graduados, lo que puede demostrarse dada la experiencia de los países más desarrollados.

También abundan los conceptos equívocos en cuanto a la función de la colonización como si en los países que sufren escasez crónica de capital y recursos de dirección pudiesen realizarse milagros en un corto espacio de tiempo mediante la transferencia de grandes masas de trabajadores analfabetos a zonas cuyo medio ambiente difiere notablemente» a los efectos de establecer en nuevas regiones estructuras agrarias eficaces.

El querer presentar la colonización como alternativa de la redistribución de tierras en regiones agrícolas superpobladas con estructuras defectuosas de tenencias es ser injusto tanto en cuanto a las necesidades básicas para el desarrollo agrícola como para las aspiraciones de la población que trabaja para lograr una ganancia inmediata y participar plenamente en el proceso de desarrollo.

En resumen, podemos llegar a la conclusión de que la reforma de la estructura agraria representa una compleja serie de cambios que deben ser observados en un contexto dinámico. La combinación de programas gradualmente aplicados y el reajuste continuo de estos programas de acuerdo con los cambios en las condiciones del conjunto de la estructura económica y social es esencial para el éxito del desarrollo agrícola a largo plazo. También debería ser evidente que si se otorga prioridad a un curso de acción que dé por resultado un pequeño aumento anual del promedio de la productividad de grandes masas de campesinos en lugar de lograr rápidamente una alta productividad en beneficio de reducidos grupos de trabajadores relativamente privilegiados, no significa necesariamente que la población correspondiente quedará condenada a un estado crónico de inferioridad económica y social. Es simplemente una forma lógica de capitalizar la abundancia de mano de obra rural con objeto de romper el círculo vicioso de la pobreza y el estancamiento.

2.2.5.3 La importancia de las medidas complementarlas

En la actualidad no es necesario recalcar la importancia estratégica de lo que se denominan "medidas complementarias", es decir, disposiciones para impartir una educación adecuada, facilitar servicios de extensión agrícola, crédito, mercadeo de los productos, así como para ayudar el fomento de las cooperativas. Sin estas medidas de ayuda, los cambios en la estructura de la tenencia de tierras no rendirán los beneficios esperados y hasta pueden conducir a un fracaso o mayor inquietud social. Por ejemplo no sería razonable esperar, una vez tomada posesión de la tierra y lograr mayor seguridad económica y social, que los campe-sinos analfabetos con escasa capacidad de dirección puedan convertirse en agricultores modernos deseosos de aplicar todas las innovaciones disponibles y de dirigir eficientes empresas cooperativas. Esto resulta imposible si no se cuenta con cierta asistencia y orientación. Cuando no existen las facilidades indicadas anteriormente, la introducción de las mismas puede considerarse como una reforma tan verdadera como el cambio en cuanto a los derechos de propiedad, ya que ambos alteran pro-fundamente el sistema institucional de un país.

Otros cambios estructurales de gran importancia para apoyar los programas de reforma agraria consisten en las inversiones públicas en riegos, revalorización de tierras, industrias para producir fertilizantes y diversos artículos de consumo, así como en servicios sociales, por ejemplo, caminos vecinales, agua y electricidad. Las inversiones en la infraestructura son fundamentales para lograr el aumento de potencial de producción, así como para realizar posibles mejoras relativas a la calidad de la producción. Además, ejecutan las importantes funciones de facilitar más oportunidades de empleo a los trabajadores agrícolas y actúan como medios para capacitar, a fin de adquirir nuevos conocimientos. De esta forma, contribuyen a la mejor utilización de la mano de obra disponible, y a mejorar su calidad. Por lo menos, parte de estos programas de inversiones a menudo pueden llevarse a cabo instituyendo "campos de trabajo" donde los trabajadores perciben una remuneración (en especie o en dinero) inferior al tipo corriente de salarios.

La organización de los servicios catastrales y el sistema de registros de títulos de propiedad que tienen una importancia particular, entre otras funciones, para la organización de sistemas equitativos de impuestos, también pueden considerarse como una forma importante de capital social.

2.2.6 Fases y coordinación. para la aplicación de los programas de reforma agraria

La efectividad de los programas de reforma agraria para lograr los objetivos descritos anteriormente, dependen en último caso de:

a) que la reforma agraria también se considere como instrumento de política económica para contribuir a lograr objetivos generales de desarrollo, dentro de la estructura de una política económica general.
b) el grado de eficiencia del mecanismo de planificación y administración encargado del programa de reforma agraria.
c) el grado de coordinación entre los diversos organismos gubernamentales que se ocupen de otros aspectos del fo-mento agrícola y social.

Las repercusiones de la primera condición han sido suficientemente recalcadas en los anteriores párrafos de este documento; esta sección se limitará a formular breves comentarios respecto a las otras dos condiciones para el éxito de las reformas agrarias.

La planificación minuciosa es sin duda de gran importancia para el debido funcionamiento de los programas de reforma agraria, si bien no es una tarea sencilla. Aquellos que formulan los planes tienen que trabajar dentro de las limitaciones establecidas por las barreras políticas, institucionales y geográficas y, además, deben tratar de prever, en la medida de lo posible, no solamente el impacto directo de las medidas de reforma agraria, sino también los cambios que eventualmente pueden producirse entre tiempo en las condiciones generales económicas y sociales. Únicamente si se efectúan esfuerzos en este sentido, podrá adoptarse un sistema, que sea suficientemente flexible para mantener el control de la situación cuando las condiciones iniciales hayan cambiado.

Debe prestarse especial atención en cuanto a:

a) la selección de programas y proyectos más adecuados para los diversos sectores de actividad;

b) la anticipación de la secuencia y ritmo de las operaciones;

c) las medidas que deben tomarse para reforzar rápidamente o para crear los servicios e instituciones encargados de los programas.

d) la consulta entre todos los organismos interesados para lograr la debida información relativa a sus respectivos planes;

e) el anticipar y disponer los ajustes orgánicos internos que exigen las diferentes fases de aplicación en cuanto a personal calificado, facilidades físicas y posibilidades financieras administrativas. Por ejemplo, en la fase en que se procede al levantamiento catastral, la determinación de los límites de la finca y al asesoramiento técnico simple podrá ocupar gran parte de los recursos del organismo de aplicación, mientras que más tarde, otras actividades, tales como la ayuda a favor de las cooperativas, créditos para la compra de artículos y la formación profesional resultarán funciones más determinantes y exigirán notables cambios en la estructura del organismo encargado de la reforma agraria .

No se ignora que cuanto más exacta sea la fase de planificación más fácil será la aplicación y la coordinación, tanto entre los proyectos como entre los

organismos. La cuestión de 1a coordinación entre los organismos ha sido, en la mayoría de los casos, objeto de gran preocupación de los encargados de formular la política a seguir, como también el lograr un grado razonable de eficiencia al formular decisiones y al realizar las labores después de haberse implantado un programa de reforma agraria.

La importancia de semejante planificación y coordinación minuciosa puede demostrarse haciendo resaltar algunos de los problemas más frecuentes con que se tropieza al dar efectividad a los programas de reforma agraria:

- a menudo resulta inefectivo un programa de redistribución de tierras en cuanto a acelerar la producción agropecuaria, si los beneficiarios permanecen demasiado tiempo sin ayuda y si el registro de título de propiedad se retrasa por incapacidad de las oficinas encargadas de efectuar esta tarea, rápidamente y en su debida forma. El catastro y titulación de adjudicación desempeñan, por consiguiente, un papel esencial en las fases iniciales de todo programa de distribución de tierras.
- Lo mismo puede decirse respecto a la extensión agrícola, aún en aquellos casos donde predomina un tipo de economía de subsistencia y donde debe darse prioridad a la introducción de nuevas cosechas o a la extensión del cultivo de cosechas conocidas a nuevas zonas, sin alterar notablemente los sistemas de producción tradicionales.
- Aunque puede considerarse la organización de cooperativas como perteneciente a la segunda fase, el organismo interesado debe estar dispuesto a abordar este problema en gran escala a su debido tiempo, contando con el necesario personal y con procedimientos que ya han sido sometidos a prueba. Además, esta tarea será más difícil y la organización de formas cooperativas de producción casi imposible, a menos que se tomen determinadas medidas relativas a la planificación física de la finca, a la especialización de producción, a las disposiciones legales respecto a la adjudicación de los títulos de propiedad, la educación etc., durante la fase de planificación y los primeros años de aplicación.
- Podrá tropezarse con grandes dificultades por parte de los agricultores y de los organismos gubernamentales si, debido a la falta de coordinación o imprevisión, no se dispone a su debido tiempo de tales facilidades y servicios como, por ejemplo, los riegos y comunicaciones en los cuales se hizo cuenta en planificar y organizar las nuevas fincas.

3 Un mondo agricolo che si muove

3.1 Il grande balzo dell'agricoltura meridionale negli anni Cinquanta

Titolo originale: "L'evoluzione dell'agricoltura meridionale nel decennio1950-60", in Cassa per il Mezzogiorno, *Dodici anni dopo*, vol.2, Laterza, Bari, 1962, pp. 3-79

3.1.1 Introduzione

Nel decennio trascorso l'agricoltura meridionale è stata oggetto di particolari interventi nel quadro dei programmi per lo sviluppo economico e sociale del Mezzogiorno. Si sono intensificate le attività di bonifica c irrigazione; si sono moltiplicate le strade; è stato inferto un duro colpo alla proprietà assenteista; hanno ricevuto agevolazioni speciali, sia sul piano tecnico sia sul piano economico, un numero considerevole di piccoli imprenditori; sono stati messi a disposizione degli agricoltori in genere somme rilevanti, sotto forma sia di contributi, sia di credito per finanziare opere di miglioramento fondiario e per incrementare il capitale di esercizio; sono sorti, sempre con l'aiuto dello Stato, nuovi impianti di lavorazione dei prodotti agricoli; si sono diffuse largamente le più moderne macchine agricole ed è enormemente aumentato l'uso dei fertilizzanti e degli antiparassitari.

Non vi è dubbio che l'agricoltura meridionale ha conosciuto un decennio di intenso rinnovamento e che a questa ripresa, tanto più evidente in quanto è venuta dopo un periodo di ristagno e di regresso, ha sensibilmente contribuito la collettività. L'entità degli investimenti eseguiti nei vari settori e le rispettive fonti di finanziamento sono sufficientemente documentate dalle pubblicazioni ufficiali e da istituti di ricerca; tuttavia solo recentemente la presentazione al Parlamento della prima relazione del Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno ha dato l'occasione per una ricapitolazione degli sforzi compiuti in particolare in quelle regioni e dei risultati che da tali sforzi sono derivati o debbono ancora attendersi. Detta relazione, e quella che vi ha fatto seguito nel corrente anno, esponendo obiettivamente la situazione, hanno riproposto alla attenzione del Parlamento e

dell'opinione pubblica la questione meridionale, sia dal punto di vista dei fini che lo Stato deve o dovrebbe conseguire, sia dal punto di vista degli strumenti più adeguati a tali fini e dei tempi di esecuzione dei programmi. La discussione ha dato vita ad un'interessante polemica, ripresa da vari articoli di quotidiani e di riviste qualificate, sull'adeguatezza del ritmo di sviluppo dell'economia meridionale nel suo complesso in relazione all'obiettivo di accorciare le distanze dei redditi pro capite tra le due grandi suddivisioni del territorio nazionale (Centro-Nord e Mezzogiorno). L'agricoltura meridionale non poteva non trovarsi al centro della discussione, dal momento che ad essa sono stati destinati nel decennio la gran parte dei finanziamenti pubblici e che da essa deriva una parte importante del prodotto netto del Mezzogiorno, 30% circa, contro il 20% dell'Italia in complesso e il 16% per il solo Centro-Nord.

La polemica non si è certo esaurita, come le recenti discussioni parlamentari delle due relazioni citate hanno confermato, dal momento che le vedute su quella che è stata e dovrebbe essere la politica economica per le zone meridionali sono tutt'altro che concordi. L'analisi di quanto è successo nel passato decennio porta alcuni a concludere che la politica di pre-industrializzazione ha fatto il suo tempo e che occorre una nuova politica di industrializzazione tout court, in cui lo Stato assuma un ruolo diretto e sostanziale in aggiunta agli interventi privati sollecitati da incentivi di vario genere. La stessa analisi porta altri a concludere - e nel coro di questi vi sono anche voci disinteressate - che la industrializzazione del Sud è un programma irreale e irrazionale, la sola soluzione logica essendo quella di concentrare gli sforzi per lo sviluppo industriale in quelle regioni dove esso trova le condizioni più favorevoli e per ragioni naturali e per ragioni storiche, il che d'altra parte comporta che si lasci al Sud la prospettiva di sviluppare ulteriormente le sue possibilità in campo agricolo.Non è obiettivo di questo studio approfondire i termini della polemica e tantomeno pretendere di soppesare la validità delle rispettive posizioni. I recenti dibattiti sulla materia, in Parlamento e fuori di esso, hanno messo in evidenza come la componente politica della questione sia di gran lunga la più importante. Ci sembra tuttavia che l'ulteriore approfondimento del problema stesso, nella ricerca di una politica a vasto respiro con programmi e strumenti conseguenziali agli obiettivi posti, debba per forza di cose percorrere la strada di un'analisi più minuta e più circostanziata - non soltanto per il Mezzogiorno nel suo complesso, com'è stato fatto finora, ma per aree omogenee - dell'evoluzione economica dei singoli settori, delle tendenze che vi si sono inserite di recente, delle prospettive di breve e di lungo periodo. Questa sintetica relazione, strettamente confinata al settore agricolo, vuole dunque essere un avvio, almeno nella sua seconda parte, di questo approfondimento. Se da essa scaturirà un contributo conoscitivo spetterà evidentemente ad altri inserirlo in un discorso più vasto, in cui l'agricoltura e gli altri settori tornino ad essere analizzati come interdipendenti e inseparabili aspetti di un 'unica economia.

Viene qui analizzato in primo luogo l'andamento della produzione agricola nazionale e meridionale, sia in termini reali (quantità prodotte) sia in termini correnti (produzione, mercato dei prodotti agricoli), sia infine in termini di prodotto netto (produzione, mercato dei fattori, mercato dei prodotti agricoli). In secondo luogo si esaminano le differenze dello sviluppo agricolo delle varie province, nel tentativo di individuare le cause fondamentali di tali differenze, attraverso la formulazione e verifica di un modello esplicativo. Si presentano, per finire, alcune considerazioni sulle prospettive di ulteriore sviluppo o di assestamento dell'agricoltura meridionale.

3.1.2 Entità e modo dell'evoluzione

3.1.2.1 Sviluppo della produzione agricola

In termini reali, ottenuti valutando la quantità prodotta nei singoli anni ai prezzi medi del 1954, il valore della produzione lorda vendibile nazionale ha avuto nel periodo 1951-59 un aumento medio annuo del 3%: i valori (perequati) erano rispettivamente 2.730 miliardi nel 1951 e 3.465 miliardi di lire nel 1959. Se si tiene conto che il 1951 può essere considerato come la data che segna definitivamente la fine del periodo della ricostruzione postbellica, ovvero il superamento di livelli produttivi già raggiunti intorno al 1938, si deve ammettere che l'ultimo decennio ha rappresentato un periodo di sviluppo agricolo particolarmente accentuato. Il tasso citato, infatti, non va messo a confronto con il ritmo di accrescimento degli altri settori produttivi, in particolare dell'industria, a meno che non si voglia registrare una volta ancora la inferiorità congenita delle attività primarie rispetto alle secondarie e alle terziarie, ma con il corrispondente tasso di aumento del decennio 1930-40 o del ventennio fra le due guerre mondiali. Le statistiche disponibili mostrano chiaramente che nel periodo 1930-40, nonostante il forte sviluppo demografico, la produzione agricola è cresciuta molto meno rapidamente che nel decennio che ci interessa (circa 1,3% all'anno). Non è forse inopportuno sottolineare la corrispondenza tra il lento sviluppo agricolo, la pressoché stazionaria produzione industriale e la costante diminuzione del commercio con l'estero nel decennio prebellico.

Vediamo ora qual è stato il contributo dell'agricoltura meridionale. Tra il 1951 ed il 1959 il volume della produzione agricola dell'Italia meridionale ed insulare è aumentato ad un ritmo leggermente inferiore a quello dell'Italia centro-settentrionale. I coefficienti tendenziali sono rispettivamente 2,5 e 3,1[50]. Di

[50] I tassi di sviluppo ed i coefficienti tendenziali variano naturalmente a seconda del numero di anni che si prendono in considerazione. Limitare l'analisi al periodo 1951-59 significa probabilmente sottovalutare

conseguenza il contributo delle regioni del Mezzogiorno al volume (ma non al valore) della produzione agricola nazionale è leggermente diminuito: dal 34% nel 1951, al 32,7% nel 1959[51]. Anche ammettendo che per la grossolanità dei calcoli si debba considerare con cautela il risultato del confronto e pur concedendo, in via di ipotesi, che la posizione del Sud sia approssimata per difetto, si può concludere che, nel migliore dei casi, il peso della produzione agricola del Mezzogiorno nel contesto nazionale è rimasto all'incirca invariato. È evidente che il risultato di questo confronto, sulla base delle statistiche ufficiali, potrebbe essere considerato come una prova del fallimento della politica meridionalistica. Abbiamo ritenuto opportuno richiamarlo in modo esplicito per poter dimostrare, in seguito, come ad un'analisi obiettiva una simile conclusione non possa reggere. Vedremo infatti come il giudizio si modifichi quando si introduca nell'analisi anche la variazione dei prezzi, dei prodotti e dei fattori.

3.1.2.2 Ragioni dello sviluppo

A che cosa si deve sostanzialmente l'aumento della produzione agricola del decennio trascorso, in che modo si è venuta modificando la sua composizione, quanto di essa è stato consumato all'interno e quanto di essa è stato invece esportato? È anzitutto opportuno ricordare che un forte stimolo all'aumento della produzione è derivato dall'incremento della domanda finale dei prodotti alimentari ed affini (valutabile, in termini correnti e per il periodo 1951-59, intorno al 5,2% annuo), conseguenza a sua volta del pronunciato aumento dei redditi *pro capite* (+ 6,3% annuo) e degli intensificati rapporti commerciali con gli altri paesi[52]. Se l'attività agricola ha trovato dal lato della domanda uno stimolo alla sua espansione, non sono certo mancati stimoli di rilevante incidenza, in gran parte indotti da interventi pubblici o legati alle stesse modificazioni strutturali in atto nell'economia italiana, anche dal lato dell'offerta. Da questo punto di vista è fuor di dubbio che le ragioni dello sviluppo debbano ricercarsi nella contemporanea azione di tre forze: il progresso tecnologico, la massa di lavoro disponibile ed in buona parte solo parzialmente utilizzata, gli investimenti di capitale. L'agricoltura italiana, uscita dall'isolamento prebellico, già negli anni

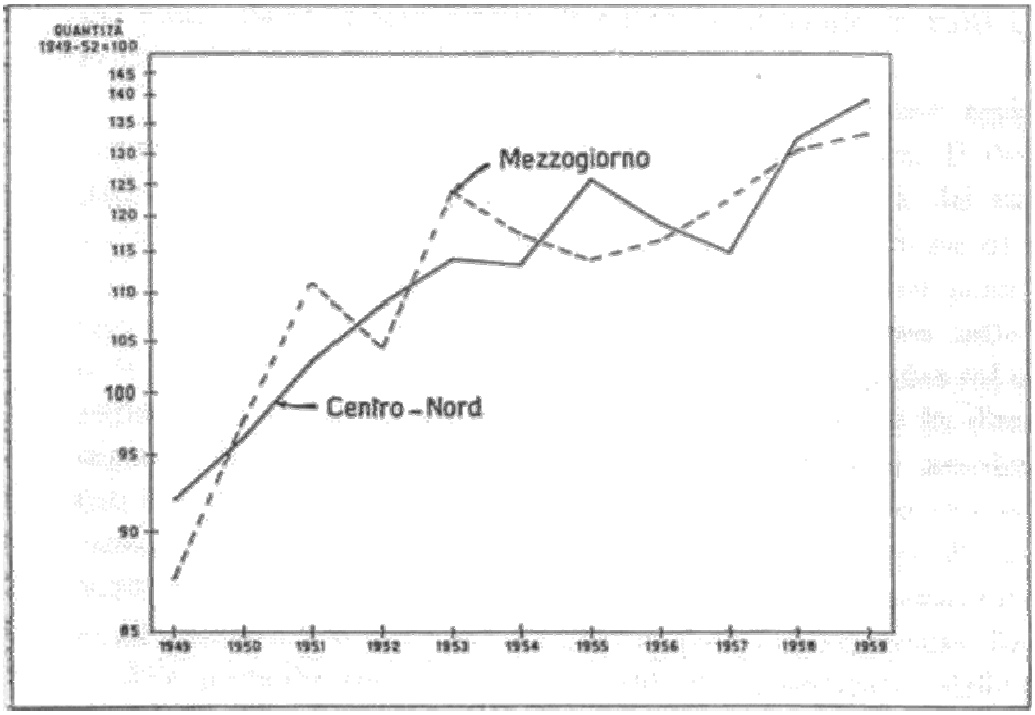
leggermente il tasso di sviluppo della produzione agricola meridionale. Ne deriva che le stime surriferite riflettono soprattutto la direzione e l'ordine di grandezza dei fenomeni, ma non possono avere pretese di esattezza assoluta.

[51] Le percentuali sono calcolate sui valori perequati (a prezzi del 1954) citati in precedenza.

[52] È necessario ricordare che, essendo i consumi valutati ai prezzi al minuto, il tasso citato riflette anche le variazioni verificatesi nel costo di trasformazione e distribuzione dei prodotti. L'elasticità, rispetto al reddito, della domanda di servizi incorporati nei prodotti è infatti più elevata che non la elasticità della domanda di prodotti all'origine. Dal 1953 al 1959, secondo le stime dell' INEA, il valore dell'offerta all'origine di prodotti agricolo-alimentari è aumentato del 24%, il valore aggiunto delle industrie trasformatrici del 35%, il costo di distribuzione dei prodotti naturali e trasformati del 51%. (INEA 1960, p. 243.)

dello sforzo ricostruttivo aveva potuto attingere, sia pure in misura limitata a motivdella scarsità di capitali, della scarsa efficienza organizzativa dell'amministrazione pubblica e dei difficili rapporti con l'estero, alla riserva di progresso tecnologico che si era venuta formando soprattutto negli Stati Uniti e che si rendeva gradualmente disponibile a tutti i paesi. Con una maggiore presa di coscienza dei problemi dello sviluppo economico generale ed agricolo che si concentrava nelle ben note variazioni istituzionali (Cassa per il Mezzogiorno, Enti di riforma fondiaria, Fondo di rotazione, Legge della Montagna, ecc.) e nella politica di liberazione degli scambi, l'accesso a tale riserva di progresso tecnologico diventava più facile e si faceva via via più intenso. Motorizzazione, concimi chimici, antiparassitari sempre più efficaci, sementi elette, bestiame di pregio e mangimi sono state le forme attraverso le quali il progresso tecnologico è entrato nell'attività agricola del nostro paese, a somiglianza di quanto è avvenuto in tutti i paesi sviluppati e sta avvenendo nei paesi in via di sviluppo (Fig. 3.1).

Fig. 3.1 - Indice della produzione lorda vendibile agricola, in termini reali (1949-52 = 100), nel Centro-Nord e nel Mezzogiorno.



Fonte: ISTAT

Un altro stimolo alla intensificazione della produzione agricola è derivato dalla forte pressione demografica in agricoltura. Il decennio prebellico aveva visto

aumentare sensibilmente, a causa del ristagno industriale, della diminuita emigrazione e del crescente flusso di nuove leve di lavoro, la massa dei disoccupati. La situazione non poteva non aggravarsi ulteriormente nel dopoguerra con l'immissione nelle forze di lavoro dei nati durante il periodo della politica demografica del cessato regime, con la mutilata potenza produttiva del paese e la diminuita capacità di acquisto dei suoi abitanti. Le possibilità di assorbimento dell'industria erano limitatissime all'inizio del decennio che ci interessa, poiché la maggior parte degli impianti disponeva di capacità inutilizzata e spesso di un carico di manodopera sproporzionato rispetto ai più moderni processi produttivi che si venivano imponendo. Era inevitabile, pertanto, che una parte rilevante dei disoccupati e delle nuove leve di lavoro di estrazione rurale premesse sull'agricoltura e ne condizionasse la direzione ed il tipo delle modificazioni strutturali e, conseguentemente, le linee dello sviluppo. All'inizio di tale periodo, di fronte alla scarsità di risorse capitali e di mezzi tecnici, l'ideale dei pianificatori continuava ad essere l'agricoltura di tipo contadino con la famiglia insediata sul fondo, dedicata a migliorare la capacità produttiva dei terreni, a valorizzare al massimo le risorse naturali, in altre parole a capitalizzare il proprio lavoro, sovrabbondante rispetto alle necessità di un esercizio normale dell'azienda, ma senza alternative d'impiego. Ed in realtà nelle zone di vecchia agricoltura contadina per l'imprenditore e per la sua famiglia la sola alternativa possibile era quella di valorizzare al massimo l'unica risorsa abbondante: il lavoro. Che la situazione fosse solo in apparenza diversa nelle zone caratterizzate da imprese capitalistiche con conduzione a salariati e compartecipanti, lo dimostra la persistenza di quella istituzione nota come "imponibile di mano d'opera", rimasta in vigore fino al 1958, e la difficoltà di penetrazione della meccanizzazione agricola, specie in relazione a certe operazioni colturali, come la mietitura e la fienagione, in alcune regioni italiane particolarmente afflitte dal problema del bracciantato.

Nella nuova situazione politica che si era venuta configurando, era logico che i tentativi per attenuare la sproporzione tra popolazione attiva e risorse, sentita del resto non solo in agricoltura, seguissero le linee di minor resistenza e si concretassero, da un lato, in alcuni interventi di tipo radicale, come la riforma agraria, intesa a modificare la struttura fondiaria e la distribuzione delle risorse in alcune regioni e, dall'altro lato, in una intensificazione delle opere pubbliche aventi il fine immediato di dar sollievo alla disoccupazione ed il fine più duraturo di modificare la piattaforma ambientale, cioè di creare infrastrutture. Parallelamente alle opere pubbliche, data la situazione demografica delle campagne, venivano incoraggiate, attraverso una varietà di agevolazioni, le opere di trasformazione fondiaria.

3.1.2.3 Investimenti e progresso tecnologico

Gli investimenti in opere pubbliche di bonifica e in opere di trasformazione fondiaria hanno avuto quindi la funzione di valorizzare risorse naturali latenti, perseguendo da un lato l'allargamento dell'area di nuova agricoltura, dall'altro la intensificazione della produzione nelle terre di vecchia agricoltura; infine una parte degli investimenti è stata destinata ad opere di difesa mediante lavori di sistemazione montana e di rimboschimento. Gli investimenti hanno interessato quasi tutte le regioni, sebbene nel Mezzogiorno le opere di bonifica abbiano assunto spesso significati e scopi più ampi, quale la creazione di una rete infrastrutturale, ritenuta indispensabile per l'inizio della industrializzazione e in generale per consentire una maggiore differenziazione delle attività, laddove l'indirizzo era - ed in parte non trascurabile è tuttora - esclusivamente agricolo; in definitiva, per avviare un sostenuto processo di sviluppo economico.

L'istituzione della Cassa per il Mezzogiorno, chiamata a concretare in interventi programmati questa politica, ha portato quindi ad una sostanziale concentrazione degli investimenti nelle regioni meridionali ed insulari. Gli investimenti pubblici e privati finanziati dalla Cassa nel periodo 1951-59 sono stati destinati infatti per oltre il 58% al settore agricolo inteso in senso lato (bonifiche, bacini montani, miglioramenti fondiari, riforma agraria), per un totale di oltre 800 miliardi di lire[53]. Tenuto conto anche degli interventi degli altri rami dell'Amministrazione (Ministero dell'Agricoltura, Regioni autonome, Ministero del Lavoro) e delle iniziative private con e senza contributi e crediti agevolati - all'iniziativa strettamente privata si deve, in particolare, la forte espansione delle colture arboree - gli investimenti complessivi per il periodo 1950-1959 ammontano a 1.100 miliardi di lire nel Mezzogiorno contro 900 miliardi di lire nel Centro-Nord. In termini di investimento per ettaro di superficie agrario-forestale detti valori corrispondono a 108.000 lire nel Mezzogiorno ed a 51.000 lire nel Centro-Nord; in termini di investimento per lavoratore occupato addetto all'agricoltura essi equivalgono rispettivamente a 376.000 ed a 254.000 lire[54].

Si tratta indubbiamente di investimenti complessivi e per ettaro cospicui, soprattutto se si tiene conto del fatto che nella superficie presa in considerazione sono compresi terreni forestali ed agrari di scarso valore economico e che per una parte di tali superfici gli interventi sono stati di modesta entità. Ma dal confronto tra investimenti e lavoratori balza in tutta evidenza la enorme sproporzione tra risorse umane e risorse capitali. Il confronto è ancor più significativo se si tiene conto che le cifre sopra riferite riguardano investimenti lordi, di cui quindi solo

[53] Cfr. INEA, op. cit., p. 382.

[54] I rapporti sono stati calcolati dividendo la somma degli investimenti per la consistenza media dei lavoratori agricoli occupati nel periodo 1954-59, desunta dai risultati delle indagini sulle forze di lavoro; per detto periodo la consistenza media è di 2.925.000 lavoratori nel Mezzogiorno e di 3.550.000 lavoratori nel Centro-Nord.

una parte, anche se importante, si è effettivamente sommata allo stock di capitale fisso esistente all'inizio del periodo.[55]

In un'economia che si trovi all'inizio della fase di transizione da una situazione di sussistenza ad una situazione di stretti rapporti con il mercato, il progresso tecnologico, pur non essendo questa una sua caratteristica essenziale, si accompagna inevitabilmente ad un incremento delle risorse capitali. Non si tratta solo di sostituire la forza animale con la forza meccanica, il bestiame primitivo con bestiame di pregio, un tipo di concime con un altro, la semente degenerata con la semente eletta, ecc., ma si tratta anche di elevarne la quantità per unità di superficie e per lavoratore. È ciò che è avvenuto, nel decennio che stiamo esaminando, nell'agricoltura italiana ed in particolare in quella del Mezzogiorno. In proposito può essere interessante rilevare che la potenza meccanica disponibile per il complesso dell'agricoltura italiana è passata da 3,8 milioni di CV nel 1952 a 10,2 milioni di CV nel 1959; se il progresso relativo è stato leggermente più spinto nel Mezzogiorno, tuttavia, in termini assoluti, è stato il Nord ad accrescere la propria potenza meccanica in misura sostanziale (Tab. 3.1)[56].

Tab. 3.1 - Potenza meccanica disponibile

Ripartizioni geografiche	In complesso (migliaia CV)			Per lavoratore (CV)		
	1952	1959	Indice (1952 = 100)	1952	1959	Indice (1952 = 100)
Centro-Nord . .	3.120	8.120	260	0,77	2,46	319
Mezzogiorno . .	682	2.107	309	0,22	0,73	332
Italia . . .	3.802	10.227	269	0,53	1,65	311

Nonostante i progressi compiuti i lavoratori agricoli del Mezzogiorno si trovano quindi in evidenti condizioni di inferiorità rispetto a quelli del Nord[57]. A

[55] L'influenza degli investimenti fissi sullo sviluppo della produzione agricola, in concomitanza con altri fattori, è oggetto di analisi dettagliata, a base provinciale, nella seconda parte di questo saggio.

[56] Nella tabella 4.1.la potenza disponibile si riferisce ai motori di qualsiasi specie, compresi gli elettrici, destinati ad usi agricoli. I lavoratori occupati sono stati stimati estrapolando i dati delle indagini sulle forze di lavoro dal 1954 al 1959. Per il 1950 si ottengono con questo metodo 7,3 milioni di "occupati". Il termine "occupati" deve essere inteso nell'accezione metodologica propria delle indagini sulle forze di lavoro. Ai nostri fini detta stima vuol soltanto consentire un grossolano confronto tra 1950 e 1959. I rapporti messi in evidenza dalla tabella non sarebbero alterati sostanzialmente, anche se la stima degli occupati fosse affetta da un largo margine di errore.

[57] La situazione schematizzata dai dati della tabella può essere tradotta in un'immagine meno precisa ma forse più suggestiva: esprimendo in via ipotetica la potenza disponibile in termini di una trattrice di largo impiego/ ad esempio da 25 CV, si ha che nel 1959 nel Centro-Nord il rapporto era di una trattrice per 10 lavoratori, mentre nel Mezzogiorno il rapporto era di una trattrice per 34 lavoratori. Qualora si tenesse conto anche della forza motrice sviluppata dagli animali da lavoro la posizione del lavoratore del Centro-Nord,

vantaggio del Mezzogiorno va aggiunto, tuttavia, che se la potenza si è raddoppiata nel decennio, l'impiego dei carburanti, e quindi il grado di utilizzazione della potenza motrice, si è triplicato.

Anche per quanto riguarda l'impiego dei concimi il progresso compiuto è senz'altro considerevole. L'impiego di elementi fertilizzanti per il territorio nazionale, tra il 1951 ed il 1959, è passato da 29 a 49 kg per ettaro di superficie concimabile, con i seguenti aumenti nelle due grandi circoscrizioni: Centro-Nord, da 42,7 a 61,4 kg; Mezzogiorno, da 19,7 a 37,8 kg.

3.1.2.4 Consistenza dei lavoratori agricoli e loro grado di occupazione

Si tratta ora di vedere in quale misura ed in quale direzione sia variata la massa dei lavoratori agricoli in concomitanza con il progresso tecnologico dì cui sono stati esaminati due aspetti sostanziali, la meccanizzazione e la concimazione, e con la esecuzione degli investimenti per opere di bonifica c di trasformazione fondiaria.

Le varie indagini sulle forze di lavoro hanno chiaramente documentato lo spostamento, che è avvenuto e che è tuttora in corso, dei lavoratori agricoli verso altre attività. Il censimento della popolazione del 1951 aveva messo in evidenza che ancora il 42,5% della popolazione attiva era dedita all'agricoltura; oggi si stima che il rapporto sia sceso intorno al 33%. Le forze di lavoro agricole (e la popolazione attiva agricola) hanno subito una diminuzione annua valutabile intorno al 2%. Si stima che la popolazione attiva agricola fosse all'incirca di 7.200.000 unità circa nel 1960 e che le forze di lavoro occupate in agricoltura contassero alla stessa data 6.250.000 unità.

La diminuzione non ha tuttavia interessato in ugual modo le due circoscrizioni che stiamo esaminando : nel Centro-Nord la diminuzione delle forze di lavoro agricole è stata molto più rapida che nel Mezzo-giorno; il coefficiente tendenziale è stato di 2,8% nella prima circoscrizione e di 0,5% nella seconda (Grafico 2)[58]. Evidentemente lo sviluppo industriale del Nord, che si è valso in larga misura anche della manodopera del Sud, ha richiamato in primo luogo la manodopera esuberante delle campagne settentrionali. Si valuta che la migrazione dal Sud al Nord, in gran parte di provenienza agricola, sia stata nel decennio di circa 90.000 unità annue. La mobilità dei meridionali è aumentata sensibilmente solo negli ultimi anni, grazie anche all'attenuazione della rigidità delle leggi contro l'urbanesimo, ma non vi è dubbio che è stato molto più facile lo spostamento all'interno dello stesso Nord tra regioni con diverso grado di sviluppo economico; spostamenti che interessano persone che hanno raggiunto livelli culturali e che si

sotto questo aspetto, sarebbe ancora più favorevole dal momento che il 90% dei bovini è posseduto dalle aziende di quelle regioni.

[58] Stimato sulla base dei risultati delle indagini ISTAT sulle forze di lavoro 1954-1960

trovano in possesso di una quantità di risorse monetarie sempre superiori a quelli delle famiglie agricole meridionali.

La diminuzione della consistenza dei lavoratori agricoli non porta necessariamente alla conclusione che sia diminuito in agricoltura l'impiego di lavoro. Di fronte alla situazione demografica che abbiamo descritto in precedenza, il forte impulso della meccanizzazione non ha avuto ovunque rispetto al lavoro un effetto sostitutivo. Al contrario i cosiddetti effetti di scala, cioè di espansione proporzionale dell'impiego di tutti i fattori, hanno prevalso sugli effetti sostitutivi[59].

Gli investimenti fondiari, la meccanizzazione, le altre innovazioni tecniche già richiamate hanno consentito alle forze di lavoro agricolo di accelerare quel processo di intensificazione produttiva, che data dal secolo scorso e che ha le sue radici storiche nel costante accrescimento della pressione demografica e nel ritardato sviluppo industriale del paese.

Se e in quale misura la massa di giornate lavorative dedicate all'agricoltura sia attualmente più elevata rispetto alla situazione all'inizio del decennio, non è cosa agevole da dimostrare, data la non comparabilità e la frammentarietà dei dati a disposizione.

Un'ipotesi ragionevole e forse non lontana dalla verità consiste nella supposizione che l'impiego di giornate lavorative per ettaro sia rimasto praticamente invariato tra l'inizio e la fine del decennio, o che tutt'al più abbia subito solo una leggera diminuzione, per l'effetto compensatorio di movimenti tendenti ora all'aumento ora alla diminuzione del grado di attività nelle varie regioni del paese. Essendo diminuita sicuramente nello stesso periodo la consistenza delle forze di lavoro agricole, il grado d'impiego dei lavoratori avrebbe registrato quindi un aumento abbastanza marcato.

Le informazioni fornite dalle indagini trimestrali sulle forze di lavoro degli ultimi due anni consentono di stimare in circa 1,4 miliardi di giornate-uomo l'impiego complessivo di lavoro per annata agraria, pari a circa 68 giornate per ettaro di superficie agraria. Il grado d'impiego dei lavoratori varierebbe da 225 giornate per i lavoratori dipendenti a 260 giornate per i coadiuvanti[60]. Pur essendo

[59] L'osservazione vale evidentemente per il complesso dell'agricoltura soltanto, in quanto il movimento verso l'intensificazione non ha interessato tutti i territori e tutte le colture nella stessa misura; è certamente diminuito l'impiego unitario di lavoro nella coltura del grano in quelle zone dove l'introduzione della meccanizzazione ha effettivamente sovvertito la tecnica produttiva e dove la minore disponibilità di lavoro ha fatto cadere in disuso certe pratiche del passato; ma contemporaneamente è aumentato il bestiame da reddito e sono state adottate colture -erbacee ed arboree intensive. Molto probabilmente è diminuita la sproporzione che esisteva nel periodo postbellico fra l'impiego di lavoro nella grande azienda estensiva e la disponibilità, eccessiva, di lavoro delle imprese familiari, le cui unità produttive erano appunto costrette all'inoperosità o, di fronte all'alternativa dell'inoperosità e nelle condizioni ben note di ignoranza tecnica e di assenza di capitali, alla esecuzione di pratiche colturali tradizionali, di produttività pressoché nulla.

[60] II grado d'impiego dei lavoratori coadiuvanti, essendo la stima delle giornate lavorative basata sulla dichiarazione degli intervistati, deve essere preso con una certa cautela poiché certamente include quelle ore

le stime, ad eccezione del grado d'impiego dei lavoratori dipendenti, approssimate per eccesso, non vi è dubbio che esse denunciano una situazione molto più favorevole di quanto non fosse intorno al 1950.

La diminuzione della disoccupazione agricola e l'evoluzione dei salari agricoli, che rivela un indice di rivalutazione nettamente più accentuato dei salari per operai dell'industria, dei trasporti o del commercio ci sembrano una conferma indiretta della nostra ipotesi[61] (Figg. 3.2 e 3.3).

Ai fini del nostro ragionamento non è, comunque, tanto importante accertare con sicurezza l'esistenza e l'entità dei miglioramenti avvenuti nel grado

che, anche quando non siano inoperose, sono praticamente improduttive; la stima riflette cioè quel particolare stato, tipico ma non esclusivo dei lavoratori agricoli, diverso dalla piena occupazione e dalla disoccupazione palese, che va sotto il nome di sottoccupazione. L'osservazione vale anche per i lavoratori in proprio, cui, in mancanza di una rilevazione specifica, abbiano attribuito lo stesso grado d'impiego dei coadiuvanti per ottenere il volume complessivo di giornate lavorative.

La distribuzione dei lavoratori agricoli quale risulta dalla media dalle indagini trimestrali sulle forze di lavoro dall'ottobre 1958 al luglio 1960, è riportata nel prospetto seguente:

Categoria	1958 - 59		1959 - 1960	
	migliaia	%	migliaia	%
Forze di lavoro in condizione professionali (a)	6.342	100	6362	100
Lavoratori indipendenti (b)	2.318	36,5	2.323	36,5
Lavoratori dipendenti (c).	1753	27,6	1.855	29,2
Lavoratori coadiuvanti	2.271	35,8	2.184	34,3
Popolazione non appartenente alle forze di lavoro con attività lavorativa occasionale	869	--	613	--

(a) Media delle rilevazioni da ottobre a luglio; comprende occupati e disoccupati
(b) Imprenditori, liberi professionisti e lavoratori in proprio
(c) Inclusi dirigenti ed impiegati
Fonte: ISTAT, "Annuario di statistiche del lavoro", 1959 e 1960

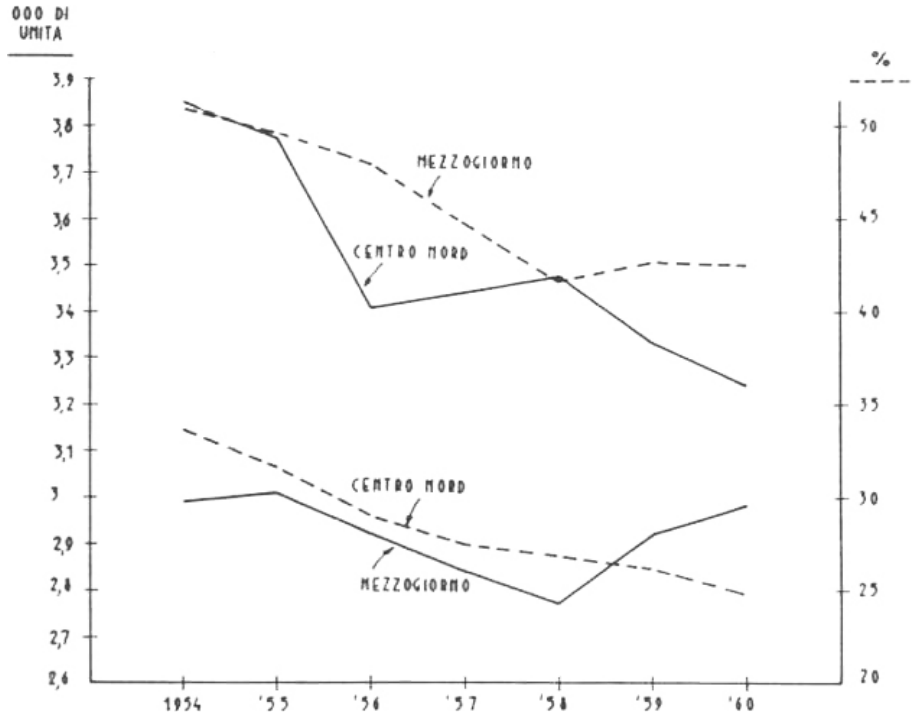
La ripartizione fra Centro – Nord e Mezzogiorno può essere fatta solo per le forze di lavoro occupate; nel 1959 – 1960 la situazione era la seguente:

Categoria	Centro - Nord		Mezzogiorno	
	migliaia	%	migliaia	%
Forze di lavoro occupate	3.266	100	2.993	100
Lavoratori indipendenti (b)	1.303	39,9	1.017	34,0
Lavoratori dipendenti (c)	634	19,4	1.123	37,5
Lavoratori coadiuvanti	1.329	40,7	853	28,5

[61] La rivalutazione interessa in modo particolare il lavoro prestato da donne e ragazzi, il cui indice dei salari percepiti (base 1938 = 1) risulta nel 1958 rispettivamente di 118 e 108 contro un indice di 88 (esclusi gli assegni familiari) per i salari percepiti dagli uomini. A titolo indicativo si riportano nel prospetto seguente le paghe giornaliere dei lavoratori avventizi per alcune province scelte fra quelle che si distinguevano per avere all'inizio del periodo le paghe più basse o più alte, nel Centro-Nord e nel Mezzogiorno rispettivamente.

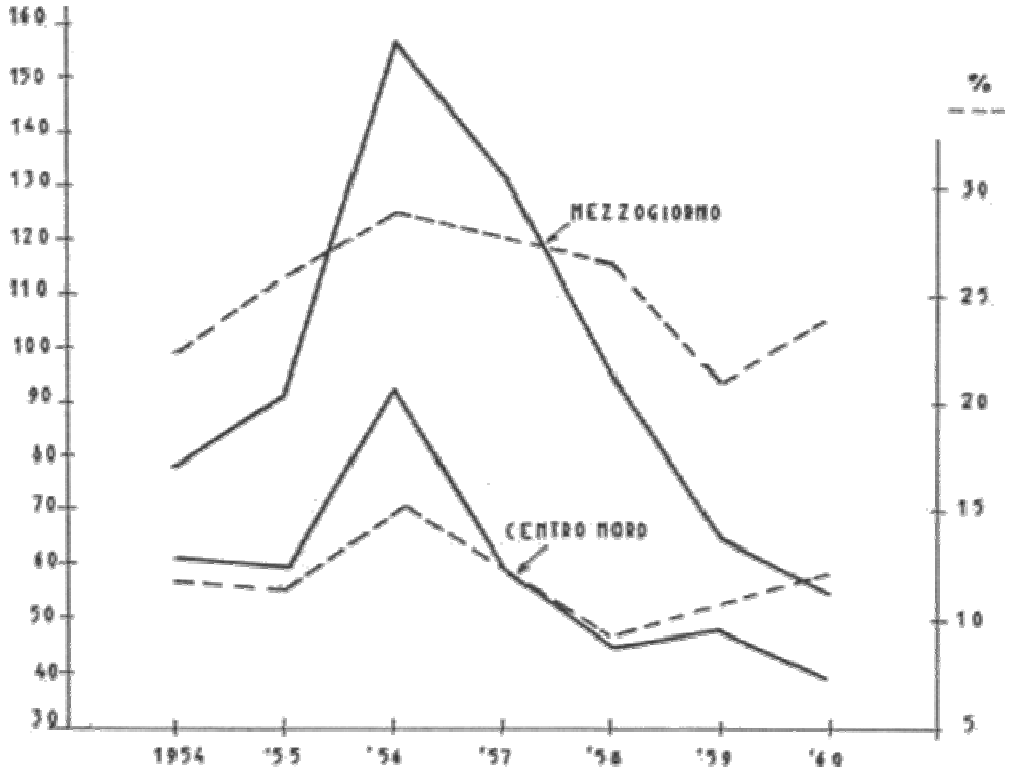
d'impiego e nella remunerazione dei lavoratori agricoli, quanto far rilevare che l'attività agricola del passato decennio è stata dominata da una considerevole massa di lavoro disponibile, la cui capacità produttiva è stata potenziata dal maggior volume di capitali e di conoscenze tecniche affluite, attraverso vari canali, al settore agricolo. Anche le modificazioni del regime fondiario, là dove si sono verificate, come nelle zone di riforma agraria e nelle zone dove più accentuato è stato il trasferimento della terra in possesso dei contadini mediante atti di compravendita agevolati, hanno contribuito ad una migliore utilizzazione della forza di lavoro disponibile (Fig. 3.2 - 3.3 - 3.4). Il passaggio dall'impresa capitalistica all'impresa familiare, a parità di impiego di capitale per unità di superficie ed in condizioni di elevata pressione demografica, porta inevitabilmente ad un maggior volume di produzione per ettaro, anche se, altrettanto inevitabilmente, la produttività unitaria del lavoro impiegato permane bassa e inferiore a quella che potrebbe relizzarsi nell'impresa capitalistica (Barbero, 1960).

Fig 3.2 - Occupazione agricola e incidenza sull'occupazione totale



Fonte: ISTAT

Fig. 3.3 - Disoccupazione in agricoltura e incidenza sulla disoccupazione complessiva

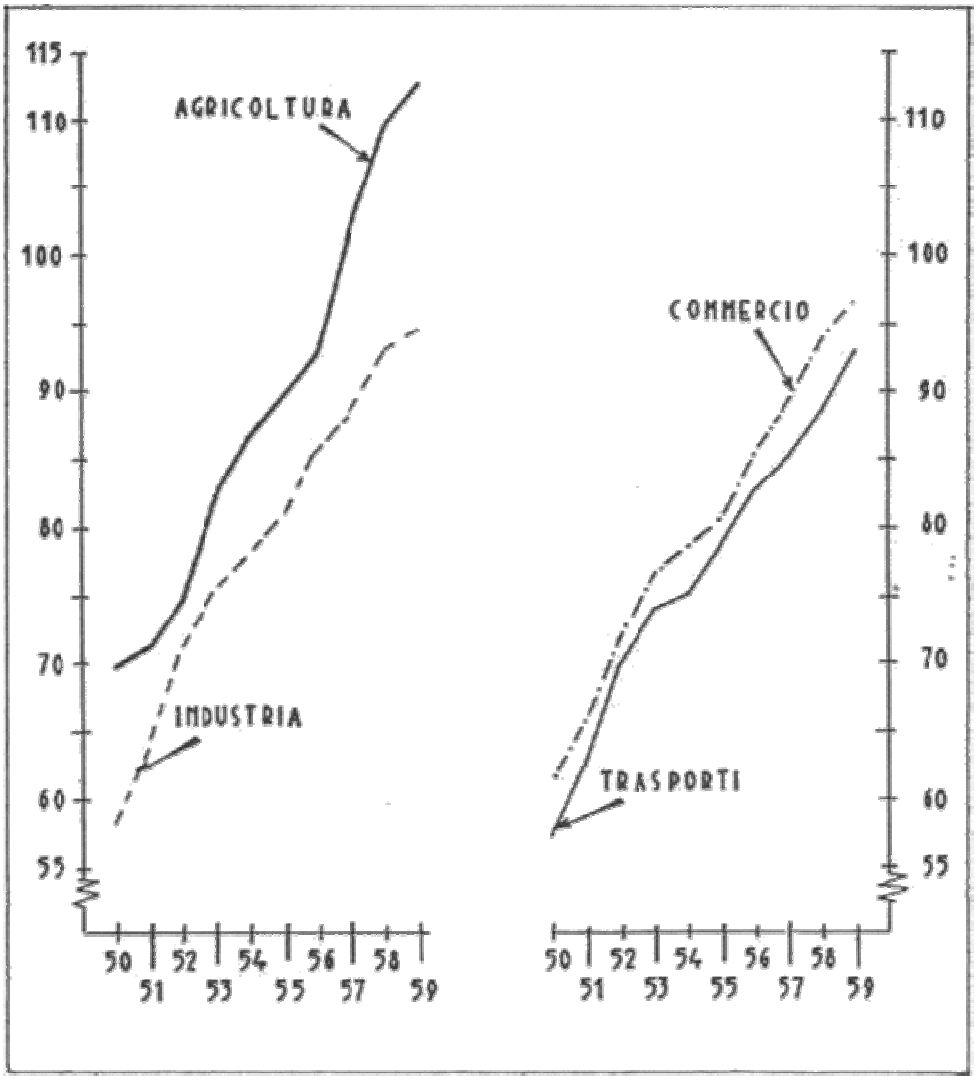


Fonte: ISTAT

Riconoscere questa caratteristica saliente dell'evoluzione economico - sociale del passato decennio ci pare essenziale.

È chiaro, infatti, che essendo nel frattempo mutate o destinate a mutarsi abbastanza rapidamente le condizioni demografiche, le possibilità d'impiego delle risorse di capitale e di lavoro, e le condizioni della domanda interna ed estera, l'evoluzione agricola del decennio che si apre non potrà non avvenire lungo direttrici e secondo moduli almeno in parte profondamente diversi.

Fig. 3.4 - Indice delle retribuzioni dei lavoratori salariati coniugati (base 1938 = 1)



Fonte: ISTAT

3.1.2.5 Struttura produttiva attuale e prospettive

La situazione, com'è noto, si è venuta modificando nel corso del decennio. La fine degli anni Cinquanta coincide praticamente con l'avvio di una profonda revisione delle linee di sviluppo agricolo nelle varie regioni, alle quali si apre per la prima volta in termini di politica agraria l'alternativa fra estensivazione ed intensificazione. Le variazioni strutturali si verificano in agricoltura con estrema

lentezza, anche se può sembrare che esse si rendano manifeste quasi improvvisamente e ciò per la grande capacità di adattamento unita ad una scarsa coscienza politica della popolazione rurale, ed anche perché spesso le classi dirigenti, di fronte alle necessità contingenti ed alle difficoltà di formulare ed adeguare continuamente gli obiettivi di lungo periodo, finiscono per ignorare i problemi di fondo. Inevitabilmente, quindi, come lo sviluppo della produzione agricola nel decennio passato è stato influenzato dalla situazione socio-economica ereditata dalla guerra, così l'evoluzione agricola degli anni futuri non potrà non essere condizionata da quanto è avvenuto, fra gli anni 1950 e 1960, sia sul piano degli interventi pubblici e privati per modificare il sistema produttivo, sia sul piano delle tendenze nella disponibilità di risorse e nella domanda di prodotti agricoli.

La crisi agricola attuale non deriva tanto dalla caduta dei prezzi dei prodotti venduti dagli agricoltori e dalla irrazionalità di certe istituzioni come l'imposizione fiscale, l'organizzazione mercantile, ecc., quanto dalla coscienza delle variazioni strutturali in atto o necessarie; coscienza che, sia pure in forma ed intensità diversa, è oggi comune a tutti gli ambienti ed a tutti i protagonisti, dai proprietari capitalisti ai lavoratori salariati. Una buona parte degli investimenti fondiari, ereditati dal periodo prebellico ed ancora propagandati fino a tempi recenti attraverso le direttive della trasformazione fondiaria ed il sistema dei contributi e del credito, si palesano superati o in via di superamento, sotto il profilo funzionale, dalla nuova struttura sociale e dai mutati rapporti economici interni ed internazionali.

Essi erano infatti giustificati da una politica largamente protezionistica, almeno per alcuni prodotti base, e dalla disponibilità e scarsa mobilità della manodopera, le cui alternative d'impiego vanno gradualmente allargandosi. D'altra parte, gli incrementi produttivi, che abbiamo descritto nelle pagine precedenti, hanno suscitato a loro volta nuovi problemi o per l'artificiosità delle condizioni in cui sono stati realizzati o per le caratteristiche tecniche degli impianti produttivi o per difetto di qualità dei prodotti ottenuti.

Non è compito di questa relazione affrontare il complesso problema della politica agraria futura, né fare previsioni circa la direzione e l'intensità delle tendenze che prevarranno negli anni a venire. Ci pare, tuttavia, che quanto siamo venuti esponendo sulla evoluzione della struttura produttiva agricola nel decennio passato renda necessaria una breve sintesi della situazione dominante alla chiusura degli anni 1950 e delle ripercussioni che essa avrà sull'evoluzione futura.

Tre ordini di considerazioni mi sembrano particolarmente significativi.

A) Produttività del lavoro.

Nonostante l'esodo verificatosi ed in corso dall'agricoltura verso altre attività e dalle regioni meridionali verso il Settentrione, la consistenza delle forze di lavoro

agricole è ancora troppo elevata rispetto alla quantità ed alla qualità delle risorse naturali e capitali disponibili, così come troppo alta ancora è l'incidenza dell'occupazione agricola su quella complessiva (43% nel Mezzogiorno contro 25% nel Centro-Nord). Il semplice confronto tra la superficie agraria e le forze di lavoro nelle due circoscrizioni, che pur nasconde profonde differenze interne tra i vari ambienti, non è sufficiente a illustrare il divario che esiste tra la situazione media del Centro-Nord e del Mezzogiorno (Tab. 3.2).

Tab. 3.2 - Disponibilità di terra per lavorare

Ripartizioni geografiche	Superfice agraria (a) (migliaia ha)		Lavoratori occupati (migliaia)	Ettari per lavoratore	
	Effettiva	equivalente		Effettivi	Equivalenti
Centro – Nord	10.862	14.145	3.240	3,35	4,37
Mezzogiorno	10.099	6.816	2.985	3,38	2,28
Italia	20.961	20.961	6.225	3,37	3,37

(a) La superficie equivalente è stata ottenuta moltiplicando la superficie agraria di ogni provincia per il rispettivo indice di «potenzialità», il cui calcolo è illustrato nel paragrafo 2.1.3.

Quando però si tenga conto della potenzialità o suscettività delle terre, in modo da esprimere la superficie disponibile in termini di ettari grossolanamente equivalenti, la sproporzione si fa manifesta.

Il Centro-Nord non solo appare favorito dalla maggior produttività dei terreni, ma anche dalla più rapida diminuzione, in senso assoluto e relativo, delle forze di lavoro agricole; nel Mezzogiorno, al contrario, la situazione è relativamente statica perché, come risulta dal grafico 4, la consistenza dei lavoratori occupati in agricoltura, dopo l'inversione del trend negli ultimi due anni, è risalita alla posizione del 1954.

A vantaggio del Sud è necessario ricordare i sensibili miglioramenti della piattaforma ambientale conseguiti attraverso l'espansione della irrigazione (valutabile in circa 15.000 ettari annui nel decennio) e della trasformazione agraria delle terre più fertili, anche se solo in parte irrigabili; modificazioni che sono soltanto parzialmente riflesse nell'indice di potenzialità da noi adottato e riferito ai primi anni del decennio.

Così come a svantaggio di entrambe le circoscrizioni bisogna ricordare anche il forte grado di frammentazione e dispersione aziendale che caratterizza una parte non trascurabile della superficie agraria, limitandone evidentemente la potenzialità produttiva.

La situazione descritta trova riscontro nelle differenze della produttività lorda per lavoratore occupato (Tab. 3.3).

Tab. 3.3 - Produzione lorda vendibile per lavoratore occupato (migliaia di lire)

Ripartizioni geografiche	1951	1959	Incremento
Centro – Nord	427	682	255
Mezzogiorno	286	399	113

(a) Calcolato sui valori interpolati della produzione lorda vendibile valutata a prezzi correnti. La stima dell'occupazione nel 1951 è stata ottenuta per estrapolazione.

B) Capitali per addetto.

Nonostante il considerevole importo degli investimenti fissi realizzati nel decennio ed i miglioramenti conseguiti nella attrezzatura delle aziende, la somma di capitali a disposizioni di ogni addetto è ancora a livelli che per buona parte del territorio nazionale sono decisamente insufficienti al raggiungimento di un soddisfacente grado di produttività del lavoro (Tab. 3.4).

Tab. 3.4 - Dotazione di capitali per lavoratore agricolo occupato (migliaia di lire) (a).

Ripartizioni geografiche	Capitali		
	In complesso	Agrario	Fondiario
1955 - 56			
Centro – Nord.	2.570	680	1.890
Mezzogiorno	1.710	270	1.440
Italia	2.175	490	1.685
1959 - 59			
Centro – Nord	2.840	820	2.020
Mezzogiorno	1.720	290	1.430
Italia	2.310	570	1.740

(a) Rapporti basati sulla stima dei capitali riportata nell'Annuario dell'Agricoltura Italiana.

L'inferiorità di condizioni in cui si trova il lavoratore agricolo nel Mezzogiorno è posta in evidenza in modo particolare dalla scarsa disponibilità di capitale agrario. È necessario avvertire, per una esatta interpretazione del rapporto tra capitale fondiario e lavoratori, che per capitale fondiario la stima citata intende la somma del presunto valore dei terreni agricoli; i valori fondiari, pur palesando in complesso una tendenza a diminuire, risentono ancora troppo dello squilibrio tra domanda (alta) e offerta di terra, tipica degli anni postbellici. L'inflazione dei valori di mercato dei terreni agricoli, che è stata la conseguenza di questo

squilibrio, si riflette anche nella bassa incidenza del capitale agrario sul complesso (29% nel Centro-Nord e 17% nel Mezzogiorno).

C) Intensificazione ed estensivazione.

La politica della riconversione delle colture, intesa sia come adeguamento quantitativo e qualitativo dell'offerta alla domanda, sia come elevamento della produttività del lavoro, in particolare nelle zone in cui l'attuale destinazione colturale è in stridente contrasto con la vocazione naturale dei terreni, spesso con gravi conseguenze per la conservazione del suolo e la sicurezza delle pianure, si presenta quindi come un problema di notevole complessità nel Mezzogiorno, dove urta contro una pressione demografica sulla terra ancora forte, una scarsa dotazione di capitali di esercizio, la frammentazione e la dispersione della base territoriale di molte aziende agrarie, il basso livello culturale e di conoscenze tecniche degli operatori. A breve termine, anche qualora si creino le condizioni politiche, istituzionali, operative, per uno spostamento - molto più intenso di quello attuale - dei lavoratori dall'attività agricola ad altre attività, la riconversione colturale non potrebbe prescindere da un ulteriore incremento della produzione agricola; la estensivazione delle zone marginali, che significa non soltanto una riduzione sensibile dell'impiego di lavoro ma anche una minore produzione lorda vendibile per ettaro, richiede quindi un aumento più che proporzionale della produzione nelle zone suscettibili di intensificazione.

Il confronto con le più fortunate terre del Nord (dell'Italia e dell'Europa) e l'impazienza che deriva dalla necessità di razionalizzare a fondo la struttura produttiva, anche per sostenere la concorrenza sui mercati esteri, non deve far dimenticare le reali dimensioni del problema e far cullare nell'illusione che si possano in breve tempo cancellare tutte le imperfezioni che caratterizzano l'attuale struttura produttiva, pervenendo alla creazione di aziende moderne, di adeguate dimensioni, fortemente meccanizzate e condotte da operatori di alto livello tecnico. Se una situazione del genere si pone effettivamente come obiettivo di lunga scadenza, da realizzarsi, tuttavia, nel più breve tempo possibile, ad esso non si può arrivare che per tappe e per gradi. Ciò significa appunto che, potendosi modificare solo lentamente la situazione demografica e la struttura fondiaria, si rendono necessari ulteriori investimenti fissi, sostenuti però da una proporzione molto più forte che in passato di capitali di esercizio e di assistenza tecnica, al fine di elevare a breve scadenza la produttività e la remunerazione del lavoratore agricolo e per facilitare il processo di industrializzazione.

0missis…[62]

[62] Data la lunghezza del saggio originale sono state omesse le parti che descrivono in dettaglio i cambiamenti intervenuti nella composizione della produzione agricola, nel mercato dei prodotti e dei mezzi tecnici, nell'autoconsumo.

3.1.3 L'eterogeneo sviluppo agricolo nelle provincie del Mezzogiorno

3.1.3.1 Le ragioni di un'analisi provinciale

Nell'analisi svolta nella prima parte ci si è richiamati spesso al confronto tra la situazione media del Mezzogiorno e del Centro-Nord. Questa schematizzazione delle differenze riscontrabili all'interno del paese per quanto riguarda i maggiori fenomeni economico-sociali non è tuttavia esente da un certo semplicismo il quale si rende vieppiù manifesto via via che l'analisi si sposta dal piano generale su settori specifici o su aggregati territoriali più ristretti.

L'osservazione vale in particolare per il settore agricolo. È stato già messo in evidenza che ben netta era ed è tuttora la differenza tra regioni meridionali e settentrionali dal punto di vista del livello medio delle risorse disponibili e della produzione agricola conseguita. Ciò non deve far dimenticare tuttavia che si tratta di un confronto tra due aggregati caratterizzati da un notevole grado di eterogeneità. Porse non v'è altro paese che, tenuto conto della limitata estensione del territorio, abbia come il nostro una varietà così grande di situazioni ambientali, di combinazioni produttive, di gradi di intensità e di attività. Se ad ogni regione o provincia la nostra mente associa quasi automaticamente una fisionomia distinta legata al prevalere di certe condizioni orografiche e climatiche e alla diffusione di particolari forme di impresa e modi di produzione, tutti sanno però che dentro un medesimo territorio coesistono spesso aree molto diverse tra di loro. Così è ben noto che pur essendo il livello produttivo del Mezzogiorno nettamente inferiore a quello del Centro-Nord, è dato incontrare proprio nelle regioni meridionali ed insulari i valori estremi nella scala provinciale della produzione lorda vendibile per ettaro di superficie agraria: con riferimento al 1958, si va infatti da 40.000 lire circa nelle provincie di Nuoro e Sassari a quasi 700.000 lire nella provincia di Napoli. La presenza di valori medi così diversi fa sì che la variabilità interprovinciale sia molto più elevata nel Mezzogiorno che nel Centro-Nord[63].

Questa essendo la situazione, si è ritenuto opportuno approfondire l'analisi all'interno del Mezzogiorno non soltanto al fine di porre in evidenza le differenze esistenti in un dato anno, ma soprattutto al fine di dare una spiegazione, per quanto possibile quantitativa, del diverso ritmo di sviluppo della produzione agricola cui sono state interessate le province del Mezzogiorno nel decennio in esame. Le ragioni fondamentali dell'espansione della produzione agricola per il complesso del paese sono state discusse nella prima parte di questa relazione; in questa sede ci proponiamo di sottoporre a verifica empirica le tesi avanzate

[63] Il coefficiente di variazione interprovinciale risulta per il 1958 del 46% nei Centro-Nord e del 76% nel Mezzogiorno. I coefficienti non sarebbero molto diversi impostando il calcolo sui valori di un anno diverso dal 1958.

analizzando l'importanza relativa dei «fattori dello sviluppo» nell'ambito di aggregati territoriali più ristretti.

La scelta della provincia quale unità di osservazione e di analisi è motivata principalmente dalla disponibilità di informazioni statistiche a base provinciale, non potendo certo giustificarsi con il criterio della omogeneità dell'ambiente economico-agrario. I limiti amministrativi, siano essi di regione, di provincia o di comune, non rispondono se non casualmente a questa condizione; nella maggior parte dei casi essi delimitano invece territori molto diversi tra loro[64].

Semmai si può affermare che in generale il grado di eterogeneità diminuisce via via che si scende a delimitazioni territoriali più ristrette. Nel contesto della nostra analisi, tuttavia, non era tanto importante individuare zone perfettamente omogenee dal punto di vista delle caratteristiche ambientali e dei sistemi produttivi, quanto di costruire alcuni indicatori fondamentali che servissero ad attribuire a ciascuna unità di osservazione - la provincia nel caso - un peso relativo proporzionato ad un comune denominatore. Ad esempio la serie dei valori provinciali della produzione lorda vendibile ha uno scarso significato per giudicare il grado di intensità produttiva raggiunto o raggiungibile se non si tiene conto contemporaneamente della potenzialità produttiva di ciascuna provincia.

Si è reso necessario pertanto un lavoro di uniformazione delle serie statistiche disponibili prima di procedere all'esame dell'importanza relativa dei fattori dello sviluppo agricolo. Sulle basi logiche dell'analisi, sulla natura degli indici usati, sulla validità dei medesimi e sulle restrizioni che essi impongono alle conclusioni dell'analisi si ritiene opportuno richiamare l'attenzione del lettore.

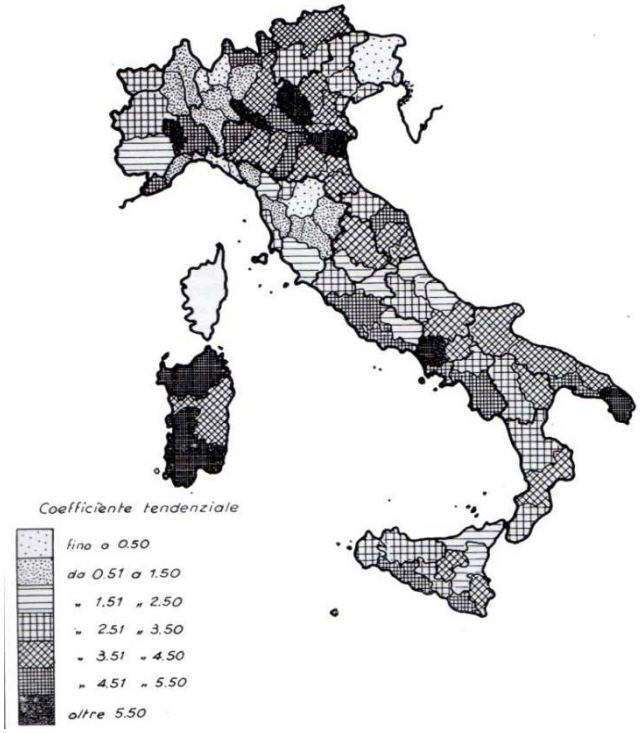
3.1.3.2 Fattori esplicativi dello sviluppo

Un preliminare esame grafico dell'andamento del valore della produzione lorda vendibile dell'agricoltura nelle singole province, ricavabile dalle serie disponibili, rivela un comportamento molto diverso da provincia a provincia, con presenza di aree di forte sviluppo in corrispondenza delle province, ma non esclusivamente di quelle, in cui si accentrano una serie di elementi notoriamente favorevoli all'accrescimento della produzione agricola (giacitura piana, possibilità irrigue, vicinanza rispetto ai centri di forte espansione urbana, alta pressione demografica in agricoltura, ecc.) e blocchi di province in cui, al contrario, nel decennio la

[64] E' sufficiente pensare, ad esempio, alle molte vallate da cui è solcato il territorio nazionale : i limiti comunali quasi mai delimitano soltanto o le zone di fondo-valle o le zone povere di collina e montagna; quasi sempre, al contrario, la superficie territoriale del comune, sia pure in misura varia da luogo a luogo, comprende terreni di varia giacitura, esposizione e fertilità. Lo stesso si verifica per le province o per le regioni: montagna, pianura e collina spesso coesistono all'interno di uno stesso limite amministrativo.

produzione agricola è rimasta pressoché statica o addirittura ha regredito rispetto al livello iniziale (Fig. 3.5).

Fig. 3.5 - Variazione della produzione lorda vendibile provinciale nel periodo 1951-59 (a prezzi correnti)



È interessante notare che queste ultime si incontrano soltanto nel Centro-Nord, ad esempio in alcuni tratti dell'arco alpino, della Liguria e dell'Appennino toscano, mentre nel Mezzogiorno tutte le province hanno realizzato un qualche aumento della produzione lorda vendibile che va da un minimo di 1,8% ad un massimo di 7,5% annuo.

L'osservazione precedente è importante ai fini della scelta del modello di analisi in quanto avvalora la supposizione che difficilmente quello adottato per le province del Mezzogiorno potrebbe essere adeguato anche per l'interpretazione dell'andamento della produzione agricola nel Centro-Nord.

Accertata l'esistenza di tassi di sviluppo agricolo profondamente diversi da provincia a provincia[65], si è proceduto per successive approssimazioni alla ricerca

[65] Le valutazioni su base provinciale della produzione lorda vendibile agricolo- forestale sono state iniziate da «Sintesi Economica» e sono disponibili, in forma abbastanza omogenea e quindi confrontabile, per il periodo 1951-59. Successivamente le Camere di Commercio, sotto l'egida dell' Istituto Centrale di Statistica, hanno compiuto valutazioni separate con riferimento al 1938, al 1949 e agli anni successivi; queste

delle variabili qualitative che, isolatamente o congiuntamente, potessero spiegare la diversa evoluzione del settore agricolo nelle province meridionali ed insulari. Prendeva così corpo un primo modello esplicativo secondo il quale il tasso di sviluppo della produzione agricola nel decennio 1950-60 è in relazione inversamente proporzionale al livello della produzione (per ettaro) già conseguito all'inizio del periodo, mentre è direttamente proporzionale alla disponibilità di risorse naturali della provincia stessa, al progresso tecnico realizzato e agli investimenti fissi eseguiti nell'intervallo di tempo considerato[66].

La formulazione di questo modello aveva soprattutto lo scopo di esplorare il campo delle variabili e di sondare la possibilità di ottenere opportune serie statistiche per ognuna di esse. La difficoltà principale, è evidente, consisteva nella costruzione di un indice sintetico che potesse riflettere esclusivamente la potenzialità produttiva di ogni provincia, escludendo ogni altra considerazione. Più facile si presentava invece la stima dei valori delle altre variabili[67].

L'incidenza delle tre zone altimetriche (montagna, collina e pianura) in cui si è soliti suddividere il territorio nazionale, appariva sin dall'inizio come l'elemento strategico nei confronti dell'intensità della produzione agricola all'interno di ogni

stime tuttavia, non sono ancora pubblicate per la totalità delle province, né per lo stesso periodo di tempo, dal momento che l'esigenza di una documentazione del genere non è stata avvertita ovunque ed è diversa da provincia a provincia la sollecitazione con cui si provvede all'aggiornamento della valutazione. L'analisi ai fini del presente studio è stata quindi impostata fondamentalmente sulla serie di «Sintesi Economica», utilizzando le altre valutazioni come termini di controllo. Per ogni singola provincia i valori della produzione lorda vendibile negli anni 1951-59 sono stati interpolati linearmente con il metodo dei minimi quadrati; in alcuni casi è stato eliminato il primo e l'ultimo anno della serie per conferire alla retta interpolatrice una maggiore rappresentatività dell'andamento della produzione, basando la scelta del periodo, ovunque possibile, sul confronto tra la serie di «Sintesi» e quella delle Camere di Commercio. Dalla retta interpolatrice sono stati derivati sia il coefficiente tendenziale, uguale al rapporto tra il coefficiente di regressione e il valore medio della variabile dipendente, sia il valore teorico della produzione all'inizio del periodo. Va osservato che si tratta di serie di valori espressi in termini correnti (produzioni valutate ai prezzi medi di ogni anno), il che influenza evidentemente i coefficienti tendenziali, i quali sarebbero, in generale, per le ragioni discusse nella prima parte, leggermente più bassi se calcolati su valutazioni della produzione a prezzi costanti. In altra sede (Barbero 1960) abbiamo esaminato criticamente la validità di queste stime della produzione lorda vendibile ai fini del calcolo del trend ed a tale fonte si rimanda il lettore che volesse rendersi conto dei problemi e dei limiti metodologici delle valutazioni della produzione utilizzate ai fini della presente analisi.

[66] I valori provinciali delle variabili cui si fa riferimento nel testo sono riportati nelle tabb. I e II dell'Appendice statistica.

[67] La stima degli investimenti fissi è stata ottenuta sommando l'importo di tutte le opere di bonifica e di miglioramento fondiario eseguite nel decennio; ai dati forniti dai vari ministeri ed enti pubblici interessati è stata aggiunta una stima del costo delle piantagioni arboree presumibilmente eseguite senza alcun contributo pubblico. Per la costruzione dell'indice del progresso tecnico realizzato nel periodo sono stati scelti due fattori produttivi soltanto: la meccanizzazione, espressa dall'aumento della quantità di carburanti agricoli utilizzati annualmente e la concimazione minerale, espressa dall'aumento della quantità di elementi fertilizzanti (anidride fosforica, j e ossido potassico) distribuiti annualmente. Per ottenere un indice composito che tenesse conto di entrambi i fattori, gli incrementi sono stati valutati moltiplicando le quantità per prezzi standard ed attribuendo ai carburanti un peso pari a cinque, adottando in tal modo l'ipotesi che la spesa per carburanti rappresenti all'incirca un quinto della spesa annuale per la utilizzazione delle macchine agricole. Il significato dei valori delle due variabili, «investimenti» e «progresso tecnico» stimati nel modo qui descritto, è esaminato criticamente nelle pagine seguenti.

provincia e della sua ulteriore scansione. Era però necessario attenuare le differenze nella scala dei valori provinciali ottenuti semplicemente dalla ponderazione del peso delle zone altimetriche, con l'introduzione di un secondo indice che fosse una diretta conseguenza della capacità produttiva dei terreni.
L'indice di potenzialità adottato ai fini dell'analisi è pertanto il risultato della combinazione di due serie di valori entrambi rapportati alla media nazionale; il peso economico delle zone altimetriche in ogni provincia resa media provinciale del grano[68]

3.1.3.3 Significato delle variabili adottate

Il modo con il quale le serie dei valori di ogni variabile sono stati ottenuti, influenza ovviamente il significato delle stesse variabili, onde ci sembra opportuno esaminarne le principali caratteristiche prima di addentrarci nell'esame delle relazioni tra loro esistenti.

A) Investimenti fissi [69]

A proposito di questa serie vi è da notare in primo luogo che essa è caratterizzata da una certa eterogeneità poiché non tutte le serie parziali che la compongono sono state compilate con lo stesso criterio[70]: per alcune si tratta dell'importo degli investimenti effettivamente eseguiti ad una certa data, per altre si tratta invece dell'importo delle opere collaudate, per altre infine dell'importo

[68] Il procedimento seguito per il calcolo dell'indice di potenzialità è illustrato dal seguente esempio, relativo alla provincia di Catanzaro.

Indice di potenzialità di Catanzaro (Italia = 100).

Zone altimetriche	Percentuale della superfice territoriale (a)		Indice altimetrico (Italia = 100)
	Catanzaro	Italia	
Montagna	27,3	35,3	77
Collina	58,9	41,6	142
Pianura	13,8	23,1	60
Indice altimetrico ponderato			88
Indice resa del grano Italia = 100			73
Indice di potenzialità $\frac{88*73}{100}$			64

a) Occupata da ognuna delle zone altimetriche.
b) La ponderazione è stata ottenuta moltiplicando gli indici di ciascuna zona altimetrica per i seguenti pesi, basati sul rapporto, valido per il Mezzogiorno nel suo complesso, tra la produzione lorda vendibile media per ettaro di ogni zona: montagna =1,0; collina = 1,9; pianura = 3,3.

[69] Il termine «investimenti fissi», ai fini della presente analisi, ha un'accezione restrittiva rispetto a quella della contabilità nazionale che include le macchine oltre alle opere di bonifica e di miglioramento fondiario.

[70] La serie infatti deriva dalla somma di serie parziali: opere pubbliche ed opere private, suddivise per ente finanziatore o realizzatore

delle opere approvate per la concessione dei contributi statali. Di fronte a questa molteplicità di criteri ci si è preoccupati, ovunque esisteva una possibilità di scelta, di includere la serie degli importi minori, per non prendere in considerazione opere soltanto programmate o alla meglio in via di esecuzione. Infine, non tutte le serie si riferiscono strettamente agli ultimi dieci anni, estendendosi alcune - quelle delle opere facenti capo al Ministero dell'Agricoltura - fino al 1948.

Data la limitata incidenza delle opere seguite negli anni 1948-1949 rispetto al totale degli investimenti realizzati nel decennio, si ritiene che tale eterogeneità non introduca distorsioni significative nei risultati dell'analisi. Si potrebbe giustamente osservare che sarebbe stato più logico «tendere la serie degli investimenti quanto più possibile indietro nel tempo, cioè ai primi anni del dopoguerra ed escluderne al contrario gli ultimi anni per tener conto del divario che corre tra il periodo in cui l'investimento è realizzato e quello in cui ne maturano i risultati. Il non averlo fatto, imputabile anche a ragioni di comodo, cioè di disponibilità di serie statistiche, pesa naturalmente sui risultati dell'analisi conferendo alla variabile «investimento» un significato particolare. Ciò vale anche se nella serie prevalgono i miglioramenti fondiari, per i quali il divario richiamato è in generale minore che non per le opere pubbliche.

Adottando una serie di investimenti «arretrati» nel tempo si sarebbe certo ottenuta una più stretta correlazione tra questa variabile e l'aumento della produzione agricola. Per contro con la serie dei valori aggiornati, essendo minore la connessione tra le due variabili, si dà implicitamente maggiore risalto al progresso tecnico che per sua stessa natura è tale da esercitare un'influenza marcata sullo sviluppo di breve periodo della produzione agricola. Vi sono dunque vantaggi e "svantaggi" nell'adozione dell'una e dell'altra serie ed è forse soltanto con una duplice analisi che si potrebbe cogliere meglio l'effetto congiunto che entrambe le variabili (investimenti e progresso tecnico) esercitano sull'aumento della produzione agricola.

Resta da sottolineare il fatto che l'aver tentato una misura della relazione tra produzione agricola ed investimenti fissi in agricoltura, a parità di altre condizioni, non significa dar credito alla tesi di coloro che ancora ritengono che il costo di tali investimenti debba essere nesso a confronto soltanto con gli effetti di produzione e di reddito che si determinano nel settore agricolo. Quella parte degli investimenti fissi che ha carattere di opera pubblica di bonifica agisce non solo sulla trasformazione agraria di un territorio ma diventa condizione essenziale per l'avvio di un processo di sviluppo generale.

Inoltre è opportuno considerare che certi investimenti fissi se si giustificano e quindi sono necessari ai fini dello sviluppo economico di un territorio, non devono necessariamente agire sulla produzione media del territorio nel senso univoco di un aumento generale delle quantità prodotte; se questo è stato il fine

cui sono stati destinati in passato tali investimenti, almeno nei propositi degli iniziatori, è molto probabile che in futuro si abbia a verificare un cambiamento abbastanza radicale, anche se non generale di tale orientamento, poiché in non pochi ambienti l'ulteriore miglioramento della piattaforma ambientale è necessario soprattutto ai fini di miglioramenti qualitativi (anziché quantitativi) della produzione, di una maggiore produttività fisica della risorsa lavoro, di rapporti più equilibrati ed efficienti tra produttori agricoli e mercato.

B) Progresso tecnico

Alcune precisazioni sono necessarie anche a proposito dell'indice del «progresso tecnico». Per progresso tecnologico si intende in senso lato ogni innovazione (che si estrinseca non solo mediante l'introduzione di un nuovo fattore produttivo ma anche più semplicemente variando il modo d'impiego dei fattori già disponibili) che dia luogo ad un. più alto volume di prodotto con la stessa quantità di risorse o allo stesso prodotto con un minor impiego di risorse. Apparirà subito evidente che l'indice utilizzato si adatta solo parzialmente a questa definizione di progresso tecnologico; esso implica infatti un aumento quantitativo- di due fattori produttivi, e trascura apparentemente quella parte importantissima del progresso medesimo che è data dallo stock di conoscenze tecniche degli imprenditori o dal loro livello di istruzione generale e quindi dalla loro recettività di fronte alla gamma di innovazioni che si rende via via disponibile.

La funzionalità dell'indice tuttavia non deve essere giudicata in astratto ma nel contesto delle condizioni che hanno caratterizzato l'evoluzione tecnica dell'agricoltura nel decennio trascorso. Nel periodo in questione, infatti, l'aumento dell'impiego dei mezzi tecnici è stato generale avendo interessato, sia pure in misura diversa come risulta dall'indice adottato, tutte le province, per cui maggiore impiego di fattori e miglioramenti delle tecniche produttive tout court (cioè nel senso precedentemente specificato) hanno proceduto di pari passo e praticamente impossibile risulta, se non attraverso ricerche specifiche e circoscritte, la misurazione dell'importanza dell'uno e dell'altro. In sintesi l'indice dà una misura approssimata dell'evoluzione tecnologica verificatasi nel periodo in esame sotto l'aspetto sia quantitativo sia qualitativo.

C) Potenzialità produttiva

L'indice di ogni provincia, derivato dalla combinazione di due caratteristiche, le zone altimetriche e la resa media del grano, non può che riflettere in modo grossolano le differenze tra la ricchezza di risorse naturali delle province. L'integrazione con altre caratteristiche, peraltro resa praticamente impossibile dalla difficoltà di esprimerle quantitativamente, potrebbe certo migliorarne il

grado di rappresentatività: ad esempio, si dovrebbe tener conto dell'allargamento effettivo e potenziale della superficie irrigabile.

In proposito si può osservare, tuttavia, che le possibilità irrigue interessano in maniera rilevante solo alcune province del Mezzogiorno, proprio quelle nelle quali prevale o comunque raggiunge percentuali elevate la zona di pianura, il cui maggior peso economico è già riflesso dall'indice. In alcune province, tenuto conto, da un lato, dell'incremento irriguo verificatosi e, dall'altro lato, dell'insufficiente rappresentatività della resa media del grano, si è dato un peso doppio del normale all'indice della pianura nella ponderazione degli indici delle zone altimetriche.

Altre osservazioni possono essere formulate sulla validità dell'indice delle rese del grano a fornire una misura della produttività dei terreni anche in termini di foraggio, di vino, di olio, ortaggi, ecc. Produzione foraggera ed allevamenti non hanno avuto nel decennio, come messo in evidenza nella prima parte, che uno scarso sviluppo, tanto che è diminuita l'incidenza delle produzioni animali sulla produzione lorda vendibile. Molto più accentuata è stata invece l'espansione delle colture arboree, con forte tendenza tuttavia, a differenza del passato, ad occupare le zone migliori di pianura e di collina. Nella misura in cui ciò si è verificato uniformemente, il metodo con cui è stato costruito l'indice garantisce contro l'esistenza di forti sperequazioni. In sostanza sa può ritenere che l'indice della potenzialità produttiva delle province, pur non potendo avere valore assoluto nel tempo e nello spazio, rifletta adeguatamente le condizioni ambientali in cui negli ultimi dieci anni si è verificato lo sviluppo dell'agricoltura meridionale ed assolva pertanto alla funzione strumentale per la quale è stato costruito.

Abbiamo insistito sulle caratteristiche delle variabili scelte perché I incertezza tipica di alcune serie, come quella della produzione lorda vendibile, e la grossolanità degli indici non possono non pesare sui risultati dell'analisi stessa, dal momento che fattori estranei a quelli considerati fanno sentire il loro effetto, senza che sia possibile isolarli. Nelle variabili si concentra quindi un margine di errore di provenienza ed entità ignota che certamente contribuisce a mantenere basso, come si vedrà in seguito, il coefficiente di determinazione della funzione.

Benché sia già stato richiamato più volte, va tenuto presente che l'analisi svolta in questa sede, essendo impostata sui valori di un dato periodo storico oltre che circoscritta ad un determinato ambiente, ha dei precisi limiti temporali. Essa è valida, cioè, nella misura in cui i risultati reggono ad una verifica logica ed al controllo statistico, soltanto per l'ambiente ed il periodo di tempo cui le serie utilizzate si riferiscono.

Questa precisazione serve anche a spiegare perché, pur avendo sottolineato nella prima parte di questa relazione l'importanza del fattore lavoro per l'espansione della produzione agricola nel decennio, esso non sia stato introdotto poi come variabile indipendente nel modello esplicativo dello sviluppo agricolo. Il

periodo in questione è stato infatti dominato, specie nell'Italia meridionale ed insulare, dalla abbondanza della risorsa lavoro disponibile pressoché esclusivamente per lavori agricoli, scarse essendo, per ragioni istituzionali e per la dislocazione delle aree industriali, le alternative d'impiego al di fuori dell'agricoltura.

Tale disponibilità di lavoro ha quindi premuto sul settore agricolo in senso univoco, cioè verso una più elevata produzione per unità di superficie, anche in condizioni di quasi nulla produttività marginale del lavoro e di produttività media tendente, nelle zone più povere, a livelli di sussistenza.

Anche nelle zone più favorite dallo sviluppo di attività extra - agricole o in quelle in cui l'aumento della mobilità territoriale delle forze di lavoro agricole, a dispetto degli ostacoli istituzionali, del basso livello d'istruzione e delle scarse risorse monetarie, è stato via via più intenso, la diminuzione dello squilibrio tra popolazione e risorse naturali non è stato tale da alterare il quadro dianzi tracciato. Nella maggior parte delle province, nel 1951 la popolazione attiva agricola rappresentava almeno il 60% del totale con punte del 75% (Campobasso, Benevento, Potenza) e minimi di 42-43% in alcune province insulari (Palermo, Cagliari). Si staccava nettamente dalle altre province solo quella di Napoli, nella quale già alla data citata l'incidenza degli attivi agricoli sol totale era appena del 20%.

Di conseguenza anche dove lo spostamento verso altre attività economiche ha interessato un numero rilevante di persone, ed in proposito è stato notato già nella prima parte come la consistenza globale delle forze di lavoro agricolo del Mezzogiorno sia rimasta praticamente stazionaria nel periodo 1954-60, la situazione resta caratterizzata da una forte incidenza delle forze di lavoro agricole sul complesso ed in generale dal permanere, sia pure in termini attenuati, dello squilibrio tra popolazione risorse (terra e capitali). In sostanza lo squilibrio citato ha interessato nel periodo esaminato tutto il Mezzogiorno con la conseguenza che la forza lavoro, pur avendo costituito, a ragione della sua abbondanza, una spinta importante verso l'aumento della produzione agricola, non è una variabile significativa per spiegare la diversa velocità di tale aumento nelle singole province. La variabile lavoro rappresenta piuttosto il fondo comune e relativamente uniforme di un quadro sul quale altre forze (potenzialità produttiva, investimenti, progresso tecnico) hanno agito, dando luogo ad uno sviluppo agricolo differenziato da provincia a provincia.

3.1.3.4 Verifica del modello esplicativo

La formulazione del modello esplicativo e la costruzione delle serie per ciascuna delle variabili scelte come più significative consigliavano anzitutto un attento esame dei rapporti esistenti tra le variabili. Si rendevano così palesi alcune

connessioni di particolare significato soprattutto per la scelta di un modello esplicativo semplice, coerente statisticamente verificabile.

Abbastanza marcata si è rivelata la connessione tra il livello produttivo acquisito all'inizio del periodo e l'indice di potenzialità di ogni provincia; piuttosto irregolare appare invece la connessione tra investimenti e progresso tecnico dato che in alcune provincie prevale un rapporto di stretta complementarietà, mentre in altre, a motivo delle condizioni ambientali, o della programmazione degli interventi, o della sfasatura temporale tra investimenti ed intensificazione produttiva, prevale nettamente un rapporto di sostituzione.Logica è anche la relazione tra livello produttivo all'inizio del periodo e l'indice di potenzialità.

La qualità e la quantità delle risorse naturali pongono indubbiamente dei limiti allo sviluppo della produzione agricola in un dato territorio, limiti che variano a seconda del periodo storico, in quanto varia la disponibilità delle altre risorse, ma che sono relativamente rigidi nel contesto di pochi anni. La relazione tuttavia non è molto stretta proprio perché, a parità di potenzialità, l'azione delle forze regolatrici dello sviluppo (domanda interna ed esterna alla zona, progresso tecnico, investimenti, disponibilità di lavoro), specie in periodi di scarsa mobilità delle risorse stesse, può risultare sensibilmente diversa da territorio a territorio. Ne consegue che, a parità di potenzialità e sullo stesso periodo, due territori (province nel caso nostro) possono raggiungere livelli di intensità della produzione agricola sensibilmente diversi fra loro.

Quanto esposto è in parte il risultato di considerazione teoriche, n parte il frutto dei tentativi eseguiti con le serie dei valori disponibili per individuare una relazione funzionale soddisfacente tra l'aumento iella produzione agricola ed una o più variabili indipendenti capaci di spiegare la variabilità interprovinciale di tale aumento. La larga approssimazione delle serie provinciali disponibili (tasso di aumento della produzione agricola, indice di potenzialità, volume di investimenti, indice di progresso tecnico) e la impossibilità di dare espressione quantitativa ad altre caratteristiche ambientali ed istituzionali di ogni provincia, conferiscono quindi solo un valore sperimentale al nostro tentativo di costruire un modello esplicativo capace di giustificare le differenze riscontrate.

Anche nel modello più efficiente, come è chiarito nelle pagine seguenti, grande resta la parte di variabilità interprovinciale dei tassi non spiegata dalle variabili scelte e di conseguenza non sempre soddisfacente è l'accostamento dei valori «teorici» a quelli «effettivi». Va chiarito in ogni caso che gli errori (definibili come lo scarto tra i valori delle serie adottate ed i valori «veri», ignoti) interessano praticamente tutte le serie o per l'imprecisione ed eterogeneità delle stime da cui sono ricavati o perché coprono una parte soltanto del fenomeno; molto probabilmente, inoltre, almeno una parte di essi non è distribuita casualmente,

onde, anche per questo motivo, risulta attenuata la capacità esplicativa delle variabili indipendenti.

L'analisi delle interrelazioni tra le variabili e le prove espletate con vari tipi di funzione hanno portato alla scelta di un nuovo modello, semplificato rispetto a quello iniziale, secondo il quale l'aumento della produzione agricola nel decennio è funzione del livello produttivo iniziale e del rapporto tra in vestimenti e progresso tecnico. Tanto più elevato, a parità di valori dell'altra variabile, era il livello produttivo iniziale, più lento è stato l'aumento della produzione, e viceversa; mentre, a parità di livello produttivo iniziale, tanto più alto è stato il rapporto tra investimenti fissi e progresso tecnico, più lento è stato lo sviluppo della produzione, e viceversa. In altri termini, la velocità dello sviluppo della produzione, a parità di progresso tecnico, è stata frenata dal livello d'intensità produttiva iniziale e dal volume di investimenti fissi; è stata invece stimolata, *ceteris peribus*, dall'entità del progresso tecnico realizzato.

L'indice di potenzialità, che nella formulazione iniziale era presentato come una variabile indipendente a sé stante, è qui utilizzato per rendere uniformi, cioè confrontabili, i livelli di intensità produttiva valore della produzione agricola per ettaro) e l'intensità degli investimenti fissi (per ettaro).

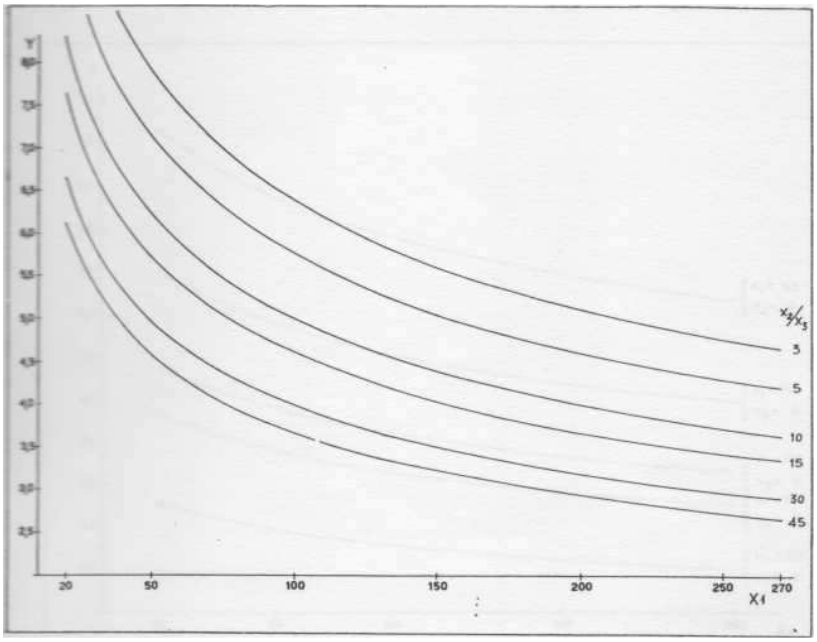
Dividendo infatti le produzioni e gli investimenti per ettaro per l'indice di potenzialità si ottiene una nuova serie di valori unitari, nella quale le differenze dovute al diverso valore economico dell'unità di superficie sono teoricamente annullate. Una produzione di 100.000 lire per ettaro in una provincia a alta potenzialità denuncia infatti un'utilizzazione estensiva, mentre lo stesso livello produttivo in una provincia con risorse naturali povere denuncia invece un'utilizzazione intensiva. La uniformazione compiuta ha voluto appunto ovviare a questo inconveniente. L'osservazione vale naturalmente anche per l'intensità degli investimenti.

In tema di differenze rispetto al primo modello, si può osservare ancora che l'unione in un'unica variabile, sotto forma di rapporto, degli investimenti e del progresso tecnico, deriva dalla osservazione delle relazioni che legano le due variabili, relazioni di cui è stato fatto cenno in precedenza.Alla relazione sopra formulata, individuata dapprima con metodo grafico, è stata data espressione quantitativa mediante la interpolazione di una funzione del tipo «Cobb-Douglas». I coefficienti di regressione, che misurano la elasticità della produzione rispetto ad ognuna delle due variabili, sono statisticamente significativi; la parte di variabilità non spiegata dalle variabili scelte risulta invece elevata (circa 47%). Di conseguenza l'accostamento dei coefficienti tendenziali teorici, ottenuti introducendo nella funzione i valori delle variabili indipendenti, ai coefficienti effettivi, pur potendosi ritenere soddisfacente data l'incertezza dei valori di base, è piuttosto irregolare (tabella VII dell'appendice statistica).

Ciò è dovuto anche alla rigidità della funzione scelta, la quale non riesce a rappresentare totalmente la gamma dei valori che si incontrano nella serie dei coefficienti provinciali lasciando scoperti in particolare i valori più bassi.

Pur non trattandosi dunque di una correlazione perfetta esistono sufficienti ragioni, sia logiche sia statistiche, per ritenere che essa costituisca una soddisfacente verifica empirica del modello teorico adottato, il quale del resto, specie per quanto riguarda il rapporto tra investimenti fissi e progresso tecnico, non è altro che la enunciazione formale di una intuizione ormai largamente diffusa[71] (Fig. 3.6 e 3.7).

Fig. 3.6 - Relazione tra tasso di aumento annuo della produzione lorda vendibile (y) nel periodo 1951-59 e la intensità produttiva iniziale (x_1), per dati valori del rapporto tra investimenti fissi (x_2) e progresso tecnico (x_3).

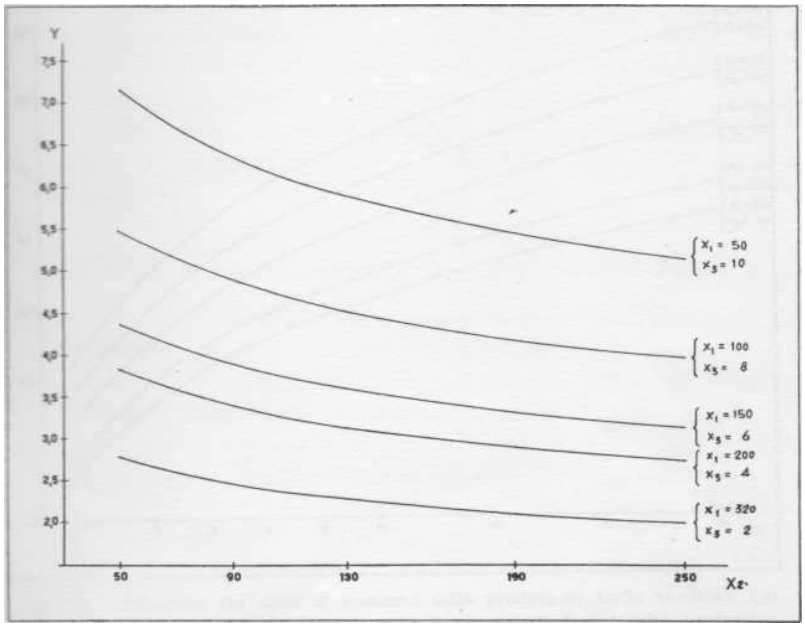


[71] La funzione interpolatrice adottata ha la seguente espressione:

$$y = x_1^{-0,32} x_4^{-0,20}$$

dove y = coefficiente tendenziale del valore della produzione lorda vendibile; xi = valore della produzione lorda vendibile per ettaro all'inizio del decennio, diviso per l'indice di potenzialità; x_4 = rapporto tra il valore degli investimenti fissi per ettaro, diviso per l'indice di potenzialità, e l'indice di progresso tecnico (x_3).
Il coefficiente di correlazione multipla corretto (R) è 0,73. I coefficienti di regressione (—0,32; —0,20) sono tutti significativamente diversi da zero per un livello di probabilità dell' 1%. Mantenendo costanti a livelli prestabiliti i valori di una delle tre variabili (***x1, x2, x3)*** si ottengono funzioni ad una sola variabile, rappresentabili su due dimensioni).

Fig. 3.7 - Relazione fra tasso di aumento della produzione lorda vendibile (y) e investimenti fissi (x_2), per varie combinazioni di intensità produttiva iniziale (x_1) e di progresso tecnico (x_3).



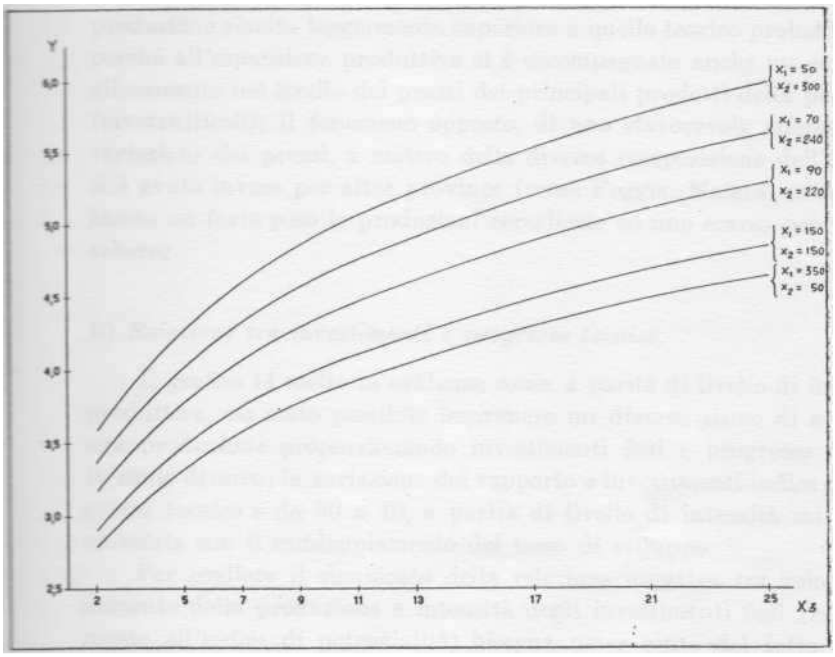
3.1.3.5 Risultati dell'analisi

A) Tasso di sviluppo e livello produttivo iniziale.

La funzione conferma la inarcata influenza del livello di intensità produttiva iniziale sul tasso annuo di aumento della produzione lorda vendibile durante il periodo 1951-59. I vari fattori alla cui azione si deve l'espansione produttiva dell'agricoltura nel decennio hanno indubbiamente trovato terreno più favorevole in quelle province che avevano all'inizio del periodo una parte sostanziale della loro potenzialità produttiva non ancora sfruttata.

Più favorite in pratica sono state dunque le province che comprendono le poche pianure meridionali, oggetto negli anni scorsi di una intensa attività di bonifica e di trasformazione fon diaria. Tuttavia i più elevati coefficienti tendenziali non si riscontrano solo in quelle province (come Latina, Caserta, Lecce, Taranto, Matera, Cagliari) che erano caratterizzate da un basso indice di intensità relativa (produzione per ettaro divisa per l'indice di potenzialità) oscillante da un minimo di 33 per Cagliari ad un massimo di 113 per Caserta.

Fig. 3.8 - Relazione tra tassi di aumento della produzione lorda vendibile (y) e indice di progresso tecnico (x_3), per varie combinazioni di intensità produttiva iniziale (x_1) e di investimenti fissi (x_2)



Al contrario, altre province con sistema produttivo nettamente intensivo, hanno registrato tassi di aumento della produzione altrettanto cospicui quanto quelli delle province precedenti per effetto di un equilibrato rapporto tra investimenti fissi e diffusione del progresso tecnico (Fig. 3.8). L'esempio più evidente è quello della provincia di Napoli la cui elevatissima produzione unitaria iniziale non ha impedito che nel decennio la produzione aumentasse ad un tasso annuo superiore al 5%.

Il modello adottato sembra offrire una spiegazione convincente del fenomeno: infatti quando si tiene conto dell'alto indice di potenzialità (il più alto della serie), la intensità produttiva iniziale della provincia di Napoli risulta notevolmente ridotta[72]; in secondo luogo la diffusione del progresso tecnico ha toccato nella provincia di Napoli la punta più elevata di tutto il Mezzogiorno, mentre relativamente scarsi sono stati gli investimenti fissi. Il tasso effettivo di aumento della produzione risulta leggermente superiore a quello teorico probabilmente perché all'espansione produttiva si è accompagnato anche un certo miglioramento nel livello dei prezzi dei principali prodotti della provincia (ortofrutticoli); il

[72] È interessante notare in proposito che, per il diverso peso delle stesse variabili, la provincia di Benevento viene ad avere invece un livello di intensità relativa superiore alla provincia di Napoli.

fenomeno opposto, di uno sfavorevole effetto, della variazione dei prezzi, a motivo della diversa composizione dell'offerta, si è avuto invece per altre province (come Foggia, Matera) nelle quali hanno un forte peso le produzioni cerealicole ed uno scarso peso quelle arboree.

B) Relazione tra investimenti e progresso tecnico

La Fig. 3.8 mette in evidenza come, a parità di livello di intensità produttiva, sia stato possibile imprimere un diverso ritmo di aumento alla produzione proporzionando investimenti fissi e progresso tecnico in modo diverso; la variazione del rapporto « investimenti-indice di progresso tecnico » da 90 a 10, a parità di livello di intensità iniziale, è correlata con il raddoppiamento del tasso di sviluppo.

Per cogliere il significato della relazione negativa tra velocità di aumento della produzione e intensità degli investimenti fissi (relativamente all'indice di potenzialità) bisogna tener conto del fatto che la variabile dipendente non è l'aumento assoluto, perché se così fosse si arriverebbe alla poco edificante e assurda conclusione che aumentando gli investimenti fissi, cioè eseguendo miglioramenti fondiari e bonifiche, si diminuisce il volume della produzione agricola; è invece la velocità dell'aumento della produzione che è correlata negativamente con il valore del rapporto investimenti-progresso tecnico e di conseguenza, una volta eliminato l'effetto delle altre variabili, anche con il volume (relativo) degli investimenti.

Forse il fenomeno può essere espresso in termini più vicini alla realtà agricola ricordando che l'esecuzione di investimenti fissi, specie quando si tratta di opere di trasformazione agraria, implica una variazione più o meno radicale dell'ordinamento produttivo, e che non sempre il passaggio dal vecchio al nuovo avviene senza soluzioni di continuità, per il fatto stesso che vi sono dei tempi tecnici difficilmente comprimibili e che le risorse disponibili non possono essere impiegate contemporaneamente in combinazioni produttive in competizione fra loro; per risorse bisogna intendere non solo il terreno, ma soprattutto i capitali nelle loro varie forme e la stessa capacità imprenditoriale. Questo sul piano privato. Sul piano pubblico si deve sottolineare che le opere pubbliche, e ancor più quelle private, non esercitano effetti immediati sul volume della produzione e d'altra parte esse hanno spesso anche altre finalità rho non sono strettamente agricole; ad esempio, le opere di sistemazione montana e di rimboschimento non soltanto producono effetti a lunghissimi scadenza, ma implicano anche la sottrazione di terreno "agrario" (anche se contro vocazione, si potrebbe aggiungere) a favore di un'utilizzazione forestale i cui vantaggi saranno avvertiti solo dalle generazioni future.

L'effetto «frenante» degli investimenti fissi sulla velocità di aumento della produzione è naturalmente molto diverso a seconda della intensità produttiva e del grado di diffusione del progresso tecnologico.

Dal grafico 3 si può notare che in condizioni di alta intensità produttiva e di lenta diffusione del progresso tecnologico (x_1 = 320; x_3 = 2) il coefficiente tendenziale della produzione oscilla intorno a 2,5; l'effetto frenante di un crescente volume di investimenti è quindi modesto; al contrario, in condizioni di bassa intensità produttiva e di rapido progresso tecnico (x_1 = 50; x_3 = 10) il coefficiente tendenziale varia da un massimo di 7 per livelli bassi di investimenti ad un minimo di 5,4 circa per alti livelli di investimenti. È vero che l'effetto frenante è relativamente più forte, ma il tasso di aumento della produzione resta in ogni caso molto elevato.

Le curve riprodotte nei grafici, essendo la espressione della funzione interpolatrice adottata, risentono in parte della rigidità della funzione stessa e debbono essere interpretate quindi come indicazioni di massima, tenendo presente anche che, come più volte osservato, le tre variabili del modello riescono, per un complesso di ragioni, a spiegare solo una parte della variabilità dei coefficienti tendenziali e che l'analisi è confinata entro ben definiti limiti temporali. Se i risultati ottenuti possano o mono dar luogo a indicazioni di carattere normativo per l'orienta mento dei futuri programmi di sviluppo agricolo è certo questione opinabile.

È già stato rilevato nella prima parte di questa relazione che l'evoluzione agricola non potrà non seguire nel prossimo decennio direttrici e moduli almeno in parte profondamente diversi da quelli del passato, di cui sono mutate o sono in via di mutamento le condizioni fondamentali, come la domanda interna ed estera dei prodotti agricoli, le alternative di impiego e la quantità stessa delle risorse disponibili[73].

[73] Al fine di sottoporre ad un controllo i risultati sopra illustrati è stata svolta una seconda analisi che si differenzia per le seguenti caratteristiche: a) la potenzialità produttiva è considerata come una variabile indipendente invece che un. indice per deflazionare il livello produttivo iniziale ed il volume degli investimenti) gli investimenti sono suddivisi in due gruppi, da un lato le opere pubbliche di bonifica, dall'altro le opere di miglioramento fondiario. Il tasso di variazione della, produzione lorda vendibile, secondo questo modello, è funzione della potenzialità produttiva, del livello produttivo iniziale, del volume di opere pubbliche di bonifica,, del volume di investimenti per opere di miglioramento fondiario, dell'indice di progresso tecnico. I risultati ottenuti suffragano sostanzialmente quelli della prima, analisi: hanno segno positivo i coefficienti di regressione della potenzialità produttiva e del progresso tecnico, segno negativo i coefficienti del livello produttivo iniziale e di entrambi i gruppi di investimenti. Il coefficiente degli investimenti per opere pubbliche non è tuttavia statisticamente significativo, cioè diverso da zero- Pur proponendoci di riprendere l'argomento in altra sede, riteniamo che le conclusioni esposte nelle pagine che seguono restino valide essendo giustificate anche dai risultati dell'ultima analisi.

3.1.3.6 Conclusioni

Qual è dunque il significato dell'analisi e quale è il contributo che essa può dare nella ricerca delle più appropriate forme di sviluppo agricolo degli anni futuri? La risposta al quesito presuppone la risposta ad altri quesiti di base connessi agli obiettivi di sviluppo economico generale che la collettività ritiene di dover perseguire. È evidente infatti che se il reddito nazionale continuerà negli anni prossimi ad espandersi rapidamente e se gli stessi fenomeni che lo hanno accompagnato in passato (ad esempio l'esodo rurale) aumenteranno di intensità o quantomeno tenderanno a perpetuarsi, le differenziazioni che già oggi sono presenti tra le varie province, riguardo al rapporto tra popolazione e risorse naturali e riguardo agli indirizzi (qualitativi e quantitativi) della produzione, tenderanno inevitabilmente ad accentuarsi. Sia pure con velocità diversa da regione a regione, avrà probabilmente inizio quel processo di razionalizzazione delle strutture produttive in agricoltura che è ormai avvertito da tutti come esigenza per adeguare, sotto il profilo della composizione e dei costi, l'offerta dei prodotti agricoli alla domanda, e per adeguare il livello tecnologico alla mutevole situazione di disponibilità di risorse (meno lavoro, più capitali e - in senso economico - anche più terra). La razionalizzazione in alcuni territori implicherà una destinazione più estensiva di certi terreni, cioè più aderente alla loro vocazione naturale, mentre per altri territori significherà probabilmente l'accelerazione del processo di intensificazione in corso, con tendenza alla scelta di ordinamenti produttivi specializzati. Anche nel primo caso, non ovunque e non sempre la estensivazione del processo produttivo significherà che la produzione di certe derrate dovrà diminuire, dal momento che, concentrando la produzione sui terreni migliori e destinando ad esse più risorse capitali, le rese unitarie, pur rispettando schemi di stretta convenienza economica, potrebbero facilmente essere aumentate.

Ma sia pure nel quadro di una visione molto più differenziata che in passato, tenuto conto del persistente squilibrio tra popolazione e terra in non poche aree del Mezzogiorno, non è improbabile che, a meno di alternative extra-agricole molto più numerose e diffuse delle attuali, si fendano necessari interventi particolari per aumentare a breve termine la produzione agricola e quindi i redditi delle persone che, in modo esclusivo o prevalente, di essa vivono. Riteniamo che il modello esplicativo illustrato nelle pagine precedenti aiuti a precisare la natura di questi problemi e le possibili soluzioni.

Tra l'inizio e la fine del decennio passato, nonostante il considerevole sviluppo della produzione, la variabilità interprovinciale dei valori della produzione per ettaro non è affatto diminuita; sono aumentate, è vero, la media nazionale e la media delle singole circoscrizioni, ma si è ampliato proporzionalmente il campo di variazione dei valori. Sulle ragioni del diverso sviluppo il meccanismo del modello lascia chiaramente intendere che, volendo, lo sviluppo avrebbe potuto

essere nelle zone povere relativamente più spinto di quanto in realtà non è stato, né esso esclude a priori la convenienza economica di un tale evento dal momento «he lo prospetta essenzialmente come un problema di sostituzione fra capitali per investimenti fissi e capitali per il «progresso tecnico». Ma se, pur tenendo conto che la situazione demografica del periodo limitava alquanto il campo di scelta, la convenienza economica di una più spinta espansione della produzione agricola può essere discussa, non si può trascurare il fatto che, per effetto combinato delle tendenze manifestate dalla produzione e dal numero dei lavoratori agricoli durante il periodo esaminato, la produttività del lavoro ha registrato aumenti assoluti e relativi molto diversi nelle varie province.

Benché non manchino esempi di aumenti vistosi del prodotto lordo vendibile per lavoratore agricolo in quelle province che intorno al 1950 denunciavano livelli particolarmente bassi del rapporto in questione, sono state soprattutto le province che già allora erano le più progredite sotto questo aspetto a realizzare gli aumenti assoluti più forti.

L'aspetto più importante di questa evoluzione è che anche la variabilità dei valori della produzione per lavoratore non è affatto variata; le sperequazioni interprovinciali si sono cioè perpetuate. Ciò è indubbiamente dovuto alla scarsa mobilità delle risorse nel decennio passato, circostanza questa che si è modificata in modo evidente negli ultimi anni, ma non in misura, tale o comunque per un tempo sufficiente da consentire l'avvio di una tendenza verso l'uguaglianza della produttività marginale delle risorse in impieghi alternativi.

I mutamenti di queste condizioni negli ultimi tempi non possono non essere tenuti presenti sul piano degli interventi pubblici affinché ne nascano stimoli appropriati a conseguire gli effetti sperati; è per questa ragione che la scelta tra investimenti fissi e progresso tecnico, e di conseguenza tra i vari tipi di investimenti fissi, si presenta come- problema di grande attualità.

Solo la diffusione del progresso tecnico, e dei capitali necessari a realizzarlo, può determinare un rapido aumenta della produzione, ammesso che questo sia, almeno in alcune zone, l'obiettivo immediato.

Ben scarso potrebbe risultare invece l'apporto di investimenti fissi aziendali che fossero giustificabili, al momento attuale, esclusivamente sulla base di criteri validi in passato, ma di dubbia utilità in base alla nuova situazione, dal momento che, se non ora, tra qualche anno la vocazione naturale di molti terreni reclamerà senza scampo una utilizzazione più estensiva e la minore disponibilità di lavoro imporrà una diversa organizzazione delle varie operazioni aziendali.

Tali investimenti non solo finirebbero per restare inutilizzati, ma aumenterebbero la rigidità delle strutture di fronte alla necessità di continui adattamenti.

La scelta degli investimenti fissi, siano essi opere pubbliche o opere private, si presenta dunque come punto fondamentale per la efficienza delle strutture produttive di domani.

La scelta tra investimenti e progresso tecnico e la discriminazione tra forme di investimenti fissi, implicano tuttavia una revisione abbastanza marcata della struttura istituzionale entro la quale sono prese le decisioni in nome della collettività e dalla quale partono stimoli di natura varia per l'attuazione delle decisioni.

Nella struttura attuale, nei esempio, è relativamente facile ottenere la approvazione di un progetto ili miglioramento fondiario basato su schemi tradizionali e ricevere, per esso, i contributi finanziari previsti dalla legislazione vigente; non sempre è colui che domanda il contributo, cioè l'imprenditore, che persegue vie tradizionali quanto piuttosto la struttura dell'amministrazione che non consente innovazioni a detti schemi, e quindi impone sovente, in nome di inattuali criteri di interesse collettivo, investimenti condannati in partenza ad una bassa produttività.

L'organizzazione amministrativa deve essere adattata alle esigenze conseguenti ai nuovi obiettivi; in particolare si rende opportuna una netta accentuazione di quelle competenze tecniche, che sul piano delle decisioni, della esecuzione dei programmi ed in genere della assistenza tecnica agli operatori, meglio possano assecondare le tendenze in atto e contribuire a valorizzare, portandole su livelli di maggiore efficienza economica, le risorse umane e di capitali disponibili.

Appendice Statistica

Tab. I - Alcuni indici provinciali relativi all'agricoltura del Mezzogiorno

Province	Produzione lorda vendibile per ettaro (migliaia di lire) (a)	Investimenti fissi per ettaro (migliaia di lire) (b)	Indice di potenzialità produttiva	Indice di progresso tecnico (c)
Frosinone	108	47	36	4,5
Latina	117	169	152	12,1
Campobasso	76	37	38	3,3
Chieti	120	109	49	5,9
L'Aquila	60	51	27	3,8
Pescara	120	206	63	7,0
Teramo	111	126	63	8,1
Avellino	118	46	42	4,2
Benevento	127	72	34	5,2
Caserta	143	152	126	12,1
Napoli	523	90	188	22,0
Salerno	147	97	70	9,0
Bari	109	68	77	3,5
Brindisi	133	90	100	4,7
Foggia	74	127	138	7,5
Lecce	97	86	153	3,8
Taranto	99	116	135	4,7
Matera	61	198	103	7,1
Potenza	40	108	31	3,7
Catanzaro	95	134	64	4,9
Cosenza	67	74	37	4,1
Reggio Calabria	128	110	52	5,9
Agrigento	73	65	72	4,2
Caltanissetta	93	123	73	3,6
Catania	125	118	65	7,7
Enna	63	137	54	3,6
Messina	126	47	34	4,5
Palermo	90	63	57	4,3
Ragusa	111	57	58	4,9
Siracusa	125	112	63	6,3
Trapani	145	116	93	2,0
Cagliari	33	93	101	7,5
Nuoro	29	57	34	2,7
Sassari	30	60	49	4,4

(a) Valori perequati riferiti al 1951 (prezzi correnti).
(b) Riferibili al periodo 1950-59.
(c) Nel periodo 1951-59.

Tab. II - Variabili utilizzate per l'analisi dell'agricoltura del Mezzogiorno

Province	Variabili scelte a)				
	x_1	x_2	x_4	y	y'
Frosinone	300	131	29	1,78	2,83
Latina	77	111	9	5,00	5,51
Campobasso	200	97	30	4,02	3,20
Chieti	245	222	38	2,29	2,84
L'Aquila	222	188	49	3,25	2,79
Pescara	190	327	47	2,09	2,97
Teramo	176	200	25	2,24	3,46
Avellino	281	110	26	3,20	2,95
Benevento	373	212	41	3,56	2,46
Caserta	113	121	10	6,20	4,79
Napoli	278	48	2	5,19	4,91
Salerno	210	138	15	4,51	3,61
Bari	142	88	25	4,29	3,70
Brindisi	133	90	19	3,70	3,79
Foggia	54	92	12	3,64	5,82
Lecce	63	56	15	6,53	5,33
Taranto	73	86	18	4,65	4,88
Matera	59	192	27	4,18	4,81
Potenza	129	348	93	2,86	2,92
Catanzaro	148	209	42	4,02	3,28
Cosenza	181	200	49	2,70	2,98
Reggio Calabria	246	212	36	3,30	2,88
Agrigento	101	90	22	4,67	4,24
Caltanissetta	128	168	47	3,12	3,36
Catania	192	182	23	2,47	3,40
Enna	117	253	70	3,68	3,19
Messina	371	138	31	2,13	2,61
Palermo	158	111	26	2,72	3,55
Ragusa	191	98	20	4,73	3,52
Siracusa	198	178	28	3,95	3,25
Trapani	156	125	62	3,40	3,19
Cagliari	33	92	12	7,49	6,80
Nuoro	85	170	64	3,80	3,59
Sassari	61	122	28	5,62	4,73

(a) x_1 = valore della produzione lorda vendibile per ettaro (1951) diviso per l'indice di potenzialità; x_2 = investimenti fissi per ettaro divisi per l'indice di potenzialità; x_4 = rapporto tra x_2 e l'indice di progresso tecnico (x_3); y = coefficiente tendenziale della produzione agricola nel periodo 1951-59; y' = coefficiente tendenziale teorico ottenuto risolvendo l'equazione generale per i valori effettivi di x_1, x_2, x_3 (cfr. tabella VI e testo).

3.2 Conflitti generazionali in una regione del Nord-Est

Titolo originale: Viaggio in Friuli, in *Contadini del Veneto* numero speciale della rivista Itinerari, 1963

Per quanto l'agricoltura friulana abbia caratteristiche ben definite che la distinguono dall'agricoltura di altre regioni per una serie di ragioni (fisico-geografiche, etniche, storiche, ecc.) sulle quali non ci è dato soffermarci[74], essa non ha potuto, specie negli ultimi anni, sfuggire a quel complesso di forze, operanti sia in campo nazionale sia in campo internazionale, che stanno alla base del rapido sviluppo economico. Negli ultimi anni le strutture socio-economiche della provincia di Udine hanno dovuto reagire ad una serie di nuove tendenze che non hanno la loro radice prima nell'ambiente locale ma sono piuttosto il riflesso di avvenimenti e di sviluppi esteriori. Il tradizionale fenomeno della emigrazione che aveva raggiunto in passato punte elevate specie negli anni precedenti la prima guerra mondiale e nel periodo tra le due guerre, e che sembrava essersi attenuato nell'ultimo dopoguerra, ha riguadagnato in intensità, assumendo peraltro forme e direzioni del tutto nuove. Non solo si è intensificata l'emigrazione, sia pure perdendo il prevalente carattere permanente di un tempo, ma si sono pure accentuate le migrazioni verso altre regioni italiane e, negli ultimi tempi, gli spostamenti interni, cioè il movimento campagna-città all'interno della stessa provincia di Udine. Lo sviluppo industriale di Udine e di Pordenone, l'aumento dei servizi, l'accresciuta attività edilizia, una certa diffusione nelle campagne stesse di piccole o medie industrie manifatturiere, talvolta avvantaggiate dagli incentivi a favore delle aree depresse del Centro-Nord, hanno moltiplicato le occasioni di lavoro al di fuori dell'agricoltura e rotto le barriere che conferivano all'agricoltura il precario equilibrio di un settore chiuso con scarsi rapporti con il mercato e limitata mobilità dei fattori produttivi.

E' una rottura che si esercita in tutte le direzioni, sulla struttura familiare, sull'assetto produttivo delle aziende, sugli atteggiamenti dei singoli nei confronti della comunità (rapporti di lavoro, contratti agrari, cooperazione) e che implica una sostanziale trasformazione culturale prima ancora che professionale del lavoratore agricolo, sia esso piccolo proprietario, mezzadro, salariato. Qui, come altrove del resto, i giovani in gran maggioranza rifiutano la condizione di lavoratore agricolo non soltanto perché esistono opportunità altrove, all'estero, in altre parti d'Italia e della stessa provincia, ma poiché la diffusione della coltura moderna ha mutato la scala dei valori individuali sui quali ogni individuo basa le proprie decisioni. Per questi giovani la scelta è quasi sempre definitiva. Più la zona di provenienza è scarsa di risorse e priva di opportunità per una facile anche se graduale ristrutturazione aziendale, più sentita è la inferiorità della condizione

[74] Si veda lo studio di Olindo Fabris (Fabris, 1957)

di lavoratore agricolo e la rottura con l'immobilismo della propria società. Il lavoratore preferisce allora affrontare le difficoltà proprie dell'emigrazione, il che significa, nella maggioranza dei casi, lasciare la propria famiglia per lunghi periodi dell'anno. Non è più un'avventura come un tempo, è una scelta molto più cosciente e con maggiore conoscenza di fatto; ciò non toglie che si tratti pur sempre di un evento doloroso forse più per i membri della famiglia che restano, che per l'uomo che va a offrire in un paese estraneo e al miglior offerente i propri servizi. Questa rottura con i tradizionali legami comunitari e familiari, questo processo di riformulazione della scala dei valori umani e delle aspirazioni degli individui, riporta però con sé, seppure talvolta in forma imprecisa e con sfasamento nel tempo, elementi nuovi per una completa ristrutturazione dell'agricoltura sotto il profilo socio-economico. Si erode a poco a poco la vecchia struttura, talvolta con un crescendo impressionante, come quando, venute meno le resistenze, le comunità si svuotano almeno per larghi periodi dell'anno, e comincia a sentirsi diffusamente la esigenza di crearne una nuova puntando sulle colture e sugli allevamenti che appaiono più convenienti, adottando le tecniche produttive meno dispendiose di energie, superando le barriere ristrette dell'azienda per cercare su basi cooperative un campo di azione più ampio, più sicuro. Tali fermenti, specie allo stato attuale, raramente hanno già raggiunto una formulazione chiara, il più spesso sono ancora allo stadio di dichiarazioni protestatarie o di desideri generici. Tuttavia, le proteste e l'elenco delle cose che bisognerebbe fare non sono più caratterizzate dallo scetticismo e dalla sottomissione al paternalismo di un tempo ma hanno invece un sottofondo di spregiudicatezza e di decisione che è appunto l'elemento positivo di questa rivoluzione.

Nelle zone di pianura, laddove la frammentazione non è un problema acuto, dove è più facile, attraverso il gioco dei contratti, ampliare le dimensioni aziendali, dove gli ordinamenti produttivi non richiedono variazioni radicali ma adattamenti parziali per far posto a nuove tecniche produttive in un dosaggio relativamente semplice, di intensificazione/estensivazione, con lo scopo ultimo di assicurare al lavoro familiare un impiego più stabile e più produttivo, qui la ricerca del nuovo ha compiuto passi più rapidi sia sul piano umano (percezione dei problemi, accettazione delle situazioni di fatto, formulazione di obiettivi realistici), sia sul piano tecnico. Per queste zone si può ben dire che le differenze rispetto agli altri paesi europei, almeno sul piano qualitativo, sono ormai esigue. Di fronte ad una larga maggioranza che aspira ad esercitare una professione diversa, e forse proprio come reazione a questa tendenza così generale, vi è un certo numero di giovani agricoltori che non hanno rinunciato all'idea di fare dell'attività agricola la propria base di vita essendo disposi ad attribuire un alto valore (in termini di benessere o culturali) a certi aspetti della vita imprenditoriale in agricoltura (specie se visti in contrapposizione a certi aspetti del lavoro

dipendente nei centri urbani). Tale atteggiamento che è ovviamente di estrema importanza per tutto il processo di inevitabile ristrutturazione del settore agricolo, non è però non soltanto dettato da ragioni emotive ; esso denota, al contrario, un vivo senso della realtà di chi ha percepito nei suoi termini essenziali i problemi del mercato, i pro e i contro della posta in gioco e le possibilità di un diverso sistema di vita anche nell'agricoltura. Ciò significa quindi che tale atteggiamento matura e si consolida solo a patto che si verifichino determinate condizioni che potremmo definire, in senso lato, istituzionali e che in sostanza si sintetizzano nella possibilità immediata o a breve periodo di poter entrare in possesso o di avere controllo diretto di una quantità adeguata di risorse. Non è detto che ciò avvenga necessariamente e soltanto mediante l'acquisto di un fondo ; dei limiti propri di una simile operazione sono ormai consapevoli le nuove generazioni di agricoltori i quali ben si rendono conto che ciò che garantisce un certo reddito, una certa stabilità e redditività di occupazione non è la proprietà della terra bensì il controllo di una sufficiente quantità di capitali (fisici e monetari, aziendali ed interaziendali) per poterli destinare agli impieghi di volta in volta più produttivi. Un giovane resta in famiglia con i genitori se la convivenza non significa dipendenza, se cioè non mortifica la sua capacità imprenditoriale acquisita attraverso un maggiore grado di istruzione, la innata apertura al progresso tecnologico ed una più pronta percezione delle tendenza attuali e dei necessari adattamenti. Bisogna che egli si possa sentire imprenditore di fatto se non di diritto nei confronti di se stesso e del mondo esterno. L'atteggiamento tradizionalista e conservatore del padre restio ad un più intenso uso di mezzi tecnici (caso più comune, di concimi), a cambiare radicalmente certe pratiche colturali (introduzione delle macchine) ad abdicare a una parte delle decisioni individuali in favore di una cooperativa macchine o di trasformazione e commercializzazione, spingerà inevitabilmente il giovane a cercare altrove la realizzazione della sua aspirazione ad una vita moderna. Se i suoi legami culturali e con l'agricoltura sono deboli cercherà di cambiare professione; se invece nella sua scala di valori l'attività imprenditoriale in agricoltura può occupare un posto di primo piano, cercherà di avere un'azienda per conto suo. Al contrario la condizione di mezzadro è ormai sinonimo di condizione inferiore per i limiti soggettivi ed oggettivi che tale contratto pone alla libera espressione della propria individualità e capacità professionale oltre che per il maggior costo dell'uso della terra e dei capitali ceduti dal proprietario rispetto ad altri modi di acquisizione dei medesimi (proprietà o affitto). Il contratto di affitto è in molti casi lo strumento più accessibile per realizzare questa aspirazione. I giovani che hanno scelto o sono disposti a seguire questa strada denotano un atteggiamento moderno nel senso che esso è tipico delle classi agricole più avanzate degli altri paesi europei. Ad esempio, essi non sono molto diversi dai loro colleghi francesi che, sia pure con qualche anticipo rispetto ai nostri, battono le stesse strade. Lo testimonia quanto è

stato scritto recentemente sulla rivista *Paysans* (ottobre-novembre 1962) per spiegare la inquietudine e la collera degli agricoltori apparentemente non placata dalle ultime leggi a favore dell'agricoltura (Loi d'orientation e Loi complementaire). L'articolista, prendendo lo spunto dall'avvenimento estivo di maggiore risonanza, la marcia degli agricoltori sulle terre di Jean Gabin e le polemiche che ne sono derivate, svolge una serie di considerazioni che sono per noi di notevole interesse.Si legge infatti su Paysans: *«En réalité tout un monde de valeurs, de mythes, de croyances est en train de s'écrouler. Le monde paysans est en pleine mutation et cette mutation se fait dans la violence. Ce paysan qui l'on disait soumis à la vie et au groupe, le voilà qui devient - par la technique - maitre et modeleur de la vie, - par les moyens de communication et d'information - de plus en plus indépendant et libres de ses actes. Lui, l'individualiste forcené, le voilà qui accepte et, en ses éléments avancés, réclame de méthodes de groupe, des mesures coercitives même, s'imposant à tout le monde sans exception, si la majorité est d'accord. Lui qu'on disait docile entre les mains de politiciens sait maintenant que l'action directe avec des objectifs précis et justes, est parfois plus efficace que les discours électoraux. Lui, pour qui de génération en génération, être paysan, était un devoir sacre, sait que ce qui compte aujourd'hui c'est de réussir sa vie dans l'agriculture ou hors de l'agriculture… Réalistes, les jeunes ont rejeté définitivement l'idée de l'agriculteur «citoyen à part», pour celle, révolutionnaire, de «citoyen à part entière»*. Questo lungo discorso sulla rivoluzione in atto nel settore agricolo e sugli atteggiamenti moderni dei giovani agricoltori in generale è solo in apparenza lontano dal tema di questa inchiesta che si propone di far conoscere alcuni aspetti dell'agricoltura friulana odierna ed il comportamento dei contadini friulani. Le tendenze di fondo dell'agricoltura di questa regione sono sostanzialmente uguali a quelle che interessano molte altre regioni italiane, specie di quelle dell'arco alpino, ed europee, perché ormai anche dove non ci sono manifestazioni palesi di sviluppo economico, si sono fatti sentire gli effetti di questo imponente fenomeno e sono state avvertite le conseguenze sociali che lo accompagnano. Vogliamo forse dire con ciò che non esiste più un contadino friulano, o veneto o toscano? Che esistono soltanto contadini, senza aggettivi regionali, perché le differenze dovute alla base etnica, alle componenti culturali, religiose, politiche che siamo soliti attribuire alla popolazione di questa o quella regione sono state annullate dai fenomeni sociali dell'ultimo decennio? Sarebbe questa evidentemente una forzatura della realtà, equivarrebbe a scambiare per già avvenuto quello che è in corso e certo non in tutte le zone di una stessa regione; e, soprattutto, significherebbe sopravalutare la forza livellatrice del fenomeno più recente (lo sviluppo economico) rispetto alla forza differenziatrice di fenomeni più antichi (origini etniche, tradizioni, ambiente fisico).

Se questo conflitto tra forze vecchie e nuove porterà effettivamente ad un livellamento delle differenze ricordate e quanto tempo sarà necessario, perché ciò

avvenga, non ci azzarderemo a prevedere. Ci limiteremo soltanto a sottolineare (e questa se non una conclusione potrebbe almeno essere una ipotesi di massima) che si va manifestando sempre più palesemente un atteggiamento comune da parte dei contadini di tutte le regioni nei confronti delle possibilità di lavoro e di vita che l'agricoltura può offrire. «Quello che conta è di farcela bene, in agricoltura o fuori dell'agricoltura». Il ritmo crescente delle migrazioni stagionali verso i paesi europei (Svizzera, Francia, Germania Federale, Lussemburgo) dimostra che i contadini friulani si rendono perfettamente conto delle relative scarsità di risorse della propria regione, delle ancor limitate possibilità di impiego extra-agricolo e preferiscono cogliere le occasioni che sia pure in forma non stabile sono disponibili altrove. Nel 1960 - mancano purtroppo dati più recenti - dalla provincia di Udine - per ragioni di lavoro in grandissima maggioranza per paesi europei sono partiti 15.550 e ne sono rientrati soltanto 11.577. I dati del 1960 segnano un aumento di oltre 3.000 unità rispetto all'anno precedente e certamente il movimento si è intensificato negli ultimi due anni. Movimenti migratori altrettanto o più rilevanti in termini assoluti, si riscontrano, negli stessi anni, solo in alcune province del Mezzogiorno, come Avellino e Lecce. Benché le emigrazioni non interessino soltanto i lavoratori agricoli, tra il 1959 ed il 1961 le forze di lavoro occupate in agricoltura nella provincia di Udine sono diminuite di 10.000 unità.

Non pochi ormai sostengono che l'esodo dall'agricoltura, specie nelle zone di pianura, non potrà continuare nelle forme così intense degli ultimi anni. La verifica dell'affermazione sarebbe evidente nel fatto che nelle zone in questione si vedono ora anche «famiglie giovani che coltivano la terra».E' indubbio che in certe zone della pianura alta, dove l'azienda familiare è così diffusa, l'esodo verificatosi a tutt'oggi consente a coloro che rimangono un maggior campo di manovra, una più elevata disponibilità di risorse per persona. Questo è probabilmente il caso dei comuni del mandamento di Codroipo dove, tra l'altro si sono sviluppate e consolidate accanto alle tradizionali latterie turnarie, un essiccatoio cooperativo bozzoli che conta su 1600 soci, con annessa cantina sociale che produce 20.000 ettolitri di vino e distilleria delle vinacce per un bilancio complessivo di quasi 400 milioni di lire. La conquista del governo della cooperativa da parte dei proprietari coltivatori ed i successi conseguiti sul piano commerciale hanno indubbiamente creato una atmosfera di fiducia ed allargato la partecipazione democratica alle iniziative interaziendali.Tuttavia anche in questo ambiente, per vari aspetti eccezionale e quindi poco rappresentativo della situazione prevalente nella pianura alta, siamo solo agli inizi della ricerca di un nuovo equilibrio. Lo stesso vice presidente della cooperativa, Filippo Grosso, un coltivatore diretto sui trentacinque anni, ammette che se nella sua zona sorgessero possibilità di occupazione industriale, almeno un 15% dei lavoratori abbandonerebbero subito l'attività agricola. Ciò non desta meraviglia se si

considera che la superficie media delle aziende condotte da coltivatori nel comune di Codroipo è di poco superiore ai 3 ettari. La situazione di apparente equilibrio si spiega quindi con il fatto che in un ambiente di questo tipo, di piccola proprietà e con famiglie numerose, il primo passo della ristrutturazione non consiste nell'allargamento della base aziendale, ma nella diminuzione all'interno della famiglia dei membri in età lavorativa. La situazione economica familiare e 1'atmosfera generale tende a migliorare sensibilmente se uno o due figli trovano occupazione altrove o se le donne possono contribuire direttamente al bilancio familiare, occupandosi nelle industrie manifatturiere locali. Ciò spiega anche perché sia stato possibile mantenere a livelli inalterati la produzione di bozzoli che in altre regioni è sparita, operando tra l'altro in pochi anni un'importante innovazione : la sostituzione del tradizionale bozzolo bigiallo con il poliibrido. Il sollievo creato dall'esodo di alcuni membri familiari che favorisca la conquista di una maggiore autorità ed autonomia di decisione nei confronti dei genitori anziani da parte dei giovani che restano, interessa ormai varie comunità della pianura alta. In questo ambiente gli ordinamenti produttivi attuali, così fortemente orientati verso l'allevamento della pezzata rossa friulana, integrato da attività «minori» (grano, mais, tabacco, vite, bassa corte, baco da seta) restano sostanzialmente validi, anche in una situazione demografica caratterizzata da un minore disponibilità di lavoro. La capillarità delle latterie sociali a carattere turnario - ne esistono più di 600 nel Friuli , la organizzazione di cantine sociali che servono sia a valorizzare gli ottimi vini locali, sia ad elevare il prezzo di vendita delle uve da parte dei singoli produttori, contribuiscono a mantenere su un sufficiente livello di redditività gli ordinamenti tradizionali. Nonostante il forte grado di frammentazione fondiaria da cui sono interessate la maggior parte delle aziende della pianura alta, il problema più sentito attualmente è quello della meccanizzazione, intesa nel senso di un'integrale meccanizzazione delle varie operazioni aziendali ed interaziendali. Ormai la maggior parte delle aziende della pianura al di sopra di un'ampiezza minima, che si potrebbe indicare intorno ai 7 ettari, dispone di una trattrice e di un complesso di macchine operatrici per la lavorazione del suolo, la fienagione, i trasporti, l'irrigazione. Per le aziende più piccole, la prestazione di servizi a terzi consente di elevare il grado d'impiego del trattore, e di ripartirne il costo su un sufficiente numero di ore tali da renderne economico l'acquisto. Tuttavia i limiti di questo tipo di meccanizzazione sono avvertiti sempre di più, via via che le unità lavoratrici disponibili nell'azienda si riducono.

L'iniziativa anche qui è dei giovani o, di riflesso, dei padri che temono l'esodo del figlio, e corrono ai ripari per invogliarlo a restare agricoltore, assecondandolo nella ricerca di nuovi strumenti di produzione, nell'ambito dell'azienda o sul piano interaziendale. Il giovane, infatti, via via che acquista coscienza nella propria forza rinnovatrice ed intuisce che solo potendo usufruire dei mezzi

strumentali oggi sul mercato è possibile dare un carattere moderno all'attività agricola, non è più disposto ad accettare l'esiguità delle dimensioni aziendali come un ostacolo insuperabile all'uso di quel vasto complesso di macchine che l'industria produce. Il ricorso ad imprese di noleggio per l'uso della mietitrebbia, della imballatrice, del carica e spandiletame, il cui sorgere è stimolato da una effettiva e sempre più diffusa domanda per questo tipo di servizi, è soltanto il primo passo in tale direzione. L'impresa di noleggio, quando dispone di un vasto e costoso parco macchine, non opera più in una situazione di concorrenza: ha a disposizione cospicui margini di profitto e ovviamente non vi rinuncia. Perché allora, si dicono i giovani agricoltori, non formare una cooperativa per acquistare e gestire in proprio almeno alcune macchine che individualmente sarebbe follia procurarsi e che costano troppo anche quando il servizio è fornito da un'impresa di noleggio? L'idea della meccanizzazione in forma cooperativa non è nuova, come tutti sanno. Senza contare le numerose cooperative di lavoratori sorte specie nelle zone latifondistiche nel dopoguerra, che hanno condotto quasi sempre una vita precaria ed hanno avuto amare esperienze nel settore della meccanizzazione, basterà ricordare che nei comprensori di riforma agraria la gestione delle macchine è stato uno dei primi compiti assunti dalle cooperative tra assegnatari sorte in ossequio alle leggi di riforma Anche in questo caso le esperienze non sono sempre state felici specie nei primi tempi, quando il parco macchine ereditato dagli enti di riforma, essendo formato in prevalenza da macchine pesanti per lo scasso dei terreni e le lavorazioni profonde, mal si adattava alle esigenze della normale coltivazione, e, dati i lunghi percorsi per gli spostamenti da un'azienda all'altra, determinava elevati costi di esercizio. D'altra parte in queste zone gli assegnatari dovevano spesso fare i conti con la acerrima concorrenza delle imprese private di noleggio che nascevano, fallivano e risorgevano con spaventosa rapidità, in un vortice di cambiali. Essendo ancora scarse allora le opportunità di investimenti extra-agricoli, capitali e capacità imprenditoriali si orientavano verso l'impresa di noleggio per la motoaratura. E' indubbio che la meccanizzazione delle cooperative degli assegnatari non avrebbe resistito senza il sostegno materiale degli enti di riforma. C'è dunque da domandarsi se, oltre che legittima, l'aspirazione dei giovani agricoltori friulani - e non solo dei friulani - ha oggi fondate possibilità di realizzazione, se cioè può evitare le secche che almeno in passato erano proprie di questo tipo di esperimenti. La preoccupazione non è affatto infondata se si tiene conto che questa volta l'iniziativa nasce dal basso, senza il paterno sostegno di un ente. Gli elementi nuovi che caratterizzano le recenti iniziative di meccanizzazione cooperativa offrono sufficienti motivi per dare alla domanda una risposta sostanzialmente affermativa. Di alcuni di questi elementi si è già discorso, ma vale la pena di riprenderli per tentare di inserirli in un quadro sintetico e globale. Le novità a nostro avviso sono le seguenti:

1. la meccanizzazione cooperativa nell'ambiente di cui stiamo discorrendo e di altri simili, nasce come integrazione della meccanizzazione aziendale che ha compiuto nell'ultimo decennio passi notevoli; nasce cioè per procurare quelle macchine e quei motori che la singola azienda coltivatrice non può avere;
2. l'impiego di tali macchine non risponde a velleitarie aspirazioni giovanili se non in misura molto ridotta; al contrario essa è giustificata, da una parte, dalla sempre minore disponibilità di lavoro in seno all'azienda familiare e, dall'altra, dalla crescente avversione dei contadini (uomini e donne) a compiere i pesanti o comunque disagevoli lavori di un tempo, quando tali lavori possono essere compiuti assai più facilmente con l'uso di macchine appropriate, di cui i contadini sono a conoscenza;
3. la cooperativa nasce e riesce a prosperare quando alla base ha un minimo di uniformità culturale e non soltanto un movimento protestatario o vagamente rivendicativo; i membri devono rendersi conto non solo che i vantaggi ottenibili sono superiori alle rinunce imposte dall'attività in comune, ma anche che tale attività è una strada obbligata per conquistare sia una maggiore capacità imprenditoriale, sia una maggiore capacità di contrattazione a tutti i livelli; in sostanza per ottenere una remunerazione più elevata;
4. la cooperativa nasce attorno ad un numero limitato di soci, in generale non più di 10-12 e ciò non soltanto perché a quel livello è più facile assicurare l'uniformità culturale di cui si diceva prima, ma perché solo a quel livello è possibile contemperare le esigenze dei singoli membri per l'impiego delle diverse macchine nelle rispettive aziende e rispetto alle decisioni che di volta in volta devono essere prese; a quel livello cioè è possibile una direzione collegiale. I membri della cooperativa uniti da una responsabilità comune, provando e ri-provando devono trovare un modus vivendi che non mortifica il loro spirito d'iniziativa e che richiede nel contempo un comportamento ordinato da parte di ognuno, nella consapevolezza dei propri limiti e dei diritti degli altri. Ancora, in un piccolo gruppo, ci si conosce a fondo e si è quindi più disposti a rischiare la propria parte quando si tratta di prendere importanti decisioni d'investimento. La validità nel caso osservato a Santa Maria La Longa, in comune di Palmanova, trova del resto conferma nelle numerose cooperative che sono sorte nel mandamento di Castelfranco Veneto, in provincia di Treviso, ed in altre provincie venete.

Tuttavia, anche con quanto sopra osservato a proposito delle caratteristiche delle recenti esperienze di meccanizzazione cooperativa, il discorso resterebbe incompleto e forse poco convincente senza ricordare che tali esperienze non nascono dal nulla. Esse trovano, è vero, un ambiente genericamente predisposto a

ritentare con maggiore buona volontà di un tempo l'organizzazione cooperativa; predisposizione significa soltanto che l'apatia e lo scetticismo di un tempo sono stati soppiantati da una posizione più avanzata che però difficilmente supera i limiti della protesta e del piano generico. Si resta imprigionati cioè in atteggiamenti di *wishful thinking*. Occorre qualcosa di più perché l'esperimento si materializzi, perché si prenda la decisione di fare la cooperativa, di comprare le macchine e di procedere d'amore e d'accordo con l'intenzione di spuntarla, anche se costa sacrificio personale. Occorre cioè un movimento culturale perché si passi dai propositi ad iniziative concrete e solide. Il movimento può nascere nella scuola stessa, laddove questa è particolarmente sensibile ai problemi ed alle aspirazioni dei contadini, oppure può essere il prodotto quasi naturale delle discussioni, delle prove, del contatto più frequente con il tecnico agricolo, come avviene tra i soci di un club giovanile. Se Castelfranco Veneto sta a dimostrare le enormi possibilità di una scuola aderente alle esigenze dei tempi e libera di darsi l'ordinamento più confacente, il caso di S. Maria La Longa sta invece a dimostrare che anche un'istituzione quale i Club 3P, non certo priva di ipoteche paternalistiche e di tabù, assolve ad una funzione formativa. Attorno alle prove di coltivazione o di allevamento, sulla discussione dei conti economici per questa o quella coltura, nel corso di viaggi di studio in altre zone agricole, si forma appunto quella uniformità culturale e quella fiducia nelle proprie forze che sono premessa di azione e di successo. Lo sviluppo della cooperazione nell'ambiente economico-sociale che prevale nella pianura alta non risponde, ovviamente, soltanto ad esigenze di diffusione della meccanizzazione, anche se queste esigenze, rese via via più imperiose dalla diminuzione delle forze di lavoro agricole e dalla mentalità progressista dei giovani, possono fornire l'occasione prima per l'avvio di nuove organizzazioni cooperative.

Nel campo della produzione lattiero-casearia non si parte da zero - ed in questo campo i contadini friulani hanno indubbiamente un vantaggio sui contadini di altre regioni - ma il carattere atomistico della cooperazione in questo settore, fondata su latterie turnarie che raggruppano pochi soci e non si occupano della commercializzazione, palesa oggi tutti i suoi limiti, specie agli occhi degli agricoltori più avveduti. La quantità lavorata da ogni latteria, nel migliore dei casi, non supera i 15 quintali di latte per giorno: ciò significa un numero elevato di piccoli caseifici, in maggioranza con attrezzature modeste, che danno luogo a prodotti certamente genuini, ma non sempre di buona qualità, dato che tutto dipende dalla capacità ed esperienza del casaro e dalle attrezzature disponibili. La genuinità non è certo pregio di poco conto; ad esempio, a seguito dell'ultima campagna contro le sofisticazioni, vi è stato un netto riconoscimento del mercato per i prodotti delle latterie: il prezzo del formaggio «di latteria» o montasio ha subito un rialzo del 25% ed il burro è arrivato a quotazioni di L. 1.300 per Kg. Tuttavia queste latterie devono offrire ai casari salari più alti ed anche ai singoli

soci, che a turno prestano la loro opera nel caseificio, debbono assicurare più elevate remunerazioni. Esigenze produttive ed esigenze commerciali spingono dunque le latterie turnarie ad uscire dal loro guscio, a rompere l'inerzia che deriva dalla soddisfazione di aver creato un'organizzazione che si è consolidata nel tempo. Le prospettive sono sostanzialmente due, ma l'una non esclude l'altra:

1. le latterie potrebbero unirsi solo per la commercializzazione conservando la loro individualità produttiva; potrebbe essere questo il primo passo, ma occorrerebbe risolvere in qualche modo il problema della non omogeneità dei prodotti;
2. gruppi di latterie potrebbero unirsi per costruire nuovi impianti di lavorazione, di maggiori dimensioni con tutti i vantaggi che ne potrebbero derivare sia dai punto di vista del costo della lavorazione, che da quello commerciale. I primi approcci fatti da alcune latterie, ad esempio quelle del comune di Basiliano, sembrano propendere per questa seconda soluzione. Le idee in proposito non sono ancora definite, e quel che più conta, manca una visione d'insieme del problema, senza la quale anche le iniziative locali potrebbero restare esempi isolati e soprattutto di scarso respiro.

Forse i contadini friulani stentano a individuare nuove vie nel campo della trasformazione e commercializzazione dei prodotti lattiero-caseari e vinicoli - va ricordato che le cantine sociali sono ancora poche e di creazione relativamente recente - perché si stanno rendendo conto con un certo ritardo rispetto ad altre regioni settentrionali delle sostanziali variazioni in corso nella struttura economica e sociale del paese, e delle conseguenze che tali variazioni hanno per l'adeguamento delle strutture agricole. Inoltre, la relativa abbondanza di lavoro all'interno delle famiglie rurali tradizionalmente numerose ha probabilmente impedito, almeno fino a tempi recenti, che la maggior parte dei contadini si rendesse conto dei limiti delle latterie turnarie e si sforzasse di cercarne il superamento in nuove forme organizzative. Dopo la meccanizzazione e l'evoluzione delle latterie turnarie, non si può non accennare brevemente al problema della frammentazione fondiaria. Non staremo ad analizzare le cause dell'attuale stato di frammentazione della proprietà e delle aziende che, nelle loro grandi linee, sono le medesime in tutte le regioni interessate da questo fenomeno. Che il Friuli ne sia interessato in misura rilevante, specie nella pianura alta e nella collina, è un fatto ben noto. Come dicevamo all'inizio, il problema non è ancora oggi avvertito in tutta la sua gravità se non in ben determinati casi, per il fatto che restano validi gli ordinamenti di un tempo e la stessa motorizzazione aiuta a superare le distanze tra un appezzamento e l'altro. Dove esso è invece avvertito, ma più dagli organismi responsabili dell'esecuzione delle opere di bonifica che da parte degli stessi contadini, è nelle zone di nuova irrigazione. La ristretta dimensione dei campi e soprattutto la loro forma irregolare rendono difficile ed

estremamente costose, oltre limiti attualmente non più accettabili, le canalizzazioni per la distribuzione dell'acqua ai singoli appezzamenti. Un tempo, invece, la mancanza di alternative di occupazione e la necessità di aumentare a tutti i costi la produzione destinata in gran maggioranza all'autoconsumo familiare, spingeva i contadini ad eseguire laboriose opere di miglioramento investendo in esse, oltre cbe il proprio lavoro, i sudati redditi dell'emigrazione. Basterà ricordare che le rimesse degli emigrati sono state valutate per il 1930 in oltre 10 miliardi di lire attuali, somma che indubbiamente costituiva, a quel tempo, una quota rilevante del reddito globale della provincia. Gli stessi organi responsabili, ad esempio il Consorzio del Ledra e del Tagliamento, si rendono conto che non è ancora giunto il momento per affrontare il problema della frammentazione e dispersione dei fondi in modo integrale, perché l'ambiente umano non è ancora maturo per una ristrutturazione della proprietà ; essi si orientano pertanto verso una semplice ristrutturazione fisica dei campi, per ridurre le spese di distribuzione dell'acqua irrigua e per diminuire anche le spese di lavorazione meccanica dei terreni, senza tentare di eliminare la dispersione dei fondi. Questo orientamento è certo dettato anche dalla convinzione che la tendenza al frazionamento delle piccole proprietà si è arrestata e che l'ulteriore sfollamento delle campagne favorirà non solo il riaccorpamento ma anche l'ingrossamento delle aziende; ingrossamento che oggi si attua principalmente attraverso il ricorso al contratto di affitto, poiché, a causa del carattere temporaneo dell'emigrazione, il contadino è alieno all'idea di vendere i propri terreni.

Ci siamo fermati a lungo ad esaminare le tendenze evolutive tipiche dell'alta pianura, per quanto riguarda le variazioni in corso nell'organizzazione produttiva e mercantile e nell'atteggiamento dei contadini, per il fatto che nel processo di adeguamento dell'agricoltura e del suo inserimento in un più diffuso e più rapido processo di sviluppo, la pianura acquisterà un ruolo sempre più importante. Le zone di pianura, infatti, per le possibilità di meccanizzazione, la fertilità dei terreni, la disponibilità di acqua d'irrigazione e la facilità di comunicazioni possono acquisire abbastanza facilmente nuove tecniche produttive e formule organizzative consone ai tempi nuovi. Inevitabilmente, quindi, ancor più che in passato, l'attività agricola tenderà a concentrarsi nella pianura. Differenze abbastanza sensibili sia nell'attuale struttura sia nelle prospettive di evoluzione esistono, è vero, tra l'alta pianura, a nord della linea delle risorgive e la bassa pianura, dove l'agricoltura, strettamente condizionata alla bonifica, ha origini più recenti. E' diversa la struttura fondiaria, come diversi sono i rapporti tra proprietà ed impresa. Nella bassa pianura, che ripete le caratteristiche di gran parte della bassa padana, troviamo infatti quasi esclusivamente aziende capitalistiche, condotte con salariati e compartecipanti; sempre nella bassa, ma nelle zone di più antica agricoltura si riscontrano, invece, grossi e medi complessi fondiari strutturati in poderi mezzadrili di ampiezza relativamente elevata (15 ettari e più).

Il numero dei salariati e compartecipanti è in rapido declino, il che costringe gli imprenditori a meccanizzare ed estensificare gli ordinamenti produttivi, come prova l'aumento dell'area destinata a pioppeti specializzati. I mezzadri, invece, resistono in questa zona, forse perché i redditi sono soddisfacenti data la fertilità dei terreni, l'assenza del fenomeno delia dispersione e l'ampiezza dei poderi, quasi sempre sufficienti per una famiglia naturale, che le famiglie patriarcali sono pressoché scomparse. Tuttavia essi tendono ad acquistare una crescente autonomia di decisione. 11 contratto in sostanza si sta evolvendo e non è ancora chiaro quello che sarà il risultato delle lotte in corso. A differenza di quanto si riscontra nelle zone della pianura alta, dove è così diffusa l'azienda familiare in proprietà, essere mezzadro, qui non è necessariamente considerato come una condizione sociale inferiore; d'altra parte iniziare a fare gli agricoltori in proprio, su un piano tecnico evoluto e con modeste disponibilità di capitale, significa dover sacrificare per molti anni una buona parte del reddito: sono disposti i giovani a questo? La creazione della zona industriale dell'Aussa-Corno porterà probabilmente nuovi elementi di rottura in una situazione abbastanza tesa dal punto di vista sindacale e riproporrà certamente in termini diversi da quelli attuali l'adeguamento della struttura fondiaria e del sistema contrattuale.

A differenza della pianura alta, le tendenze evolutive della collina, anch'essa dominata dalla piccola proprietà coltivatrice, sono molto meno consolidate. Qui il proprietario coltivatore o proprietario-affittuario, controlla i tre quarti della superficie delle aziende, ma spesso dispone soltanto di piccolissimi appezzamenti lontani l'uno dall'altro (ogni azienda infatti è composta in media di 6 appezzamenti separati). La ristrutturazione aziendale in collina incontra difficoltà d'ordine fisico spesso insuperabili da parte dell'individuo isolato; difficoltà ambientali che lasciano scarso spazio anche per l'iniziativa di gruppo. Una volta rotto l'isolamento tradizionale delle comunità dominate da un'economia diversificata ma orientata verso l'autoconsumo, per il fatto che le nuove generazioni, maschili e femminili, rifiutano la condizione di lavoratore agricolo e si ribellano contro le limitazioni di una vita associata chiusa nell'ambito del borgo, tutto il sistema agricolo della collina entra in crisi. L'emigrazione, che fino a tempi relativamente recenti era una caratteristica della montagna, ha investito in pieno anche la collina. Svizzera e Germania attraggono uomini e donne, ma soprattutto i primi, offrendo occupazioni stagionali prevalentemente a lavoratori edili, camerieri, domestiche. Chi resta, e sono soprattutto donne e persone anziane, sente tutto il disagio che deriva dall'ambiente fisico avaro, dalla struttura istituzionale ormai inadeguata, dalla difficoltà delle comunicazioni. Le pendici vitate, un tempo lavorate con la vanga e gli animali, mal si prestano ad essere lavorate con le macchine e comunque l'uso delle medesime diventa troppo costoso; del resto occorre prima o contemporaneamente valorizzare sul piano commerciale il vino di questi vigneti e tale operazione diventa sempre più

difficile, ora che il vigneto tende a scendere in pianura e la lavorazione di massa negli stabilimenti industriali e anche nelle cantine sociali tende a livellare le punte. Uno stabilimento vinicolo che lavora uve di pianura difficilmente è disposto a pagare un prezzo sufficientemente alto per le uve di pregio dei vigneti di collina, che producono di meno e richiedono maggiore impiego di lavoro umano. L'attività agricola in collina si consolida dunque solo se esistono le possibilità di meccanizzare le operazioni e di orientarsi verso prodotti di pregio che spuntando prezzi più elevati compensino le minori produzioni per ettaro : in questo senso la collina orientale ricca di vigneti sembra avere migliori prospettive delle rimanenti colline. Anche la collina può, come la montagna, accentuare la funzione ricreativa, a condizione però che sia sostenuta in questo caso da agglomerati urbani di un certo peso e con crescenti redditi individuali, e che le zone interessate abbiano un minimo di risorse paesaggistiche e culturali per attrarre i «cittadini». Le colline povere in senso assoluto devono per forza di cose essere estensificate per far posto ad allevamenti zootecnici che utilizzino come pascoli le pendici oggi coltivate a seminativo o a piante arboree di scarso significato economico. Ma ciò può avvenire solo quando intere comunità si saranno svuotate, il che, per quanto rapido possa sembrare, è sempre un fenomeno lento e soprattutto squilibrato dal momento che sono i giovani a lasciare le comunità. La struttura fondiaria ed aziendale segue quindi invariata perché i contadini più anziani e le donne in attesa di essere richiamate dal marito continuano come possono le attività tradizionali e, come possono, si danno da fare per trovare soluzioni di ripiego. Benché un osservatore si renda conto che si tratta di un fenomeno naturale, che non esistono cioè soluzioni finali diverse da quelle indicate, pure non può fare a meno di meditare sulla tristezza di questa situazione di transizione e cercare di immaginare per quali vie si potrebbe accelerare questo processo, evitando che siano soltanto gli individui interessati a pagarne il costo.

Se la collina deve affrontare grossi problemi di ristrutturazione a causa della comparsa del fenomeno migratorio, della crisi degli ordinamenti produttivi tradizionali, la montagna si trova, come è noto, in condizioni peggiori. Quella friulana è una montagna povera che contrasta con quella del Trentino Alto-Adige. Le migrazioni maschili nella Carnia, ad esempio, risalgono almeno all'Impero Asburgico ed è probabilmente questa la ragione prima dei pesanti lavori esplicati dalle donne in questa zona, ad esempio la fienagione sui pascoli di proprietà comunale ed il trasporto a valle del fieno. La crisi di queste annose istituzioni, provocata dall'atteggiamento ribelle delle nuove generazioni, e lo stesso rifiuto delle generazioni intermedie a continuare per questa strada, pongono in crisi anche l'allevamento bovino, imperniato su stalle di uno o pochissimi capi, che era largamente diffuso nelle valli. Nasce come reazione a questa crisi la stalla sociale, cioè la stalla cooperativa il cui capitale è costituito dai capi di bestiame conferiti da ciascun socio. La stalla sociale, contando su un numero di capi notevolmente

superiore a quello di cui dispone ciascun socio, consente l'introduzione della mungitrice meccanica e soprattutto un'elevata produttività degli addetto all'allevamento. Ne esistono cinque attualmente nella montagna friulana ed è allo studio l'istituzione di un fondo di rotazione per facilitare i finanziamenti di nuove iniziative di questo tipo. Occorre infatti una stalla nuova, costruita con criteri moderni ed è questo ovviamente l'investimento maggiore; il capitale bestiame, che inizialmente è dato dai capi posseduti da ognuno, si può accrescere gradualmente. Resta è vero, il problema dell'approvvigionamento del fieno che nelle attuali forme di organizzazione delle stalle sociali deve essere conferito dai singoli soci i quali ne ricevono in cambio latte, formaggio, burro. Ammesso che le donne siano sempre meno disposte ad accollarsi il pesante compito di portare il fieno a spalla, anche l'approvvigionamento del fieno diventa più costoso, perché deve essere demandato a lavoro salariato o a quei pochi giorni di ferie di cui un emigrato può disporre. In questo campo, tuttavia, si fa rilevare che, specie nella Carnia, possono essere compiuti progressi considerevoli per il trasporto del fieno, adottando tecniche che altrove si sono diffuse prima e più rapidamente, come, ad esempio, i fili a sbalzo. Inoltre si fa notare che la produzione di fieno tenderà sempre più a restringersi su terreni di più facile accesso e suscettibili di una certa meccanizzazione, almeno con motofalciatrici.

Nonostante tutte le critiche che da varie parti si muovono a questa nuova forma di organizzazione cooperativa, l'idea si va diffondendo anche tra i contadini delle colline ed ha valicato addirittura i confini della provincia; vi stanno pensando persino i mezzadri della sinistra Piave, dove le cooperative di meccanizzazione, che fanno capo al CECAT di Treviso, stanno prendendo piede. Le critiche, oltre a quelle già citate che si rifanno alla difficoltà di approvvigionamento del fieno in montagna, non di rado traggono motivo da difficoltà o da difetti organizzativi riscontrabili nei tentativi finora avviati. Esse però hanno spesso la loro radice prima nell'avversione di certe classi sociali locali per le quali l'unità produttiva ideale resta l'azienda familiare, saldamente ancorata alla terra ed alle tradizioni; per costoro infatti le stalle sociali, se non un'aberrazione, costituiscono per lo meno una pericolosa deviazione.

Forse le stalle sociali, che del resto esistono anche in società rurali a totale struttura familiare come quella danese, sono soltanto un'organizzazione di transizione che agevola il passaggio dall'allevamento familiare di pochi capi, ormai al tramonto, all'impresa familiare moderna che dispone di un numero sufficiente di capi per meccanizzare le varie operazioni ed assicurare quindi un reddito di lavoro elevato. Quest'ultima richiede una variazione sostanziale nella struttura fondiaria che invece, come l'esperienza insegna, si modifica con estrema lentezza; la stalla sociale sarebbe quindi un modo per aggirare l'ostacolo a corto termine. Anche questo tentativo, come quelli precedentemente descritti, rientra dunque perfettamente nel quadro di una società contadina che si muove. In

un'agricoltura quale quella friulana - ma l'osservazione ha certo implicazioni più vaste - non ci sono traguardi finali precisi sulla via del progresso: vi sono soltanto tappe più o meno bene demarcate lungo un cammino che si va appena ora delineando. Che i contadini friulani si muovano lungo questo cammino con la volontà e l'intuizione di cui dispongono e che d'altra parte la collettività cerchi di aiutarli ci sembra faccia patte di quel complesso processo di adeguamento a cui l'agricoltura non può sfuggire: è in definitiva la manifestazione di una vecchia civiltà che vuole rinnovarsi.

3.3 Com'è cambiato il paesaggio delle campagne italiane

Titolo originale "Vicende dell'economia" in Barberis C., Dell'Angelo G. (a cura di), "Italia Rurale", Editori Laterza, Bari,1988, pp. 33-48

Forse il cambiamento più vistoso e per molti aspetti drammatico della società rurale, riguarda il mondo del lavoro. C'erano al censimento demografico del 1951, più di otto milioni di attivi agricoli, mentre a metà degli anni Ottanta se ne contavano meno di due milioni e mezzo. Il calo o "esodo agricolo", come continua ad essere denominato anche oggi in modo improprio, è continuato per tutto il periodo, inesorabile anche se con diversa velocità; il fenomeno, come sappiamo, non è ancora esaurito. Questo sconvolgente mutamento strutturale può essere descritto anche in termini più diretti: se intorno al 1950 su dieci persone attive almeno quattro erano degli agricoli, oggi il rapporto è, nella media nazionale, di uno a 10. Purtroppo, come allora v'erano regioni, nel Mezzogiorno, dove il rapporto era di 6-7 su dieci, così anche oggi ci sono ancora regioni dove il 30 per cento degli occupati lavora in agricoltura mentre la Lombardia con il suo 5 per cento ha raggiunto il livello del Centro Europa.

3.3.1 Gli anni Cinquanta

Se le variazioni quantitative sono imponenti, non meno vistosi sono stati i cambiamenti nella composizione sociale della forza lavoro agricola. Oggi le statistiche, anno per anno o addirittura di trimestre in trimestre, riferiscono della consistenza di imprenditori e lavoratori in proprio (più un numero sempre più esiguo di coadiuvanti) e di lavoratori dipendenti che la contrattazione collettiva ha raggruppato in due sole categorie in funzione della durata del contratto o del rapporto di lavoro. Ma nei primi anni Cinquanta la letteratura ci dava conto, in modo molto più fantasioso, di una moltitudine di figure sociali a seconda del rapporto con la proprietà terriera, dei tipi di impresa messi in atto o dei rapporti con il «padrone» nel caso di lavoro alle dipendenze. In una scala discendente, dai più fortunati ai più miseri, c'erano imprenditori capitalisti, proprietari assenteisti

che si servivano di fattori o gabellieri, contadini proprietari, contadini affittuari, enfiteuti o livellari, mezzadri, coloni, quotisti, compartecipanti e poi salariati fissi di varia denominazione (vaccari, bovari, massari, mungitori-campieri, servi-pastori, ecc.) ed infine braccianti anch'essi con una lunga lista di qualifiche. Gran parte di queste figure sono scomparse o si sono ridotte a piccole retroguardie. Senza contare che lo status odierno dei lavoratori agricoli ha ben poco a che vedere con quello di allora e che la stessa denominazione di «contadino» (abitante del contado ma anche sinonimo di persona rozza ed ignorante) è sempre meno usata, essendo stata sostituita da quella più precisa, ma meno suggestiva, di «coltivatore». Il profano può legittimamente domandarsi che ne è stato dei quasi sei milioni di lavoratori che mancano all'appello e può essere tentato di concludere che sono questi i soggetti dell'esodo; ma sarebbe una conclusione affrettata oltre che una misura molto riduttiva delle migrazioni. Una parte di quelli allora presenti è uscita per ragioni di anagrafe; bisogna poi tener conto, sul versante opposto, delle nuove entrate: quelli, per intenderci, che nel 1950 erano ancora troppo giovani per essere contadini e braccianti e quelli che non erano ancora nati ma che sono successivamente entrati nelle forze di lavoro agricole, salvo a ripartirne poi, almeno in parte, per altre occupazioni e destinazioni.

Infine, vi erano i membri inattivi delle famiglie e non era poco cosa sol che si pensi che nel 1951 i 3,5 milioni di famiglie con capofamiglia addetto all'agricoltura potevano vantare quasi 17 milioni di componenti: 4,8 persone per famiglia, il 36 per cento di tutta la popolazione italiana! I movimenti migratori hanno coinvolto sicuramente anche una buona parte di questi componenti. Se per molti si è trattato soltanto di un cambio di occupazione senza grandi spostamenti territoriali, per tantissimi altri, forse più di 10 milioni, che sono migrati verso altre regioni o verso il resto d'Europa, il termine «esodo» non può essere più appropriato[75]. Questa massa imponente di popolazione facente capo a famiglie agricole costituiva la gran maggioranza degli abitanti dei comuni "rurali"; il resto degli abitanti erano in modo più o meno diretto collegati all'attività agricola per cui è senz'altro legittimo concludere che la coltivazione dei campi e l'allevamento del bestiame costituissero la fonte di gran lunga dominante dell'occupazione e del reddito prodotto. E si può anche comprendere che i modi di produzione e i rapporti sociali giustificassero la teorizzazione di una cultura contadina, in contrapposizione ad una cultura urbana minoritaria. Più giusto sarebbe stato parlare di culture contadine, tante e tanto grandi essendo le differenze fra le aree rurali del nostro Paese. Che c'era infatti di comune tra le aree di piccola proprietà contadina delle vallate alpine, le aziende risicole piemontesi-lombarde affollate di

[75] Forse non è soltanto una curiosità: i lavoratori agricoli e le loro famiglie che si sono spostati non hanno soltanto alimentato una mobilità intersettoriale, ma hanno anche prodotto mobilità all'interno della stessa agricoltura (1981), tant'è che secondo l'ultimo censimento della popolazione un addetto agricolo su 10 risultava nato in province o regioni diverse da quelle di residenza.

mondine, la cascina lombarda strutturata a fortezza dove l'affitto era regolato da minuti capitolati e centrata su bergamini, le aree di piccolo affitto del Veneto articolate in diffusi e fitti insediamenti sparsi e piccoli centri rurali, la fattoria toscana con la sua corona di poderi, quasi una società a sé stante, le migliaia di affittuari del principe Torlonia sull'ex lago del Fucino, i grandi latifondi del Mezzogiorno assediati da contadini e braccianti affamati di terra, le grandi «città contadine» da dove all'alba partivano teorie di carri per una lunga giornata di viaggio e di lavoro, i terraticanti siciliani, i pastori sardi? Su un piano astratto si può dire che ciò che accomunava queste diverse realtà produttive e sociali era il loro essere espressioni diverse di un'unica formazione contadina artigianale e cioè pre-industriale. Su un piano più materiale l'elemento comune a lavoratori agricoli così lontani gli uni dagli altri, era la pressoché assoluta dominanza del lavoro manuale e dell'energia umana nella coltivazione come nell'allevamento, nella produzione di beni capitali (piantagioni, manutenzioni) come nella produzione e conservazione di beni di consumo per la famiglia. Mezzo cavallo vapore a testa era la disponibilità media di energia all'inizio degli anni Cinquanta: un quarto soltanto proveniva da motori; il resto della forza motrice era fornita da buoi, cavalli, vacche, muli ed asini. L'asino, di cui sono rimaste poche presenze in alcune aree meridionali, potrebbe essere eretto a simbolo dell'agricoltura contadina più povera. Nelle vallate alpine occidentali era il factotum: tirava la slitta o il carretto fin dove era possibile, portava letame, fieno, legna, patate, castagne e la sera del giorno di mercato riportava a casa con pazienza, ma con passo sicuro, il padrone malfermo sulle gambe per aver visitato qualche osteria di troppo. Un altro elemento comune era la scarsità di terra: due ettari a testa, forse due e mezzo a seconda del termine di riferimento per la misura della superficie utilizzata. E la resa media del grano, per dare un'idea della capacità produttiva dei terreni di allora, a livello nazionale non arrivava a 20 quintali, con punte di 30 nelle aree di agricoltura capitalistica del Nord e minimi intorno a 10 quintali nelle zone di agricoltura promiscua contadina del Mezzogiorno. Una parte rilevante (35-40 per cento) della produzione di ogni anno restava nell'azienda per coprire le esigenze alimentari delle famiglie contadine e per la parte del salario pagata in natura; altre derrate, esitate sui mercati locali o consegnate in casa degli acquirenti, erano destinate alle famiglie non agricole delle zone rurali. Del resto, nei primi anni Cinquanta l'esportazione di beni agricoli (alimentari e non) e dei prodotti delle industrie alimentari era in valore largamente inferiore al 10 per cento della produzione agricola. E, non diversamente dal presente, le importazioni superavano di gran lunga il valore dei beni esportati.

Questa situazione non poteva non ripercuotersi sulla disponibilità e sulla composizione dei consumi alimentari. Il regime alimentare medio di quel tempo (abitanti delle città inclusi) era ancora caratterizzato da uno scarso consumo di carni (circa un quarto delle quantità attuali) e da quantità pro capite di latte,

formaggi, uova, ortaggi, frutta pari alla metà circa di quelle odierne, con differenze sostanziali tra aree geografiche, gruppi sociali e, probabilmente, anche tra maschi e femmine e tra persone attive ed inattive. In non pochi ambienti fenomeni di malnutrizione erano aggravati dall'incidenza di parassiti intestinali per le cattive condizioni igieniche di case e centri abitati.

La distribuzione del suolo tra le varie colture era lo specchio di queste condizioni strutturali, oltre che della dimensione del mercato interno e degli scambi con l'estero: c'erano più seminativi - quasi quattro milioni in più rispetto alla situazione attuale - meno colture arboree e per lo più in coltura promiscua: filari di viti con ulivi intervallati sulla fila, sostegni vivi anziché pali, colture erbacee tra i filari; molti boschi in meno (forse un milione di ettari) ed anche meno folti. Il paesaggio agrario era quindi plasmato da queste destinazioni e dai modi di produzione: i campi affollati dalla primavera all'autunno inoltrato, viabilità rurale ridotta, paesi ancora confinati nelle vecchie mura o in spazi che da tempo erano immutati; poche o assenti le fabbriche.

Le attività commerciali, artigianali, le professioni liberali dei paesi erano dimensionate sulle esigenze e sulla solvibilità di questa economia: molte più botteghe di falegnami e di fabbri, di maniscalchi, di riparatori di biciclette laddove questo mezzo era diffuso; meno dottori ed avvocati - questi ultimi spesso battevano più piazze e tenevano recapiti per il giorno di mercato. Trattorie e locande, invece del o accanto al garage, offrivano lo stallaggio perché i loro clienti si muovevano ancora per gran parte con carri e calessi.

Nel complesso, per gran parte delle zone rurali italiane, modi di produrre, modi di vita e paesaggio apparivano immutati da tempo; sembravano riprodursi sempre identici a se stessi. Non mancavano certo gli elementi di novità, primi fra tutti il rinnovato ordinamento politico e la contesa democratica per la conquista del potere; circolavano più veicoli a motore e, nelle grandi aziende, le prime trattrici; c'era un'ansia di ripresa e di nuove iniziative; c'erano aspri conflitti sociali nelle aree di diffuso bracciantato e di stridente ineguaglianza nella distribuzione della proprietà terriera, conflitti alla rimozione o attenuazione dei quali erano appunto mirate le leggi di riforma fondiaria del 1950. Ma l'eredità del passato era talmente pesante che ad un osservatore del tempo era molto difficile se non impossibile intuire che stavano per scatenarsi forze che nel giro di pochi decenni avrebbero cambiato la struttura del Paese - zone rurali comprese - lasciando ben poco di inalterato.

Risulta molto difficile scandire in poche pagine l'azione e l'interazione delle forze che hanno operato lungo un arco di oltre trent'anni e le reazioni e conseguenze che ne sono scaturite per divenire ben presto a loro volta forze scatenanti di altri fenomeni. L'approccio migliore per farlo sembra quello di illustrare alcuni eventi significativi nell'ambito di ogni decennio. È indubbiamente grossolano, da un punto di vista storiografico, muoversi per decenni come se ad

ogni virar di decade mutassero le forze in gioco ed il contesto nazionale ed internazionale; tuttavia, poiché l'intento non è quello di far storia, ma piuttosto di richiamar la mente alle variazioni più macroscopiche, lavorando per grandi e piuttosto grossolani scenari, allora 1'approccio prescelto non è necessariamente gratuito.

Gli anni Cinquanta sono segnati non solo da un tasso di crescita economica ma anche da una liberta e possibilità di movimenti delle persone sconosciute fino ad allora. Se dopo il conflitto erano ripresi i tradizionali movimenti emigratori, per lo più transoceanici, interrotti dal fascismo e dalla guerra, ben presto la crescente domanda interna di lavoro per l'edilizia, i lavori pubblici, l'industria ed i servizi offre alle popolazioni agricole e rurali in genere l'occasione per uscire dalla morsa di una vita stentata nelle occupazioni tradizionali in stridente contrasto ormai con le aspettative di miglioramento ed una più diffusa informazione di ciò che sta succedendo nelle regioni più sviluppate. Inizialmente, specie nel Mezzogiorno, sono gli stessi lavori pubblici a dar corpo a questa domanda di lavoro, creando così una fonte addizionale di reddito per le famiglie agricole; altrove, può essere la costruzione di una strada a facilitare gli spostamenti o paradossalmente a stimolare le partenze. Incomincia così quel vasto movimento di lavoratori e poi di famiglie che investe dapprima le regioni del Nord e poi tutto il resto del Paese: dalla campagna alla città, dalle zone montane verso i centri di fondo valle o della pianura, dalle regioni nord-orientali verso quelle occidentali, dall'Abruzzo e dal Molise verso il Lazio, dalle Marche verso la Toscana e dal Mezzogiorno in genere verso il Triangolo industriale e verso la Germania, la Svizzera e la Francia. Intorno al 1960 l'Italia è in pieno boom economico. L'emigrazione verso gli altri paesi europei e le migrazioni interne mutano gradualmente la struttura demografica di molte campagne, di molte regioni, di molte città. L'urbanizzazione è un fenomeno impetuoso: spesso coloro che migrano vanno a prendere il posto di altri che, più pronti o più preparati, avevano fatto lo stesso passo prima di loro.

La riforma fondiaria che solo pochi anni prima aveva assorbito tante attenzioni e investimenti (finanziari, organizzativi, politici) sembra quasi dimenticata. I mutamenti in atto e le ulteriori aspettative sembrano dar fiato, anzi, a coloro che 1 avevano avversata. Eppure essa ha avuto nella nostra storia una funzione importante: ha segnato la fine del blocco agrario, ha frenato, fino a che non è subentrata l'industria, una spirale conflittuale, ha innescato un processo di modernizzazione nelle regioni che erano più ricettive e ha dato un colpo mortale alla proprietà assenteista, che sarà indotta a passare la mano, vendendo, per il timore di altri espropri. Ha fatto anche dei buchi nell'acqua o scavato buche di keynesiana memoria, come attestano le tante case abbandonate o mai abitate di molti comprensori di riforma agraria nel Meridione e nelle isole. Intorno al 1960 con l'occhio rivolto alla realizzazione del Mercato comune europeo, le attenzioni sono concentrate tutte sullo sviluppo industriale e gli esponenti industriali si

preoccupano della «industrializzazione dell'agricoltura»: hanno scoperto (e questa è anche una ragione della fine del blocco agrario) la potenzialità di un mercato rurale in crescita, per le macchine, i concimi, i materiali edili; ma hanno anche intuito che la crescita del reddito di quel terzo delle famiglie italiane tuttora bloccate nell'agricoltura può dare un contributo sostanziale alla crescita del mercato interno dei beni di consumo. L'intento dichiarato o latente è quello di integrare l'agricoltura al resto dell'economia. La riforma agraria da questo punto di vista, specie per i trattori di fabbricazione nazionale, era stato un ottimo banco di prova.

3.3.2 Gli anni Sessanta

Gli anni Sessanta sono caratterizzati, da un lato, dalla messa in marcia della Cee e dalla regolamentazione del mercato comune agricolo e, dall'altro, dall'emergere delle molte contraddizioni dell'agricoltura italiana e, per conseguenza, delle sue politiche agrarie. Molti incentivi agli investimenti delle aziende agrarie per nuovi impianti, macchine e attrezzature ma scarsa capacità di intervento sulle strutture fondiarie. Si fa sentire la contrapposizione tra l'agricoltura padana, principalmente continentale, e l'agricoltura mediterranea; c'è, forse, la consapevolezza di dover andare molto cauti nella politica fondiaria dopo l'intervento radicale, ma circoscritto, della riforma agraria dei primi anni Cinquanta. I tentativi e gli atti per la regolamentazione dei patti agrari nel senso di una maggiore sicurezza e di condizioni più favorevoli agli affittuari ed ai mezzadri risultano politicamente difficili per il grande frazionamento della proprietà terriera che vede la presenza di un altissimo numero di piccoli proprietari, di antico o recente inurbamento. È facile interpretare o rappresentare questi interventi come tentativi di esproprio e quindi di attacco al diritto di proprietà, un diritto sancito dalla Costituzione. Nella difficoltà di adattare sistematicamente la legislazione al mutare delle condizioni storiche, si finisce per rendere permanente il blocco degli affitti e per irrigidire quindi la struttura. Diverso è il caso della mezzadria che si liquida, per così dire, da sola, troppo grandi essendo ormai le sue contraddizioni interne; quando arriverà negli anni Settanta la liquidazione legislativa non si farà che sancire una situazione di fatto. Non sono state infatti le leggi a liquidare gradualmente i vecchi contratti di mezzadria, ma il fatto che con lo sviluppo economico e le maggiori opportunità di lavoro, e l'ormai inevitabile ricorso alle lavorazioni meccaniche, quella struttura diventava, sul piano tecnologico e sociale, sempre più obsoleta[76].

[76] Più tardi compariranno nuovi tipi di contratto (verbale) contemplanti la divisione del prodotto secondo modalità pattuite liberamente dalle parti che però con la mezzadria e la colonia tradizionali hanno ben poco in comune: saranno piuttosto forme di affitto rinnovabile annualmente, con un canone variabile, appunto, perché espresso sotto forma di quota della produzione ottenuta.

Negli anni Sessanta e primi anni Settanta, la fattoria toscana come modello organizzativo e realtà sociale scompare del tutto; il discorso vale anche per le istituzioni analoghe dell'Umbria e delle Marche. La rapida diminuzione dei contratti di mezzadria e delle figure sociali connesse, è però un fatto generale. Parte dei mezzadri diventano proprietari delle terre già coltivate o di altre, magari passando attraverso lo stadio dell'affitto, altri cambiano mestiere e sede. Resistono, pur nella graduale diminuzione, i rapporti di colonia del Sud che insistono su piccoli appezzamenti integrativi di altri in proprietà o in affitto.

Negli anni Cinquanta l'agricoltura aveva conosciuto un generale processo di intensificazione produttiva, alla base del quale c'era il progresso tecnico importato ma anche abbondanza di lavoro, tanto era grande la pressione demografica nelle campagne dopo il conflitto mondiale. Il processo di intensificazione si prolunga nel decennio successivo, la produzione agricola continua a crescere pur se la base produttiva tende a restringersi per la sottrazione di terre destinate a suoli urbani ed industriali, a tracciati stradali, e per l'abbandono delle terre marginali: il capitale, sotto forma di concimi, macchine, carburanti, attrezzature varie, ecc. incomincia però ad assumere una funzione di sostituzione nei confronti del lavoro. Ciò esalta, insieme con l'incremento delle rese, la produttività del lavoro che cresce a tassi molto elevati. La manodopera può e deve essere pagata di più anche perché il confronto è con i salari ottenibili nell'edilizia, nell'industria, all'estero. I salari agricoli, che negli anni Cinquanta erano ancora a livelli di fame, crescono perciò rapidamente; ma il costo crescente a sua volta impone un uso oculato del lavoro dipendente.

I salari crescenti trascinano verso l'alto anche le aspettative di reddito dei lavoratori autonomi (lavoratori in proprio e coadiuvanti); i livelli di produttività e di reddito cui si aspira sono ora tali che i lavori di scarso rendimento su terreni poveri o non meccanizzabili vengono rifiutati; nasce il problema delle terre marginali, delle terre abbandonate; si torna a parlare di terre incolte e insufficientemente coltivate in un contesto che non ha più nulla in comune con quello del dopoguerra. Si faranno censimenti, si progetteranno nuove leggi, si ipotizzerà l'attribuzione di queste terre a cooperative di giovani e si farà anche qualcosa in tal senso; nell'insieme però molto più fumo che arrosto.

Di contestazione, negli anni Sessanta, ne troviamo anche nelle campagne, all'interno delle stesse famiglie di coltivatori; non è chiassosa ma è altrettanto reale. Sono i giovani nati nel primo dopoguerra, che hanno conosciuto solo lo sviluppo, il boom economico e che sono cresciuti con le macchine e le prime televisioni. Dei loro padri, delle loro famiglie rifiutano quasi tutto: le lunghe giornate di lavoro manuale con la levataccia del mattino; la ripetitività delle colture e delle pratiche, l'avversione alle innovazioni e l'autoritarismo, la passività e la debolezza verso l'esterno, verso la classe politica. Si sentono cittadini di serie B, sono convinti di poter far meglio dei loro padri, aspirano a

prenderne il posto e non lo nascondono; per restare in agricoltura chiedono spazio e subito. È una versione più aspra c più palese del classico conflitto generazionale; si cerca di spostare l'attenzione e le energie sulla sperimentazione e l'applicazione di nuove tecniche: c'è da chiedersi però se ad esempio i Club 3P (i circoli di sperimentazione promossi fra i suoi giovani dalla Coltivatori diretti), molto impegnati in questa direzione, abbiano svolto anche una funzione di regolazione del conflitto generazionale oppure se, preparando nuove leve tecnicamente più agguerrite, non abbiano essi stessi contribuito a creare una diversa consapevolezza, acuendo il conflitto generazionale.

Il forte aumento dei redditi pro-capite, il processo tumultuoso di urbanizzazione, i nuovi media, i rapporti con il resto d'Europa attraverso la Cee, portano alla ribalta nuovi stili di vita e nuovi modelli di consumo; in pochi anni i consumi di carne, specie di quella bovina - simbolo, in quel contesto, di benessere ma anche di una cucina sbrigativa - salgono vertiginosamente. Si diffondono gli allevamenti intensivi di vitelli, vitelloni, maiali, polli. Ma dentro o vicino ai piccoli centri abitati gli odori sgradevoli di tali meraviglie organizzative e tecniche, a parte la questione dell'inquinamento dei corsi d'acqua di cui ci si preoccuperà più tardi, creano disagi e suscitano proteste tra gli abitanti; anche nelle zone rurali, quasi *ante-litteram*, nasce un problema ambientale.

Il paesaggio rurale, però, muta principalmente per altre ragioni più profonde. I nuovi trattori, le mietitrebbie ed altre macchine per la lavorazione e la raccolta hanno bisogno di campi più estesi, liberi da impedimenti: perciò le colture arboree vengono confinate in appezzamenti specializzati; spariscono i filari di gelso, i filari di vite «maritata» a sostegni vivi, le piante sparse da frutto. Le macchine per movimenti di terra modificano la morfologia delle colline, aprono nuove strade, si ampliano o si aprono nuove cave per i materiali edili. Nelle zone rurali a tessuto abitativo diffuso, con buone vie di comunicazione e disponibilità di manodopera giovane ed istruita, diventa conveniente installare stabilimenti manifatturieri: fabbriche di mobili che propongono nuovi stili di arredamento ad una popolazione che cerca il comfort e il prestigio del "moderno"; e confezioni di massa che ormai hanno soppiantato l'abito su misura assorbendo al proprio interno anche i sarti di un tempo. Questi stabilimenti impiegano in larga misura manodopera femminile dei piccoli centri, delle famiglie agricole. Le donne rurali entrano in fabbrica e diventano operaie: è una rivoluzione silenziosa che sembra sconvolgere le consuetudini, le stratificazioni, le gerarchie consolidate.

Nel Mezzogiorno, il progresso è meno spontaneo; è piuttosto la mano pubblica a tentare di accelerare il processo di industrializzazione, affidando alle imprese pubbliche e a partecipazione statale il compito di innescare il circolo virtuoso dello sviluppo con la costruzione di grandi stabilimenti (le cattedrali nel deserto); c'è però anche la politica delle aree e dei nuclei di industrializzazione che comunque incentiva, con l'importazione di imprenditori dal Centro-Nord, anche

la nascita di un'imprenditoria locale. Alcune zone rurali ne sono investite in pieno, a volte in modo quasi traumatico; in ogni caso, in modo diretto o mediato, le occasioni di lavoro fuori dell'agricoltura crescono.

Si allarga dunque, a poco a poco, il numero dei contadini-operai o, meglio, operai-contadini poiché l'attività agricola assume il ruolo di secondo lavoro. Si allarga soprattutto l'area delle famiglie con redditi misti, di cui almeno uno derivante da lavoro alle dipendenze nell'industria. L'azienda agricola, nelle zone di insediamento sparso, resta in generale la residenza di tutti, agricoli e non, anche grazie alla motorizzazione che accorcia di molto le distanze. Nuovi flussi di reddito e «provvidenze pubbliche» consentono di ristrutturare le vecchie abitazioni rurali o di costruirne delle nuove accanto o in prossimità delle vecchie. Non sempre, anzi raramente, il paesaggio rurale ne guadagna: scompare buona parte dell'architettura rurale tradizionale - si pensi a quella veneta, ad esempio -; si salva quella delle zone mezzadrili, della Toscana in particolare, ma per ragioni, che esulano per lo più da interessi agricoli, connesse alla attrazione che esercitano su molti quel paesaggio e quella civiltà. Rurali non agricoli e famiglie contadine di recente inurbate tutti puntano alla casa moderna; le mura o i confini secolari dei piccoli centri non trattengono più l'area abitata. Lo spazio urbano dei piccoli centri si duplica, si triplica in relativamente poco tempo: sorgono palazzine o palazzoni in condominio anche dove sembrerebbero fuori posto. Se nelle aree metropolitane, che crescono in modo impetuoso, la domanda di case è principalmente in funzione dell'aumento di popolazione, nei piccoli centri, anche in quelli con popolazione statica o in calo, la richiesta di nuove case ed abitazioni si deve principalmente alla crescita dei redditi individuali.

Si aggiungono presto le «seconde case», al mare, in montagna, sulle colline più ridenti o più vicino alle metropoli. E mentre le povere case degli antichi montanari, delle Alpi e dell'Appennino, lentamente si sfaldano - bisognerà aspettare ancora qualche tempo prima che il «nuovo» cittadino sensibilizzato all'ecologia e alla ricerca delle cose antiche e semplici ne tenti un tardivo e parziale recupero - altre zone agricole costiere, forse altrettanto povere, si scoprono una vocazione turistica di ben altra portata economica ed urbanistica. Naturalmente non tutto ciò che è stato qui richiamato è avvenuto per miracolo nei soli anni Sessanta; ha comunque in quegli anni la sua radice. Nei decenni successivi, il processo si rafforzerà, ma si raccoglieranno anche le conseguenze negative, i guasti delle trasformazioni volutamente realizzate o inconsapevolmente subite.

3.3.3 Anni Settanta e Ottanta

Volendo indicare che cosa marca gli anni Settanta, dal punto di vista agricolo e rurale, il pensiero cade quasi automaticamente sull'istituzione delle Regioni e

sull'assunzione da parte loro delle responsabilità primarie in materia di agricoltura, foreste, caccia ed urbanistica. Questo evento, anche a posteriori, ma non necessariamente per le stesse ragioni di partenza, si presenta come un punto di svolta; una svolta, per la verità, piuttosto tormentata, per il lungo conflitto Stato centrale - Regioni, e per vari aspetti deludente, perché le aspettative coltivate (amministrazioni più vicine ai cittadini e interventi pubblici calibrati su una più diretta conoscenza del reale) ottengono una soddisfazione molto parziale e diseguale da regione a regione. Il ceto politico e sindacale locale deve per prima cosa imparare il mestiere. Il corpo dell'amministrazione centrale si frantuma ma ci vuole tempo per mettere in piedi un'alternativa, almeno nelle intenzioni, più democratica, più efficiente, più rapida. Le cose, per molto tempo, non vanno proprio nel senso atteso: le deleghe agli enti locali tardano a venire; il nuovo potere non sembra meno centralistico di quello che è stato sostituito e non sembra neanche più rapido. Le logiche di conquista e di mantenimento del potere politico si riproducono tante volte quante sono le regioni e interagiscono con quelle del governo centrale, il tutto coperto dal clamore della controversia tra il nuovo organismo - la regione - che spinge a volte con esasperazione, per ottenere l'autonomia più piena, e l'amministrazione centrale minacciata nelle sue prerogative tradizionali, che cerca di conservare il massimo di potere decisionale. Non poche giunte regionali durano ancora meno dei governi centrali e le crisi si prolungano per tempi prima sconosciuti.

È il tempo della programmazione regionale, delle parole, si potrebbe dire. Infatti un pubblico molto numeroso di politici, di esponenti delle organizzazioni professionali e sindacali ha ora uno spazio per teorizzare, talvolta con poca conoscenza di causa, sulla politica agraria regionale, sui problemi da risolvere e sui modi di affrontarli. Lo si potrebbe definire un periodo di apprendimento, il costo da pagare per far uscire il dibattito da una cerchia ristretta di addetti ai lavori e per consentire al corpo legislativo ed amministrativo regionale di mettere a punto una sua propria capacità di regolare l'attività agricola in funzione delle condizioni e delle esigenze dei territori e dei soggetti interessati.

Il conflitto pare trovare almeno una prima composizione con la legge cosiddetta del Quadrifoglio e con il Piano agricolo-alimentare che risolvono il problema del finanziamento alle regioni per gli interventi in campo agricolo e precisano le competenze ai vari livelli decisionali, che sono ormai tre: la Comunità europea, lo Stato centrale, le regioni. Nonostante tutte le difficoltà degli anni Settanta (dallo shock petrolifero all'autunno caldo, per restare sul terreno economico), la crescita economica, fatta salva la caduta del 1975, si attenua ma non si arresta. Buona nel complesso (ma più nel Centro-Nord) la prova dell'agricoltura, sia in termini di rese per ettaro che di produzione vendibile per addetto e complessiva. Intanto però sta cambiando la struttura del sistema economico. Sono gli anni del cosiddetto decentramento produttivo: sembra

tramontata, almeno per il momento, la supremazia dei grandi stabilimenti industriali con migliaia e migliaia di dipendenti e sale la stella della piccola e media impresa che trova spazio fuori del Triangolo industriale: nel Veneto, in Emilia-Romagna, nelle Marche. Sono imprese nazionali che decentrano ma è anche l'imprenditoria locale che prende slancio. Si allargano anche le lavorazioni a domicilio che coinvolgono più spesso componenti delle famiglie agricole.Il mondo rurale non cessa perciò di cambiare. L'agricoltura pare ancora rappresentare l'attività principale di tante zone rurali perché è quella che occupa più spazio e perciò si fa vedere; in realtà, pur costituendo la fonte esclusiva, o quasi, di reddito per molte famiglie, per tantissime altre, e sono le più numerose, gradualmente diventa una soltanto delle voci del bilancio familiare.

L'agricoltura a tempo parziale, che è poi un modo generico per indicare una diversità di forme e di rapporti (dalla doppia attività del conduttore alla pluri-attività dei membri attivi delle famiglie), espande la propria area d'influenza, specie nelle zone di proprietà fondiaria più frazionata, anche non vicinissime a centri industriali; la viabilità e la meccanizzazione hanno spazzato via distanze che un tempo richiedevano mezza giornata di viaggio. Nelle famiglie agricole arrivano più soldi: salari, redditi autonomi e pensioni nelle zone più ricche; pensioni normali, pensioni d'invalidità, sussidi di disoccupazione, salari e redditi precari in quelle più povere. Con la televisione si diffondono anche i surgelatori che rivitalizzano l'autoconsumo.

Il censimento della popolazione (1981) e quello dell'agricoltura (1982) consentono di fare il punto sulla situazione e di riassumere in senso quantitativo le osservazioni svolte nelle pagine precedenti. Le famiglie agricole sono ora soltanto un milione e cento mila contro i 3,5 milioni del 1951, per un totale di 4,2 milioni di componenti (comprese le persone non in condizione professionale). Il 70 per cento di queste famiglie conta tra i propri attivi solo uomini e donne che si dichiarano addetti all'agricoltura; al contrario, per il restante 30 per cento delle famiglie solo il capofamiglia è un attivo agricolo: gli altri membri attivi (tra le 600 e le 700 mila unità) hanno occupazioni extra-agricole, il che non esclude, ovviamente, che svolgano un secondo lavoro nell'azienda paterna. Le persone coinvolte nell'esercizio dell'attività agricola non sono però solo queste: ci sono tutte le aziende che fanno capo a famiglie in cui tutti i componenti attivi, compreso il capofamiglia, lavorano in attività extra-agricole e dedicano un po' del loro tempo libero o delle ferie ai lavori aziendali. L'Istat infatti di recente ha considerato anche l'apporto esterno dei non agricoli stimando che ne siano coinvolte circa 4 milioni di persone oltre a quelle già classificate come attive in agricoltura. Per dare un'idea della complicazione della struttura agraria attuale basterà ricordare che il censimento dell'agricoltura ha contato, forse con qualche duplicazione, oltre 3,2 milioni di aziende; se però escludiamo tutte quelle inferiori ad un ettaro che nel 1982 non vendevano prodotti agricoli per almeno 700 mila

lire, ci ritroviamo con 2,8 milioni di aziende. La consistenza si dimezza (arrivando a 1,4 milioni) se eleviamo la soglia economica a due Unità di dimensione europea: circa 2,4 milioni di lire del 1980[77]. E se, infine, si vuole restringere il campo alle sole aziende che teoricamente, sulla base delle risorse possedute, possono assicurare ai propri addetti un reddito grosso modo comparabile (per ipotesi otto Unità di dimensione europea) il numero di aziende cala a 450 mila circa. È interessante notare che queste aziende nel loro insieme controllano il 70 per cento circa della capacità produttiva complessiva. In sostanza, da questo quadro un po' contorto emerge quella che è la realtà odierna dell'agricoltura italiana, una realtà che potremmo definire fortemente polarizzata. Da un lato, un numero molto alto, forse crescente, in continuo rinnovamento per l'uscita di vecchi soggetti e l'entrata di nuovi, di piccole aziende che non possono assicurare che un reddito integrativo ma che assolvono nondimeno ad una pluralità di altre funzioni: dalla residenza, all'autoconsumo, all'occupazione produttiva degli anziani; dall'altro, un numero relativamente basso e decrescente di aziende variamente denominabili (commerciali, professionali, vitali, ecc.) con almeno due unità lavorative a pieno tempo impiegate ad alta produttività, con una dimensione economica che si allarga (anche mediante acquisti e affitti), con buona dotazione di attrezzature. Se escludiamo le aziende condotte da imprenditori capitalisti o familiari-capitalisti, che dispongono di un'ampia base fondiaria, non è detto che i redditi individuali nelle famiglie delle aziende «professionali», essendo di origine quasi esclusivamente agricola, siano sempre e ovunque superiori a quelle delle famiglie pluri-attive che sommano redditi di diversa provenienza. Le variabili in gioco sono troppe per consentire facili generalizzazioni.

Entrambe le realtà, qui sommariamente descritte, sono parte integrante del mondo rurale di oggi insieme alle molte altre imprese (individuali o cooperative) che lavorano per fornire mezzi di produzione o per raccogliere, trasformare, conservare prodotti consegnati dalle aziende agricole, in una rete complessa di rapporti (base del cosiddetto sistema o «filiera» agro-alimentare) che da nazionali stanno diventando transnazionali.

È comprensibile che le prospettive e le esigenze dei due poli prima richiamati non siano necessariamente coincidenti. Il primo, più numeroso ma sempre meno agricolo nella composizione del reddito e dell'occupazione, è certo più attento ai cambiamenti del mercato del lavoro, mentre il secondo, meno numeroso ma agricolo per eccellenza, è comprensibilmente più interessato e preoccupato per ciò che è già cambiato ed ancora deve cambiare nella politica agricola comunitaria.

Le zone rurali sono dunque oggi molto più composite ma meno distanti tra di loro e rispetto alle aree urbane di quanto non fossero nel 1951: è andato molto

[77] Nel lessico comunitario l'UDE corrisponde al valore di mille Ecu; un Ecu era pari a circa 1200 lire nel 1980 ed a 1500 lire nel 1987.

avanti quel grande processo di omologazione delle culture e dei modi di vita iniziato, con più di una rottura rispetto al passato, negli anni Sessanta.

3.4 La faccia nascosta dell'agricoltura italiana

Il Sole-24Ore, 6 novembre1982

Lo svolgimento del terzo Censimento generale dell'agricoltura è seguito con insolito interesse e c'è molta attesa per le prime indicazioni che saranno rese note a operazioni ultimate. Sembrerebbe quasi che tutto si debba fermare in attesa che il Censimento parli. Ci sono almeno due buone ragioni per questo atteggiamento. In primo luogo, sono passati dodici anni dall'ultimo censimento e cinque dall'ultima indagine campionaria sulle strutture. Sono tempi decisamente troppo lunghi in un periodo di rapidi cambiamenti nella struttura economica e sociale. In secondo luogo, è molto cresciuto nel frattempo il numero degli utilizzatori delle statistiche censuarie in agricoltura, a causa dell'allargamento del processo partecipativo ai vari livelli di elaborazione e di decisione e a causa dell'accresciuta importanza ed articolazione delle istituzioni che vi concorrono.

Ma questo stato di ansiosa aspettativa, che forse talvolta serve anche da alibi per i consueti rimandi, non può fare dimenticare la possibilità concreta che l'attesa vada delusa. Ciò non perché non potremo leggere, a più o meno lunga scadenza, numerose tabelle che rappresentano vari aspetti della struttura delle aziende agricole, ma piuttosto perché con alta probabilità queste stesse tabelle, ancora una volta, non saranno tali da fornire una fotografia sufficientemente realistica della materia indagata. Questa affermazione impegnativa e forse sorprendente non è però casuale o velleitaria ne tantomeno vuol essere denigratoria essa è il frutto di una mia ricerca (Barbero, 1982) che se è stata tardiva per sperare di influenzare il disegno del III Censimento, potrebbe anche risultare utile per la corretta interpretazione dei dati attesi e per le future indagini. Mi limiterò in questa sede a riassumere le principali conclusioni ed argomentazioni dell'analisi da me condotta. La tesi di fondo è che i censimenti agricoli, compreso quello del 1970, aggiornato successivamente con le indagini strutturali del 1975 e del 1977, hanno dato finora una rappresentazione deformata della struttura agricola italiana. Essi, infatti, hanno stimato per eccesso il numero delle aziende ed hanno evidenziato una distribuzione per classi di dimensione lontana da quella reale. Ciò deriva dalle difficoltà che, sia per difetti di organizzazione periferica, sia per vizi culturali degli operatori locali, la macchina censuaria incontra nell'individuare correttamente l'imprenditore agricolo e nel circoscrivere l'insieme degli appezzamenti, a qualunque titolo posseduti, che costituiscono la base territoriale di ogni azienda.

La prima difficoltà risiede nella compilazione degli elenchi comunali di aziende, che è una operazione preliminare fondamentale ed a cui si è dato sinora

troppo poco importanza. L'elenco, infatti, ha buone probabilità di risultare preciso solo quando l'incaricato dell'operazione ha una conoscenza approfondita della struttura sociale della sua zona ed è in grado di riprodurre la maglia dei possessi sulla base di una data definizione di azienda.

Il secondo ordine di problemi è insito invece nella operazione censuaria successiva quella di compilazione della scheda aziendale, durante la quale potrebbero e dovrebbero essere corretti gli errori degli elenchi; tuttavia, per il gran numero di aziende da visitare, per i tempi stretti dell'intervista, per i difetti conoscenza ed esperienza dei rilevatori e per la tradizionale diffidenza degli intervistati, è molto improbabile che ciò avvenga nella misura necessaria.

L'errore più frequente deriva, quasi sicuramente, dalla confusione tra proprietario fondiario ed imprenditore agricolo. Poiché è più agevole individuare la figura del proprietario si finisce in molti casi - magari con l'implicita complicità dell'interessato - con l'attribuire a quest'ultimo la qualifica di titolare d'impresa agricola, anche quando i suoi terreni sono di fatto utilizzati da altri. Quanto più frequenti sono questi casi, quelli in cui la separazione tra le due figure sociali è più diffusa e i rapporti sono spesso intricati, tanto più distorta sarà la rappresentazione finale del quadro strutturale. Che ciò sia avvenuto anche nel recente passato, in occasione del censimento del 1970 e delle successive indagini strutturali, è fuor di dubbio; ne è un indizio eloquente l'apparente stazionarietà della struttura agricola italiana, quale risulta dalle statistiche disponibili, rispetto agli altri Paesi europei dove nel decennio 1970-80 il numero delle aziende è calato del 20-25% e la superficie media è cresciuta di altrettanto.

Ciò che più conta ora è che, non discostandosi l'impianto del nuovo censimento da quello precedente, le distorsioni del passato hanno un'alta probabilità di essere riprodotte nel presente, anche se, per le ragioni che dirò tra poco, ciò si verificherà in misura minore. Per rendersene conto basterà ricordare che nel periodo intercensuario è continuato il frazionamento della proprietà fondiaria ed è quindi cresciuto di molto il numero delle ditte proprietarie. Nel frattempo si sono modificati, spesso in modo radicale, i rapporti sociali nelle campagne: tipici di questo processo sono la pratica sparizione dei rapporti mezzadrili di antica tradizione e la diffusione anche in aree dove un tempo erano sconosciuti, di altri rapporti, sostanzialmente riconducibili all'affitto (spesso si tratta di contratti orali, di breve durata, basati più sulla fiducia che sulla legge, o mascherati in forme di compartecipazione).

Non diversamente da quanto è avvenuto negli altri paesi europei, la percentuale di aziende che utilizzano terreni sia di proprietà che in affitto è molto cresciuta. Il fatto è noto agli addetti ai lavori, ma è anche chiaramente evidenziato dall'analisi dei caratteri strutturali delle aziende aderenti alla rete di contabilità agricola dell'INEA, che conta su un campione di oltre 25 mila aziende. La conseguenza pratica di questi fenomeni, ai fini del censimento, è che è diventato ancor più

disagevole il percorso per la corretta identificazione delle aziende e per la registrazione dei loro caratteri. Sono cresciute, quindi, anche le possibilità di errore. Deve essere notata, tuttavia, anche un'altra circostanza, che gioca in senso contrario. L'Istat può contare oggi, almeno in alcune regioni, su un interessamento diretto degli apparati tecnici regionali e sub-regionali in quanto futuri utenti e di conseguenza può avvalersi di una preziosa collaborazione (in fase di rilevazione e controllo) capace di ovviare, in parte, alla ben nota carenza organizzativa periferica dell'Istituto. Il grado di approssimazione al reale dei dati censuari sarà perciò diverso da regione a regione. Questo probabile risultato positivo solleva a sua volta un altro problema, che possiamo illustrare con due casi estremi. Supponiamo che in una regione, per la maggiore precisione delle rilevazioni in corso, risulti per il 1982, un numero di aziende pari al'50% dì quelle contate nel 1970: dovremmo forse concludere che li si è verificato un mutamento strutturale di quelle proporzioni? Nel caso opposto, se in un'altra regione le consistenze tra le due date risulteranno identiche, perché le operazioni censuarie sono state condotte male, dovremmo concludere che in quella regione non vi è stato mutamento strutturale? E' evidente, nell'un caso come nell'altro, che la possibilità di istituire un confronto corretto è quanto meno dubbia e chi si ostina a farlo rischia soltanto di arrivare a conclusioni infondate che, a loro volta, rischiano di essere prese per buone, o per incompetenza, o per convenienza.

Mi è stato fatto rilevare, giustamente, che, tutto sommato, dal momento che finora sono stati eseguiti solo due censimenti agricoli, non c'è ancora una sufficiente esperienza in questo campo, esperienza che potrà venire solo con il tempo. L'osservazione è certamente fondata, ma non elimina la necessità di accorciare i tempi di maturazione dell'esperienza ne rimuove il problema di come rendere utilizzabili nell'immediato anche le informazioni di questo terzo censimento. Data per scontata la difficoltà, se non l'impossibilità, di istituire confronti con il passato, sembrerebbe opportuno, tuttavia, nel prossimo futuro, concentrare l'attenzione su un'approfondita va-lutazione critica dei risultati, che si renderanno disponibili, per cercare di misurarne, con opportuni strumenti, il grado di approssimazione. Ciò con un triplice obbiettivo:

a) aumentare l'utilizzabilità dei dati;

b) rivedere l'impianto del futuro censimento, che ovviamente avverrà a scadenza lontana;

c) costruire su solide fondamenta, e cioè su una buona conoscenza dell'universo, il disegno e l'esecuzione delle indagini campionarie che avranno invece scadenze ravvicinate. Occorre dunque predisporre al più presto opportuni meccanismi, probabilmente attraverso indagini supplementari, che consentano di tarare i dati del censimento, tenendo presente che ciò che soprattutto conta, in quanto punto di partenza, è una stima corretta del numero e della dimensione delle aziende.

4 Retorica della programmazione

4.1 Total Factor Productivity in Italian Agriculture, 1951-1973

Paper presented at the XI CESES International Seminar, University of Urbino, 3-5 July 1975, and published in *L'Est*, quaderni n.8, CESES (Centro Studi e Ricerche su Problemi Economico-Sociali), Milano 1976

4.1.1 Introduction

The measurement, and possibly the identification of the sources and determinants of total factor productivity over a period of time can provide useful information for the analysis of the efficiency changes of an economic system or sub-system (such as a sector of the economy). The information thus gained is complementary to that obtained from partial productivity indices whereby the total product of a system, or sub-system, is related separately to each input (labour, more often, or land or capital). The fact that partial productivity indices are more often used is perhaps simply due to their easy computation and interpretation, whereas the calculation of total productivity indices is not only more cumbersome, but also runs against a number of theoretical and methodological problems. The vast body of specialized literature on the subject provides ample evidence of the many controversies and debates with which economists of various kinds have been concerned since the publication of the famous article by Solow (Solow 1957). Even a summary review of the field of productivity measurements would require a good deal of space and, furthermore, would probably fall outside the scope of this meeting. Therefore, this paper concentrates on the presentation of some empirical results related to Italian agriculture, and methodological references will be strictly limited to those that the author considers as more relevant to a critical appreciation of the results. It is, nonetheless, the contention of the author that some of the theoretical issues which are relevant with reference to entire economic systems are much less so when dealing with one sector only and when using cross-section rather than time series analysis.

The plan of the paper is as follows: first, a brief description of the stages through which Italian economy has moved since 1951 is presented in order to provide the essential background for the analysis of the agricultural sector; second, trends in partial productivity are briefly discussed; third, the main features and results of total productivity analysis are presented; this discussion is based on two exercises, separate in time but similar in kind, one of them restricted to the period 1951-70 and the other extending to 1973; fourth, the subject of the distribution of productivity gains is introduced; the approach and the conclusions of this latter part are only tentative since the underlying research is still in progress. The discussion refers to Italian agriculture as a whole with only passing references to regional differentiations and it omits any treatment of events and problems which have appeared after 1973.

4.1.2 Trends of Italian Economy

Through ups and downs Italian economy has experienced a long period of expansion during which deep structural changes have taken place (see Tab. 4.1). From 1951 to 1973, the average growth rate of GNP was slightly higher than 5% per annum. GNP per capita grew faster than in most European countries: the 1972 index (1952 = 100) is below that of Western Germany only, on the basis of OECD data. Unemployment rates which were as high as 10% in 1951 dropped to 3% in 1962 and remained below 4% up to 1973.

Tab. 4.1 - Structural changes in the Italian economy, 1950-72

	1950		1964		1972	
A. Total employment (thousand units and %)						
	N	%	N	%	N	%
Agriculture[1]	6.870	40,8	4.967	25,4	3.298	18,0
Industry	5.392	31,8	7.996	40,8	8.036	43,8
Other activities	4.578	27,4	6.618	33,8	6.997	38,2
Total	16.840	100	19.581	100	18.331	100

	1951	1963	1972
B. GNP of the private sector (%)[2]			
	%	%	%
Agriculture[1]	23,5	15,7	11,8
Industry	33,7	43,8	45,6
Other activities	42,8	40,5	42,6
Total	100	100	100

[1] Includes forestry and fisheries; [2] Percentages derived from absolute values at 1963 prices

Source: D'Antonio M. (1973)

There are, of course, several shadows - to use an understatement - in this otherwise remarkable performance, which contribute to explain most of the present economic and social problems of the country. One of them concerns the fall in the rate of participation since 1964, i.e. the drop in total employment without a corresponding increase in the number of unemployed persons, an occurrence which casts doubts on the meaning of official unemployment figures and lends support to the "discouraged worker" hypothesis. Other shadows - to mention just the most important ones - are the persistent dual character of the economy, in regional, inter-sectorial and intra-sectorial terms; the anomalies in the distribution between productive and unproductive employment; the spread of personal incomes; the lack or low efficiency of public services.

The performance of the economy is also far from homogeneous during this period. Three sub-periods have been singled out on the basis of quantitative aspects and other significant events. The first encompasses the years 1951-58, a period of reasonably high growth rates (an average of 5.3% per year), with accelerations and decelerations, abundant labor supply, steady prices and slowly growing wages. Then follows 1958-63, a stage of rapid expansion - the so-called "Italian miracle" - marked by an average growth rate of 6.6% per year, high rates of investment, great internal migration and emigration to other European countries. Labour unions gain strength and are able in 1962-63 to get substantial wage increases. The recession that sets in is followed by a short period of revival in 1967 but reappears again in 1969, a year of great labour struggles; the uncertain hopes of recovery are soon frustrated by the generalized process of inflation and the energy crisis. In summary, the period 1963-73 is one of relative stagnation (average growth rate of 4.6%, but only 3.2% in 1970-73), of fall in investments and of pressure on prices (D'Antonio, 1973) The rates of participation drop steadily and non-agricultural employment does not rise much - not in industry, at least - in spite of the reduced volume of agricultural employment. Deep restructuring and adjustment processes take place in industry and in agriculture as well. Under the pressure of squeezed profits, industrial firms change their recruitment policies and through this and other means try to increase labour productivity and raise prices in order to curb the effects of higher labour costs. Rapidly increasing wages or labour income expectations foster the spread of mechanization in agriculture and speed up adjustment in the number and size of farms as well as in the allocation of resources among and within regions.

As we shall see, trends in agricultural total productivity do not entirely coincide with these three stages of the economy but, allowing for some time lag, this 'periodization' is nonetheless significant for agriculture too.

4.1.3 Trends in Partial Productivity

Rates of change in the volume of gross final product, agricultural employment and annual consumption of capital are summarized in Tab. 4.2, which is self-explanatory. The two sets of data show some differences due largely to the different treatment of data and method of calculation of rates of change; however, the overall trends are clear. The growing volume of output (slowing down in the most recent period) has been accompanied by a rapid decline of employment, an increasing consumption of capital and some reduction in the area under cultivation. A few words of comment on the nature of the variable may be appropriate, mainly because total productivity estimates (discussed in the following paragraph) are based on the same data.

Tab. 4.2 - Rates of change of gross agricultural output and inputs, Italian agriculture, (1951-73, % per year)

Period	Gross output[1]	Labour[2]	Capital[3]	Land
	A. Trend value			
1951 – 60	3.5	- 2.9	7.0	0.06
1961 – 70	3.5	- 5.2	6.5	-0.36
1951 – 70	3.5	- 4.0	6.7	-0.14
	B. Unadjusted data			
1951 - 60	3.0	-2.4	7.0	0.14
1960 – 67	3.6	-4.7	7.6	-0.32
1967 – 73	0.5	-6.7	3.0	-3.11[4]
1951 - 73	2.8	-4.3	6.3	-0.60[4]

[1] At 1963 prices; [2] Expressed in "permanent" units; [3] Annual purchases of goods and services plus depreciation on fixed capital, valued at 1963 prices; [4] The sudden fall is probably due to statistical adjustment of the time series of agricultural land following the 1971 Census.

The rates of change of Tab. 4.2 reflect changes in the quantity of resources only and do not take into account changes in quality which are probably of a large magnitude. For instance, available estimates indicate that quality changes of tractors have been of the order of 3.8% per year during the sixties (Rizzi, 1974). This may apply to other types of machinery as well. Quality changes in the labour force are more difficult to assess because of the interplay of contrasting factors. Due to the migration of younger members, the average age of farm workers has increased while the average number of years of formal schooling has not changed much. However, there has certainly been at the same time a constant improvement of skills ("learning by doing") and of the technical competence of farmers through various sorts of extension and demonstration activities, although the level and quality of Italian advisory work leaves much to be desired and relies heavily on private business. Quality changes in land are probably to a large extent accounted for by fixed capital formation and consequently estimated by the volume of

annual depreciation charges. The extent of the actual decrease of agricultural land, especially in the last period, is not known with reasonable accuracy. Time series display a very irregular pattern which can be explained only by adjustment lags.

A second set of observations relates to the changing composition of output, employment and capital. Output series, on account of estimation procedures, reflect only partially changes in the relative weight of the various commodities; livestock sales, for instance, are net of purchases of live animals from abroad and correspondingly these purchases are not included in the "expenses" of the sector. Disregarding this peculiarity one must note an increasing weight of fruits and vegetables and, to some extent, of livestock products, at the expense of cereals and pulses. As to intermediate goods, those related to livestock activities (feeds above all) have shown the greatest expansion. Depreciation charges on tractors and machinery have gradually acquired a dominant weight over depreciation for investments in reclamation, irrigation and land improvements due to the spreading of mechanization and the fall of investments in the latter category.

As a consequence of the trends in output and inputs, partial productivity ratios move in an opposite direction as can be observed from Tab. 4.3.

Labour productivity rates are particularly high even in the last period when there is a substantial drop in the growth of output. It is clear, however, that not much can be inferred, on the basis of these partial productivity ratios, about changes in the overall efficiency of the sector. Only if all ratios had moved in the same direction or all, except one, had remained unchanged, could one draw firm conclusions. We must turn, therefore, to a discussion of total productivity changes.

Tab. 4.3 - Rates of change of partial productivities of labour, capital and land (T), (1951-73, % per year)

Period	Q/L	Q/K	Q/T
A. Trend values			
1951 – 60	6.5	-3.3	3.4
1961 – 70	9.2	-2.8	3.9
1951 – 70	7.8	-3.0	3.6
B. Unadjusted data			
1951 - 60	5.6	-3.8	2.9
1960 – 67	8.7	-3.7	3.9
1967 – 73	7.7	-2.5	3.8[1]
1951 - 73	7.4	-3.3	3.4

[1]See footnote Tab. 4.2

4.1.4 Total Productivity Changes

4.1.4.1 Definition

Total factor productivity, often referred to as the "residual" or the index of "technological change" or of "technical progress", is defined here as the output per unit of labour and capital combined, or

$$A = Q/(aL + bK) \tag{4.1}$$

where Q, L, and K are respectively the aggregate level of output, labour and capital; *a* and *b* are some appropriate weights. There are several ways of measuring total factor productivity but the indices most often used are those proposed by Kendrick (1961) and Solow (1957). The first is deduced from a distribution theory where the production function is implicit, while the second is based on a production function of the Cobb-Douglas type with constant returns to scale and autonomous and neutral technological change, or

$$Q = A(t)\, f\,(K, L) \tag{4.2}$$

where the multiplicative factor A(t) measures the cumulated effect of shifts in the production function over time. In the words of Solow, "technical change is a short-hand expression for any kind of shift". It is, in other words, defined in a very loose sense and may incorporate the effect of quality changes in the inputs. From (1), differentiating totally with respect to time, dividing by Q and some simple substitution one gets

$$dA/A = dQ/Q - (\alpha\, dL/L + \beta\, dK/K) \tag{4.3}$$

where α and β are the shares of labour and capital in total product and *dQ, dL,* and *dK* are the time derivatives of Q, L and K. Thus, dA/A is obtained by subtracting from the actual variation of Q the weighted variation of L and K. The expression within brackets may be labeled the "theoretical" product, or the product which would have been realized with the same inputs had the constants α and β remained unchanged from one period to the next.

Basically, the magnitude and the stability of the "residual" depend on: (i) the specification of the function - which need not necessarily be of the Cobb-Douglas type; (ii) the specification of the variables and the proper measurement of L and K, including adjustments for quality changes; (iii) the importance of other variables that are left out of the production function. Obviously any misspecification, error in measurement or error due to omission of variables will

spill over to the measure of total factor productivity and dA/A will be biased. Thus the problem becomes one of interpreting the residual.

4.1.4.2 Method Used in the Study of Italian Agriculture

The method adopted for the analysis of productivity changes in Italian agriculture, although sharing the basic nature of the one described in the previous paragraph, has nonetheless a number of specific features which are of some relevance for the interpretation of the results.

In brief, the analysis in based on the statistical estimation of a Cobb-Douglas production function, $Q = A\ L\alpha\ K\beta$ without restrictions on the sum of the parameters a and P, which matake on values different from unity. The parameters of the function are estimated by means of a cross-section regression analysis using regional aggregate values of Q, L, and K. Consequently, α and β are the elasticity coefficients of Q with respect to L and K. Since there are 19 regions, the cross-section analysis for each year is based on 19 sets of data and, as the period of observation extends to 23 years, there is a corresponding number of estimated equations.

As a first result of the analysis, one gets therefore three time series of the parameters A, α and β, which provide some interesting information. In this case, however, A is not the multiplicative factor as defined by Solow, but simply the intercept of the function (linear in the logarithms). The value of Q in each year depends on the volume of L and K and on the value of the parameters.

Total productivity changes (Pt) from year to year are derived by calculating the ratio between the actual Q and the theoretical Q for the same year, or

$$Pt = \frac{A\ L\alpha K\beta}{A^*\ L\alpha^* K\beta^*} 100 \qquad (4.4)$$

where L and K are those of year t while the parameters of the second term (with an asterisk) are those of year t-l. In other words, the denominator is the product which would have been realized with the same volume of resources had the parameters estimated for the previous year remained unchanged. As Tab. 5.4 indicates, it has seemed preferable to use in the numerator the estimated value of the function rather than the actual value in order to eliminate the influence of the error term.

The time series of the dependent and the independent variables are those provided by official regional accounts. Employed labour forces are estimated by means of quarterly labour force surveys, which provide two aggregates:

permanent workers (defined as those who have worked more than 32 hours in the week preceding the interview) and marginal workers.

Tab. 4.4 - Average rates of change of total productivity (% per year)

Periods	Equation (4)[1]	Equation (5)[1]
1951 – 60	1.1	
1961 – 70	3.1	
1951 – 70	2.1	
1951 - 60		0.5
1960 – 67		2.1
1967 – 73		3.3
1951 - 73		1.8

[1]See text

For the purpose of this analysis, marginal workers were converted into permanent ones by means of appropriate conversion factors derived from a national ratio of the average number of hours worked by the two categories. The. possible existence of different ratios in each region is not taken into account for lack of regional information. The number of employed permanent units is therefore only a proxy for the number of hours worked annually, which, if available, would have been a better measure of the labour input.

The variable capital, as specified, implicitly carries a flow concept, not in terms of services rendered but in terms of annual consumption of capital goods. Needless to say, it is a very heterogeneous aggregate and its composition varies from region to region depending on the prevailing type of farming. Depreciation figures also vary among regions as they depend on the proportion of tractors and machinery on one side, and other types of investments on the other side. For instance, investments in reclamation works, large irrigation projects and other land improvements were relatively more important in the 50's than afterwards and more so in the South than in the North. As a general rule, the volume of current inputs has grown more rapidly than deprecation on fixed capital.[78]

Before turning to a more precise specification of the function used, it seems proper to deal briefly with the economic significance of the aggregate production function based on cross-section data. At the expense of over-simplification, I think that one may conceive the production function at the micro level as a set of techniques or factor combinations in the production of a given commodity or group of commodities. A change of factor combination simply means a movement along a given production function. One can speak of technological change - i.e.,

[78] To the extent that this changing proportion reflects an increased utilization of the productive capacity, then there is some justification in stating that the capital aggregate series to some extent takes into account one of the sources of productivity growth.

of a new production function or of a shift of the previous function - only when innovations are introduced, either in the form of new products or in the form of more efficient production processes. Now, when dealing with regional data, one is in fact assuming that each region is a farm and what one gets from cross-section analysis is not a true production function, but rather a statistical relation between output and the inputs taken into consideration. Since regional variability of the values of these variables is sufficiently large, one can get a satisfactory statistical estimate of the relation between variables. This is confirmed by the high degree of approximation of estimated to actual values. Through time, each variable exhibits a specific trend, whose yearly rate of change differs among regions. The changing values, and proportions, of Q, L and K reflect the changes (in productive capacity, in technology, in product combination) made from year to year by a varying number of farms. Each set of values is then a synthetic expression of the structural situation of each year or the direct consequence of the way regional resources change and are distributed among farms run by farmers of different capacity, located in areas of different fertility, production opportunities, external economics. Two regions may have the same inputs but a different product (abstracting from weather interferences), or the same product but a different volume of inputs. The "aggregate production function" then simply describes the relation among variables at any point in time but cannot bring to the surface the processes underlying it, namely the adjustment or growth processes taking place at various micro levels.

4.1.4.3 Specification of the functions

Two different versions of the Cobb-Douglas function have been used, one for the period 1951-70 and a second for the period 1951-73. Furthermore, the first was fitted to trend values and the second to unadjusted data. Although they lead to very similar results, it seems convenient to single out their specific features.

The first function, for computational purposes, was specified as

$$Q/T = A\,(L/T)^{\alpha}\,(K/T)^{\beta} \qquad (4.5)$$

where the variables Q, L, and K are those already defined and T is the agricultural area of each region. Q, L, and K are therefore expressed as average values per hectare of agricultural land. T is highly correlated with labour and capital and cannot be considered as an input. To smooth the highly irregular series of T, appropriate polynomials were fitted to the original data. For homogeneity and with the purpose of eliminating year to year fluctuations due mainly to weather changes, trends were fitted also to the series of Q, L, and K. The use of trend values may however introduce other types of disturbances, depending on the

accuracy of the trend equations. For instance, the rates of change of Q in the last years of the period are overestimated. The parameters of the function are significant at high levels of probability, but the information provided by the computer programme was not sufficient to carry out a significance test of $(\alpha + \beta) > 1$.

The second function, for the period 1951-73, was specified for computation purposes as

$$Q/L = A\ L^{h}(KL)^{\beta} \qquad (4.6)$$

where $h = \alpha + \beta - 1$, and $\alpha = 1 - \beta + h$. If parameter h is statistically different from 1, the sum $(\alpha + \beta)$ is different from 1, indicating returns to scale. Unadjusted data were used is this case and consequently the values of the constant display a good deal of year to year variation, although the long-term trends are in line with those obtained by means of function 5.5 Here again, α and β are statistically significant while h becomes significant at probability levels of 0.75 - 0.90 after 1960.

Since the results of the two exercises are very similar, the following will be largely centered on the information derived from equation 5.6, which has the advantage of extending over a longer period and of permitting a clearer identification of the stages of productivity growth.

4.1.5 Discussion of Results

It is immediately evident from Figure 1 that the coefficients α and β have trends of opposite sign up to 1960 and afterwards; their ratio also first declines and then rises. It is therefore interesting to try to interpret these results.

Considering that, ceteris paribus,

$$\alpha\ (-\ \Delta\ L/L) = -\ \Delta\ Q/Q \qquad (4.7)$$

it follows that if α declines, as is the case in the first decade, along with negative variations in employment, the effect on output will be less than proportional to the variation in employment and the more so the faster it falls. The opposite holds with regard to 'K' and its coefficient. The fact that both increase during the first decade stresses the positive effect of capital on output variation. Finally, the ratio a / P can be defined as the elasticity of capital with respect to labour: it measures the percentage variation of capital for a one percent variation in the labour input, considering output Constant. If the ratio falls, less capital is needed to substitute labour, or capital tends to acquire an output increasing role.

This interpretation seems to be consistent with the general agricultural situation of that period, in particular with the existence of excess labour forces, a high degree of unemployment and underemployment in several regions, and a low average and marginal product of labour. Members of family farms had to remain in agriculture for lack of alternative opportunities, while large farms were forced, through institutional constraints, to offer employment to wage earners. Together with more fertilizers, pesticides, better seeds, there was a large capital outlay for reclamation, irrigation, land improvements; but while the first type of capital input exerts an immediate effect on output, the second type does so only after a considerable time lag. This may explain to some extent why growth rates of output during this first period were not higher that one would have expected given the availability of labour and the increasing capital outlay. And it also explains why there was hardly any growth in total productivity.

After 1960 trends are reversed. Disregarding short-term fluctuations, α rises while P falls. Output is now much more sensitive to any change in the labour input and the labour-saving role of capital becomes more important.

As to the interpretation of increasing returns to scale, one must keep in mind that we are dealing here with a cross-section analysis and that trends in the variables have a different intensity in the various regions. Plausibly, in the context, returns to scale are the effect of inter-regional movements of resources and/or the effect of regionally differentiated quality changes in the variables. In other words, resources have tended to concentrate in the regions with more favorable natural conditions and organizational structures.

Tab. 5.5 gives the average rates of change in total productivity calculated on the basis of equations 4 and 5; year to year variations were also converted into chain-linked indices showing long-term trends in output, the total volume of inputs and total productivity (Fig. 4.1). Three successive periods can be identified: 1951-60, 1960-67 and 1967-73.

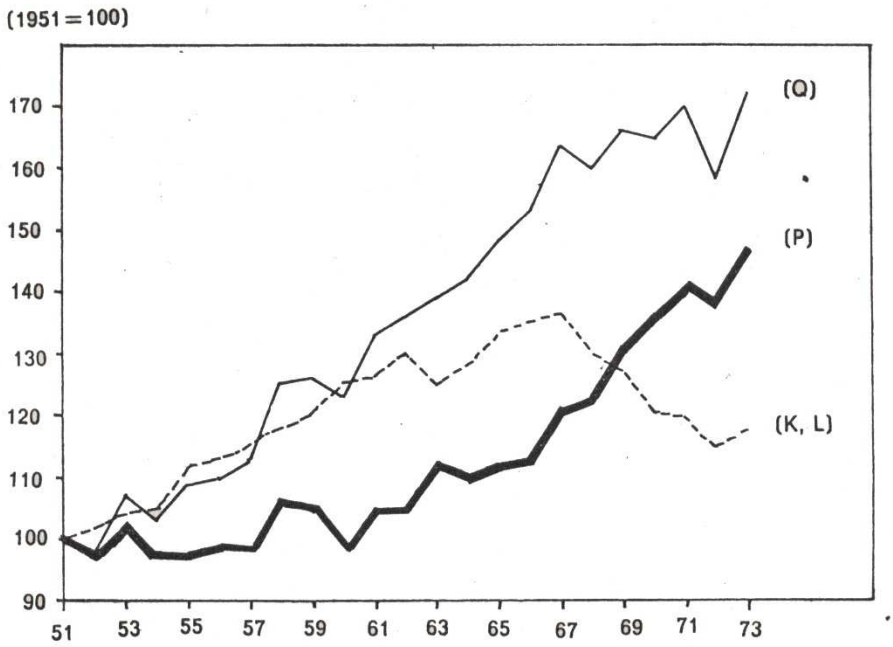
Tab. 4.5 - Disaggregation of change in total product
(average rates of change in % per year)

	1951 – 60	1960 – 67	1967 – 73	1951 - 73
Change in Q due to:	2.9	3.6	0.5	2.8
Productivity changes	0.5	2.1	3.3	1.8
Variation of K and L	2.4	1.5	-2.8	0.9
Variation of K only	3.6	3.9	1.4	3.2
Variation of L only	-1.2	-2.4	-4.2	-2.3

In the first period there is very little growth in total productivity, and negative variations can be observed in several years. The slow decline of the labour force

and the low productivity of part of the capital investments, as already suggested, offer a plausible explanation. Also, the period can be regarded as one of capital accumulation, introduction of new techniques and acquisition of new skills, but of very little changes in farm sizes.

Fig. 4.1 - Output (Q), resources (K, L) and total productivity (P)
(1951=100)



In the second period (1960-67) there is a marked slow-down in inputs (K, and L combined); output grows at a faster rate and, consequently, a steep rise in total productivity can be observed. The fall in total agricultural employment is now more pronounced and the mechanization process gains speed; these movements, however, concern the northern regions mainly. In the South, agricultural employment falls less, in spite of migration to the North and to other European countries, while output expansion is also influenced by the investments of the first decade. In the third period (1967-73) total productivity grows still faster but in the context of a fall in the combined volume of labour and capital and of relative stagnation in output. The second half of the last decade seems to mark a turning point in the history of Italian agriculture. The reasons behind it are not yet entirely clear. One can say that it is a period of deep restructuring and adjustment. Fixed capital formation falls: investments in “land” (irrigation, land improvements, etc.) which are largely due to public decisions and financing, drop from about 5,5% of

total gross fixed investments in 1963 to less than 3% in 1973. At the same time tractors and machinery purchases rise from 42 to 58% of gross agricultural investments. Farmers, apparently under the pressure of higher wages or rising labour income expectations, tend to cut labour costs by introducing labour saving techniques. In so doing they are favoured by easy term credit and grants. Mechanization is a response to a falling labour supply but at the same time it is also a cause of faster off-farm migration. This is inherent in the circumstance that total employment falls at higher rates in the years when employment opportunities in other sectors become less readily available. Adjustments are highly uneven among and within regions: highly developed farms still coexist side by side with traditional ones. On the whole, a greater proportion of output is now produced by a smaller proportion of the total number of farms. Lands not easily mechanizable are often left idle: conversion to new utilizations lags behind. But stagnation of output in the most recent period also means that domestic supply is less and less apt to cope with the increased internal demand for agricultural products. The adjustment process is thus characterized by a large number of contradictions which cannot be dealt with here for this would involve a discussion of agricultural policies and programmes, at both national and EEC levels.

4.1.6 Distribution of Productivity Gains

One may at this point ask how the benefits of the increased efficiency of the sector, as evidenced by the growing rates of total productivity, have been allocated. By asking such a question we are disregarding the neo-classical concept that labour and capital shares are the logical consequence of the production process, namely that factors of production receive their marginal product under equilibrium conditions. An alternative way of looking at the problem is to consider that distribution is the result of the interplay of social forces, in other words, that labourers and capitalists compete in the distribution of net income and that the level of net income is also determined by the relative bargaining position of the agricultural sector with respect to the rest of the economy.

By assuming that Yc, the net value added at constant prices, is distributed between wages (W) and profits (R), and that p is the implicit price of the net value added, one gets

$$p = \frac{W + R}{Y_c} \tag{4.8}$$

Dividing by L (number of workers) and putting W/L = w, R/L = r, and $Y_c/L = \pi$, the expression becomes

$$p = \frac{w + r}{\pi} \tag{4.9}$$

If, furthermore, profits per unit of labour are expressed as $r = qw$, one finally obtains

$$p = \frac{w}{\pi}(1 + q) \tag{4.10}$$

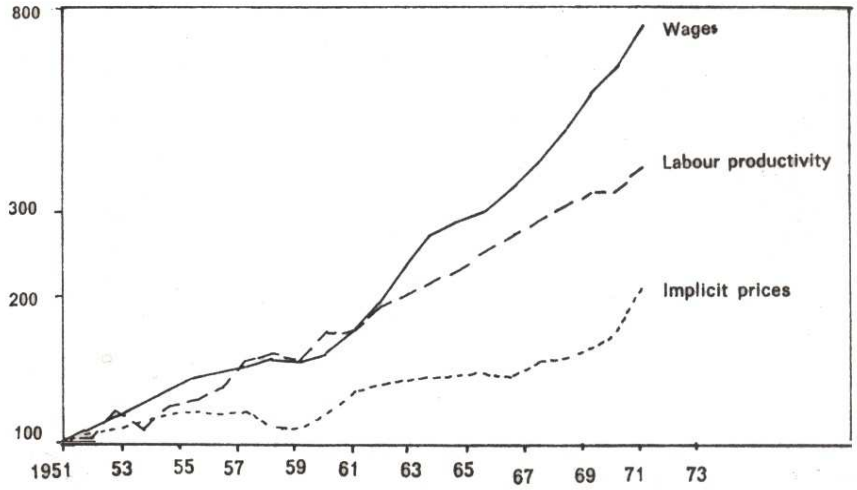
According to this expression the price level is given by the cost of labour per unit of product plus a mark-up. It is questionable, of course, if this simple model of price formation is applicable to agriculture because the model implies that farms have some market power. But quite apart from the fact that farmers, as a category, in a world of "administered" prices have acquired a greater power trough political action, we may simply use the expression to investigate how the relevant variables have changed in time and compare their development with trends in total productivity. (Tab. 4.6 and Fig. 4.2).

Tab. 4.6 - Prices, Labour cost and rate of profit, Italian agriculture (1951-73)

Year	Implicit prices (1963 = 100)	Labour cost per unit of product	Rate of gross profits
1951	76.8	0.56	1.36
1952	78.6	0.59	1.33
1953	81.5	0.56	1.46
1954	84.0	0.62	1.35
1955	86.2	0.61	1.42
1956	88.6	0.63	1.42
1957	87.2	0.61	1.43
1958	87.3	0.55	1.57
1959	81.0	0.55	1.48
1960	81.0	0.56	1.46
1961	86.6	0.51	1.71
1962	96.5	0.56	1.72
1963	100.0	0.57	1.74
1964	101.5	0.63	1.60
1965	104.7	0.70	1.50
1966	105.1	0.68	1.52
1967	106.9	0.68	1.57
1968	103.9	0.71	1.47
1969	112.1	0.74	1.52
1970	114.2	0.80	1.43
1971	118.6	0.89	1.32
1972	129.3	1.03	1.26
1973	158.4	1.15	1.38

In examining this information one must keep in mind that expressions such as 'wage bill' and 'profits', as far as agriculture is concerned, cannot but have a special meaning. Given the extent of self-employment, the explicit assumption is that all agricultural workers receive a labour income equal to the average wage rate. There may be some justification for doing so for Italian agriculture, where the ratio of dependent labourers to total agricultural employment has risen from 26% in 1951 to 38% in 1973 (and is over 50% in the South). Profits, therefore, are a residual after attributing current wages to dependent and self-employed; they are gross of taxes, rents paid to nonagricultural landlords and interest paid on borrowed capital. What is left then can be regarded as imputed interest on owned capital and land.

Fig. 4.2 - Index number of wages, net VA per worker and implicit prices (1951=100)



If we look at the trend of profits, it is clear that they rise up to 1963 (and particularly so after 1960) and fall thereafter, especially after 1968 when wage inflation accelerates. In the first period, labour productivity tends to some extent to outgrow wages while prices move up slowly. In the following period, labour unions gain strength and agricultural wages move up rapidly. From 1963 to 1973, wage rates increase about 13% per year in nominal terms and about 9.5% in real terms. Even after deflation, growth rates of wages are higher than those of labour productivity. The rise in implicit prices is not enough to counterbalance the divergent trends of wages and labour productivity and to prevent profits from falling.

Two tentative conclusions seem justified by the foregoing analysis. First, gains from total productivity changes in agriculture after 1963 have largely gone to increase labour income. Second, since the implicit prices of net national income have risen somewhat more than the implicit price of net value added in agriculture, part of the gains have also been appropriated by the fest of the economy.

4.2 Intorno agli obiettivi della pianificazione territoriale in Italia

Titolo originale: La dinamica delle strutture e la pianificazione territoriale, *Rivista di economia agraria*, XX: 2-3, 1964, pp. 355-412. (Relazione presentata al secondo Convegno di studi della SIDEA, Bologna 28-29 novembre 1964)

4.2.1 Introduzione

Quanto più è rapido lo sviluppo economico di un paese e quanto più è lungo il periodo durante il quale si manifesta, tanto più profondamente muta nel tempo il posto dell'agricoltura, come settore economico e come classe sociale, nel complesso della società. Sulla validità di una constatazione così generica ben pochi, credo, potrebbero avanzare dubbi. Concordare sulle cause fondamentali del mutamento non significa però essere automaticamente d'accordo su cosa è e sarà il posto dell'agricoltura e del mondo rurale in una società che si pone obbiettivi e sceglie i mezzi più appropriati per raggiungerli. Diciamo pure che la discussione in proposito è tutt'ora aperta almeno tanto aperta quanto quella sulle finalità e sulle caratteristiche di un programma di sviluppo economico e sociale.

Ho fatto riferimento al posto dell'agricoltura nell'economia e nella società prima ancora che alle strutture fondiarie ed aziendali perché mi sembra che la funzione delle seconde dipenda dal concetto di sviluppo adottato e dal ruolo che la società assegna all'agricoltura. Il desiderio di vederci un po' più chiaro in questo complicato gioco di rapporti mi ha spinto ad iniziare il discorso da lontano nel tentativo di mettere in evidenza quanto è avvenuto in alcuni paesi del mondo occidentale, e di individuare, anche per questa via, una serie di problemi, in parte risolti ed in parte ancora dibattuti, che hanno particolare rilevanza per il nostro paese: un invito dunque a valutare più realisticamente l'esperienza altrui per impostare meglio il nostro futuro lavoro.

Questa è la ragione per cui ho ritenuto opportuno di partire da una breve rassegna, in termini piuttosto generali e macroscopici, dell'influenza che lo sviluppo economico ha esercitato fino ad oggi sull'agricoltura di alcuni paesi o gruppi di paesi «sviluppati». In secondo luogo ho cercato di esporre i termini principali della questione relativa al ruolo dell'agricoltura nei piani di sviluppo e alla modifica delle strutture come strumento per conseguire gli obiettivi del piano.

Sulla base di questa analisi ho successivamente affrontato l'argomento centrale della relazione cioè quello dei rapporti tra programmazione nazionale, programmazione territoriale e dinamica delle strutture. Avrei voluto in proposito fare una rassegna delle esperienze italiane in tema di redazione di programmi regionali di sviluppo e di coordinamento, per esaminare come nelle diverse realtà del paese sia stato impostato il problema agricolo. Mancanza di tempo e di spazio mi hanno tuttavia indotto a rimandare tale ricerca ad altra occasione: il che, sono il primo a riconoscerlo, mi ha a sua volta impedito di chiarire con riferimenti concreti non poche formulazioni generiche.

Se ho dato più spazio alla parte storica rispetto all'attualità ed al futuro è perché sui problemi odierni mi sembra quanto mai opportuna una fase di meditazione e di approfondimento, anche sul piano metodologico. La presente relazione non ha dunque la pretesa di fare il punto sulla situazione ma piuttosto di richiamare l'attenzione sui problemi ancora aperti, anche al fine di ovviare a quella che mi sembra una eccessiva semplificazione nella ricerca di soluzioni e di procedimenti che spesso rasenta il dilettantismo, e non soltanto da parte nostra ma anche da parte di cultori delle altre discipline che a questo tipo di problemi, sia pure da diversi punti di vista, sono ugualmente interessati.

Un'ultima avvertenza devo al lettore: ho cercato di documentarmi nella misura più ampia possibile, ma non sono riuscito ovviamente a tener conto di tutto, né, mediante le citazioni, a dare ad ognuno il suo. Spero perciò che nel proseguimento della ricerca mi sia possibile di rimediare anche a questo inconveniente.

Che sotto la pressione delle forze che costituiscono l'essenza stessa dello sviluppo economico o che sono da questo scatenate, strutture fondiarie ed aziendali si dimostrino sempre più inadeguate e siano costrette a modificarsi sia pure con ritardi, vischiosità e incertezze, è cosa che tutti ormai hanno potuto constatare nel nostro come in molti altri paesi. Che l'invecchiamento delle strutture e di conseguenza la loro modifica si verifichi con velocità diversa e con diverse manifestazioni a seconda dell'ambiente di cui sono parte è pure cosa nota o almeno sospettata. Diverse sono infatti le forze che premono sull'agricoltura e diverse le tappe attraverso le quali l'evoluzione si manifesta. Esaminiamone brevemente alcuni aspetti generali. Un aspetto che comincia ad essere palese ormai anche nel nostro paese ma che prima che da noi lo è stato in quei paesi che ci hanno preceduto sulla strada della crescita economica, è che mentre aumenta in modo marcato la mobilità dei lavoratori di estrazione rurale, i quali con sempre maggiore facilità si spostano verso attività secondarie e terziarie, ed aumenta la disponibilità e la mobilità di certe forme di capitale, le strutture aziendali ed ancor più quelle fondiarie si modificano solo con grande lentezza. Si palesa quindi un netto contrasto tra la mobilità del capitale e del lavoro e la relativa rigidità delle strutture.

Via via che procede lo sviluppo stesso, si assiste ad un processo sempre più generalizzato ed irreversibile: aumenta la disponibilità e la domanda di beni industriali importanti per l'attività agricola sia in sostituzione del lavoro che come complemento di altri fattori; questi da un lato alleviano la fatica ed aumentano la produttività del lavoro, dall'altro tendono ad accrescere la produzione stessa. Aumenta inoltre la disponibilità e la domanda da parte della popolazione rurale dei beni di consumo durevole che esplicano all'interno delle famiglie una funzione analoga: riducono la fatica ed elevano il tenore di vita aumentando il grado di benessere. Gli uni e gli altri prodotti da utili tendono a trasformarsi in indispensabili nella scala dei bisogni. Lo sviluppo esercita, quindi, forti pressioni sull'individuo, sulla famiglia, sulle istituzioni che condizionano il possesso dei fattori produttivi e il mercato dei prodotti. Quanto più si introducono mezzi produttivi moderni (e non solo macchine) e si allacciano rapporti con il mercato e con gruppi ed istituzioni sempre più vaste, tanto più ci si accorge che le strutture aziendali devono essere modificate e che le strutture fondiarie sono un vincolo pesante a tali modifiche. L'esperienza mostra che la percezione delle necessità delle modifiche arriva relativamente tardi nel processo di sviluppo e che dalla percezione al cambiamento vero e proprio il passo è lungo.

Sebbene il compito non sia agevole credo che valga la pena di dare uno sguardo a come, nella realtà concreta di alcuni paesi, questi fenomeni si siano manifestati e nel far questo porterò l'attenzione principalmente sull'evoluzione delle dimensioni e delle diverse categorie di aziende.

Omissis (L'esperienza degli Stati Uniti e l'esperienza europea, p.358-383 del testo originale)…

4.2.2 Il ruolo dell'agricoltura nei piani economici nazionali e regionali

Nelle pagine precedenti ci siamo proposti di analizzare l'influenza che lo sviluppo economico esercita sulla dinamica delle strutture fondiarie ed aziendali. Abbiamo potuto vedere, esaminando nelle loro linee generali l'esperienza americana di un periodo relativamente lungo e l'esperienza europea relativamente al periodo post-bellico, che esistono notevoli uniformità tra i vari paesi per quanto riguarda la direzione dei principali fenomeni. L'intensità dei fenomeni è invece più variabile perché dipende dalla diversità delle situazioni di partenza, dalla lunghezza del periodo durante il quale lo sviluppo economico ha avuto modo di manifestarsi e dalla sua stessa rapidità e diffusione territoriale. Come lo sviluppo economico non si verifica in modo uniforme nelle varie regioni di un dato paese, così anche la dinamica delle strutture ha intensità e caratteri diversi da una regione all'altra, essendo in larga misura condizionata dalla quantità e dalla qualità delle risorse naturali utilizzabili per fini di produzione agricola. Il processo di sviluppo

economico spinge verso il margine una quantità crescente di terre che in passato, con una diversa tecnologia, con una abbondante disponibilità di mano d'opera, con una diversa struttura della domanda dei prodotti agricoli, avevano invece un peso importante nell'economia regionale e nazionale. Ogni paese viene così a essere composto da tanti tipi di agricoltura, le cui caratteristiche e la cui potenzialità variano in funzione di una serie di variabili, alcune esogene, altre invece endogene al processo agricolo.

Spesso la depressione economica e sociale di una data regione o territorio altro non è che una manifestazione della depressione della attività agricola ancor troppo diffusa rispetto ad altre attività. Per quanto utile possa essere questa constatazione per una realistica impostazione dei problemi dello sviluppo di un territorio, essa rischia di diventare soltanto una comoda giustificazione dell'arretratezza del settore agricolo se non si cerca di capire anzitutto quali sono le ragioni dell'arretratezza, se cioè essa dipenda prevalentemente dalla povertà di risorse naturali o piuttosto dalla insufficiente dinamica delle strutture nei confronti delle possibilità effettive di adeguamento produttivo. Alcune regioni riescono infatti a tener dietro al processo di sviluppo generale e quindi a progredire anche dal punto di vista agricolo; nel senso che la produttività del lavoro occupato in agricoltura e quindi i redditi percepiti dai lavoratori addetti a tale attività riescono a mantenersi su un livello sostanzialmente comparabile a quello degli altri settori, fatte le opportune detrazioni per le differenze di livello culturale e di preparazione professionale. Al contrario altre regioni restano inevitabilmente arretrate: non solo non riescono a mantenere il distacco ma addirittura perdono terreno. È proprio in queste zone che si concentra la maggior parte delle cosiddette aziende non vitali (sottodimensionate) cioè di quelle aziende che non riescono, di per sé né con gli strumenti tradizionali di intervento dell'amministrazione pubblica, a trarre vantaggio sia dal maggior spazio creato dall'esodo sia della crescente disponibilità di mezzi tecnici moderni e di tecniche più efficienti.

Il problema della depressione economica di cui la insufficiente dinamica delle strutture è un aspetto basilare, si presenta quindi come un problema di carattere territoriale. Si tratta pertanto di accertare in via preliminare se, nota la qualità e la quantità delle risorse disponibili, si debba puntare prevalentemente sulla utilizzazione agricola di tali risorse come mezzo per eliminare la depressione, o se invece non si debba ricercare l'aumento dei redditi pro-capite in un processo di sviluppo che coinvolga il complesso delle attività, e che realizzi tra queste attività una combinazione tale da accelerare l'evoluzione generale del territorio. Essendo diversa la situazione di partenza per quanto riguarda il grado di sviluppo ed essendo diversa la potenzialità delle risorse stesse, ne discende che diverso sarà il posto dell'agricoltura nelle varie regioni. Il problema centrale dello sviluppo territoriale consiste dunque nel trovare una risposta adeguata al quesito: quale deve essere per un dato lasso di tempo il ruolo dell'agricoltura nel processo di

sviluppo generale; e, quando si voglia por mano ad una programmazione od almeno ad un coordinamento degli interventi pubblici, quali sono le misure che danno all'attività agricola la possibilità di svolgere quel ruolo?

L'esperienza di molti paesi in questi ultimi quindici anni dimostra, in modo abbastanza evidente, che ben difficilmente una regione (intesa non necessariamente in senso amministrativo) di un paese altamente industrializzato può conservare un carattere prevalentemente agricolo e riuscire come tale a competere sul piano della produttività e delle remunerazioni del lavoro con altre regioni la cui economia si basa invece su una pluralità di attività con prevalenza di quelle secondarie e terziarie. La competitività può invero sussistere per zone relativamente ristrette di un territorio, specie là dove si pratica un'agricoltura altamente intensiva con produzione di prodotti ricchi, il cui valore riesce a remunerare bene il lavoro impiegato e dove attorno all'agricoltura, per il volume di affari che consente, è possibile organizzare una vasta gamma di attività di carattere secondario e terziario; là dove invece prevalgono sistemi estensivi, in grado di sostenere solo una bassa densità di popolazione e non si sviluppano altre attività in misura sufficiente, è inevitabile che la zona manifesti i tipici caratteri della depressione economica e sociale: data la bassa densità di popolazione la comunità è incapace di mantenere quel complesso di servizi che sono ormai diventati parte inseparabile del modo di vita della popolazione attuale. Ma bisogna tener presente che quando si verifica la prima eventualità, il prevalente carattere agricolo ha un significato ben diverso da quello tradizionale: ciò che dà il tono all'economia non è più la produzione agricola, ma piuttosto il livello dell'occupazione e dei redditi nelle attività che producono per le aziende agrarie o si servono dei loro prodotti[79].

4.2.3 Sviluppo agricolo e sviluppo del territorio

Se ammettiamo dunque in linea di principio che il ruolo della agricoltura come settore dell'economia possa essere diverso da regione a regione, dobbiamo vedere quali aspetti concreti questo ruolo può assumere. Innanzitutto bisogna ricordare che detto ruolo è strettamente vincolato agli obiettivi generali (economici e sociali) che ogni società è in grado di porsi. È ormai largamente accettato da diversi paesi che sviluppo agricolo nel contesto dello sviluppo generale non significhi soltanto aumento della produzione e/o aumento della produttività ma significhi anche integrazione dell'attività agricola nel complesso dell'economia e del mondo rurale nel complesso della società. In altre parole ogni programma di sviluppo economico di un paese non si pone soltanto l'obiettivo di aumentare il

[79] Come esempio, sul piano europeo, si potrebbe citare, mi sembra, il caso della Danimarca che per lungo periodo si è retta su un'economia agricola di questo genere; mentre oggi è decisamente avviata sulla strada di paese industriale nel senso corrente del termine.

reddito della sua popolazione ma di migliorare anche le condizioni di vita del più gran numero di cittadini. Tale obiettivo assume un significato particolare per la popolazione di quelle zone rurali che più delle altre sono rimaste ai margini del processo di crescita di un determinato periodo. Il concetto di integrazione, che sul piano dei grandi aggregati territoriali (nazioni, grandi regioni) è piuttosto vago, diventa invece estremamente concreto sul piano locale, quando cioè lo si riferisca ad un territorio ben definito, con determinate caratteristiche e determinati rapporti (attuali e potenziali) tra le varie attività. In un territorio integrazione dell'agricoltura rurale può significare forte sviluppo della produzione agricola, sviluppo delle industrie collegate all'agricoltura, miglioramento delle capacità imprenditoriali di un gran numero di produttori agricoli; in un altro territorio integrazione dell'agricoltura può significare riduzione della stessa attività non soltanto in termini relativi ma anche in termini assoluti, per far posto ad altre attività che in quell'ambiente meglio valorizzano le risorse locali. In entrambi i casi, ma specie nel secondo, più che di sviluppo agricolo si dovrebbe parlare di sviluppo del territorio. A livello locale, cioè, la distinzione tradizionale tra settori dell'economia cessa di avere quel valore analitico ed operativo che ha sul piano nazionale; a livello locale quello che conta è la distribuzione delle risorse, qualunque esse siano, tra le attività che meglio sono in grado di assicurare a quelle risorse la remunerazione più elevata o meglio ancora a quelle attività che più sono in grado di soddisfare sia le esigenze nazionali che le esigenze e le aspirazioni della popolazione locale.

Questo concetto naturalmente non deve essere inteso in senso statico e autarchico: non si tratta più di sviluppare ad ogni costo le scarse risorse di un certo territorio per il fatto che non esistono alternative d'impiego, cioè che non è possibile spostare popolazione e capitali da una regione all'altra; al contrario, data la accresciuta mobilità del capitale e del lavoro, in una economia sufficientemente sviluppata il problema diventa quello di determinare quale è in ogni regione la quantità di capitale e di lavoro che, combinandosi con le risorse naturali non trasferibili, può assicurare «accettabili» livelli di reddito e di condizioni di vita. È il processo stesso di sviluppo che suggerisce l'adozione di questo principio: la mobilità dei capitali e del lavoro, sotto la spinta della introduzione di nuove tecnologie e per l'attrazione delle regioni in forte espansione, è per certi periodi così violenta che mette in crisi l'intera struttura agricola. La programmazione territoriale quindi è un tentativo per porre un certo ordine a questo processo naturale di sviluppo.

Che si tratti di un compito estremamente delicato e complicato lo dimostra la stessa esperienza di questi ultimi 20 anni. Nella realtà concreta di un paese troviamo infatti forze che spingono in direzioni diverse; alcune stimolano la mobilità delle risorse altre invece di fronte a questo processo, che investe tutte le strutture e obbliga a ricercare nuove soluzioni, agiscono come freni. Il principio

dello sviluppo territoriale, inteso non come sviluppo contemporaneo ed indiscriminato di tutte le attività ma come combinazione di attività in grado di portare l'economia del territorio su un livello più alto (cioè di aumentare la quantità di risorse a disposizione della popolazione locale) non ha infatti vita facile. In alcuni paesi, ad esempio, la stessa struttura amministrativa dello Stato, frazionata per settori verticali di competenza e d'intervento, è aliena da un sistema operativo del tipo che abbiamo descritto. Anche la struttura della rappresentanza politica specie nei paesi, come il nostro, caratterizzati da una radicalizzazione delle posizioni ideologiche e da una distribuzione settoriale dell'elettorato, si rivela spesso come un ostacolo ad una visione intersettoriale del processo di sviluppo.

Una visione intersettoriale a livello locale richiede infatti che si esamini a fondo il grado di mobilità della popolazione e delle forze di lavoro. Se una determinata zona non ha che scarse possibilità di sviluppo agricolo o addirittura è destinata a spostarsi su livelli inferiori di attività e se contemporaneamente non esiste la possibilità di sviluppare in misura sufficiente attività diverse, ne discende che quella regione non è in grado di assicurare alla popolazione che in essa vive quegli obiettivi di reddito e di livelli di vita che sono la base del programma di sviluppo. Ciò significa dunque non solo che vi sarà esodo, ma l'esodo stesso dovrebbe essere facilitato per poter spostare quelle risorse là dove esse sono in grado di partecipare pienamente al processo di sviluppo e quindi di beneficiare di questo processo. Non è il caso di diffondersi qui sugli ostacoli (di natura amministrativa e di natura più squisitamente politica) che spesso si frappongono ad un disegno di questo tipo. È anche vero però che spesso una impostazione del genere risente di una eccessiva astrazione, cioè non tiene sufficientemente conto del fatto che un esodo stimolato non può superare certi tempi tecnici a causa delle resistenze oggettive e soggettive della popolazione interessata. Ad esempio, l'invecchiamento della popolazione rurale, che è caratteristica pressoché generale di tutti i paesi dopo periodi più o meno continuati di esodo delle forze più giovani, costituisce un ostacolo formidabile alla messa in opera di quelle misure che si propongono di stimolare al massimo la mobilità delle forze di lavoro. È ovvio quindi che quando questa velocità di esodo non può superare certi limiti e che questi limiti sono nettamente al disotto di quelli che sarebbero necessari in assenza di remore, s'impone un piano di più corto periodo in grado di incanalare il processo evolutivo nella tendenza di fondo.

La collettività può assumersi allora oneri, motivati da solidarietà sociale, per far sì che il costo dello adeguamento territoriale non sia sopportato integralmente dalle popolazioni che all'adeguamento più sono interessate.

4.2.4 Il ruolo dell'agricoltura

4.2.4.1 A livello nazionale

Ciò posto e riservandoci di ritornare sull'argomento per approfondire queste formulazioni nel capitolo successivo, ci sembra opportuno esaminare ora qual'è il ruolo della modifica delle strutture nel quadro del tipo di sviluppo territoriale cui abbiamo accennato. Per fare ciò bisogna però partire da una rassegna della posizione dell'agricoltura in un'economia in fase di sviluppo. Diversa è tale posizione se la si osserva dal punto di vista nazionale oppure dal punto di vista regionale. Sul piano nazionale il ruolo dell'agricoltura nel contesto generale dell'economia non può essere fissato una volta per tutte ma assume caratteristiche mutevoli nel tempo a seconda della fase di sviluppo del paese. Almeno tre sono, a mio avviso, i punti di vista che possono interessare la società. In base al primo punto di vista, l'agricoltura può essere chiamata, anzitutto a soddisfare le esigenze alimentari della popolazione, se non totalmente, almeno in larga misura. La preminenza di questa esigenza rispetto ad altre non è certo dovuta al fatto che non sia possibile ottenere attraverso gli scambi internazionali i beni necessari, e spesso con guadagno economico, ma piuttosto alla convinzione che produrre i propri alimenti costituisca un elemento di sicurezza rispetto alle gravi conseguenze di un deterioramento o chiusura degli scambi internazionali. Benché sia dimostrabile che questa preoccupazione di auto-sufficienza, e il condizionamento che esercita sull'orientamento dell'attività agricola, è stata in gran parte superata sia dalla evoluzione della strategia militare, sia dalla stessa rivoluzione tecnologica in agricoltura, essa ha conservato un posto importante nel complesso dei valori che in ultima analisi condizionano la concreta formulazione di ogni politica economica. Sempre sul piano nazionale possono verificarsi altre condizioni che richiedono di potenziare la produzione agricola, come dimostra la recente esperienza italiana: com'è noto, il Paese per effetto dell'aumento della popolazione e dell'aumento dei redditi ha esperimentato una forte espansione della domanda di beni alimentari che l'agricoltura si è rivelata sostanzialmente incapace di soddisfare e che anche l'aumento generale degli scambi non è stato in grado di colmare. L'incapacità, da parte dell'agricoltura, è derivata dal fatto che, contemporaneamente all'espansione globale, vi è stata una sostanziale variazione della struttura stessa della domanda. Il Paese si è trovato nella necessità di importare grandi quantità di beni alimentari o di materie prime per produrli con il risultato di frenare da un lato la necessaria conversione della struttura produttiva interna e dall'altro di far pesare in modo determinante la spesa per l'acquisto di

questi beni sulla bilancia commerciale[80]. Nel lungo periodo naturalmente è probabile che i termini del problema si presentino sotto forma diversa. C'è da attendersi infatti, tenendo presente l'insegnamento di quanto è successo altrove, che la futura espansione dei redditi pro-capite non solo determini altre importanti modificazioni nella struttura della domanda di beni alimentari, ma anche che agisca nel senso di diminuire l'elasticità della domanda complessiva interna rispetto al reddito. D'altra parte c'è da attendersi che l'ulteriore diffusione delle innovazioni tecnologiche, facilitata dalla evoluzione delle strutture, provochi un allargamento della capacità produttiva dell'agricoltura nazionale. Evitare la formazione cronica di eccedenze, non esportabili se non in perdita, e stimolare la produzione di beni avvantaggiati da una domanda estera in espansione sarebbero dunque i nuovi termini del problema agricolo dal punto di vista dell'equilibrio tra domanda ed offerta.

Il secondo punto di vista, relativamente alla posizione dell'agricoltura nel quadro nazionale, riguarda la piena utilizzazione delle forze di lavoro attualmente occupate (o sotto-occupate) nel settore dell'agricoltura e di quelle derivanti dal normale tasso di riproduzione delle famiglie che restano agricole. È ovvio che sul piano nazionale la disponibilità di una ancora rilevante quota di popolazione agricola (con vari gradi di sottoccupazione) costituisca per il complesso del Paese una riserva di mano d'opera per la ulteriore espansione dell'attività industriale e delle attività terziarie. È opportuno ricordare che l'ampiezza di questa riserva non è esprimibile soltanto in termini di numero, dal momento che bisogna tener presente anche le sue caratteristiche qualitative ed in tal senso sono ben note le carenze culturali e di preparazione professionale di queste forze di lavoro, carenze non sempre e non facilmente colmabili anche con interventi specifici. Ciò fa sì che una parte delle attuali forze di lavoro occupate in agricoltura non è sostanzialmente utilizzabile in occupazioni alternative: la sua mobilità è praticamente zero. La possibilità di poter spostare, in un certo periodo di tempo dal settore agricolo verso altre attività in espansione, parte delle forze di lavoro agricole è di notevole importanza sia per la futura crescita economica del paese, sia per l'adeguamento delle strutture agrarie. L'esperienza del nostro Paese dimostra che, via via che la popolazione agricola è andata riducendosi, più caute sono diventate le previsioni di espansione interna del reddito globale fino a ritenere che esso non potesse superare in media il limite del 5 % annuo. Per quanto riguarda l'adeguamento delle strutture, è evidente che la loro evoluzione sarà tanto più rapida quanto più sarà possibile alleggerire la pressione demografica in agricoltura. La sempre minore disponibilità di lavoro spingerà le aziende di maggiori dimensioni ad adottare ordinamenti produttivi che, dato un

[80] È noto che il saldo negativo della bilancia commerciale è stato negli ultimi tempi, per almeno i due terzi, dovuto allo squilibrio nella bilancia commerciale agricolo-alimentare.

certo sistema di prezzi, meglio valorizzano le condizioni ambientali e consentono di impostare l'organizzazione interna sulla base delle tecniche e dei mezzi produttivi (specialmente macchine) attualmente disponibili; spingerà inoltre una parte delle aziende di piccola dimensione, non vitali, ad ingrandirsi per potersi avvantaggiare delle economie di scala; spingerà infine altre aziende a rinunciare all'attività agricola come fonte esclusiva o prevalente di reddito. Ne risulterà stimolata in sostanza la conversione verso le due principali categorie di aziende che caratterizzano l'agricoltura moderna: aziende commerciali, di scala sempre maggiore a conduzione familiare o capitalista, e aziende a carattere integrativo.

Il terzo punto di vista, ci porta ad esaminare il ruolo dell'agricoltura nella società, non più come settore produttivo ma piuttosto come aggregato di famiglie con bisogni ed aspirazioni che generanno una domanda attuale ed una domanda potenziale di beni di consumo e di servizi. Il volume della domanda si allarga e quindi stimola l'attività delle imprese che producono tali beni se queste famiglie in misura crescente, attraverso una più continuativa e più produttiva occupazione delle proprie unità lavorative, riescono ad acquisire un più alto potere di acquisto[81]. Redditi reali più elevati sono ovviamente importanti anche ai fini della formazione del risparmio ed a questo proposito non è indifferente se l'espansione del potere di acquisto è dovuto principalmente a più produttiva occupazione o a misure di redistribuzione dei redditi; quest'ultime infatti sembrano suscettibili di stimolare più l'allargamento dei consumi che non la formazione di risparmio, con evidenti svantaggi per il processo di accumulazione dei capitali.

Quali dei tre punti di vista ora succintamente esposti, (ammesso che l'uno non possa escludere gli altri) debba avere maggior peso nella formulazione della politica economica e dei relativi piani dipende naturalmente dalla fase di sviluppo del paese e dalla particolare congiuntura che attraversa.

4.2.4.2 A livello locale

Quando ci si sposta sul piano regionale si deve dare per scontato che la politica economica generale e la politica agraria siano state già definite nelle loro linee essenziali e che il paese abbia fatto le scelte fondamentali. A livello regionale quindi i punti di vista sopra illustrati non hanno più lo stesso peso.

È evidente che per la regione, la preoccupazione dell'auto-alimentazione è molto meno importante che per il Paese: il commercio interregionale infatti non va incontro agli stessi inconvenienti tipici del commercio internazionale, dal momento che non esistono barriere analoghe a quelle tra nazione e nazione o tra comunità e comunità. Ammettendo che in sede nazionale, sulla base della

[81] Dopo quanto è stato detto in precedenza è evidente che l'acquisizione di più alti redditi da parte delle famiglie che vivono dell'agricoltura, non significa che l'incremento dei redditi debba derivare necessariamente da incrementi di occupazione e di produttività in agricoltura.

conoscenza delle caratteristiche delle singole regioni, siano state prese dagli organi competenti decisioni riguardanti il volume desiderato di produzione dei più importanti beni alimentari e che tale volume sia stato in linea di massima ripartito fra le regioni stesse, a livello regionale resterebbe ancora da realizzare una distribuzione ottimale dell'offerta tra le varie zone ed imprese, sulla base della capacità produttiva dei singoli ambienti e dei prezzi relativi, che possono variare da un luogo all'altro, data la diversa disponibilità di risorse e la loro meno che perfetta mobilità[82].

La riserva di forze di lavoro proveniente dall'agricoltura ha un valore sensibilmente diverso da regione a regione, sia perché ogni regione, ad una determinata epoca, si trova in una fase diversa di sviluppo economico e varia di conseguenza il peso relativo della agricoltura, sia perché la mobilità interregionale è molto più elevata che non la mobilità tra paese e paese. Infine la domanda potenziale esprimibile dalla massa di popolazione rurale è importante solo per le possibilità che essa ha di allargare il mercato di quelle industrie che producono soprattutto per il mercato locale o che comunque senza un mercato locale non potrebbero svilupparsi.

Se dunque i tre aspetti principali nella formulazione della politica agraria sul piano nazionale hanno sul piano regionale una diversa accezione, ne discende che la determinazione del ruolo dell'agricoltura a livello regionale deve essere influenzata da altri elementi. Riprendendo un discorso già avviato in precedenza, possiamo dire che a livello regionale il problema centrale è quello di individuare quale è la migliore utilizzazione delle risorse disponibili, ed in particolare quale è l'entità delle forze di lavoro che può essere impiegata a livelli soddisfacenti di produttività, all'interno della regione, tenuto conto dei capitali ad essa riservati. In altre parole la preoccupazione di trovare impieghi produttivi ai fattori disponibili diventa, via via che si passa ad aggregati territoriali più ristretti, l'aspetto dominante della politica di sviluppo.

Se l'agricoltura ha in una regione ancora un peso importante il problema è quello di far sì che le forze di lavoro ad essa sottraigli e le terre da essa occupate vengano impiegate in attività che incontrano nella regione favorevoli condizioni di sviluppo. La diminuzione della sottoccupazione in agricoltura apre la strada al miglioramento del livello di produttività delle forze di lavoro che restano. L'aumento della produttività può o meno .essere congiunto ad una espansione della produzione; quanto più una regione dispone di sovrabbondanti forze di lavoro, il cui spostamento ad altre attività può soltanto avvenire in un periodo relativamente lungo, tanto più è importante per quella regione espandere anche il

[82] Si può argomentare che anche in assenza di una programmazione nazionale o di decisioni volontaristiche, per ogni singola regione la determinazione delle quantità da produrre è un dato esogeno, poiché è funzione del sistema generale dei prezzi, il quale a sua volta è influenzato dai rapporti tra paesi e tra le varie regioni d'un paese.

livello produttivo. In caso contrario infatti la produttività del lavoro potrebbe soltanto crescere in ragione pari al tasso di esodo (ammesso che il livello produttivo non cali), il che ben difficilmente porterebbe ad un sostanziale aumento dei redditi della popolazione agricola.

Il problema avrà invece connotati diversi in una regione che, dopo un lungo ed intenso periodo di sviluppo e grazie ad ulteriori favorevoli prospettive di espansione delle attività industriali e terziarie, ha un settore agricolo che non soltanto offre un contributo modesto al reddito globale della regione, ma che occupa anche una quota piuttosto esigua delle forze di lavoro. In tal caso infatti i settori extra-agricoli dovranno ricercare altrove le forze di lavoro necessarie per la crescita. Inoltre il problema dell'allargamento dei consumi mediante l'incremento dei redditi reali non interesserà tanto il numero, ormai esiguo, di famiglie rurali quanto il complesso delle famiglie con bassi redditi, indipendentemente dall'attività esplicata. La riduzione delle forze di lavoro agricole ad una quota modesta del totale, in una data regione o territorio, non porta necessariamente con sé una radicale ristrutturazione dell'agricoltura locale, come ben dimostra l'esperienza di alcune regioni dell'Italia settentrionale. La ristrutturazione comunque in tali circostanze non può essere giudicata soltanto con il metro dell'efficienza economica della produzione agricola. Infatti, via via che le attività secondarie e terziarie si diffondono sul territorio, la attività agricola assume per gran parte un carattere integrativo: cioè il reddito proveniente dall'agricoltura è per molte famiglie solo un reddito addizionale (in natura, per i beni auto consumati e il servizio della abitazione; in moneta, quando l'attività svolta ha un orientamento commerciale). Il problema allora non è tanto di vedere se questa attività agricola, integrativa di altre attività, è esercitata in modo efficiente quanto piuttosto di vedere se essa, per i servizi e i beni che produce, svolge o meno una funzione utile, anche solo temporanea, nel quadro dello sviluppo generale del territorio.

4.2.5 Il ruolo del territorio

4.2.5.1 Diverse esigenze di utilizzazione del territorio

Nell'analisi svolta nei capitoli precedenti abbiamo avuto modo di osservare come lo sviluppo economico in quanto implica una continua ed a volte rapida ricombinazione della popolazione (come professione e come insediamento) e dello «stock», via via sempre più ampio, delle altre risorse non solo sottopone le strutture agricole a pressioni di vario genere, ma tende anche a modificare profondamente la utilizzazione dei singoli territori di una data regione o paese. Il territorio è sollecitato a diversificarsi e ad ospitare forme diverse di utilizzazione,

secondo un rapporto quantitativo che è la diretta conseguenza del tipo di attività che si viene realizzando in ogni zona e del tasso di sviluppo della domanda di spazio da parte di ogni attività[83]. Poiché il territorio nella sua dimensione superficiale è pressoché immodificabile, le varie utilizzazioni sono tra di loro concorrenziali, nel senso che la espansione di una attività, in quanto consumatrice di spazio, va necessariamente a scapito di quello su cui insistono le altre attività. Tuttavia i rapporti tra le attività non possono essere visti esclusivamente in termine di spazio occupato (rapporto di competizione), e questo per una serie di motivi che sarà bene ricordare.

Anzitutto esiste una certa diversità nella domanda (qualitativa e quantitativa) dello spazio richiesto da ogni attività, cioè non tutte le attività economiche usano indifferentemente lo stesso spazio. In parte le caratteristiche spaziali richieste da ogni determinato tipo di attività possono essere prodotte, là dove non ci sono. Ma ve ne sono altre che sono insite nella natura stessa del territorio c clic non possono normalmente essere modificate dalle decisioni dell'uomo[84].

Vi sono dunque zone nelle quali non esiste praticamente concorrenza, sul piano spaziale, tra le varie utilizzazioni per il semplice fatto che, data la attuale situazione di risorse, di tecnologia, e dei prezzi relativi, l'unica alternativa è tra un uso ben determinato e il «non uso», che pure è una possibile destinazione. Molte zone di montagna oggi non possono avere né una utilizzazione industriale, né una utilizzazione agricola, né una utilizzazione forestale (in senso economico); l'alternativa è dunque tra una utilizzazione con interventi sistematori a difesa delle valli e delle pianure (e dei relativi insediamenti) con vari gradi di utilizzazione turistico-ricreativa o la utilizzazione come «incolti».

In secondo luogo, nell'ambito di uno stesso territorio, pur essendovi concorrenza tra le attività per la domanda di spazio, si viene anche a creare fra le varie attività un rapporto di complementarietà e di interdipendenza. Il fatto che lo spazio occupato da attività agricole si riduca per far posto ad insediamenti

[83] Attività potrebbe qui essere intesa in senso lato, dal momento che la domanda di terra non scaturisce soltanto dall'esercizio delle attività economiche tradizionali, ma anche dalla evoluzione dei modi di vita, cioè dalle forme c dalla struttura dei consumi e della destinazione del tempo libero. Tuttavia il discorso può anche essere condotto in termini di attività economiche, dato che ogni domanda, nella misura in cui viene soddisfatta, presuppone l'organizzazione di attività specifiche che producono i beni e/o i servizi richiesti (ad es., attività che soddisfano la domanda di " ricreazione").

[84] La storia recente e meno recente del nostro paese offre numerosi esempi in proposito. Vi sono stati periodi in cui, sia sul piano privato che pubblico, si è ritenuto opportuno bonificare terreni paludosi ed inabitati per consentire l'insediamento di attività economiche c di popolazione; si è ritenuto opportuno di trasformare colline e pendici di montagna modificandone profondamente la forma per consentirvi l'organizzazione di forme di agricoltura più intensiva ed attiva. In tempi più recenti si sono aperte vie di comunicazione, si sono costruiti porti, installati servizi di elettrificazione e di acquedotti, si è cercato e si cerca di elevare il grado di preparazione delle forze di lavoro appunto per rendere adatte all'insediamento industriale zone che prima non erario qualificate per tale destinazione. Ma nessuno si sentirebbe oggi di proporre insediamenti industriali in montagna o comunque in zone dove le risorse da impiegare per la qualificazione del territorio sarebbero di gran lunga maggiori dei benefici ottenibili.

industriali e residenziali non significa necessariamente che il livello produttivo dell'agricoltura ne soffra, anzi può trarre da questi nuovi rapporti uno stimolo per una intensificazione, purché le risorse lo consentano. Lo stesso vale per i rapporti tra attività agricolo-forestale e turismo; la sistemazione di un territorio montano può infatti richiamare attività ricreativo-turistiche. Esistono dunque altre dimensioni oltre a quella di superficie: sulla stessa superficie possono coesistere infatti più attività tra loro integrate. Si vengono cioè a creare interdipendenze che rendono elastici e labili i confini tra le attività, in un gioco intricato di rapporti non certo privi di vischiosità e conflitti, che proprio per il dinamismo delle società tendono continuamente, sia pure con diversa velocità, a modificarsi.

Dire che questo sistema di rapporti trovi ovunque ed in ogni fase dello sviluppo del paese o della regione interessata il suo punto di equilibrio, sarebbe chiudere gli occhi alla realtà. Sono troppo note le proteste e le polemiche, che non sono certo tipiche del nostro paese, sull'allargamento smisurato ed incontrollato dei maggiori centri urbani, per i numerosi problemi che ne derivano, sulla speculazione fondiaria, nelle zone residenziali e nelle zone che hanno avuto un rapido sviluppo turistico, sulle misure e sulle proposte tendenti a razionalizzare l'organizzazione dello spazio nei centri di maggiore densità.

Sul piano specifico dell'utilizzazione agricola sono noti pure i rapidi capovolgimenti verificatisi od in corso nelle tendenze dei valori fondiari, specie nelle zone non facilmente meccanizzabili, e le difficoltà che queste zone hanno a ritrovare in concreto una diversa utilizzazione. L'uomo lamenta in città, piccole o grandi che esse siano, la mancanza di zone di verde o comunque di spazi attrezzati per scopi sportivi e ricreativi e ricerca, grazie alla sua accresciuta mobilità, alternative nelle colline e nelle montagne dove l'agricoltura è in declino; ma è una ricerca affannosa e disordinata e l'incontro tra l'interesse e le aspirazioni dei consumatori di «verde» (di spazio) e gli interessi delle zone che almeno in potenza li potrebbero soddisfare risulta difficile. Alcuni paesi si sono mossi su questa strada, mediante interventi pubblici; così sta facendo da alcuni anni l'Inghilterra con il programma di organizzazione di parchi che mira ad un tempo a vivificare l'economia di zone depresse, specie di quelle che hanno sofferto per il declino delle miniere e delle vecchie industrie tessili ed alla difesa o addirittura alla ricostruzione del paesaggio. Negli Stati Uniti, dove la prevalerne forma di urbanizzazione è di tipo orizzontale, con un impiego elevato di terra per unità insediata, ci si è già da qualche anno preoccupati che il rapido aumento della urbanizzazione avvenisse a scapito delle terre agricole migliori, e che ciò alla lunga determinasse, congiuntamente all'azione di altri fattori, un fenomeno di scarsezza di terre agricole *(agricultural shortage).* Qualcuno è arrivato a scrivere che «noi siamo irresponsabilmente ottimisti se facciamo dipendere la nostra

salvezza soltanto dalle possibilità offerte dallo sviluppo tecnologico[85]. È probabilmente una visione unilaterale, così come quella opposta che vorrebbe frenare il tasso di sviluppo del progresso tecnologico ritenendolo responsabile del problema delle eccedenze di prodotti agricoli; ma mi è sembrato opportuno richiamarla per ricordare che il problema della utilizzazione del territorio è presente in tutti i paesi ed è estremamente complesso, per il conflitto di interessi che attorno ad esso si scatena e per la difficoltà di definire gli usi migliori (dal punto di vista della collettività), in ogni ambiente ed in ogni tempo.

Ciò spiega perché la organizzazione o programmazione territoriale (aménagement du territoire, secondo i francesi, land use planning o country planning, secondo gli anglosassoni), sia diventato un aspetto sempre più importante nella programmazione economica dei vari paesi. Massé ha scritto, con espressione che mi sembra estremamente efficace: «l'organizzazione del territorio è la proiezione geografica della società futura»; organizzare (programmare) il territorio significa dunque organizzare la nostra società (Massé 1964). Ma per far questo non è sufficiente un piano urbanistico, tracciato da persone illuminate o presunte tali; occorre una visione della società futura, una dottrina delle città e del territorio, alle quali condizionare la progettazione di strade, città, insediamenti, attività, etc.[86].

4.2.5.2 Rapporti tra programmazione nazionale e programmazione territoriale

L'osservazione della realtà conferma infatti che i meccanismi tradizionali di mercato non portano generalmente ad una configurazione ottimale (dal punto di vista della società) della distribuzione delle attività nello spazio e nel tempo. Tali meccanismi sono infatti troppo poco prospettici, nel senso che la valutazione dei beni e servizi necessari e realizzabili solo a distanza di tempo è molto difficile ed è diversa da individuo ad individuo. Ma la questione principale è che non tutte le esigenze della popolazione trovano espressione economica sotto forma di domande individuali; certi tipi di esigenze (ad esempio, scuole, ospedali, parchi) possono essere espresse solo sotto forma di domande collettive, da parte della società nel suo complesso. Inoltre anche le esigenze che trovano espressione sul mercato, essendo quest'ultimo imperfetto, hanno parametri (prezzi) distorti che non permettono di valutarne correttamente l'importanza relativa. Di qui, in primo luogo, la conclusione che per realizzare il massimo di benessere collettivo sia

[85] È stata discussa anche la opportunità di arrivare ad una zonizzazione che assicurasse alle terre migliori una destinazione esclusivamente agricola (Lessinger 1958).

[86] Massé aggiunge, per sottolineare l'importanza e la difficoltà della organizzazione territoriale: «qualche giorno è sufficiente per decidere della pace e della guerra; qualche mese per elaborare una costituzione, qualche anno per diffondere una tecnica o compromettere la bilancia dei pagamenti ma ci vogliono decenni per modificare l'equilibrio di un territorio».

necessario praticare una politica di sviluppo, con decisioni prese dalla collettività, ed, in secondo luogo, il riconoscimento della opportunità di utilizzare «prezzi contabili» anziché prezzi di mercato nella valutazione economica di un piano.

Intorno a questa necessità com'è noto si è a lungo discusso e mi sembra che si sia raccolta ormai una larga massa di consensi, ma la divergenza delle opinioni riappare non appena la discussione si sposta sui termini specifici della politica di sviluppo, e sulle modalità di applicazione della stessa[87].

Quello che qui ci interessa non è un'analisi critica dei possibili obiettivi del piano nazionale e di quelli regionali, ma piuttosto dei rapporti che sussistono tra i due livelli, nazionale e regionale. Supponiamo, a titolo di esempio, che l'obiettivo di un programma nazionale per un paese come l'Italia, nella presente fase di sviluppo possa essere la massimizzazione della produttività globale del sistema, soggetta a determinati vincoli, quantitativi e qualitativi, come il mantenimento della stabilità dei prezzi, e l'attenuazione di disparità regionali troppo accentuate, che comporterebbero altrimenti migrazioni rilevanti, con costi umani così elevati e circoscritti alle popolazioni interessate, che la società considera inaccettabili[88].

Nell'ambito di questo obiettivo generale il passo successivo è quello di determinare la quantità di risorse da dedicare ad ogni settore e ad ogni regione. Mentre gli obiettivi specifici di ogni settore, come abbiamo già visto sono condizionati dalle caratteristiche generali del sistema economico, nei suoi rapporti interni e nei suoi rapporti con l'estero - ad esempio eliminare squilibri della bilancia dei pagamenti - la distribuzione degli obiettivi tra le varie regioni non può prescindere dalla conoscenza delle caratteristiche di base delle regioni stesse

[87] Ad evitare equivoci su questo complesso argomento è forse opportuno ricordare che la formulazione della politica di sviluppo economico, nazionale e regionale non può non essere il risultato di un compromesso politico, tra forze politiche che rappresentano i vari interessi (economici e di altra natura) che una società in grado di esprimere. L'analisi economica non può evidentemente di per sé pretendere di determinare tale compromesso, ma bensì contribuire a chiarirne il contenuto specificando vantaggi e svantaggi in termini di crescita economica, di capacità competitiva delle varie attività, di remunerazione dei fattori impiegati, di distribuzione dei redditi fra i possessori dei fattori, ecc. Non è certo un compito facile. Per l'economista o per il cultore di altre discipline è difficile non essere preso nel "gioco" delle ideologie e degli interessi e perdere quindi il senso dei propri limiti soccombendo alla tentazione di confondere quello che è un punto di vista con il tutto. Per questa ragione mi sembra che quanto più lo studioso avrà una visione completa della società in cui vive, delle alternative tra cui la società può e deve scegliere, del ruolo che spetta alle varie discipline, tanto più sarà in grado di svolgere meglio il proprio ruolo. La questione è complicata dal fatto che nella realtà le posizioni dei politici e degli economisti non sono cosi nette come si vorrebbe. Ai primi, in linea logica spettano le scelte primarie che hanno attinenza con « il cosa » mentre ai secondi spettano le scelte relative «al come». Ma il politico non ha la possibilità di valutare, in tutte le implicazioni, l'interdipendenza delle grandezze economiche e può non rendersi conto della contraddittorietà delle scelte. Le scelte degli economisti, in quanto e scelte dei mezzi talvolta precedono cronologicamente o maturano di pari passo con quelle dei politici.

[88] L'obiettivo principale potrebbe essere diverso una volta raggiunto un certo livello di reddito pro-capite, ritenuto storicamente soddisfacente. Un rapido saggio di accrescimento del reddito allora cederebbe la priorità ad altri obiettivi, come la stabilità dei prezzi, e/o la migliore distribuzione della ricchezza nazionale, l'aumento del «tempo libero», l'aumento dei consumi pubblici, ecc.

nell'attualità e nel loro divenire (potenzialità delle risorse naturali, qualità e quantità delle forze di lavoro e degli imprenditori, grado di organizzazione, ecc.). Tra Regione e Stato si dovrebbe poter stabilire un flusso sistematico di informazioni e di orientamenti secondo uno schema logico che configura la Regione come l'entità che trasmette le informazioni di base, lo Stato che formula gli obiettivi, ancora la Regione che opera le. scelte di secondo grado, per l'efficiente raggiungimento degli obiettivi assegnati o comunque concordati e che a sua volta ritrasmette al livello nazionale nuove informazioni sull'andamento dei fenomeni, sulle aspirazioni della popolazione locale, e così di seguito[89].

Il programma regionale ha quindi la funzione in primo luogo di suggerire all'autorità nazionale le alternative e le modalità di valorizzazione delle proprio risorse ed in secondo luogo di trasferire criticamente sul proprio territorio gli obbiettivi del piano nazionale, distribuendo opportunamente i mezzi perché gli obiettivi possano essere raggiunti e perché sia assicurata, attraverso la scelta del meccanismo di sviluppo, un'equa distribuzione dei benefici e dei costi che esso comporta. È stato osservato a questo riguardo, che se ogni regione per proprio conto si muovesse in vista della massimizzazione del reddito (o del saggio di sviluppo del reddito o di altra grandezza analoga) ponendosi in concorrenza con le altre regioni per l'acquisizione delle risorse necessarie, ciò quasi sicuramente sarebbe incompatibile con il raggiungimento degli obbiettivi nazionali. Se questo criterio è dunque da scartare perché contrario agli interessi nazionali o di comunità più vaste, ogni programma regionale anziché contrapporsi, deve adeguarsi agli obbiettivi del piano nazionale ed in esso inserirsi sulla base di una oggettiva valutazione delle proprie possibilità o di una scelta cosciente del meccanismo di sviluppo che meglio risponde a tali possibilità. È questo, mi sembra, il significato pratico del concetto di autonomia regionale che ha la propria giustificazione in quanto derivi da una presa di coscienza delle interdipendenze regionali e della esistenza di valori e di aspirazioni comuni a collettività più ampie di quelle regionali.

Un piano regionale, inoltre, deve configurarsi come un piano territoriale o meglio articolarsi in una serie di piani territoriali tra loro interdipendenti ed organici. Resta da chiarire però il significato di «territorio». È una vecchia e dibattuta questione su cui mi limiterò a fare solo alcune osservazioni, probabilmente scontate. Ai fini di un programma di sviluppo vi sono infatti almeno due modi di procedere nella suddivisione del territorio oggetto di programmazione, che per quanto ristretto sarà sempre costituito da un insieme di

[89] Tale sembra essere, ad esempio, il procedimento francese, specie dopo che si è attribuita a Commissioni regionali la responsabilità di formulare in prima istanza i rispettivi piani regionali.

Il modello proposto da Klatzmann per la Francia è interessante soprattutto perché mostra come una politica di programmazione totalmente autonoma da parte degli enti locali possa portare a risultati contraddittori sul piano nazionale e sia quindi destinata al fallimento (Klatzmann, 1963).

realtà (fisiche, demografiche, economiche, istituzionali) tra loro più o meno diverse. Accettando lo schema dianzi richiamato - flussi ascendenti e discendenti tra il livello regionale e quello nazionale - è logico che ogni regione incominci con il suddividere il proprio territorio in zone «omogenee». Le virgolette vogliono proprio sottolineare che qui sta il nocciolo della questione. Ammettiamo pure che si parta da una definizione di zone «omogenee» dal punto di vista della disponibilità e qualità delle risorse in esse presenti; andiamo pure al di là di questa formulazione, ammettendo che si tenga conto della vocazione di quelle risorse a essere valorizzate da una o da un insieme di attività. Ciò non toglie che una definizione del genere si qualifichi per avere essenzialmente un carattere statico, necessario forse, ma certo non sufficiente per la formulazione di un programma di sviluppo, che per essere tale deve individuare specifici meccanismi aventi dimensioni spaziali e temporali tra loro correlate. Da una definizione statica, quale quella sopra illustrata, che serve principalmente per fare un inventario ragionato delle risorse, bisogna dunque arrivare ad una definizione dinamica che proietti nel futuro le effettive possibilità di valorizzazione delle singole zone, integrando queste ultime in «unità territoriali operative». Ogni zona o «unità territoriale» di sviluppo, in quanto tale, deve poter contare su un nucleo motore, cioè sulla esistenza o sulla possibilità di introdurre nella zona stessa alcune attività chiave attorno alle quali si mobilizzano tutte le altre attività. Ad esempio, se in una zona è prevista la intensificazione agricola mediante l'introduzione dell'irrigazione o la conversione verso colture arboree ricche, si dovrà ovviamente prevedere anche la organizzazione o la riorganizzazione di industrie di conservazione e trasformazione e di altri impianti ausiliari per la fornitura di servizi e di mezzi tecnici alle aziende agricole e alle altre imprese che operano nella zona. Altrove, il nucleo motore potrà essere costituito da un complesso industriale più diversificato, in cui ha scarso peso la componente agricola, ma che esercita comunque una positiva influenza su tutto il territorio e consente, attraverso una più produttiva e stabile occupazione delle forze di lavoro, la ristrutturazione delle attività agricole e l'introduzione di attività sostitutive e complementari.

Così stando le cose ne deriva che più zone omogenee (in senso statico) possono in realtà costituire un'unica unità operativa per il fatto che ciascuna di esse, sia per le necessità di integrazione dei redditi, sia per i servizi di cui abbisognano le varie imprese e per i prodotti che generano, viene a gravitare su uno stesso nucleo di attrezzature (industriali e terziarie). Ne deriva anche che i confini delle unità operative non possono essere definiti una volta per tutte, se non altro per il fatto che in un'economia in sviluppo, l'interdipendenza tra le zone di una stessa unità operativa e tra le diverse unità, si modifica gradualmente in funzione della continuità e della velocità dello sviluppo stesso. In questo contesto è anche evidente che la cosiddetta «vocazione colturale» dei singoli terreni non può che essere uno dei tanti elementi che intervengono nella scelta delle attività; scelta

che, nel breve periodo almeno, è condizionata da tutta una serie di vincoli: ad esempio, vantaggi comparati dal punto di vista produttivo, per una data zona, possono essere fortemente attenuati o addirittura annullati dall'esistenza di impianti ed attrezzature in altre zone meno avvantaggiate; bisogna in sostanza tener conto dei rapporti tra i vari tipi di attività, dei rapporti tra attività e strutture, delle possibilità, delle condizioni e dei tempi occorrenti per modificare le strutture.

4.2.5.3 La funzione delle strutture

Di qua l'importanza strategica delle strutture, fondiarie e aziendali, nel quadro dello sviluppo regionale. Negli ultimi anni molto si è scritto in proposito, specie sul piano delle affermazioni di principio, il che ha portato forse a miticizzare la funzione liberatoria che la modifica delle strutture potrebbe svolgere nel processo di adeguamento del settore agricolo. Scarsa attenzione è stata dedicata invece, anche solo sul piano della ricerca, alla necessità di approfondire modalità e limiti dell'adeguamento delle strutture come strumento per realizzare l'integrazione delle varie attività nei singoli territori, tenuto conto dello stadio di sviluppo che li caratterizzano e delle tappe che il futuro sviluppo deve seguire[90].

Peraltro anche il proposito di un approfondimento teorico e metodologico della funzione delle strutture, della modalità e dei tempi occorrenti per la loro modifica, rischierebbe di essere infruttuoso se non venissero chiarite alcune questioni pregiudiziali che, allo stato attuale, sono in buona parte responsabili della diversità dei pareri avanzati dai tecnici e dai politici, non tanto sulla necessità di adeguamento delle strutture, quanto piuttosto sulla direzione e sui modi della ristrutturazione.

4.2.5.4 L'influenza dei "valori"

Una ragione, se non la prima, del disaccordo deriva dalla diversità dei «valori» ai quali si richiamano le varie classi sociali e le differenti posizioni ideologiche, interessate alla questione. Poiché siamo in tema di programmazione può essere utile ricordare che la polemica ormai quasi decennale sui vantaggi e svantaggi della programmazione nel confronto dei meccanismi «spontanei», e delle varie forme che la programmazione può o dovrebbe assumere, non deriva tanto dal

[90] Forse si potrebbero citare, come esempio e come eccezione a questa affermazione, le conclusioni a cui sono giunti alcuni piani regolatori delle nuove aree industriali del Mezzogiorno ed in particolare quello di Brindisi dove, presa conoscenza della struttura degli insediamenti della zona circostante, si è ritenuto di consigliare un tipo di insediamento industriale almeno parzialmente decentrato, in grado di minimizzare i costi, privati e pubblici, del trasferimento delle forze di lavoro verso le nuove attività e di realizzare una più pronta integrazione delle occupazioni tradizionali con le nuove fonti di occupazione industriale e terziaria.

ricorso a teorie economiche diverse o all'utilizzazione più o meno corretta dei vari procedimenti analitici per lo studio della realtà economica e sociale, quanto piuttosto dai «giudizi di valore», impliciti od espliciti, da cui prende le mosse l'argomentazione per arrivare a conclusioni riguardanti la politica economica. Con ciò, non si vuole negare l'importanza dei giudizi di valore, ma soltanto ricordare che quando questi non sono comuni a tutti, non si può pretendere che vi sia concordanza di vedute nelle conclusioni raggiunte e sui suggerimenti operativi che ne conseguono.

4.2.5.5 Vincoli derivanti dalla realtà attuale

Una seconda ragione del disaccordo deriva da un'ancora insufficiente comprensione delle prospettive aperte dal continuo sviluppo della tecnologia, che si aggiunge allo «stock» di tecniche già note ma ancora scarsamente diffuse. Il problema ha due facce: una, essenzialmente qualitativa, riguarda la disponibilità di tecniche avanzate che, se introdotte negli ambienti appropriati potrebbero esercitare positive influenze, sia riducendo i costi di produzione, sia aumentando il volume di produzione, sia migliorando la qualità o la disponibilità temporale dei prodotti; l'altra, quantitativa, riguarda piuttosto il tasso di diffusione, anche solo delle tecniche già note, nell'attuale realtà aziendale. A titolo di esempio, si può fare riferimento alla discussione intorno alle economie di scala realizzabili in agricoltura. L'esperienza americana ed in misura minore quella europea sembrano indicare che, almeno per alcune branche produttive, le imprese di grandi dimensioni altamente specializzate, con elevata intensità di capitali e bassa intensità di lavoro, realizzano evidenti vantaggi rispetto alle imprese familiari o capitalistiche di tipo tradizionale. In linea teorica, si ritiene addirittura che sarebbero sufficienti poche grandi aziende per produrre la maggior parte di quello che oggi viene prodotto in un numero enormemente più elevato di piccole aziende: basta ricordare alcuni grandi allevamenti avicoli o di bovini da carne, già realizzati in alcuni paesi per intravedere una struttura produttiva totalmente diversa da quella attuale. Le possibilità di allargamento delle imprese, contrariamente a quanto per lungo tempo si è ritenuto, sono elevate anche per alcune attività agricole. Se ci sono vincoli, sono dovuti alle deficienze di capacità imprenditoriale; ma nella misura in cui si può dar luogo a complessi imprenditoriali analoghi a quelli sviluppati negli altri settori, anche in agricoltura è possibile organizzare imprese di notevoli dimensioni.

Quelle che tuttavia non sono ancora sufficientemente chiare sono le conseguenze economiche e sociali della generalizzazione di simili imprese, nei settori produttivi e negli ambienti adatti. Quali sarebbero in particolare le conseguenze sul volume dell'offerta e, data la rigidità della domanda, sul livello dei prezzi? E quali le conseguenze sul livello di occupazione? Sarebbe in grado

una società come la nostra di adottare tutte le misure necessarie per introdurre una struttura basata prevalentemente su aziende di grandi dimensioni: dalla sostanziale revisione del sistema distributivo, alla riorganizzazione dei servizi pubblici, alla creazione di sufficienti posti di lavoro (o di servizi assistenziali) per riassorbire le unità lavorative che sarebbero espulse rapidamente dal settore agricolo?

Ammettiamo pure, con tutte le riserve del caso, che l'avvenire della agricoltura sia da ricercarsi nella direzione sopra delineata, dobbiamo però ammettere che si tratta di un avvenire piuttosto lontano; e ciò non perché manchino, almeno in parte, le possibilità tecnologiche di realizzarlo, non perché non possano essere concepite dimensioni e caratteristiche delle grandi aziende del futuro, ma perché non esiste lo «spazio» per fare tutto ciò[91].

In conclusione, la ragione del disaccordo deriva soprattutto dalla insufficiente valutazione della realtà attuale, nel confronto dei vincoli che essa impone, e del notevole divario, tuttora per gran parte inesplorato, tra « l'essere » e il «dover essere». Nessun paese del mondo occidentale sembra infatti disposto a sacrificare la risoluzione del problema dei bassi redditi di un gran numero di lavoratori agricoli a vantaggio del raggiungimento di un'alta produttività per pochi. Ancora una volta dunque, *mutatis mutandis*, ci si trova di fronte allo stesso dilemma. Le grandi direzioni lungo le quali occorre muoversi sono certo più chiaramente percepibili oggi di quanto erano, ad esempio, quindici o vent'anni fa nel nostro Paese; quello che resta da indagare con maggiore precisione sono le possibili forme e tappe attraverso le quali la modifica delle strutture dovrebbe svolgersi. Non ci sono, com'è noto, traguardi finali bensì solo tappe nello sviluppo economico e nella riorganizzazione di un territorio: non esistono dunque soluzioni ottimali valide per un lungo periodo.

L'esperienza degli altri Paesi, com'è stato nella prima parte di questa relazione, insegna che occorrono periodi piuttosto lunghi perché si possano realizzare mutamenti sostanziali nelle dimensioni delle aziende agrarie. Ciò dovrebbe dunque farci riflettere, senza perciò rinunciare a tutto quanto è possibile fare per modificare anche le dimensioni, sulle possibilità di aumento dei redditi e di razionalizzazione della produzione, ottenibili, a parità di altre condizioni, con la semplice modifica della struttura interna delle aziende (migliore combinazione delle risorse disponibili, tecniche più produttive, miglioramento della capacità imprenditoriale) e con la diffusione di forme di integrazione orizzontale tra le aziende stesse.

[91] II discorso è certamente più realistico ma non tale da portare automaticamente una risposta ai quesiti sollevati, se l'obiettivo dell'azienda di grandi dimensioni fosse sostituito dall'obbiettivo dell'azienda coltivatrice-capitalistica, composta ad esempio da 2 unità familiari e poche unità salariate.

4.2.5.6 Pluralità di direzioni

Una terza ragione alla base della diversità attuale dei pareri sull'adeguamento delle strutture è da ricercare nel fatto che spesso i giudizi sulla validità delle strutture e di conseguenza sul tipo di modifiche necessarie, sono formulati con criteri troppo settoriali; il richiamo agli altri settori è pressoché generale, ma è un riferimento spesso a senso unico in quanto identifica lo scopo principale, se non proprio esclusivo, dell'adeguamento strutturale nel porre le aziende agricole in grado di competere in termini di produttività e di remunerazione dei fattori con le imprese non agricole. Anche ammettendo la legittimità di tale aspirazione ci sembra però che essa non possa essere considerata un obbiettivo valido in egual misura per tutti gli ambienti. Inoltre una simile formulazione tende a configurare tra agricoltura ed altri settori un rapporto di dipendenza, che se è vero per grandi aggregati e come tendenza storica generale, non risponde alle esigenze di sviluppo di piccole unità territoriali, per le quali è necessario sfruttare al massimo i rapporti di interdipendenza tra le varie attività, anche se queste dovessero essere valide solo per periodi relativamente brevi. Al livello delle «unità territoriali» nel senso prima illustrato, è indispensabile adottare un approccio intersettoriale ai fini dello sviluppo e ciò soprattutto per la relativamente bassa mobilità delle risorse di lavoro e per la storica lentezza con cui si modificano o si possono modificare le strutture. È a livello territoriale che si deve studiare, nell'ambito di un complesso di vincoli, endogeni ed esogeni, la distribuzione ottimale nello spazio delle diverse attività, cercando di realizzare tra di esse il massimo grado di integrazione in un dato lasso di tempo.

Quando si considerino le condizioni obbiettive di ogni territorio, ci si rende conto che l'adeguamento delle strutture aziendali in particolare, deve, per forza di cose, svolgersi secondo una pluralità di direzioni; alcune presumibilmente valide per lunghi periodi di tempo, altre per tempi più corti, in dipendenza del tipo di vincoli esistenti e del loro perdurare. Ci sono zone, forse vai la pena di ripeterlo, nelle quali per le favorevoli condizioni di partenza, lo spazio è sufficiente per accelerare un processo di adeguamento, con possibilità di realizzarlo a breve termine, verso imprese coltivatrici o coltivatrici-capitalistiche o anche capitalistiche di dimensioni e con attrezzature tali da garantire una relativamente elevata produttività del lavoro ed una buona remunerazione del capitale; nelle quali cioè è possibile una « sostanziale » parità di remunerazione nel confronto degli altri settori, anche se resta da vedere se e in che modo è possibile assicurare, attraverso il complesso dei servizi, condizioni di vita comparabili. Ma vi sono molte altre zone, che occupano superfici rilevanti del nostro territorio, dove la situazione di partenza, per le esigue dimensioni delle aziende e la scarsa preparazione professionale ed imprenditoriale degli agricoltori, per la bassa mobilità delle forze di lavoro agricole, la cui età media è andata rapidamente aumentando, non dispongono ancora delle condizioni sufficienti per una sostanziale ristrutturazione

dell'attività agricola. Pur nel suo schematismo, una situazione di questo genere suggerisce dunque che diversa deve essere la politica di adeguamento delle strutture nei due tipi di ambiente. Il miglioramento dei redditi e delle condizioni di vita, laddove prevale una struttura «contadina», richiede infatti una integrazione con redditi non-agricoli; ma d'altro canto è proprio questa struttura che consente e richiama l'insediamento di attività non agricole (industriali, terziarie, turistiche) ad alta intensità di lavoro. Tale sistemazione risulta vantaggiosa non solo per l'impresa ma anche per la comunità che valorizza in tal modo vecchie attrezzature (abitazioni, strade) al contrario di quello che avviene nelle zone di nuova urbanizzazione. Ecco il significato del concetto di interdipendenza prima enunciato.

Naturalmente questo non risolve da solo tutti i problemi dell'agricoltura e della società; implica però un atteggiamento più elastico e multiforme nei confronti dell'adeguamento delle strutture: ad esempio, l'accettazione dell'azienda familiare con integrazione di redditi come una forma utile al processo di sviluppo di un dato territorio, e sforzi particolari per la qualificazione professionale delle forze di lavoro (in buona parte orientate verso attività non agricole) e degli imprenditori per metterli in grado di avvantaggiarsi del maggior spazio agricolo che gradualmente si renderà disponibile. Occorro infatti tener conto delle conseguenze derivanti dal ritiro dall'attività agricola dei contadini anziani, senza successori; ciò dovrebbe dar luogo ad una certa disponibilità di terreni per ingrandire le aziende rimanenti. Bisogna tuttavia ricordare che il processo di urbanizzazione e la diffusione nella campagna di attività extra-agricole non portano necessariamente nel breve periodo, o almeno non nella misura in cui si sperava, ad una maggiore disponibilità di terre buone. Può accadere anzi il contrario, cioè che la diffusione delle industrie blocchi temporaneamente il processo di ristrutturazione che sarebbe possibile per effetto di un esodo di grande proporzioni. La piccola azienda familiare, quasi sempre sottodimensionata, rispetto alle forze di lavoro di cui dispone ed alle aspirazioni di reddito, cessa di essere la fonte esclusiva di occupazione e diventa quasi soltanto la residenza per una parte delle unità lavorative; l'insufficienza del reddito agricolo, integrato da altre entrate, cessa a sua volta di essere motivo di protesta e di esodo: manca quindi lo stimolo alla vendita o alla concessione delle terre in affitto ad altri. Anche le proprietà di «borghesi» o di enti locali che pur potrebbero utilmente concorrere all'opera di allargamento e ristrutturazione delle imprese coltivatrici, non sono spesso facilmente mobilizzabili, per una serie di vischiosità e di vincoli che qui sarebbe troppo lungo esaminare[92]. Il cammino verso una struttura più moderna è dunque

[92] Questo insieme di circostanze, che non sono per nulla tipiche del nostro Paese, spiega perché i francesi, sotto la spinta innovatrice dei giovani agricoltori, abbiano dato vita alle SAFER (Société d'aménagement foncier et d'établissement rural) con lo scopo di comprare, migliorare, ristrutturare e rivendere terreni per uso

in queste zone inevitabilmente lento. Ciò spiega perché i giudizi su quello che si potrebbe e si dovrebbe fare per accelerare questo cammino siano attualmente piuttosto divergenti.

Da più parti, sia tra gli studiosi che tra i politici, si ritiene che le difficoltà sopra illustrate giustifichino la conclusione che è vano o comunque non necessario preoccuparsi della evoluzione delle strutture fondiarie ed aziendali nelle zone dove oggi l'azienda familiare con integrazione di redditi non-agricoli è prevalente; meglio attendere che le forze «spontanee» creino maggior spazio, dando nel frattempo la preferenza ad interventi per migliorare l'organizzazione di mercato e concentrando gli sforzi per l'evoluzione delle strutture nelle zone dove le condizioni sono più favorevoli al sorgere di un'agricoltura moderna. Per le ragioni già richiamate, ci sembra che simile giudizio scaturisca da una visione troppo settoriale dei problemi dello sviluppo, in quanto da un lato tende a trascurare la stretta interdipendenza tra evoluzione delle strutture, miglioramento tecnologico ed organizzazione di mercato, e dall'altro valuta la necessità dell'adeguamento delle strutture esclusivamente in funzione dell'agricoltura. È dunque un problema che ha bisogno di essere ulteriormente approfondito per tener conto delle esigenze globali di sviluppo territoriale.

4.2.5.7 Conclusioni

A conclusione di questo lungo discorso forse vale la pena di richiamare le principali tesi che si è cercato di sviluppare, non tanto per la presunzione di fare il punto su una situazione che in buona parte ancora sfugge alla nostra comprensione, quanto piuttosto per invitare ad una più attenta ricerca del ruolo dell'agricoltura nello sviluppo del territorio e della funzione da attribuirsi alla modifica delle strutture nel processo di sviluppo stesso. Esse possono così riassumersi:

a. L'evoluzione delle strutture ed in particolare la modifica delle dimensioni aziendali è un processo che richiede periodi di tempo relativamente lunghi: ciò non significa che è meglio affidarsi al gioco delle cosiddette «forze spontanee» ma, al contrario significa che è indispensabile un'azione sistematica per accelerare l'evoluzione secondo le tendenze di lungo periodo che sono ormai sufficientemente delineate, senza pretendere, a scanso di sperpero di risorse e di delusioni, di ottenere a breve scadenza effetti vistosi.
b. La constatazione che la modifica delle dimensioni aziendali è lenta non deve inoltre far dimenticare che sono possibili sostanziali aumenti di

agricolo, sia ad agricoltori che desiderano allargare la loro azienda, sia ad agricoltori che si trasferiscono da altre zone.

produttività e di redditi migliorando la struttura interna delle aziende (attraverso la introduzione di nuove tecniche e la ricombinazione delle risorse) e realizzando gradualmente forme di integrazione orizzontale e verticale che elevino la forza economica degli agricoltori ed a loro volta lavorino per un più rapido adeguamento delle strutture.

c. L'evoluzione delle strutture in ogni caso non può avvenire in una unica direzione, con arbitrarie definizioni di ciò che è o non è «agricoltura moderna»; le direzioni, anche se nel lungo periodo probabilmente tendono ad incontrarsi, sono multiple e non solo variano a seconda degli ambienti, ma possono coesistere nello stesso ambiente.

d. L'evoluzione infine non può essere vista in funzione soltanto delle esigenze del settore agricolo, ma piuttosto delle necessità e possibilità di sviluppo dei singoli territori; è quindi la interdipendenza tra i settori a livello del territorio (e la necessità della loro integrazione) che suggerisce i più opportuni criteri di giudizio sulla validità, in ogni fase dello sviluppo, dei vari tipi di strutture; aziende «commerciali» (a base familiare cooperativa o capitalista) e aziende con integrazioni di redditi hanno entrambe diritto di cittadinanza, poiché entrambe possono avere nella società di cui sono parte ben precise funzioni da svolgere.

4.3 Burocrazia e servizi regionali di sviluppo agricolo[93]

Lo scopo di questa lettera è di discutere, ancora una volta, alcune questioni relative all'istituzione degli Enti di sviluppo agricolo, i loro compiti e i loro rapporti con gli altri organi dell'Amministrazione.

Il pretesto di questa lettera ci è stato fornito dalla lettura prima del discorso dell'on.le Venerio Cattani al corso a Ostia e poi delle notizie (riportate nell'Unità di domenica) sulle presunte decisioni del Consiglio dei Ministri per quanto riguarda l'argomento in questione.

L'una e l'altra notizia ci lasciano alquanto perplessi e preoccupati e questo non tanto e non solo per il fatto che noi siamo personalmente coinvolti nella vicenda e quindi sul piano personale potremmo avere tutto da guadagnare e niente da perdere da una definizione allargata dei compiti degli Enti, ma soprattutto perché riteniamo che la configurazione proposta per gli Enti di Sviluppo non sia adeguata ai fini di modernizzazione dell'agricoltura e di democratizzazione della vita rurale.

A chiarire questo punto, che può sembrare semplicemente retorico, basterà ricordare che noi ci siamo trasferiti in questa parte del mondo non per venire a

[93] Lettera inedita indirizzata a Luigi Nicolini, segretario del Centro di Politica agraria del PSI, 5 febbraio 1965. La lettera e stata scritta da Barbero anche a nome di Bruno Benvenuti e Emilio Venturini, tutti e tre a quel tempo funzionari dell'Ente Nazionale Tre Venezie.

servire un ente di sviluppo, del resto ancora inesistente, governato dal centro, ma piuttosto per contribuire all'impostazione di un ente di sviluppo basato su una realistica definizione dei bisogni a cui dovrebbe far fronte, di modalità operative tali da avviare agli inconvenienti più volte denunciati nei confronti degli organi tradizionali della PA: in sostanza per rendere un effettivo servizio agli agricoltori, agli enti locali, e quindi alle comunità. Nel quadro di questa constatazione siamo andati via via chiarendo le nostre idee e non abbiamo mancato di farle presenti anche in sede di Ministero dell'Agricoltura, ogni qual volta ce n'è stata l'occasione. Restiamo convinti, per altro, che indipendentemente da quelle che saranno le disposizioni legislative e le direttive operative centrali, ogni ente in ogni singola regione dovrebbe adattare i propri obiettivi e, soprattutto, i propri strumenti di azioni alle condizione ambientali, soprattutto istituzionali e umane.

Dopo questa lunga dichiarazione di intenzioni che forse, dati i nostri rapporti, non era del tutto necessaria, possiamo affrontare gli argomenti del problema che ci interessa.

Il primo aspetto che ci sembra importante e di cui già altre volte abbiamo parlato, è la nostra convinzione che nel lungo periodo sia necessaria un'evoluzione di tutte le istituzioni ed istituti ai quali è affidata l'impostazione e l'esecuzione dei programmi; e ciò vale per tutti settori e tutti i livelli. Per fare un esempio, potremmo dire che si arriverà a una vera modernizzazione, in senso dinamico, dell'agricoltura il giorno che avremo un'organizzazione sindacale democratica di tutti gli agricoltori, il controllo da parte degli agricoltori di buona parte del commercio dei prodotti e dei fattori produttivi, il controllo da parte degli agricoltori e degli enti locali a cui partecipano di strumenti di assistenza tecnica e di informazioni di mercato, un Ministero dell'Agricoltura decentrato con compiti più ristretti o meglio definiti di quelli attuali, ma con personale qualificato e continuamente aggiornato, un sintema educativo, dalle scuole professionali alle Università, all'altezza dei tempi, pronto a rinnovarsi ogni qual volta i bisogni reali lo richiedano, pronto a percepire, attraverso le ricerche, la natura e l'entità dei problemi, a determinarne una "razionale" formulazione, contribuendo così anche alla loro soluzione. L'ordine di priorità con cui abbiamo elencato i diversi livelli istituzionali potrebbe anche essere rovesciato: quello che importa è che tutti questi istituti alla lunga dimostrino vitalità e capacità di adeguamento.

Ma, nel lungo periodo, per dirla con un famoso economista, saremo tutti morti. Quindi, pur puntando su questi obiettivi lontani come ad un traguardo da raggiungere nel più breve tempo possibile e pur sapendo che si tratta di un traguardo i cui contorni a lunga distanza di tempo non sono facilmente definibili, ci dobbiamo preoccupare di ricercare quali sono le modificazioni istituzionali a carattere parziale che possono essere introdotte per mettere in moto, nel senso desiderato, una situazione di cui lamentiamo le insufficienze e di metterla in moto in modo tale che essa non contrasti con il cammino di lungo periodo che ispira

tutta l'azione. Questa impostazione non è certamente una scoperta. Le innovazioni introdotte nel '50 con la Cassa per il Mezzogiorno e gli Enti di Riforma Fondiaria, allora rispondevano, o almeno così si può giustificare "a posteriori", ad una esigenza di questo genere: fare subito e rapidamente attraverso organi straordinari una serie di interventi che non potevano essere demandati agli organi tradizionali se nona a condizione di rinunciare alla rapidità e di contentarsi di un volume di interventi certamente minore. Né vale obiettare, mi sembra, che sarebbe stato meglio porre mano subito alla riforma dei Ministeri e del coordinamento tra i medesimi e contemporaneamente riformare le Università perché potessero preparare il tipo del funzionario richiesto dall'amministrazioni nè che sarebbe stato meglio non iniziare certe attività (vedi riforma fondiaria) perché tanto gli eventi degli anni successivi ne avrebbero dimostrato, in apparenza, la inutilità.

Infatti, in quel momento vi erano problemi immediati da affrontare ed una situazione di disoccupazione anche intellettuale che probabilmente rendeva molto più difficile di quanto potrebbe essere oggi una riforma amministrativa. Nè tanto meno si può obiettare che nella realtà storica di questi ultimi 15 anni la istituzione di questi organi straordinari, non ha risolto il problema di fondo di una più rapida evoluzione delle istituzioni nel loro complesso, tanto che di fronte alla gravità dei problemi da affrontare e alla incapacità degli organi ordinari non si può fare altro che riproporre da un lato la istituzione di Enti di Sviluppo e dall'altro la continuazione della Cassa, sempre come organo straordinario. Infatti non si è fatto assolutamente niente per adeguare anche la organizzazione ed il personale dei Ministeri alle esigenze dei tempi, anzi il contrasto iniziale evidentissimo tra la flessibilità e la rapidità di azione di enti come la Cassa e gli Enti di Riforma e i Ministeri tradizionali anziché spingere questi ultimi verso la modernizzazione ha agito in senso inverso cioè ha portato a burocratizzare sempre di più e ad introdurre una mentalità statica in quelli che invece dovevano essere per definizione organi dinamici.

Quindi per concludere possiamo, penso, concordare sul fatto che se gli organi straordinari, in un determinato momento storico, sono necessari il problema non si risolve solo con la loro istituzione ma solo nella misura in cui si pone mano contemporaneamente, sia pure con gradualità, alla riforma organica di tutto il complesso degli organi dell'amministrazione in modo tale che, nel "lungo periodo" gli organi straordinari non abbiano più ragione di esistere perché le funzioni da essi esplicate vengono trasferite o agli Enti e Associazioni locali o agli organi ordinari dell'Amministrazione.

Per tornare al campo agricolo che è quello che ci interessa più da vicino ed in particolare agli argomenti che hanno fornito il pretesto per questa lettera, ci sembra che il problema vada posto in questi termini: da quanto è dato sapere il programma quinquennale in campo agricolo prevede "piani zonali" la cui redazione sarebbe compito del Ministero dell'Agricoltura attraverso i suoi uffici

periferici e la cui esecuzione verrebbe, invece, demandata almeno in parte agli Enti di Sviluppo. Ci sono qui, mi sembra, due problemi che possiamo porre sotto forma di domanda:

1. è in grado il MAF anche ammettendo un suo miglioramento qualitativo a breve scadenza (che non potrà mai essere breve abbastanza) di preparare "piani zonali" realmente validi sul piano operativo, quindi da un lato aderenti ai bisogni locali e dall'altro coerenti con il quadro dello sviluppo regionale?
2. C'è realmente bisogno di un Ente operativo che si faccia carico dell'esecuzione di questi piani, dato e non concesso che essi siano validi? E se così fosse, quali saranno i rapporti tra gli Enti di Sviluppo, gli Enti locali e le organizzazioni degli Agricoltori?

Cominciamo ad analizzare il primo problema. Il MAF da anni prepara o fa preparare piani di intervento; si potranno citare i piani generali di bonifica e di trasformazione fondiaria (in base alla legge del '33) predisposti dalla gran parte dei Consorzi di bonifica, esaminati dal MAF, poi dal Consiglio Superiore dell'Agricoltura e da altri organismi quali il Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici.

Essi sono serviti egregiamente per costruire una serie di opere ingegneristiche, dalla diga alla strada, opere che hanno fatto vivere i Consorzi e che hanno reso dei servigi effettivi. Ma nel campo delle direttive per la trasformazione fondiaria - che oggi chiameremo per lo sviluppo agricolo - non ne hanno mai imbroccato una giusta e ciò anche quando i Consorzi, come spesso è successo, si sono avvalsi dell'apporto intellettuale dei più illustri tecnici periferici del Ministero e dei chiarissimi professori di Agraria. Forse le ragioni di questo insuccesso sono tante numerose da non poterle facilmente contare, ma a mio avviso ve ne sono alcune che probabilmente spiegano una gran parte del fenomeno. Anzitutto i piani sono sempre stati imposti in modo artigianale eseguendo studi " una tantum" nei territori interessati, conciliando alla meglio le condizioni ambientali, i desideri dei proprietari fondiari e del Consorzio di Bonifica, con le direttive nazionali di politica agraria. Così nel Sud per anni i piani per la trasformazione fondiaria delle zone irrigue hanno parlato sempre di estese superfici foraggere per l'allevamento di bestiame, ma la realtà ha sistematicamente dimostrato che gli agricoltori ottenuta l'acqua piantavano alberi, ortaggi, piante industriali. I piani parlavano, addirittura, di direttive obbligatorie alla trasformazione fondiaria: tanti metri cubi di fabbricato per ettaro, tanti capi di bestiame, tanti lavoratori. Per dimostrare la economicità di queste direttive si prendevano 1 o 2 bilanci di aziende ipotetiche e si aggiustavano le quantità e i valori fin tanto che la dimostrazione non riusciva. Il discorso potrebbe essere lungo ma la conclusione è breve.

L'esperienza ha dimostrato che il MAF è assolutamente sprovvisto di personale qualificato per la esecuzione di studi e di piani nel senso moderno e che

commissioni di tecnici messi insieme alla meglio, anche quando composte da personale qualificato, difficilmente possono svolgere un'utile attività d'indagine e di programmazione. Quel che fa difetto è per i primi la qualificazione e il tempo disponibile, dal momento che vi sono numerosi altri impegni di routine e ai secondi la mancanza di tempo, di sistematicità e di elementi conoscitivi a cui una commissione tecnica o anche un gruppo di professionisti può far fronte solo con mezzi di fortuna. Inoltre possono gli Ispettorati Agrari (provinciali e compartimentali) in quanto dipendenti dell'amministrazione centrale (con tutte le implicazioni burocratiche e di carriera che essa comporta) garantire una programmazione che non sia la semplice applicazione al livello regionale delle direttive del Ministero da cui dipendono?

La conclusione quindi è che per preparare piani, nel senso che abbiamo prima definito, ci vogliono organi permanenti che vi lavorino con continuità, agilità e competenza. Potrebbero essere gli Enti di Sviluppo. Resta, è vero, il problema di come organizzarli, di come controllarli, (amministrazione centrale o regionale?) tante altre cose di questo genere che certo sono legittime in un regime democratico. Ma tutto questo, con tutte le difficoltà che comporta, a nostro avviso non può in alcun modo diminuire la loro validità nel momento attuale.

Ancora a proposito del Ministero dell'Agricoltura, anziché proporsi esclusivamente il problema della riforma generale (che interessa tutti i Ministeri e che riguarda, per quanto ne sappiamo principalmente il trattamento del personale, il decentramento, il passaggio da un'amministrazione all'altra, l'aggiornamento dei tecnici, ecc.) ci sembra che varrebbe la pena, per quanto possibile, di affrontare anche un altro problema: che cosa dovranno fare nel futuro gli uffici periferici del Ministero dell'Agricoltura e quali dovranno essere i loro rapporti con gli organismi locali, sindacali o pubblici? Non è solo questione di decentrare agli uffici periferici una parte dell'autorità che oggi è prerogativa della sede centrale: si tratta di definire, anche, i loro compiti.

Già oggi gli Ispettorati devono assolvere ad una molteplicità di funzioni di carattere amministrativo, statistico, tecnico. Si sa che essi adempiono male ad ognuna di queste funzioni e non solo per difetto di personale qualificato ma proprio perché spesso tali funzioni sono tra loro incompatibili, ad esempio, concessione di contributi e crediti, controllo sanitario e fitopatologico e assistenza tecnica, nella sua accezione corrente negli altri Paesi, non vanno molto d'accordo. L'esempio francese ci insegna che gli uffici periferici nel Ministero dell'Agricoltura hanno quasi completamente rinunciato a svolgere assistenza tecnica che è invece diventata la prerogativa degli organismi locali.

Veniamo ora alla seconda domanda. Dato e non concesso che il Ministero dell'Agricoltura, attraverso i suoi uffici periferici, sia in grado di preparare "piani zonali" validi, perché mai si dovrebbe poi demandarne la esecuzione ad un ente operativo che alla preparazione dei piani non ha partecipato. Non è più logico

pensare che, una volta stabilito il piano in collaborazione con gli interessati la sua esecuzione sia piuttosto demandata ad organismi rappresentativi degli stessi interessati sotto il controllo del MAF? Non si vede, infatti, quale potrebbe essere il vantaggio, specie per la democratizzazione della vita rurale, di un ente intermedio avente esclusivamente funzioni di esecutore.

Considerare l'Ente esclusivamente come uno strumento operativo di carattere straordinario, al fine di facilitare la transizione dall'attuale situazione caotica, sia in campo ministeriale che in campo sindacale, ad una situazione futura più razionale, può essere anche una soluzione, che rischia, però di ricadere negli inconvenienti lamentati in precedenza a proposito degli enti di riforma. L'ente dovrebbe essere si un istituto di transizione ma che assume però una precisa configurazione rispetto ai bisogni concreti che ogni singola regione ha necessita di soddisfare.

Ad esempio, sul piano della programmazione agricola l'ente può funzionale come il punto d'incontro obiettivo tra conoscenze obiettive e portatori di interesse diversi, il che consente poi una chiara divisione di responsabilità per quanto riguarda la esecuzione dei programmi. Inoltre, l'ente si dovrebbe configurare come produttore di servizi generali, anche se specializzati, che i singoli organismi provinciali (consorzi, associazioni, camere di commercio ecc) per la loro dimensione e per la scarsità di personale qualificato, non sono in grado di assicurarsi. L'ente come tale, assume quindi una funzione di integrazione orizzontale tra i vari organismi per produrre servizi di più alta qualità al minor costo.

Solo in tal senso esse riempie degli effettivi vuoti nell'ordinamento economico e sociale di una regione, e crea dei servizi che avranno carattere permanente; e ciò non è in contrasto con la natura transitoria dell'ente stesso, nel senso che nel tempo sono possibili tutte le modifiche istituzionali richieste dall'evoluzione democratica regionale e locale. Al MAF, oltre ai compiti già ricordati, resterebbero affidate (secondo questa divisione di responsabilità)le funzioni, molto importanti, di controllare la corretta utilizzazione di tutte le erogazioni previste dal piano e di garantire il rispetto delle eventuali direttive obbligatorie (es. catasto viticolo, standardizzazione dei prodotti, varietà uniformi, lotta alle malattie, ecc.)

Un altro punto che riguarda la futura struttura degli enti e che certo ha la sua ragione di essere nell'attuale situazione anomale nella quale si trovano gli ex enti di riforma fondiaria , sono le modalità di reclutamento del personale. Abbiamo letto, infatti, che secondo il progetto di legge, il reclutamento potrebbe avvenire sol attraverso concorso; ora questo è un modo così antiquato di porre il problema che da solo potrebbe bastare ad indicare con quale mentalità tradizionale si affronta il problema degli enti.

Nel MAF, la gran maggioranza dei funzionari sono entrati attraverso concorso, il passaggio da un grado all'altro avviene attraverso concorso. Non si può certo dire che il risultato sia stato brillante. Chi si presenta, infatti, ai concorsi se la remunerazione non è adeguata e se sa di trovare un ambiente burocratizzato in cui si troverà invischiato: solo gli scarti e coloro che sanno di poter far carriera attraverso le manovre di amicizia e di appoggi.

Il problema non è dunque quello del concorso ma piuttosto di remunerazione e soprattutto di responsabilizzazione dei dirigenti nei confronti dei servizi a cui devono far fronte; di controllo di dirigenti per evitare che si facciano assunzioni per ragioni elettorali o di sistemazione di protetti. Il concorso non elimina tutto questo, dà soltanto una parvenza di legalità ad un imbroglio che presto o tardi si rende evidente. Ciò è dimostrato anche dal fatto che il Ministro dei Lavori pubblici ha recentemente modificato in modo sostanziale il reclutamento del personale qualificato (ingegneri) ai vari livelli di responsabilità, il sistema di remunerazione legandolo anche al lavoro compiuto.

La soluzione consiste nel dare un sufficiente spazio di manovra alle istituzioni e agli individui.

Il grosso guaio della nostra amministrazione oggi è che il ricambio degli uomini è troppo lento. Anche se teoricamente la cosa è possibile, da decine di anni non si vede più un ministro che ricerca un direttore generale o un funzionario di grado elevato al di fuori dei dipendenti del Ministero.

Il passaggio da un ministero all'altro faciliterà certo il processo, ma di quanto, dal momento che sappiamo che il livello da ministero a ministero non è molto diverso?

Continuando, può forse un ispettore compartimentale o provinciale assumere anche solo per un periodo limitato un consulente o un collaboratore altamente qualificato per svolgere compiti nuovi ad un livello adeguato? Prende quello che altri gli mandano, trasferendolo da un ufficio qualunque in base a criteri ignoti, e allarga le braccia.

Non conosciamo gli aspetti essenziali della riforma amministrativa, ma sembra evidente che anch'essa, cosa forse inevitabile, non avrà che una dimensione limitata. Senza rifiutarla, bisogna però fare qualche cosa per sprigionare alla periferia forze autonome che servano ad esercitare pressioni per l'attuazione della riforma attuale, e contribuiscano fin d'ora al orientare quella futura.

Lei ci potrà dire che tutto quanto sopra è estremamente ambizioso e forse anche troppo generico, ma non è forse male cominciare a porsi questi problemi nei termini più chiari possibili e a discuterli serenamente, piuttosto che brontolare sull'inefficienza di questo o di quello e sulle decisioni centrali che, di qualunque natura esse siano, sono sempre vincolanti per quelli che lavorano alla periferia.

4.4 Un progetto per le zone interne del Mezzogiorno[94]

4.4.1 Premessa

Tenuto conto del grave deterioramento economico e sociale delle zone interne del Mezzogiorno, preso atto che la situazione rischia di aggravarsi per effetto della recessione economica, tenuto conto infine che la ristrutturazione della base agricola è una condizione necessaria per rendere efficaci altri interventi in atto o di prossima attivazione, con la presente iniziativa di propone di riprendere alla radice e con strumenti più incisivi il discorso delle zone interne.

4.4.2 Agricoltura nazionale e Mezzogiorno

Il Mezzogiorno dispone del 52% delle forze di lavoro agricole, e cioè di 1.670.000 lavoratori su un totale nazionale di 3.190.000, ma contribuisce solo per un terzo alla formazione della produzione lorda vendibile nazionale. I divari di produttività sono quindi rilevanti. Inoltre le forze di lavoro agricole nel Mezzogiorno sono costituite in proporzione molto maggiore che nel Centro-Nord, e per circa la metà, da lavoratori dipendenti, il cui grado di occupazione è basso e precario. La diffusione di forme più stabili di occupazione (nel settore primario e nelle attività ad esso collegate) dovrebbe pertanto costituire un obiettivo di fondo nella politica per il Mezzogiorno.

La situazione (per quanto riguarda occupazione, reddito e iniziative) è particolarmente grave nelle zone estensive (montagna e collina interna) che interessano una superficie agraria di circa 5 milioni di ettari ed una superficie territoriale sensibilmente più vasta: in esse vivono ancora almeno 4,5 milioni di persone con una forza lavoro agricola dell'ordine di 5-700.000 unità. Le diminuite possibilità di esodo ed un possibile riflusso (a causa della recessione) tenderanno ad aggravare la situazione di queste zone che non sono interessate o solo marginalmente ai principali progetti speciali finora varati (irrigazione, agrumi, carne) e che sono state tagliate fuori dal processo di intensificazione e ammodernamento verificatosi altrove (pianura e colline litoranee). Le famiglie agricole in queste zone dipendono oggi in misura anomala su pensioni, rimesse degli emigrati e sussidi di disoccupazione.

Reinserire le risorse umane e naturali del Mezzogiorno interno nel circuito produttivo è necessario non soltanto per realizzare un migliore assetto territoriale ma anche per contribuire all'attenuazione di un deficit della bilancia agricolo - alimentare cresciuto, nel 1973, a 2.300 miliardi di lire. A questo proposito, se alle

[94] "Iniziativa per il potenziamento dell'agricoltura nelle zone interne del Mezzogiorno", documento inedito redatto per la Segreteria tecnica del "Ministero per il Mezzogiorno", Roma, 1974-75.

zone irrigue si deve chiedere un rilancio delle esportazioni di ortofrutticoli che oggi ristagnano o. in alcuni comparti, perdono quote di mercato, dalle zone interne può venire un importante contributo in termini di produzione di beni primari sostitutivi di beni importati.

4.4.3 Problema specifico

Il potenziamento dell'agricoltura nelle zone interne non può ovviamente andare disgiunto dalla realizzazione di altri obiettivi: la diversificazione della struttura economica e la produzione di servizi sociali (difesa del suolo, conservazione o ricostituzione del paesaggio, servizi ricreativi). Di questi, però, ne costituisce la premessa ed un indispensabile complemento. Si rendono pertanto necessari, in forma più coordinata e più selettiva di quanto non avvenga abitualmente, cospicui investimenti pubblici ed incentivi di vario genere (del resto già previsti dagli interventi in atto, dalle direttive CEE sulle strutture agricole e da altri di prossima attivazione). La giustificazione in linea generale (salvo verifica di costi e benefici) è data dalla necessità di produrre beni agricoli e servizi sociali, di mantenere una sufficiente densità di popolazione in condizioni di vita soddisfacenti, di rimettere in movimento un ambiente sociale fortemente deteriorato ed, in sostanza, di gestire razionalmente, nell'interesse della collettività, le risorse naturali disponibili.

La legge per la montagna, le tre direttive strutturali della CEE (non ancora operanti), la legislazione sui progetti speciali forniscono un quadro istituzionale sufficientemente articolato. A ciò si aggiungono le possibilità legislative delle regioni. Il tutto però urta, per quanto riguarda la ristrutturazione agricola, contro un ostacolo di fondo. La base territoriale e specialmente la conformazione fisica dei campi e delle aziende sono l'eredità storica di una situazione socio-economica caratterizzata da alta intensità di popolazione, difficoltà di comunicazioni, tecnologie primitive e necessità di produrre prevalentemente per l'autoconsumo. Essendo le condizioni socio-economiche generali mutate radicalmente, è indispensabile una sostanziale modifica della base territoriale per aprire la strada ad un'agricoltura moderna, necessariamente di tipo estensivo o semi-estensivo ma orientata verso il mercato.

Questo compito storico di ricomposizione fondiaria o, in senso più lato, di riordino fondiario, non è mai stato seriamente affrontato in Italia, a differenza di quanto è avvenuto in tutti i paesi europei, in alcuni dei quali (Francia, Spagna), nel decennio scorso si è proceduto ad un ritmo annuo di 3-400.000 ettari. Se il problema è meno pressante nel Centro-Nord che può ormai contare su un'ampia base industriale esso non può essere evaso nel Mezzogiorno e specie nelle zone interne dove l'incidenza delle forze di lavoro agricole supera ancora il 30% e dove le condizioni ambientali sono particolarmente difficili. Del resto l'esperienza ha

dimostrato che l'iniziativa privata in questo settore, ed in queste zone, è del tutto inefficace (salvo casi particolare di regime fondiario e di possibilità produttive). E' pertanto un compito di chiara competenza pubblica.

Affrontare oggi questo compito, oltre che creare le premesse per un efficace inserimento di provvedimenti nazionali o comunitari guida in vigore o di prossima attivazione, potrebbe rappresentare un efficace rimedio, per le zone interessate (e probabilmente non solo per queste), agli effetti economici e sociali della recessione.

4.4.4 Finalità della ricomposizione e del riordinamento fondiario

L'iniziativa mira a creare le basi per un assetto produttivo diverso (in molto casi sostanzialmente) da quello attuale: le modalità e l'ampiezza dell'intervento devono perciò essere finalizzati al tipo e dimensione delle attività agricole, forestali o d'altra natura che hanno obiettive possibilità di sviluppo. Poiché i futuri ordinamenti produttivi agricoli saranno in queste zone in gran parte di tipo estensivo o semi-estensivo, il processo di riordino deve tendere non solo ad eliminare per quanto necessario e possibile le situazioni di dispersione fondiaria (frammentazione e dispersione dei fondi costituenti un'unica proprietà, ma soprattutto a costituire ampi accorpamenti anche interessanti più proprietà, in modo da rendere possibili destinazioni produttive omogenee (seminativi, pascoli, prati-pascoli, boschi) per grandi blocchi tali da costituire la base per imprese sufficientemente ampie, siano esse cooperative od individuali. Ad esempio, l'auspicata espansione degli allevamenti latte/carne (per la produzione di vitelli da ingrasso) è subordinata alla disponibilità di aree accorpate ed attrezzate, oggi praticamente inesistenti.

Perché sorga gradualmente una nuova rete di imprese agricole modernamente strutturate occorre creare un quadro globale di convenienze economiche come risultato di una canalizzazione, verso fini precisi, di interventi ed incentivi, già in atto o da predisporre. Ed occorre, inoltre, ovviare, puntando al potenziamento degli strumenti operativi, a livello regionale, alle attuali carenze e dispersione nei centri di intervento (consorzi, enti, ex-uffici periferici dell'Amministrazione centrale) frutto di una tradizione clientelare che comportano solo un costo elevatissimo ma anche un eccessivo frazionamento delle responsabilità.

4.4.5 Legislazione e linee operative

Il processo di accorpamento non può essere realizzato, se non in tempi lunghi e a costi elevati, solo mediante acquisti di terra da parte di enti pubblici e imprese private. Alle normali difficoltà di un'operazione di questo genere (che è complementare ma non sostitutiva della ricomposizione vera e propria intesa

come opera pubblica) si aggiungono quelle derivanti dalle esistenze di numerose piccole proprietà di emigrati che o non desiderano vendere o hanno perso qualsiasi rapporti con la terra di origine. Peraltro il riordino fondiario e la razionale utilizzazione di terreni accorpati possono essere perfettamente compatibili con la tutela dei legittimi interessi di questi proprietari.

Ci sono probabilmente problemi legislativi da superare anche perché la legislazione vigente (che si rifà essenzialmente al T.U. del 1933) è carente sia perché nata in un'ottica diversa sia perché tace su importanti questioni che sono invece risolte nelle legislazioni di altri paesi ed indispensabili per assicurar un iter rapido alla formulazione ed esecuzione dei progetti (ad esempio, criteri per la valutazione dei terreni per permute o trasferimenti onerosi, rapporti tra proprietari, enti pubblici operativi ed imprese di gestione dei terreni, rapporti con altre iniziative pubbliche, formazione del consenso, ecc.).

E' probabile, ma è una possibilità da verificare, che il quadro legislativo attuale possa essere completato da iniziative legislative regionali.

L'iniziativa potrebbe essere oggetto di un progetto speciale anche a base interregionale: la realizzazione deve però far perno su enti pubblici specializzati nell'opera di rilevazione, progettazione, esecuzione delle opere di ricomposizione e ad essa complementari e comunque in grado di costituire efficaci interlocutori nei confronti sia della partecipazione dal basso (comunità montane, consorzi di proprietari, cooperative, comuni, ecc.) sia degli altri organi statali o regionali responsabili della programmazione, esecuzione e gestione di opere e servizi pubblici.

Tali enti specializzati potrebbero essere gli stessi enti di sviluppo opportunamente ristrutturati e finalmente indirizzati verso un'attività concreta e chiaramente definita, o sezioni specializzate costituite nell'ambito di questi enti. La formulazione di un progetto speciale avrebbe una serie di vantaggi: individuare le aree di maggiore interesse, definire nell'ambito di queste le zone prioritarie, stabile collegamenti con interventi oggetto di altri progetti speciali, precisare carenze e quindi necessità di modifiche legislative o istituzionali (regionali o statali), stimare costi e dimensionare interventi, nello spazio e nel tempo, alle disponibilità finanziarie.

4.4.6 Metodo di lavoro

Si ritiene necessaria la costituzione presso il Ministero di un gruppo di lavoro i cui compiti, in ordine temporale, dovrebbero essere:

- ✓ Verificare la possibilità di formulare un progetto speciale per il riordino fondiario nelle zone interne come premessa per la creazione di un quadro globale di strumenti operativi e di convenienze economiche capaci di avviare la ristrutturazione agricola e di consentire l'inserimento di altre

iniziative (sviluppo regionale, nuovo assetto territoriale, difesa del suolo, forestazione ecc.).

- ✓ Specificare il contenuto del progetto, le condizioni da rispettare, i collegamenti con altre iniziative interessanti il Mezzogiorno e stabilire modalità e tempi per la messa a punto del progetto.
- ✓ Condurre una serie di consultazioni con enti ed organizzazioni direttamente od indirettamente interessati all'iniziativa per raccogliere osservazioni, esperienze, proposte. Si prevede, in particolare di interessare la Cassa per il Mezzogiorno, una o più regioni, in Ministero dell'Agricoltura, il Parlamento (commissione agricoltura), le organizzazioni professionali ed i sindacati.
- ✓ Precisare le dimensioni dell'intervento, gli impegni finanziari, le responsabilità legislative ed operative degli enti partecipanti.
- ✓ Valutare l'atteggiamento dei gruppi politici e sindacali e le condizioni per la formazione del consenso intorno al progetto.

Il gruppo dovrebbe disporre di sufficiente autorità per reperire la documentazione necessaria e per avvalersi delle consulenze specializzate che nel corso del lavoro si rivelassero opportune.

4.4.7 Nota aggiuntiva (1975)

L'appunto allegato è stato redatto nell'ottobre del 1974 ed era diretto al "Ministro per il Mezzogiorno". Ciò spiega la forma di "progetto speciale" che l'iniziativa doveva assumere ed anche la sua accentuazione come opera pubblica. L'iniziativa non ha avuto seguito non solo per la caduta del Governo ma anche perché in quel periodo la segreteria tecnica del Ministero era impegnata in altre iniziative ritenute prioritarie (incentivi industriali, piani irrigazione). E' caduta pertanto anche la proposta di un gruppo di studio che avrebbe dovuto precisare il progetto verificandone possibilità e articolazioni.

L'unica verifica è stata da me compiuta mediante la visita ad una decina di cooperative di gestione in Abruzzo e Molise, promosse dall'Ufficio assistenza tecnica della Cassa per il Mezzogiorno diretto da Giuliano Cesarini. L'analisi di queste esperienze, che sono tutte piuttosto recenti ed a mio parere di grande interesse, se ha confermato da un lato la validità dell'assunto centrale (l'importanza del riordino fondiario o modifica della base fondiaria come elemento essenziale del processo di riorganizzazione dell'agricoltura delle zone interne), ha introdotto elementi nuovi e sollevato in me una serie di perplessità tuttora non risolte.

Il principale elemento nuovo (almeno per me) è costituito dalla constatazione che l'elemento umano è estremamente più maturo di quanto comunemente si

crede per le iniziative di gestione cooperativa che cancellano per così dire il passato e rappresentano un vero salto di qualità. Quando una società contadina atavicamente legata al pezzetto di terra ed ai propri confini, è disposta a mettere insieme i propri terreni per 30 anni, a cancellare confini, impiantare vigneti, stalle, costruire laghetti artificiali, significa che il cambio è profondo e che un certo processo di socializzazione è andato molto avanti. Un altro elemento di rilievo è costituito dal fatto che in queste esperienze il processo di riordino fondiario non è precedente ma è contemporaneo al processo di riorganizzazione produttiva.

Le perplessità nascono nel momento in cui ci si pone il problema di come esperienze del genere possano essere generalizzate (nel senso di una loro estensione su vasta scala). Infatti se l'elemento umano è pronto c'è comunque bisogno di una catalizzatore ed il modo con cui questo interviene ed agisce deve rispettare precise condizioni: un certo ruolo del tecnico come mediatore e consulente, una struttura tecnico-finanziaria esterna capace di sostenere con tempestività l'opera di investimento e di gestione e la domanda di iniziative inter-aziendali che inevitabilmente sorge e che ha bisogno di essere mediata e guidata. Di qui la domanda di fondo: c'è qualche speranza che gli enti di sviluppo agricolo (o sezioni specializzate) possano svolgere questo compito?

4.5 Politica agricola comunitaria e modernizzazione dell'agricoltura italiana[95]

4.5.1 L'Italia e la CEE

La situazione di mercato di prodotti agricoli all'interno della Comunità Economica Europea è diventata con gli anni sempre più tesa: le sofferte e per molti anni insoddisfacenti decisioni della primavera scorsa sono state il risultato, pressoché inevitabile, di una politica comunitaria che non ha saputo adeguarsi per tempo agli andamenti della domanda interna internazionale.

L'accumularsi delle scadenze ed i costi sempre più alti per il loro smaltimento, a fronte dei vincoli di bilancio delle Comunità, hanno finito per ricadere negativamente sugli stessi produttori agricoli che in passato avevano tratto indubbi vantaggi dall'impostazione e dalle procedure proprie delle organizzazioni comunitarie di mercato. Il reddito reale degli agricoltori della maggior parte degli altri Paesi accusa una diminuzione da diversi anni certamente più pesante di quanto non sia avvenuto in media per gli agricoltori italiani.

[95] Inedito. Nota redatta per il presidente Craxi in vista della sua eventuale partecipazione (e intervento) al Convegno della Coldiretti, Roma, 2 ottobre, 1982 sul Piano agricolo nazionale.

Se facciamo eccezione per il vino, la cui situazione è particolare data la forte riduzione in atto da tempo nei consumi, nessuno potrà sostenere che siano stati i produttori italiani ad alimentare le eccedenze di latte, di cereali, di carni: essi ben sanno quanto volte hanno dovuto subire gli effetti negativi di importazioni legalmente sussidiate in virtù di ben noti meccanismi monetari; e lo sanno altrettanto bene gli operatori commerciali, come cooperative ed imprese private, che conoscono le mille difficoltà frapposte alle loro esportazioni con pretestuosi appigli legali o con azioni di forza del tutto ingiustificate.

E ben lo sa il Governo italiano, come dovrebbero saperlo i Governi degli altri paesi membri, quanto sia per noi salato il conto delle importazioni agricole ed alimentari dal resto della CEE.

E tuttavia facciamo parte di una Comunità economica, alla cui costruzione l'Italia ha dato un rilevante contributo e dalla quale, sarebbe ingiusto negarlo, ha tratto anche benefici impulsi per il suo sviluppo economico e sociale, per l'ammodernamento delle proprie strutture, per la diversificazione della propria economia.

Ed in quanto membri della Comunità dobbiamo essere, come devono essere tutti, dei partner consapevoli dei nostri doveri ma anche dei nostri diritti. Non possiamo cioè non farci carico, in qualche modo, dei problemi che gli altri paesi sentono come tali, siano essi il problema del contributo del Regno Unito al bilancio comunitario, le difficoltà dei viticoltori del Midi o le preoccupazioni del governo tedesco per il livello dei redditi dei propri produttori. Ma abbiamo anche dei diritti: in primo luogo, il diritto che anche gli altri paesi si facciano carico dei nostri problemi cioè i conflitti che sorgono e che le sperequazioni prodotte dai meccanismi comunitari non siano solo regolati da meri rapporti di forza o da alleanze tra i più forti ma che siano invece risolti sulla base dei principi fondamenti della Comunità: l'armonico sviluppo delle diverse economie, la solidarietà finanziaria e preferenza comunitaria.

Siamo il paese con il maggior numero di aziende agricole e il maggior numero di lavoratori e lavoratrici agricole, sia in senso assoluto che relativo, cioè con riferimento al complesso delle forze di lavoro. Una parte considerevole delle attività agricole si esercita in ambienti difficili di montagna e di collina e ciò che avviene in queste zone è spesso cruciale per il resto per paese, per l'equilibrio idro-geologico e la difesa dell'ambiente, ed è cruciale anche per il sostegno dell'economia complessiva di quelle zone e per il livello di benessere sociale delle popolazioni ivi insediate. Se abbiamo anche dei doveri non abbiamo certamente quelle di smantellare la nostra agricoltura, mettendo a repentaglio il nostro ambiente e creando nuovi problemi per la nostra economia, perché la PAC ha creato eccedenze nei prodotti fondamentali ben al di là di un legittimo obiettivo di auto approvvigionamento.

4.5.2 Le difficoltà interne

Ciò detto sarebbe indice di scarsa serietà nasconderci le difficoltà che ci attendono ed i complessi impegni che dobbiamo assumere, prima ancora che nei confronti degli altri, nei confronti di noi stessi. Un Governo che si è assunto, ed in parte ha già realizzato, l'arduo compito di ricondurre il tasso di inflazione entro limiti compatibili con il resto dell'economia mondiale; che chiede a tutti, imprenditori e lavoratori, di compiere il proprio dovere e di assumersi i relativi oneri; che opera per ridurre il deficit pubblico e dirigere la spesa verso impegni atti a produrre reddito ed occupazione non può nascondere a se stesso ed ai diretti interessati che impegnativi programmi di ristrutturazione e di ammodernamento dovranno essere approntati e realizzati anche in agricoltura con il concorso delle categorie interessate e delle loro organizzazioni.

Le caratteristiche e gli esiti di questo ulteriore sforzo di ammodernamento dipenderanno dalle iniziative che gli stessi coltivatori e le loro organizzazioni, professionali ed economiche, saranno in grado di esprimere; dagli aiuti e dalla solidarietà che potremo ottenere dalla Comunità; dal tipo e dall'efficacia dell'azione della Pubblica Amministrazione nelle sue varie articolazioni, centrali e regionali, in termini di investimenti ma anche di produzione di servizi per lo sviluppo e per il mercato.

L'annata agraria che si sta avviando alla conclusione per una serie di circostanze avverse, d'ordine climatico e commerciale, non sarà tra le più brillanti. In una prospettiva di debole crescita dei prezzi nominali per i prodotti agricoli la riduzione del tasso d'inflazione assume, perciò, anche per i coltivatori un significato particolare; è la condizione irrinunciabile per salvaguardare il livello dei redditi reali. Ci sono, però, anche altri segnali confortanti: l'aumento delle esportazione delle derrate agricole dopo la stasi del 1983. Dalla ripresa economica dei paesi europei, oltre che degli Stati Uniti, è questo il contributo maggiore che ci dobbiamo attendere e per il quale occorre lavorare senza imperdonabili attese. I coltivatori italiani sono da tempo imprenditori a pieno titolo; conoscono il loro mestiere, conoscono i rischi che la loro attività comporta, rischi specifici che sono ignoti ad imprese di altri settori. Ma devono fare i conti con mercati troppo distanti dai luoghi di produzione, mercati non sempre trasparenti, dei cui meccanismi il coltivatore, anello più debole della catena, conosce spesso solo i contraccolpi negativi. Certo esistono ed operano regolamenti comunitari con interventi atti a prevenire, sia pure con efficacia ineguale, disastrose cadute di prezzi alla produzione. Questi interventi sono una conquista importante per la categoria dei coltivatori, essi sono sì da salvaguardare ma da usare come strumento di emergenza, non come sbocco sistematico in sostituzione dei canali di mercato; in altre parole occorre evitare, in Italia e nel resto della Comunità, che si produca per il ritiro anziché per i mercati nazionali ed esteri. Ci sono, e i produttori agricoli lo sanno, anche altre strade da percorrere e

vanno percorse con più coraggio e decisione. E' di pochi giorni fa la conclusione, con la mediazione del potere pubblico regionale, di un importate accordo triennale tra associazioni di produttori e trasformatori per l'"Asti Spumante": in virtù di questo accordo i produttori conoscono in anticipo il prezzo per i prossimi tre anni, i trasformatori sono assicurati di un'offerta a prezzi che dovrebbero consentire di migliorare la loro posizione sul mercato internazionale, di acquisire cioè nuovi spazi commerciali per questo tipico prodotto italiano. Se lo cito in questa occasione non è certo per sottovalutare l'esistenza e l'importanza di altri accordi, ma perché esso rappresenta un esempio significativo delle esigenze di innovazione istituzionale e delle prospettive positive che queste nuove strade possono aprire. Abbiamo bisogno di esportare di più, di valorizzare i nostri prodotti, aumentando la capacità di penetrazione sui mercati esteri per fronteggiare la concorrenza che già c'è ma che si farà più accesa con l'allargamento della Comunità ad altri paesi mediterranei. Occorre quindi fare un salto di qualità; occorre dare espressione concreta, viva, al concetto di sistema agro-alimentare, come nell'esempio che ho citato prima. E per fare questo almeno alcune strade si profilano come assolutamente necessarie: rafforzare la cooperazione di trasformazione su basi economicamente sane, evitando sussidi perpetui alle iniziative che hanno abbondantemente dimostrato di non avere futuro; realizzare efficienti e responsabili associazioni dei produttori che abbiano la capacità di imbastire un discorso nuovo con il mercato; sollecitare e ricercare accordi interprofessionali con trasformatori e distributori (a capitale pubblico o provato) ogni qualvolta ci sia un reciproco interesse. I coltivatori italiani sono ormai abbastanza forti e di questa loro forza, culturale, tecnica ed anche economica, debbono essere consapevoli, - come lo dimostra questa occasione – per affrontare nuovi impegni professionali, per sviluppare su un fronte più vasto un dialogo costruttivo con le altre imprese della catena alimentare.

Indicare una strategia di questo genere, e lavorare in concreto, in tutte le istituzioni, perché i produttori agricoli assumano maggiori responsabilità nel mercato, non vuol certo significare che solo nel mercato, sia pure riveduto e corretto, sta la soluzione dei problemi; che solo in esso bisogna riporre fiducia.

Una simile strategia al contrario presuppone una presenza attiva, vigile e professionalmente qualificata del potere pubblico nelle sue diverse espressioni: dal Parlamento che è chiamato a definire gli opportuni quadri normativi e gli incentivi (ad esempio con la legge sugli accordi , a rivedere le normative esistenti e le leggi di procedura e di spesa; all'Amministrazione centrale (in particolare il Ministero dell'Agricoltura e il CIPE o CIPAA) che deve dare sostanza alle linee di politica agraria, esercitare un ruolo di indirizzo, produrre servizi di interesse generale, vigilare sulla attuazione delle decisioni, prevedere e valutare gli effetti di quelle decisioni; alle Regioni, compartecipi dell'elaborazione delle linee programmatiche, cui compete, nella loro autonomia, l'adattamento delle linee

generali alle situazioni locali, l'elaborazione di programmi propri purché compatibili con quelli nazionali, la produzione di servizi a sostegno dell'attività dei produttori.

Il decentramento amministrativo e l'assunzione della responsabilità primaria in tema di agricoltura da parte delle regioni hanno conseguito indubbi risultati, anche se non mancano le ombre; ma fermo restando il principio dell'autonomia oggi sono le stesse Regioni che sentono il bisogno di una Amministrazione centrale in grado di svolgere un'effettiva azione di indirizzo e di coordinamento, senza di che il dettato costituzionale dell'autonomia rischia di diventare un'arma a doppio taglio; sono le regioni stesse che sentono la necessità di un'Amministrazione centrale in grado di meglio rappresentare gli interesse nazionali in sede CEE, sulla base di tempestive consultazioni e con il supporto di moderni servizi informativi.

L'ammodernamento, istituzionale e tecnologico dell'Amministrazione centrale dell'agricoltura è reso ancora più urgente dal crescente impatto delle nuove tecnologie dell'informazione. Il passo spedito di alcune regioni d'avanguardia in questa direzione (e cioè adeguamento delle proprie strutture amministrative e produzione di nuovi servizi) indica chiaramente che per l'Amministrazione centrale sono più che maturi i tempi per un serio ripensamento del suo modo di essere e di agire.

4.6 L'impresa agricola e il mercato

Titolo originale: L'impresa agricola e il mercato, Mondoperaio, n. 1, gennaio 1984, anno 37, pp.37-40

Il quadro che mi propongo di tracciare è per necessità a grandi linee e pertanto non pretende di affrontare in modo approfondito i molti problemi, vecchi e nuovi, dell'agricoltura italiana. Più semplicemente, esso intende proporre una presa di coscienza della realtà attuale, che io ritengo largamente misconosciuta, non importa se in buona o in mala fede. Importante, per ora, è che nell'analisi dei problemi e nei progetti delle possibili soluzioni, diventi realizzabile un approccio più discriminante: un approccio, insomma, che riesca ad evitare elenchi omnicomprensivi di mali e di lagnanze, i quali accomunano situazioni tra loro profondamente diverse, per natura e gravità, e inventano impegni, forzatamente velleitari, a risolvere tutto a favore di tutti da parte dei pubblici poteri. Tutto ciò, come ben sappiamo, si traduce immediatamente in propositi di programmazione globale, di formulazione di quadri organici, di riforme generali, ecc. Un modo, questo, di fare politica, decisamente da rifiutare anche sulla base dell'esperienza degli ultimi due decenni, e sicuramente non praticabile in una prospettiva di ristagno economico o comunque di debole crescita complessiva dell'economia.

4.6.1 Un quindicennio di modernizzazione

Il punto di partenza è che in un arco di circa quindici anni - a partire cioè dalla fine degli anni Sessanta - la situazione economica e sociale delle campagne è mutata molto più profondamente di quanto comunemente si ritenga e di quanto rivelino le statistiche disponibili[96]. Il processo di mutamento non è certo terminato, ma quel che più conta è che il tutto si è svolto in modo piuttosto sotterraneo non diversamente da quanto è avvenuto in altri settori dell'industria e dei servizi.

Se non c'è ancora ovunque un'agricoltura di livello europeo, c'è però in larga misura un'agricoltura moderna, modellata sulle condizioni ambientali in cui si pratica, sufficientemente flessibile nell'uso del suolo, nella scelta delle produzioni, nell'impiego del lavoro e delle macchine. Le condizioni di vita degli addetti agricoli si presentano non di rado pari, se non migliori, di quelle tipiche di molte famiglie residenti nei grandi centri urbani.

Questo complesso di mutamenti, sociali, strutturali, organizzativi, è stato stimolato e reso possibile da una molteplicità di cause la cui incidenza può essere meglio evidenziata da una ricerca storica riferita alle principali realtà socio - economiche. Poiché lo scopo di queste note è essenzialmente quello di attirare l'attenzione su ciò che c'è oggi, in confronto a ciò che c'era, possiamo dire, per semplificare, che il fenomeno dell'esodo agricolo, che data dalla seconda metà degli anni cinquanta e che ha determinato una riduzione massiccia degli occupati agricoli (da 8.200 circa nel 1951 a 2.500 circa nel 1983) ha concorso a mutare radicalmente l'ambiente socio - economico, perché ha aperto nuove opportunità di lavoro e di impresa nelle campagne e reso possibili, oltre che necessarie, diffuse ristrutturazioni. Le dimensioni economiche delle imprese agricole si sono molto ingrandite, anche se ciò è evidenziato solo in modesta misura dalle statistiche censuarie. Grazie anche alla meccanizzazione ed al progresso tecnico, sono stati conseguiti vistosi aumenti dei livelli medi di produttività. I lavoratori agricoli di oggi hanno una maggiore cultura generale e tecnica, sono più interessati e, in un certo senso, più sollecitati alla modernizzazione: essi sono più sensibili all'innovazione e al ricorso al credito, e, almeno nelle annate buone posseggono più elevate capacità di autofinanziamento. Più velocemente che in altri settori sono aumentati i salari, monetari e reali, dei lavoratori dipendenti, mentre è cresciuta abbastanza rapidamente la tendenza alla cooperazione, specie nella fase di trasformazione dei prodotti. La diffusione sul territorio dell'industria e del terziario, compreso quello a servizio dell'agricoltura, ha allargato l'area delle imprese agricole con addetti a tempo parziale e quindi sono aumentate le famiglie

[96] Per una discussione delle difficoltà che incontrano i censimenti a rappresentare correttamente il quadro strutturale dell'agricoltura italiana e la sua dinamica, rimando, a Barbero, Quante sono le aziende agricole italiane?, in «Rivista di Economia Agraria», 1982, n. 2.

con redditi misti. Di conseguenza, se per una parte dei coltivatori italiani l'agricoltura è diventata una vera professione, cui corrisponde uno status sociale ben diverso da quello riservato un tempo ai contadini, per molti altri la produzione agricola - zootecnica è diventata una seconda attività, fonte di redditi integrativi e di soddisfazioni personali.

In agricoltura ci sono dunque energie, capacità di adattamento, spirito di inventiva. E' su queste forze che occorre far leva, - e non solo da parte dei pubblici poteri - per potenziare il processo di modernizzazione laddove esso sia bene avviato, e per stimolare nuove realizzazioni, laddove l'entità dei problemi è superiore alla capacità dei singoli e agli sforzi, individuali e collettivi, che spontaneamente gli agricoltori hanno finora prodotto.

La modernizzazione infatti non ha proceduto in tutto il territorio nazionale con lo stesso ritmo. E il fenomeno non deve stupire se si tiene conto delle diverse condizioni ambientali nel nostro paese e dei segnali, spesso contraddittori quando non penalizzanti, che sono venuti dalla politica agricola della CEE. Non vi è stato, inoltre, un progresso omogeneo in tutte le aree istituzionali e in tutti i settori che stanno a monte ed a valle del settore agricolo.

Questo è dunque il punto centrale: anche i produttori agricoli sono da tempo totalmente inseriti nel mercato, anzi ne sono dipendenti, al pari della stragrande maggioranza delle altre imprese, forse più dipendenti perché più lontani dal consumatore finale. L'autoconsumo, ossia il consumo dei propri prodotti, per quanto importante possa essere, ai fini della qualità della vita, per un considerevole numero di soggetti, interessa ormai una frazione esigua della produzione complessiva. La stragrande maggioranza dei prodotti realizzati annualmente passa per il mercato ed è un passaggio sempre più complesso e diversificato. Il mercato, poco importa se libero od amministrato, non è se non marginalmente il luogo fisico dove venditori ed acquirenti si incontrano; esso è costituito piuttosto da un fitto reticolo di imprese, di istituzioni, di norme, di premi e di sanzioni, e anche, purtroppo, di frodi fiscali e merceologiche.

4.6.2 Produzione agricola e industria alimentare

In questa trama di rapporti e di funzioni, l'industria di trasformazione dei prodotti primari e di preparazione di alimenti ha acquistato una posizione importante, destinata a crescere ulteriormente. Tanti sono i servizi ed i beni in essa incorporati per renderli più pratici, per ridurre i tempi della loro trasformazione in «cibi», per soddisfare e solleticare mode, credenze, modelli dietetici dalle finalità più diverse che il prodotto finale, spesso, conserva ben poco delle materie prime agricole da cui ha preso origine. Stime recenti indicano in 10 milioni i pasti consumati giornalmente in mense aziendali, scolastiche, ospedaliere e di altre comunità. A ciò va aggiunta la ristorazione nei pubblici

esercizi di cui il cosiddetto cibo rapido (fast food) e il mangiare vagabondo, - diffuso soprattutto tra i giovani e nei centri urbani - rappresentano una componente in rapido sviluppo.

Qualcuno potrebbe obiettare, con qualche fondamento, che questi cambiamenti, che vengono ad incidere su costumi alimentari di antica tradizione e storicamente sedimentati, non possono non produrre, come di fatto è avvenuto, fenomeni di rigetto: di essi sono un sintomo i movimenti a difesa dei consumatori, la ricerca di cibi «genuini», la riscoperta dei piatti tradizionali e delle cucine locali. Ma bisogna pur domandarsi quali saranno, o quali sono stati nei paesi dove da più tempo i cambiamenti sono in atto, gli effetti complessivi di questi movimenti sulle abitudini e sugli atteggiamenti alimentari della massa dei consumatori. Va ricordato a questo proposito che i mutamenti nella cultura alimentare, pur di per sé cosi rilevanti, non sono che un aspetto di un più vasto mutamento sociale che coinvolge in primo luogo proprio la famiglia: in particolare le sue dimensioni e i suoi rapporti interni. Ciò si riflette in una crescente partecipazione della donna alle attività lavorative extra-familiari ed un diverso rapporto tra uomo e donna nelle attività casalinghe, compresa la preparazione del cibo. Il recupero del folklore è importante e forse è una necessità culturale per le società del benessere, ma non può mutare di molto il senso e la direzione delle trasformazioni sociali di fondo.

Suggestivamente Piero Camporesi scrive che i mutamenti alimentari hanno tempi lunghi, addirittura geologici, ed avvengono nel segno della continuità e del ritorno, dando l'impressione di essere sempre uguali a se stessi (Camporesi). E' pur vero però che alla lunga i caratteri di una civiltà si modificano e lasciano spazio a nuove abitudini. Forse anche in campo alimentare, come in altre manifestazioni della vita economica, sociale e politica stiamo entrando in una nuova era. Per concludere, quindi, gli effetti che, auspicabilmente, ci potremmo attendere dai movimenti sopracitati vanno situati più che in un ritorno all’antico, in una più efficace difesa del consumatore (a livello igienico - sanitario e commerciale); in una maggiore conoscenza dei principi alimentari ai fini di una corretta alimentazione e, da ultimo, in una riduzione degli sprechi ed eccessi alimentari che influenzano lo stato di salute retroagendo anche sulla spesa sanitaria, pubblica e privata. Una situazione, quest'ultima, propria di tutto il mondo sviluppato, ma che può apparire sorprendente per il nostro paese che non più di trent’anni fa lamentava ancora carenze alimentari per vasti strati della popolazione.

Tra agricoltura ed alimentazione opera dunque una lunga ed articolata catena i cui diversi anelli interagiscono; l'introduzione e l'accettazione del concetto di sistema agro - alimentare o sistema agro - industriale - alimentare, come l'insieme di attività e di relazioni che operano per il soddisfacimento dei bisogni alimentari di una popolazione, è il segno di questa nuova consapevolezza. Si tratta di un

decisivo passo avanti rispetto a una tradizionale visione settoriale di problemi che sono invece tra loro interdipendenti. Se l'agricoltura infatti è solo un piccolo settore dell'economia, la spesa alimentare resta pur sempre una parte consistente della spesa per consumi privati. I modi e l'efficienza inoltre con cui la funzione alimentare viene assolta condizionano il benessere materiale di una popolazione. Se dunque l'agricoltura è vista come parte integrante dell'economia, in particolare del sistema agro - alimentare, ne consegue che anche la politica agraria deve essere concepita, per buona parte, come una componente di un più vasto progetto che abbracci l'insieme delle attività, delle funzioni e delle relazioni che compongono tale sistema[97].

4.6.3 Efficienza economica e debolezze istituzionali

Possiamo a questo punto riprendere il discorso sul processo di modernizzazione dell'agricoltura, per sottolineare come tale processo sia allo stadio attuale più avanzato sul piano strutturale e tecnologico che non su quello istituzionale ed organizzativo. Le istituzioni che dovrebbero operare a supporto delle imprese agricole - o delle imprese che ne sono l'espressione diretta come le cooperative - sono ancora deboli. Sia perché non sufficientemente professionalizzate sia perché troppo dispersive nel loro operare e chiuse in una logica di potere. Ciò fa sì che i rapporti tra imprese agricole e mercato (dei mezzi produttivi come dei prodotti) siano tuttora per molti versi insoddisfacenti. Sono ancora molto diffusi complessi di inferiorità e diffidenza, non di rado giustificati, atteggiamenti di rivalsa o progetti velleitari non di contrattazione ma piuttosto di scavalcamento delle altre imprese. Il passo lungo verso la costituzione di solide associazioni dei produttori e di accordi interprofessionali è ancora per gran parte da compiere. Ma questa è la strada da percorrere.

Per far questo occorre elaborare una politica che abbracci l'intero sistema agro - alimentare e che tenda al superamento dei suoi punti deboli al fine di accrescere l'efficacia complessiva del sistema stesso e l'efficienza - pubblica e privata - con cui le diverse funzioni sono svolte. Occorrono una politica e non necessariamente una programmazione globale, un coordinamento delle funzioni e non una visione totalizzante di coordinamento di tutte le istituzioni ed organizzazioni. Stato e Regioni dovrebbero esercitare una reale funzione di orientamento per valorizzare e guidare le energie esistenti. E per farlo meglio dovrebbero anzitutto individuare le aree e i livelli dove tale funzione di guida è condizione essenziale per realizzare

[97] Ho detto per buona parte per non trascurare il tatto che all'agricoltura si chiede in tondo qualcosa di più; infatti i soggetti sociali che in essa operano ed in particolare i proprietari fondiari e gli imprenditori, essendo i maggiori occupanti del territorio, sono chiamati a concorrere anche ad altre funzioni, come la difesa del suolo e dei boschi, il controllo e l'uso delle acque, la conservazione del paesaggio, la produzione di servizi ricreativi, ecc.

un buon uso delle risorse e per stimolare un vero progresso tecnico, economico e culturale.

L'elaborazione di una politica selettiva del genere ora delineato non può non partire da un'attenta analisi della realtà su cui vuole agire. Ciò colloca in primo piano il ruolo della ricerca economica e sociale e di un sistema informatico, la necessità di formulazioni chiare dei problemi e delle soluzioni. La necessità, in altre parole, di una netta distinzione tra la presa di coscienza della realtà e le scelte ideologiche e politiche. In questa sede mi preme pregiudizialmente segnalare sia pure per grandi linee, alcuni temi che interessano più direttamente il versante agricolo del sistema agro-alimentare: in particolare le esigenze dell'impresa familiare ed i modi in cui l'impresa agricola può meglio raccordarsi al mercato.

4.6.4 Il rafforzamento dell'impresa agricola

L'impresa familiare è attualmente la componente di gran lunga più importante della struttura dell'agricoltura italiana, anche se le sue caratteristiche (dimensioni economiche, volume di produzione e livelli di occupazione) sono molto differenziate a seconda dell'ambiente fisico e dei sistemi socio - economici locali. La sua differenziazione interna è dovuta prevalentemente anche al fatto che la dinamica di questo tipo di impresa, e più di altre legato al ciclo vitale delle famiglie, al ricambio generazionale ed al mutamento dei valori e dei comportamenti associati a tale ricambio. Anche da queste ragioni interne deriva che la struttura agraria è continuamente sollecitata al cambiamento. E questo può più facilmente realizzarsi quando l'ambiente esterno consente di adattare le dimensioni, la scelta degli ordinamenti e i livelli di intensità produttiva ai bisogni ed alle possibilità dei soggetti interessati. Trascurare questo fatto elementare e ritenere che le scelte dei singoli e dei gruppi possano essere imposte esclusivamente da condizionamenti esterni secondo programmi rigidamente preordinati, sono errori prospettici che minano alla base ogni più serio proposito di intervento pubblico. Una certa flessibilità è invece necessaria per più di una ragione: per dare più spazio ai giovani; per utilizzare meglio forze di lavoro anziane, per evitare l'abbandono di terreni per periodi troppo lunghi; per evitare che investimenti in attrezzature ed opere diventino troppo presto obsoleti. In questo quadro va anche riconsiderato il convincimento diffuso che alle difficoltà dell'impresa famigliare, specie della piccola impresa, nel continuare le attività di allevamento possa essere posto rimedio essenzialmente con soluzioni cooperative: per esempio con stalle sociali. E' noto, viceversa, che queste, per gli alti investimenti che richiedono e per la rigidità di gestione di cui soffrono, non hanno fornito se non in casi particolari prove positive tali da essere tranquillamente generalizzabili. E' dunque necessario sperimentare anche altre forme organizzative: per esempio, l'agricoltura di gruppo.

Anche i rapporti tra proprietari fondiari e conduttori di imprese agricole possono essere visti oggi in una luce diversa quando si prenda atto che i mutamenti dei rapporti sociali nelle campagne sono stati radicali; in particolare, va tenuto presente che sono cessati da tempo quei rapporti squilibrati ed iniqui (tra proprietari assenteisti e monopolisti, da un lato, e coltivatori all'affannosa ricerca del pezzo di terra a prezzi esosi, dall'altro), che portarono alla riforma fondiaria del 1950, al blocco degli affitti e ad altri interventi legislativi in questo campo. Le posizioni di proprietari fondiari non conduttori e di coltivatori che hanno interesse ad allargare i loro possessi mediante il ricorso all'affitto si sono molto avvicinate, tanto che le contrattazioni avvengono spesso fuori dalle norme in atto, in un clima di rapporti di forza molto più equilibrati; se non altro perché i titolari di aziende sono meno numerosi ma ben più attrezzati e molti proprietari non hanno né l'interesse né la capacità di diventare essi stessi conduttori. Per assicurare che la regolazione di questi rapporti sia guidata da criteri di flessibilità e di buon senso è necessario che i possibili conflitti siano gestiti e composti in sede locale senza aspettare che diventino oggetto di contenzioso legale. Su questa via passi notevoli verso una ricomposizione fondiaria spontanea sono già stati realizzati: è molto probabile che non si tratti sempre ed ovunque di situazioni ottimali, anche perché sono spesso soluzioni precarie. Bisogna, tuttavia, prendere atto che i ripetuti intendimenti di dar vita ad un processo di ricomposizione fondiaria attraverso l'intervento pubblico non hanno mai decollato. Non ci dobbiamo perciò meravigliare se, in assenza di una capacità programmatoria ed operativa pubblica, la società civile cerchi da sola le vie di uscita.

4.6.5 I problemi di mercato

Per quanto fin qui detto, si può affermare che l'impresa si è rafforzata nelle sue strutture di produzione e nelle sue capacità di scelta. Ciò ha agevolato ma non ha risolto di per sé i problemi di mercato dei prodotti, né ha eliminato la necessità di un adeguato sistema, anche pubblico, di garanzia dei prezzi. Tuttavia nessuna garanzia può essere assoluta né svincolata dalla dinamica della domanda. Se così fosse, le aziende sarebbero indotte a produrre comunque, confidando nei meccanismi pubblici di assorbimento delle eccedenze anziché nel mercato. La garanzia deve essere quindi coniugata con la corresponsabilità dei produttori non tanto attraverso le tasse sulla produzione eccedente, quanto piuttosto con l'effettiva partecipazione alle operazioni di immissione dei prodotti sul mercato mediante forme di contrattazione collettiva, con i conseguenti rischi e benefici.

A tal fine, associazioni dei produttori e cooperative hanno da giocare un ruolo importantissimo, purché diventino capaci di dialogare con le altre imprese ed organizzazioni del sistema così da poterle anche condizionare. Per quanto

riguarda la realizzazione di una efficace rete di strutture, occorre rispettare almeno tre condizioni senza le quali il progresso rischia di essere solo fittizio:

1. evitare duplicazioni di impianti di trasformazione e di stoccaggio finanziati con fondi pubblici o comunque approvate dal potere pubblico solamente per ragioni politiche, il cui solo risultato è quello di generare capacità produttive largamente sottoutilizzate e oneri di gestione insopportabili;
2. rifuggire dal proposito di irreggimentare tutto e tutti in istituzioni cooperative con relativi impianti, dimenticando che ci sono spazi per iniziative private o di partecipazione pubblica che potranno e dovranno funzionare meglio quando i produttori agricoli saranno più organizzati, e avranno più forza contrattuale o capacità operativa;
3. non pretendere di scavalcare tutte le intermediazioni indipendentemente dai costi che i produttori organizzati dovrebbero sostenere per svolgere la funzione di immissione dei prodotti sul mercato.

4.7 La contrattazione interprofessionale per i nuovi rapporti fra agricoltura, industria e commercio

Titolo originale: La contrattazione interprofessionale per nuovi rapporti fra agricoltura, industria e commercio, in Civinini Sergio (a cura di), *L'economia contrattuale in agricoltura*, edizioni Cenfac, Roma, 1984, pp. 42-52

4.7.1 L'importanza del sistema agro-alimentare

Ho qualche esitazione a parlare di rapporti interprofessionali a degli operatori del settore come credo siano la maggior parte dei presenti, ma essendo stato invitato a dire qualcosa su questo argomento, lo faccio con umiltà e soprattutto da esterno, guardando ai problemi un po' da lontano. Mi propongo di sottolineare alcuni punti della relazione di Guido Fabiani e poi di formulare qualche osservazione critica sullo stato attuale della legislazione sulle associazioni dei produttori e sui rapporti interprofessionali.

Fabiani ha giustamente evidenziato i cambiamenti in corso nei rapporti internazionali e nella divisione internazionale del lavoro. Sono cambiamenti rilevanti per le probabili conseguenze che avranno per tutti i paesi del mondo sviluppato, e in particolare per i paesi europei: non solo crescente concorrenza e cambiamenti, per direzione ed entità, dei flussi commerciali, ma, in campo agricolo e non solo, problemi di riconversione produttiva, ossia spostamenti verso processi produttivi tecnologicamente più avanzati e prodotti più competitivi.

Altro punto importante è la preoccupazione di tutti i paesi della Comunità per le loro esportazioni. In questo campo sta venendo avanti una concorrenza

agguerrita, con la partecipazione di una pluralità di soggetti privati e pubblici, che porta a forme di competitività che con la vecchia nozione di concorrenza non hanno più nulla a che fare, tanto è forte la partecipazione dell'elemento pubblico verso iniziative tendenti a mantenere quote di mercato o conquistarne di nuove, magari strappandole ad altri. Le iniziative in questo senso non mancano: l'ultima, tanto per citarne una, è stata presa in Francia dove, con l'inizio del nuovo anno scolastico, sarà addirittura aperta una scuola nazionale di esportazione.

Il mercato tende a diventare sempre più il risultato di un lavoro organizzativo: organizzazione della produzione e organizzazione del mercato interagiscono fra loro. Che cosa significa acquisire o mantenere quote di mercato per una singola impresa, o per un gruppo di produttori, o addirittura per un paese nei confronti dell'estero? Significa fare continue innovazioni sul piano dei processi produttivi e degli stessi prodotti, come su quello della promozione e delle strategie di mercato. Questa tendenza porta in primo piano anche la necessità di una più alta professionalizzazione per tutti i soggetti che partecipano a questo complesso gioco — se è possibile definirlo così.

In tutti i paesi della Comunità europea, o per essere più esatti del mondo occidentale, c'è una crescente consapevolezza dell'importanza che ha assunto il sistema agro-alimentare, intendendo con ciò quell'insieme di attività e di processi che vanno dalla produzione al consumo attraverso la trasformazione industriale e la commercializzazione. Ovunque, sostanziali mutamenti sociali determinati prima dal forte sviluppo economico e poi da eventi concomitanti (crisi economica, riconversione industriale, preoccupazioni ambientaliste), hanno molto influito sui modi di alimentarsi e quindi sulla tipologia dei prodotti agricoli consumati: una tendenza che lascia presagire altri cambiamenti. Preoccupazioni per la salubrità degli alimenti e per le temute conseguenze sulla salute dei cittadini fanno sì che l'alimentazione resti anche nei paesi sviluppati al centro delle politiche economiche e sociali.

I produttori agricoli non possono non preoccuparsi di questi problemi; sbaglierebbero se credessero che essi riguardino prevalentemente chi è impegnato nella trasformazione e nella distribuzione dei prodotti alimentari. Per fortuna questa visione ristretta è andata perdendo terreno cosi come gli operatori a valle sembrano ora più attenti ai problemi della produzione primaria. C'è in sostanza una forte interdipendenza tra tutti gli "anelli" del sistema agroalimentare e di conseguenza i rapporti intersettoriali o interprofessionali, in particolare la loro configurazione e codificazione, acquistano un'importanza strategica.

E' comprensibile l'interesse della Comunità Europea per interventi che servano a migliorare questi rapporti, a renderli più fluidi, più trasparenti, più simmetrici e soprattutto incentivare l'anello più debole, quello agricolo, ad acquisire un ruolo più attivo. Ovviamente va anche riconosciuto che i rapporti intersettoriali all'interno di ogni sistema agroalimentare hanno molte facce, che variano a

seconda dei paesi, degli ordinamenti produttivi, delle forme organizzative, delle strutture disponibili, per cui le soluzioni adottate o in via di adozione nei paesi della Comunità sono le più diverse. Anzi, credo si possa affermare che non ci siano due paesi che hanno adottato le medesime soluzioni.

Com'è stato qui ricordato non mancano in Italia esperienze positive in tema di accordi interprofessionali. La validità di queste esperienze non è certo attenuata dalla circostanza che buona parte degli accordi siano statti promossi e sostenuti dagli interventi della CEE. Ne sono derivati sicuramente miglioramenti della capacità contrattuale e aggiornamenti del livello professionale degli operatori. Occorre però tener conto che questo è un campo in cui esiti inferiori alle attese, almeno inizialmente, sono probabilmente inevitabili. Sarebbe ingenuo ritenere che una legge o un regolamento possano definire fin dall'inizio e in modo soddisfacente tutte le forme (e relative procedure) che possono assumere gli accordi interprofessionali, il cui perfezionamento nel tempo non può che essere frutto di esperienze.

Tra i fatti positivi vanno annoverati anche l'approfondita discussione che c'è stata in sede politica sui progetti di legge presentati nella precedente legislatura e il parere del CNEL che qui è stato richiamato e che indubbiamente ha dato un notevole contributo di chiarificazione concettuale favorendo l'iter successivo della legge e quindi la presentazione di nuovi progetti più realistici all'inizio della corrente legislatura. Sembra perciò aumentato la possibilità che si arrivi, in tempi non troppo lontani al varo dell'auspicato quadro generale normativo volto all'allargamento degli accordi interprofessionali.

4.7.2 Una normativa ancora da completare

Vorrei però osservare che stiamo parlando della futura legislazione sugli accordi interprofessionali quando ancora abbiamo una legge sulle associazioni dei produttori, la legge 674 del 1978, che è tutt'altro che perfetta. E' ben noto che essa è davanti alla Corte di Giustizia della CEE perché conterrebbe norme incompatibili con il regolamento comunitario 1360 che istituisce e disciplina l'associazionismo dei produttori agricoli. Se saranno riconosciute nel giudizio della Corte di Giustizia queste incompatibilità, com'è probabile che accada, la stessa legge 674 dovrà quasi sicuramente essere riveduta. Di conseguenza, come ricordava Rossi, ancora non si conoscono esattamente quali siano le condizioni indispensabili per ottenere il riconoscimento delle Unioni. Penso che una riflessione sulla formulazione della legislazione italiana in tema di associazioni dei produttori possa essere utile per evitare contraddizioni ed errori in materia di accordi interprofessionali. L'incompatibilità o per essere più esatti i punti d'incompatibilità della legislazione italiana con il regolamento comunitario, a mio giudizio, derivano dal fatto che in essa sono state introdotte norme restrittive

rispetto a quelle comunitarie per il riconoscimento delle associazioni dei produttori e delle loro unioni. Queste norme restrittive saranno state introdotte con le migliori delle intenzioni, ma in realtà esse, richiamandosi alla necessità di favorire la partecipazione delle associazioni alla programmazione economica in agricoltura, pongono l'obbligo alle associazioni di promuovere lo sviluppo della cooperazione e conseguentemente degli impianti di stoccaggio, trasformazione e commercializzazione; tutte cose che nel regolamento comunitario non sono contemplate. Promuovere lo sviluppo della cooperazione e migliorare ulteriormente le sue strutture di trasformazione e di commercializzazione è un proposito lodevolissimo e deve essere apprezzato che lo Stato e il legislatore manifestino un simile orientamento, ma non si vede perché esso debba essere tradotto in una norma di legge facendone carico alle associazioni dei produttori. Semmai c'è da chiarire quali dovrebbero essere i rapporti tra le associazioni dei produttori e la cooperazione.

Vi è un'altra norma della legge 674 in conflitto con il Regolamento 1360, sulla quale val la pena di soffermarsi. Mentre il regolamento comunitario, per quanto riguarda l'immissione dei prodotti sul mercato, lascia libere le associazioni di scegliere di operare o in nome e per conto degli imprenditori, o in nome degli imprenditori ma per conto dell'associazione, o in nome e per conto dell'associazione, attraverso forme giuridiche diverse che hanno una loro rilevanza anche economica, la nostra legge in sostanza riconosce una sola possibilità.

Anche le regioni hanno legiferato sulla base della legge 674 per cui la stessa legislazione regionale sarà coinvolta nel giudizio della Corte di Giustizia della Comunità. Nell'ipotesi non improbabile che tale giudizio riconosca la legge 674 contraria al regolamento comunitario, i tempi per il perfezionamento del quadro normativo diventeranno più lunghi perché insieme alla legge nazionale dovranno essere riviste tutte le leggi regionali. Eppure i tempi sono già stati lunghi abbastanza, se teniamo conto che i primi disegni di legge sulle associazioni dei produttori risalgono se non vado errato addirittura al 1963.

4.7.3 La programmazione non è un feticcio

Mi sono soffermato sulle complicazioni della legge italiana dell'associazionismo perché mi pare che essa sia un esempio abbastanza significativo dei pericoli insiti in un vecchio vizio italiano, che è quello di pretendere che un solo strumento svolga più funzioni e persegua più obiettivi. A mio giudizio esiste quindi il pericolo che anche la legge in gestazione sugli accordi interprofessionali - per il nostro desiderio di perfezionismo e per la nostra pretesa di inglobare sempre tutto in un quadro organico il più completo possibile - sia caricata da qualche funzione di troppo Tale è, a mio avviso, il richiamo alla

programmazione economica. Ora, la programmazione è una cosa molto importante, ne abbiamo scritto in molti, per essa abbiamo lavorato e in essa abbiamo creduto. Oggi c'è chi ci crede un po' di meno, ma dovrebbe essere pacifico il fatto che essa non è un feticcio da recuperare a ogni occasione per farne oggetto di culto. Ogni volta che nelle leggi in nome della programmazione sono state inserite astrattamente delle norme che a essa facevano riferimento, più di forma che di sostanza, abbiamo avuto degli effetti paralizzanti. Mi viene in mente l'esempio dei piani aziendali legati alla programmazione zonale a sua volta legata a quella regionale e più su a quella nazionale; ebbene, ogni volta che sono state introdotte queste scatole cinesi, abbiamo visto che basta un niente perché diventino incastri perversi in grado di bloccare l'intero processo programmatorio. In sostanza, non si dovrebbero mai mettere da parte concretezza ed efficienza in ogni processo decisionale.

A questo punto vorrei tornare su alcuni aspetti dei disegni di legge ora in discussione nella Commissione agricoltura della Camera che deve trasformarli in un testo unificato. Non so quali di questi aspetti saranno accolti o respinti dal legislatore, comunque mi pare importante fare qualche osservazione in proposito. E qui mi richiamo un'altra volta, al problema della programmazione. In uno di questi progetti, se non vado errato in quello presentato dall'On. Lobianco e altri parlamentari democristiani si assegna una particolare funzione al CIPAA che dovrebbe ogni anno, all'inizio dell'annata agraria, dare tutte le indicazioni (comprese le previsioni di mercato) da prendere come base di riferimento per la stipulazione degli accordi interprofessionali. Ora io mi domando, alla luce dell'esperienza che abbiamo fatto finora, se una norma di questo genere abbia un qualche senso pratico, un aggancio alla realtà e se sia capace di promuovere veramente lo sviluppo degli accordi interprofessionali. Conoscendo i modi e i tempi della Pubblica Amministrazione, credo che subordinare la stipulazione degli accordi interprofessionali alle indicazioni del CIPAA comporterebbe notevoli ritardi. Già oggi le categorie interessate lamentano che gli accordi non vengono stipulati in tempo utile, e cioè o prima della semina o prima della raccolta, condizione indispensabile per dare a tutti gli operatori, ai produttori agricoli come agli operatori industriali e commerciali, un quadro di riferimento ragionevolmente affidabile. Se nella legge verranno introdotti vincoli come quello poco fa ricordato la contrattazione interprofessionale, già di se complessa, troverà notevoli intralci sul suo cammino.

Per favorire lo sviluppo degli accordi interprofessionali bisogna invece creare strutture agili, rinunciando fin dall'inizio a soluzioni perfette, perché le procedure di contrattazione, il rispetto dei contratti, le sanzioni, il ruolo degli organi pubblici - vuoi di assistenza, vuoi di monitoraggio e controllo – possono essere affinate solo con l'esperienza. Inoltre non possiamo aspettare, per procedere sulla strada degli accordi interprofessionali, che la PA sia stata modernizzata. Dovremmo

piuttosto pensare a un rapporto inverso, che siano le esigenze reali e le iniziative concrete degli interessi organizzati a stimolare - forse sarebbe meglio dire imporre come inevitabile - un adeguamento dei criteri operativi della PA.

4.7.4 Problemi ancora aperti

Ci sono altri aspetti della legislazione in vigore o in fieri che meriterebbero di essere chiariti. Mi limito a segnalarne alcuni perché non ho suggerimenti da offrire non essendo né un esperto di organizzazione industriale né di marketing.

Cito in primo luogo i rapporti tra cooperative e associazioni dei produttori. Da quello che ho potuto capire, le differenti posizioni di un tempo si sono andate attenuando e chiarendo, però nel parere del CNEL si sostiene che le cooperative di trasformazione sono da considerare controparti dei produttori agricoli, e questo mi lascia piuttosto perplesso. Mi sembra il caso di ricordare che in altri paesi, ad esempio nella Repubblica Federale Tedesca, le associazioni dei produttori hanno assunto in buona parte la forma cooperativa. In linea di principio quindi non ci sarebbero motivi d'incompatibilità e di conflittualità tra i due tipi di organizzazione. Ho voluto sollevare la questione perché penso che questi problemi vadano affrontati in modo aperto tra addetti ai lavori per individuare le aree di consenso e di conflitto e le possibili soluzioni.

A me pare che se si vogliono realizzare rapporti intersettoriali efficaci ed accrescere per questa via la capacità contrattuale dell'agricoltura, le associazioni dei produttori debbono avere la disponibilità del prodotto. e nell'ambito degli accordi interprofessionali stipulare dei contratti che ne siano la successione temporale e logica. Il contratto però non necessariamente viene sempre dopo l'accordo interprofessionale, anche perché ci sono dei contratti che possono essere stipulati al di fuori di esso, in particolare quelli che riguardano l'integrazione verticale, i quali tuttavia si richiamano a dei contratti tipo, e cioè a un quadro di riferimento sicuro che deve mettere i produttori in condizione di contrattare su basi di parità. Questo mi pare che dovrebbe essere un punto fermo. Alle associazioni non spetterà di programmare la produzione ma di regolamentare l'offerta. Esse intrattenendo rapporti commerciali per la cessione del prodotto diventano di fatto co-responsabili dell'equilibrio di mercato. Quando un prodotto non va intervengono misure di compensazione dei prezzi, ma è chiaro che questa non può essere alla lunga la soluzione. Se il fenomeno non è transitorio bisogna cambiare prodotto e cercare nuove vie.

Anche il problema dei criteri con i quali nella contrattazione vengono concordati i prezzi e gli oneri mi sembra meritare un'attenzione particolare. Non sono affatto sicuro che il criterio per la determinazione del prezzo debba essere necessariamente o esclusivamente il costo di produzione. La conoscenza dei costi di produzione è essenziale, prima ancora che per la contrattazione, per individuare

i prodotti e i processi produttivi più convenienti e in quanto tali più competitivi. Ci sono perciò tanti "modelli" o "schede" di costi quanti sono i prodotti, le condizioni ambientali, le tecniche produttive, le capacità imprenditoriali, le zone e le campagne di produzione, ecc. Sono conoscenze utili, ripeto, per i compiti che devono svolgere le associazioni dei produttori sia nell'orientare le scelte degli associati, sia per contrattare con conoscenza di causa.. Vedo però male automatismi tra costi di produzione e prezzo, dato che quest'ultimo deve necessariamente tener conto delle situazioni di mercato.

Tirando le somme mi sembra che si possa convenire sulla constatazione che la costruzione di un'economia contrattuale è una strada molto impegnativa per tutti e particolarmente in una situazione come quella italiana, caratterizzata dalla frammentazione produttiva e organizzativa nonché da tradizionali vincoli politici - per fortuna in via di lento superamento - che riguardano tutte le organizzazioni professionali. Di questa specificità dobbiamo tener conto perché non si può cancellare la nostra storia con un colpo di spugna. Tanto vale quindi fare i conti con la realtà e lavorare per l'unità senza prescindere dalle diversità delle situazioni reali, nella consapevolezza che, nonostante tutto, la strada dell'economia contrattuale è in un certo senso obbligata. La mia opinione è che la si debba percorrere per gradi, senza aspettare per muoversi che tutto sia definito alla perfezione. Soltanto attraverso l'esperienza, che in parte è già stata fatta ma soprattutto con quella che resta ancora da fare, si potrà arrivare anche nel nostro paese ad un moderno sistema di rapporti intersettoriali.

5 Fame e politica

5.1 Fame e Politica: Considerazioni sulla Conferenza Mondiale dell'Alimentazione

Rivista di Economia Agraria, anno XXIX, Fasc.4, 1974, pp .803-812

5.1.1 Implicazioni politiche della situazione alimentare

La Conferenza mondiale dell'alimentazione (Roma, 5-16 novembre 1974) è stata, dopo quella sull'ambiente (Stoccolma, 1972), quella sulle materie prime (Assemblea generale dell'ONU, primavera 1974) e quella sulla popolazione (Bucarest, 1974), la quarta assise mondiale ad affrontare, sul piano dell'analisi e della ricerca di soluzioni, il tema di fondo della nostra epoca: il conflitto tra la crescita della popolazione mondiale e la disponibilità e la distribuzione delle risorse per la sua sopravvivenza. La previsione di una popolazione mondiale quasi doppia dell'attuale verso la fine del secolo è ormai accettata come un dato di fatto: solo una drastica quanto improbabile riduzione dei tassi di natalità e gravi calamità (ivi incluse carestie) potrebbero infatti alterare il quadro finale atteso. Le opinioni, com'è noto, sono discordi invece per quanto riguarda la possibilità di dar luogo ad un rapido aumento della produzione di alimenti e di altri beni «essenziali» per la popolazione degli anni 2000 ed oltre, senza con questo esaurire le risorse del pianeta e distruggere le basi stesse della vita. Ed ancor più discordi sono le posizioni circa le cause del conflitto stesso, la valutazione della dimensione del problema, la indicazione delle soluzioni, politiche ed economiche, interne ed internazionali, in grado di attaccare il problema alle radici. Tuttavia, il conflitto tra popolazione e risorse non può più essere negato a nessun livello. Sia che si consideri il sottosviluppo, e quindi anche la penuria alimentare, come il prodotto dell'imperialismo e dello sfruttamento coloniale e neocoloniale da parte di un ristretto numero di paesi che sono riusciti a creare un alto tenore di vita per una frazione esigua della popolazione mondiale. Sia che si chiamino in causa i

regimi politici di molti paesi sottosviluppati che, in virtù di istituzioni oppressive o al meglio anacronistiche, perpetuano la disuguaglianza e la povertà ed impediscono la integrazione delle masse rurali nella vita economica e sociale. Sia che si neghi l'esistenza di un problema demografico attribuendo la scarsità di beni alla insufficiente utilizzazione delle conoscenze scientifiche e tecniche già disponibili o facilmente acquisibili e ritenendo che solo il progresso tecnologico possa liberare l'uomo dal bisogno. Sia che si biasimi, viceversa, l'incontrollato aumento delle nascite invocando programmi generalizzati di contenimento demografico. Sia che si privilegi, insomma, il momento politico o quello socio-religioso o quello scientifico-tecnico. Che al fondo il problema sia essenzialmente di natura politica è incontrovertibile; anzi esso appare sempre più come il risultato diretto del sistema di rapporti politici ed economici internazionali che si è venuto configurando dall'ultimo conflitto mondiale in poi. Gli avvenimenti recenti, dalla impennata dei paesi dell'OPEC alle iniziative in atto o probabili da parte dei paesi produttori di materie prime, ne sono una chiara conferma.

Il problema alimentare non è che un aspetto, anche se il più drammatico e urgente, del più vasto problema della ricerca di un nuovo ordine economico internazionale, la cui necessità è prepotentemente esplosa in conseguenza delle difficoltà generate prima dalla inflazione e ingigantite poi dalla rivoluzione avvenuta sui mercati mondiali delle fonti di energia e delle materie prime. La recente dichiarazione dell'Assemblea delle Nazioni Unite circa la fondazione di un «nuovo ordine economico» e la «Carta dei diritti e doveri economici delle nazioni», proposta dal Messico e approvata recentemente dallo stesso consesso, ne forniscono una autorevole testimonianza. Un nuovo ordine economico ed, almeno implicitamente, anche un nuovo equilibrio politico poiché tutto stimola a pensare che il vecchio equilibrio tra grandi blocchi e tra mondo sviluppato e quello in via di sviluppo non sopravvivrà al ciclone che la sua stessa iniquità ha contribuito a generare.

La Conferenza mondiale dell'alimentazione, pur centrata sulla ricerca di soluzioni, di breve, medio e lungo periodo alla crisi alimentare e sull'emergere del pericolo di un crescente divario fra fabbisogno e disponibilità di alimenti, è stata anche l'occasione per un esame, sia pure approssimativo, delle cause profonde del ciclone che ci si è abbattuto addosso e per portare alla luce le contraddizioni che gli avvenimenti dell'ultimo anno hanno sprigionato tra e nell'ambito dei vari blocchi, vecchi o nuovi che essi siano. I risultati immediati della Conferenza di Roma, su questo piano, appariranno senza dubbio modesti e certamente lo sono se rapportati alle aspettative che il lavoro preparatorio, breve ma intenso (la Conferenza è stata indetta nel dicembre 1973), avevano suscitato e se si considera che l'aggravarsi della penuria alimentare nelle regioni più colpite da andamenti climatici sfavorevoli nelle ultime annate è veramente, al di là di ogni metafora, questione di vita o di morte per decine o forse centinaia di milioni di persone.

Tuttavia, se sul piano etico il giudizio può essere severo, specie nei confronti dei paesi sviluppati, arroccati nella difesa dei loro privilegi e nella presunzione di possedere modelli di sviluppo e di consumo validi per tutti, su un piano politico il discorso deve essere per forza di cose più articolato. Esso non può prescindere dalla complessità della situazione presente, che vede, da un lato, e per la prima volta dopo tanti anni, i paesi del cosiddetto «gruppo B» (paesi aderenti all'OCSE) in una posizione di debolezza economica e politica e con un avvenire incerto; e vede dall'altro un vistoso rimescolamento di carte anche all'interno del «gruppo dei 77» (paesi non allineati): gruppo estremamente differenziato dove alla fortuna dei paesi petroliferi fa riscontro la situazione disastrosa dei paesi più colpiti che non hanno né materie prime o petrolio da esportare, né disponibilità alimentari sufficienti per poter pensare di continuare o accelerare, da soli, i loro processi di sviluppo.

La crisi alimentare, per cui la Conferenza di Roma è stata convocata è indubbiamente la più grave dei tempi moderni, ma non si può certo dire che la denuncia dello stato di sotto nutrizione e di malnutrizione di una vasta parte della popolazione mondiale rappresenti una novità. Senza risalire ai motivi per cui fu istituita la FAO, nell'ormai lontano 1945, ed alla documentazione prodotta da questa organizzazione verso la fine degli anni 40 sulla allarmante situazione alimentare di molti paesi, basterà ricordare la risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite (1954) per la creazione di una riserva alimentare mondiale e la campagna per la Libertà dalla Fame, lanciata dalla FAO, all'inizio degli anni '60 facendo leva soprattutto sulle organizzazioni non governative, per finanziare progetti di sviluppo agricolo e programmi nutrizionali. Sulla reale consistenza della penuria alimentare e dello stato di sotto nutrizione non mancarono però valutazioni discordanti e tentativi di minimizzazione specie nella seconda parte del decennio scorso, quando ad osservatori superficiali e parziali il problema parve avviato a soluzione grazie alla « rivoluzione verde », i cui effetti produttivi globali, in realtà gonfiati da una successione di annate favorevoli, lasciarono addirittura intravedere la formazione di eccedenze, anche in paesi, come l'India, tradizionalmente afflitti da carestie. I paesi sviluppati dotati di maggiori risorse agricole erano più preoccupati delle loro eccedenze di cereali, latte, prodotti caseari e zucchero che non della situazione di penuria nei paesi che non disponevano neanche di risorse finanziarie sufficienti per presentarsi come acquirenti su mercati mondiali depressi. Lo stesso Programma Alimentare Mondiale (istituito nel 1963) fu in realtà ispirato fondamentalmente dalla opportunità di smaltire le eccedenze, destinandole, almeno in parte, a scopi di sviluppo, ed eliminando così il pericolo di deprimere ulteriormente i corsi internazionali. Gli aiuti alimentari su base bilaterale degli Stati Uniti come di altri paesi occidentali obbedirono sostanzialmente alla stessa ragione con l'aggravante

di più palesi, ed a volte pesanti, condizionamenti politici di quelli effettuati attraverso organismi internazionali.

Il temuto pericolo di maggiori eccedenze in presenza di mercati mondiali depressi si tradusse, nei paesi maggiori produttori agricoli, in una graduale riduzione della superficie coltivata: ritiro di circa 25 milioni di ettari dalla produzione negli Stati Uniti, riduzione delle semine di cereali nel Canada e proposta di sottrarre circa 5 milioni di ettari alla produzione agricola nella CEE (Memorandum del 1968). Ma nel frattempo stavano prendendo slancio tre fenomeni che si rafforzavano a vicenda e che spingevano nel senso opposto: l'aumento della popolazione e dei redditi unitari e la sempre maggiore diffusione (a volte anche piuttosto rapida, com'è stato nel caso italiano) di modelli di consumo che privilegiavano la componente proteica di origine animale, basata su costosi processi di trasformazione dei cereali in carne. Modelli di consumo acriticamente accettati, come espressione generalizzata di più alti tenori di vita, nel mondo occidentale e sostanzialmente imposti, insieme con l'esportazione dei modelli di sviluppo e delle tecnologie, alla gran parte dei paesi in via di sviluppo, specie di quelli che hanno realizzato più rapidi processi di crescita economica. L'accento sui processi di industrializzazione e il conseguente incalzante fenomeno dell'inurbamento nel Terzo mondo hanno infatti grandemente stimolato la domanda di cereali per il consumo diretto e per la trasformazione in prodotti animali. Paesi tradizionali esportatori di cereali si sono trovati nel giro di pochi anni a dover importare questi beni o ricorrere all'aiuto alimentare. Per questo insieme di ragioni, a far precipitare la situazione, sono bastate due annate sfavorevoli (il 1971 ed ancor più il 1972) e gli acquisti massicci sul mercato americano da parte dell'Unione Sovietica, preoccupata di non far gravare la caduta della produzione sul tenore di vita interno. Entrambi hanno contribuito ad erodere le scorte mondiali (detenute in maggior parte dagli Stati Uniti) fino a livelli sconosciuti negli ultimi venti anni ed a scatenare un vertiginosa aumento dei prezzi. La modesta ripresa della produzione nel 1973 non ha modificato granché la situazione e le anomale vicende climatiche del 1974 (siccità nel Nord America, eccesso di precipitazioni nel subcontinente Indiano) hanno frustrato le speranze alimentate dal ritorno alla coltura di quasi tutte le superfici «in riserva» negli Stati Uniti e nel Canada e le attese di una sostanziale ripresa della produzione nei paesi dove le varietà ad alta resa e le nuove tecniche produttive sono state già introdotte su larga scala.

A complicare e ad aggravare la già grave situazione, alla caduta degli stocks di cereali e di alcuni altri beni importanti per l'alimentazione (soia ed altri semi oleosi, zucchero) si è aggiunta la scarsità di fertilizzanti chimici il cui aumento della domanda mondiale ha coinciso con una fase di recessione dell'industria produttrice. Anche se i costi di questi prodotti sono stati particolarmente influenzati dal forte rincaro delle materie prime (grezzo, gas, fosforiti) non

bisogna dimenticare che l'aumento dei corsi internazionali dei fertilizzanti ha preceduto la rivoluzione sul mercato del petrolio. La scarsità e l'alto prezzo, escludendo dal mercato dei fertilizzanti paesi con scarse risorse finanziarie e bilance dei pagamenti fortemente deficitarie, rendono quindi alquanto problematica a breve termine una rapida ripresa ed un nuovo slancio della produzione agricola proprio in quelle parti del mondo più afflitte dalla penuria alimentare.

La crisi alimentare è quindi particolarmente grave, sia a breve che a medio termine, e rivela la sua natura di problema politico non solo perché è un fatto che incide su un numero impressionante e crescente di individui, ma anche perché trova ora nell'aumentato potere politico dei «non allineati» una cassa di risonanza tale da impedire ogni tentativo di minimizzazione. E' significativa a questo riguardo l'ammissione degli Stati Uniti, nelle parole del Segretario di Stato Kissinger (discorso pronunciato nel giorno di apertura della Conferenza): «.non esistono eccedenze fin tanto che esiste un bisogno insoddisfatto. In questo senso non vi è mai stata alcuna eccedenza reale. Il problema è sorto per un fallimento collettivo nel trasferire eccedenze apparenti verso le aree deficitarie». Ma se gli Stati Uniti possono gettare sul piatto della bilancia la loro grande capacità produttiva, ora libera da restrizioni istituzionali e rafforzata da un sensibile incremento nell'ultimo anno degli investimenti nel settore agricolo; se hanno potuto raddrizzare la loro bilancia commerciale grazie anche ai maggiori ricavi delle esportazioni agricole; se insomma possono promettere alimenti e tecnologie purché qualcun altro (vedi paesi petroliferi) paghi; la situazione non è altrettanto favorevole per molti altri paesi del «gruppo B». Questa volta la crisi alimentare colpisce anche loro, in quanto aggrava la bilancia dei pagamenti e alimenta l'inflazione interna. La crisi appare oggi ancor più seria poiché tra la data di proposta di convocazione della Conferenza (settembre 1973, Conferenza di Algeri dei paesi non allineati e discorso di Kissinger alle Nazioni Unite) e lo svolgimento della stessa, il quadro internazionale si è ulteriormente aggravato (accelerazione della inflazione, crisi energetica, disordine monetario). I rivolgimenti prodotti, all’interno del mondo sviluppato, dalla decisione di una parte dei non allineati di giocare l'arma del petrolio, e seppure finora con minore successo, quella delle materie prime, hanno indubbiamente posto le premesse per la fondazione di un nuovo equilibrio ma non sembrano per ora sufficientemente decantati da favorire anche rapide soluzioni, su basi di solidarietà internazionale, al problema alimentare.

Per comprendere il significato delle varie fasi di preparazione e di svolgimento della Conferenza occorre tener conto di quello che è stato l'avvenimento principale del 1974: il massiccio trasferimento di risorse finanziarie a favore dei paesi dell'OPEC per effetto dell'aumento dei prezzi del grezzo: le stime più attendibili prevedono per il 1974 un volume di ricavi pari a 110 miliardi di dollari

con un risultante avanzo delle partite correnti (corrispondente grosso modo al volume di petrodollari) di almeno 60 miliardi. Com'è noto, a questo volume di risorse finanziarie guardano con particolare e comprensibile interesse i paesi sviluppati non solo per il finanziamento dell'*oil deficit*, ma anche per aumentare la capacità di acquisto dei paesi in via di sviluppo sui mercati dei beni d'investimento, dei manifatturati e non ultimo, specie nei casi di più grave penuria, degli alimenti. Si spiegano in questo quadro le esplicite, ripetute dichiarazioni degli Stati Uniti che, ben consapevoli del ruolo strategico degli alimenti nella presente situazione internazionale, tentano di spostare su un piano essenzialmente commerciale il loro contributo (alimenti, beni capitali e tecnologie) allo sviluppo del Terzo mondo, e rifiutano di sostenere da soli gli oneri connessi alla loro posizione di maggiori detentori, effettivi e potenziali, di scorte alimentari. Alla destinazione di una parte dei petrodollari verso scopi di sviluppo sono interessati ovviamente anche i paesi più bisognosi ed è evidente che i paesi dell'OPEC sanno di non potervisi sottrarre, anche se finora gli aiuti in tale direzione sono stati modesti ed in gran parte su un piano bilaterale. L'operazione peraltro ha implicazioni politiche rilevanti che investono in sostanza il futuro assetto politico ed economico mondiale ed i rapporti tra blocchi. Tenendo conto che non tutti i paesi del petrolio hanno interessi coincidenti circa il loro allineamento futuro, esiste il pericolo che il loro contributo finanziario a vantaggio dei paesi poveri finisca semplicemente per determinare, specie attraverso il potente meccanismo delle imprese transnazionali, una nuova forma di egemonia da parte del mondo sviluppato ed in particolare degli Stati Uniti sul mondo in via di sviluppo. E’ chiaro quindi che una parte di questi paesi esiti a partecipare, in forma consistente, al finanziamento multilaterale di iniziative di sviluppo in assenza di soddisfacenti garanzie che il potere decisionale sull’uso di questi fondi non sia assunto soltanto dai tradizionali organismi interazionali di finanziamento, saldamente controllati dai maggiori paesi sviluppati.

Anche se non sono sempre venute alla superficie, queste opzioni hanno indubbiamente svolto un ruolo importante nella fase di preparazione e di svolgimento della Conferenza. Ed è in questo quadro che deve essere vista la scelta, all’inizio del 1974, da parte delle Nazioni Unite del Segretario Generale della Conferenza nella persona dell’egiziano Sayed Marei, già Ministro della riforma agraria, segretario del partito unico ed ora speaker del Parlamento, che per la sua provenienza (paese arabo povero) e la sua posizione (ritenuta filo-americana) poteva rappresentare un ponte fra i vari interessi in gioco. In effetti Marei si è sforzato di svolgere una funzione mediatrice già durante le fasi preparatorie e pur presentando alla attenzione della Conferenza un insieme integrato di proposte atte a costituire le basi di una politica alimentare mondiale ha poi concentrato la propria attenzione sul problema degli investimenti, forzando, in un certo senso, la mano ai paesi petroliferi per la costituzione del fondo

interazionale per lo sviluppo agricolo. Ha invece lasciato cadere, prima ancora che iniziasse la conferenza, la proposta di una Autorità Mondiale dell'Alimentazione fortemente avversata dai principali paesi sviluppati, ripiegando su un Consiglio Mondiale che comunque impegnasse intomo al problema alimentare diverse agenzie delle Nazioni Unite e non soltanto la FAO.

Per il particolare momento storico in cui ha avuto luogo, la Conferenza non poteva non avere in sostanza un'accentuata caratterizzazione politica. Se gli ampi documenti di base predisposti dal Segretariato (uno di analisi della situazione alimentare mondiale ed uno di proposte) teoricamente si prestavano anche ad un approfondimento per singoli problemi in vista di programmi specifici e di preparazione di ulteriori incontri nelle sedi adatte (come per le questioni relative al commercio internazionale), mancavano però i presupposti politici perché il dibattito potesse assumere un tono prevalentemente tecnico. Gli effetti e le risonanze degli avvenimenti recenti sono infatti ancora troppo caldi perché, tra l'altro, possa dirsi esaurito il dibattito sulle responsabilità, antiche ed immediate, della presente situazione. Il dibattito sulle responsabilità e sul ruolo futuro dei principali protagonisti ha dunque largamente influenzato anche i lavori di questa Conferenza, sia attraverso i conflitti di interesse emersi nelle varie commissioni o nelle riunioni dei principali gruppi di paesi, sia attraverso gli incontri collaterali promossi dalle organizzazioni non governative e da gruppi informali. Sono stati soprattutto questi ultimi a far emergere in tutta la loro attuale importanza alcuni problemi di fondo che pervadono i rapporti tra paesi sviluppati e paesi in via di sviluppo: basterà citare il peso assunto dalle grandi compagnie transnazionali nella fornitura dei beni strumentali, nella trasformazione e nel commercio internazionale dei prodotti agricoli alimentari o le conseguenze socio-politiche della «rivoluzione verde».

Inoltre, va tenuto presente che il sistema procedurale tipico delle Nazioni Unite tende a frazionare i temi in discussione dando luogo ad una pioggia di risoluzioni finali che, nella ricerca di un vasto consenso, perdono via via di incisività. La loro traduzione in azioni dipenderà poi dal verificarsi, sia in sede nazionale che in sede internazionale, di circostanze favorevoli (coincidenza di interessi, disponibilità finanziarie). Le venti risoluzioni adottate, non senza un lungo e paziente lavoro di mediazione tra posizioni divergenti, dalla Conferenza di Roma, spaziano in effetti su un campo molto vasto che copre praticamente tutta la problematica dello sviluppo, dagli investimenti e dalle riforme necessarie per l'aumento della produzione alimentare, alle iniziative per la sicurezza alimentare mondiale fino alla stabilizzazione dei mercati interazionali. Esse chiamano in causa sia i governi nazionali, sia e soprattutto le organizzazioni specializzate delle Nazioni Unite, perché assumano, nel proprio ambito di competenza, una serie di iniziative nei campi più diversi, come la produzione e distribuzione di fertilizzanti e pesticidi, la ricerca, l'assistenza tecnica e la formazione professionale, l'inventario delle

risorse e il razionale uso delle risorse idriche, la valorizzazione del ruolo della donna nella produzione e nella nutrizione, la ricerca di un equilibrio tra popolazione e offerta di prodotti alimentari, la riduzione delle spese militari. Un resoconto dettagliato ed una valutazione puntuale di ciascuna risoluzione esulano ovviamente dai compiti di questa nota. Ci limiteremo pertanto a richiamare quelle che al momento attuale appaiono come le conclusioni di maggiore momento, mettendone in evidenza possibilità e limiti.

5.1.2 Principali conclusioni Conferenza

La strategia proposta alla Conferenza per attaccare alle radici il problema della fame nel mondo faceva perno su alcuni elementi, considerati come i pilastri di una politica alimentare mondiale: l'aumento della produzione agricola nei paesi in via di sviluppo; il miglioramento dei livelli nutrizionali anche attraverso più sistematici programmi di aiuti alimentari; un migliore sistema mondiale per la sicurezza alimentare. Le tre linee di attacco implicano non solo un accresciuto ruolo degli aiuti da parte dei paesi più ricchi ma soprattutto la messa a punto di appropriati programmi di sviluppo economico generale ed agricolo nei paesi interessati, con tutte le riforme d'ordine politico, economico e sociale capaci di mobilitare le risorse disponibili e di ridurre anziché aggravare gli squilibri interni. Visto in questa prospettiva, il risultato più interessante e più promettente è senza dubbio la risoluzione proposta dai maggiori produttori di petrolio, con l'adesione prima dell'Olanda e poi dei maggiori paesi sviluppati, di istituire un « Fondo interazionale per lo sviluppo agricolo », basato su contributi volontari da parte dei paesi partecipanti. Non essendo però stato trovato un accordo, nel corso della Conferenza, sulle modalità di gestione del fondo, né essendo stati precisati da parte di tutti i paesi donatori i loro rispettivi impegni, l'attivazione del fondo spetterà al Segretario Generale delle Nazioni Unite nel momento in cui esistano garanzie sufficienti che le risorse finanziarie sottoscritte conferiscono alle operazioni del Fondo una ragionevole prospettiva di continuità. L'obiettivo iniziale minimo è di raggiungere almeno un miliardo di dollari, pur essendo noto che tale somma, anche quando rappresenti, com'è auspicabile, un incremento netto rispetto alle altre fonti di finanziamento, non sarà adeguata alle necessità. Pertanto le difficoltà da superare non sono certo trascurabili. D'altra parte senza un fondo consistente la realizzazione delle politiche e programmi segnalati dalla Conferenza come indispensabili per rafforzare la capacità produttiva dei paesi del Terzo mondo e per raggiungere un accettabile livello di sicurezza alimentare rischia di saltare, con conseguenze politiche che al momento è difficile immaginare. Per queste ovvie ragioni è probabile che per iniziativa dello stesso Marei, che aspira a rendere il Fondo operante nella prima parte del 1975, le incertezze attuali possano essere presto eliminate.

Il secondo risultato è da individuarsi nella risoluzione di istituire un Consiglio Alimentare Mondiale con il compito principale di coordinare le attività delle diverse organizzazioni internazionali che operano in campo agricolo-alimentare. Il Consiglio, con membri nominati dal Consiglio Economico e Sociale ed eletti dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, dovrebbe esaminare periodicamente la situazione alimentare mondiale, vagliare ed integrare le proposte governative e delle organizzazioni interazionali sui vari aspetti della produzione agricola, della nutrizione, degli aiuti e della sicurezza alimentare. Al Consiglio, il cui segretariato sarà ubicato a Roma, faranno capo due comitati: uno sulla sicurezza alimentare mondiale, istituito in seno alla FAO ed uno sulle politiche e programmi di aiuto alimentare che sostituisce, ampliandone i compiti, il già funzionante comitato intergovernativo del Programma Alimentare Mondiale (PAM). Sono inoltre previsti legami, anche se abbastanza evanescenti, tra il Consiglio, il progettato Fondo internazionale di sviluppo agricolo e la Conferenza delle Nazioni Unite sul commercio e lo sviluppo, i cui risultati sono finora, dopo tre riunioni internazionali, piuttosto deludenti. L'istituzione del Consiglio Alimentare Mondiale è già stata approvata dalla Assemblea delle Nazioni Unite e restano solo da precisare l'esatta collocazione del segretariato (rapporti con la FAO) e la sua dimensione. In sostanza è prevalso il criterio di non dar vita ad una nuova organizzazione ma di rafforzare quelle esistenti in un quadro di coordinamento che mira a conferire loro maggiore incisività di fronte ai gravi ed urgenti problemi da affrontare. Tuttavia al riguardo devono essere ricordate anche le perplessità, non certo senza fondamento, di coloro che, sulla base delle scarse capacità di coordinamento dell'ECOSOC, dubitano che un Consiglio, quale quello proposto dalla Conferenza, privo di effettive capacità decisionali, possa adempiere con efficacia e tempestività alle funzioni cui è teoricamente chiamato. Il dubbio, al fondo, investe la capacità operativa delle Nazioni Unite, nelle sue ormai troppe articolazioni per agenzie specializzate, ciascuna con propri organi decisionali, afflitte da degenerazioni burocratiche, processi informativi complicati e conflitti di competenza che portano a duplicazione di sforzi e in ultima analisi ne diminuiscono l'efficacia complessiva.

In quanto collegati al Consiglio Alimentare Mondiale, nel cui ambito di competenza ricadono, vanno poi segnalati due altri importanti risultati della Conferenza di Roma: in primo luogo, l'approvazione e quindi il sostegno dato all'iniziativa presa in sede FAO per un «Impegno interazionale sulla sicurezza alimentare mondiale» che mira a costituire un sistema coordinato di stocks nazionali di cereali integrato da un servizio di informazione globale e di allarme sulla situazione e sulle prospettive dei raccolti e sull'emergenza di penurie alimentari; in secondo luogo, l'impegno a provvedere ed a finanziare, su una base continuativa di tre anni, un volume annuo di aiuti alimentari consistente in 10 milioni di tonnellate di cereali e di altri eventuali beni alimentari al fine di

facilitare l'avvio dei programmi di sviluppo agricolo. Sul primo impegno non sono mancate riserve in ordine alla possibilità di sfruttamento, a fini speculativi, del progettato sistema di informazioni da parte delle imprese transnazionali (ormai largamente presenti anche all'interno delle agenzie specializzate dell'ONU) e delle grandi imprese oligopolistiche che controllano il commercio internazionale dei cereali; il che rende precaria in partenza l'aspirazione ad una copertura globale, estesa cioè a tutti i paesi (compresi URSS e Cina). Incoraggianti sono viceversa le prospettive di raggiungere l'obiettivo dei 10 milioni di tonnellate di cereali, stante la reazione positiva dei principali paesi produttori (CEE compresa).

Quanto al problema dei bisogni più urgenti e cioè della saldatura, fino ai prossimi raccolti, della penuria alimentare nelle aree più deficitarie, valutata in un primo tempo a 8-12 milioni di tonnellate di cereali e successivamente ridimensionata a 7-8 milioni di tonnellate, la Conferenza ha in un certo senso passato la mano all'iniziativa collaterale del Direttore Generale della FAO per una riunione separata dei grandi produttori e dei principali paesi importatori. Sembrava in un primo tempo che solo sospendendo le vendite sui canali commerciali sarebbe stato possibile mettere insieme il quantitativo di cereali ritenuto necessario. Dalla seconda riunione svoltasi a Roma presso la FAO il 29 novembre è emerso invece che le disponibilità sono sufficienti sia per far fronte ai bisogni più urgenti dei paesi colpiti da carestia, sia per soddisfare le esigenze commerciali, anche se è rimasto parzialmente insoluto il problema del finanziamento degli aiuti di emergenza, poiché gli Stati Uniti insistono per una sostanziale partecipazione dei paesi petroliferi. Ulteriori sviluppi sono comunque da attendersi a breve termine.

Certamente deludente, sul piano immediato, sono stati i risultati della Conferenza per quanto riguarda il commercio interazionale dei prodotti agricoli, un argomento quanto mai controverso su cui si confrontano da tempo, senza apprezzabili progressi, le posizioni dei paesi sviluppati e di quelli in via di sviluppo. Nonostante che i profondi mutamenti intervenuti negli ultimi due anni sui mercati mondiali delle materie prime e dei prodotti agricoli, abbiano dato nuovo impulso alla necessità di accordi internazionali per singoli prodotti o gruppi di beni, le posizioni emerse alla Conferenza hanno riproposto ancora gli schieramenti e gli approcci tradizionali. La Conferenza ha riconosciuto la stretta interdipendenza tra commercio internazionale e problema alimentare, ha preso atto delle aspirazioni dei paesi emergenti alla liberalizzazione del commercio per i loro prodotti, con garanzia di flussi più stabili e prezzi equi, legati ai prezzi dei beni strumentali di importazione, ma la risoluzione finale in argomento, frutto di un laborioso compromesso, sostanzialmente ha rimandato la ricerca di soluzioni operative alle istituzioni tradizionali, GATT e UNCTAD. Certo il problema dello scambio dei prodotti agricoli non può essere isolato da quello degli altri beni, specie in un momento in cui gran parte dei paesi, ricchi e poveri, sono costretti a

ricercare l'equilibrio delle loro bilance dei pagamenti e vari elementi spingono in direzione di un diverso quadro di divisione interazionale del lavoro e di specializzazione produttiva . Di questo processo di adattamento, non realizzabile certo in tempi brevi, due sembrano essere i problemi che impegneranno maggiormente governi ed organizzazioni internazionali nel prossimo futuro: in primo luogo, la indicizzazione dei prezzi, richiesta del resto con forza anche dai paesi dell'OPEC, come strumento di difesa e possibilmente come freno al sempre più rapido processo inflazionistico; in secondo luogo, l'avvio di una revisione profonda, specie nei paesi sviluppati, delle politiche agrarie nazionali e regionali, in vista del raggiungimento di obiettivi molteplici ed in parte contrastanti (tra gli altri, la sicurezza alimentare interna, gli aiuti alimentari ai paesi in via di sviluppo, l'equilibrio dei conti con l'estero). Se i termini della questione si vanno chiarendo, gli sbocchi sono peraltro ancora molto incerti.

Concludendo, la Conferenza di Roma ha portato alla ribalta mondiale la gravità della situazione alimentare, ha avviato alcune importanti iniziative, ma non è andata al di là della segnalazione di problemi e della necessità di fare qualcosa, laddove le posizioni erano troppo divergenti. Questo giudizio trova riscontro nelle prudenti parole conclusive del Presidente Medici: «Abbiamo abbozzato il principio di una politica alimentare mondiale. Ma dobbiamo essere consapevoli che siamo solo agli inizi». In effetti il cammino da percorrere è ancora lungo anche se, a differenza di quanto è avvenuto in passato, dovrà con ogni probabilità essere percorso in tempi relativamente brevi. I rapporti tra paesi « ricchi » e paesi « poveri » sono giunti ad una svolta cruciale, perciò i problemi dibattuti ma non risolti dalla Conferenza restano prepotentemente sul tappeto, legati come sono ad altre vicende niente affatto concluse. Ovviamente questi problemi toccano da vicino la CEE e quindi anche il nostro paese. Prendere atto che, a 17 anni dal Trattato di Roma e a oltre 10 anni dall'avvio della politica agricola comune, le condizioni generali sono profondamente mutate e ricercare con senso di responsabilità ed urgenza nuove soluzioni è un compito cui non è più concesso sfuggire.

5.2 L'agricoltura nella politica economico-sociale della Comunità Economica Europea

Relazione al Convegno di studio della SIDEA, Bari 1974; pubblicata in *Rivista di Economia Agraria*, anno XXIX, Fasc.2, 1974

5.2.1 Introduzione

In sostituzione di quello ufficiale, che mi era stato affidato e che è stato annunciato, forse un titolo più fantasioso come «l'agricoltura nell'avventura

europea» meglio rifletterebbe il contenuto di questa relazione. In effetti, la relazione tocca anche argomenti di politica generale e fa largo posto al ruolo di una almeno delle istituzioni comunitarie, la Commissione. Ma, riflettendoci, mi sono accorto che anche il secondo titolo, come il primo del resto, avrebbe dato solo l'impressione di una buona dose di presunzione. Mi è sembrato più opportuno perciò, in alternativa alla ricerca di un titolo veritiero, di premettere alcune considerazioni critiche sulle insufficienze della relazione, e per il contenuto e per la forma.

La problematica che il titolo implica e che in parte la relazione affronta è molto vasta: sono problemi che, sia pure nei modi più diversi, abbiamo vissuto e viviamo e su cui esiste ormai una letteratura molto ricca anche se quella strettamente economico-agraria non è sempre approfondita come uno vorrebbe, senza contare che una buona parte, per difetto di conoscenze linguistiche, resta praticamente sconosciuta.

Ma anche solo a leggere ciò che è accessibile, a tentare di assimilarlo e rielaborarlo, cercando di sistemare idee altrui e proprie in una relazione di sintesi che voglia, se non dare una risposta definitiva, almeno porre i problemi in un certo ordine logico, ce da perdersi. A questo pericolo credo proprio di non essere sfuggito. Ho dovuto fare ovviamente molte scelte più o meno consapevoli. Per incominciare non c'è documentazione statistica né il ricorso a metodi formali di analisi.

Il periodo esaminato è ampio ed i temi toccati sono molti, ma nello stesso tempo la trattazione è concentrata solo su alcuni momenti della vicenda comunitaria. Ho dato, per esempio, molto spazio al primo periodo della politica agricola comune nella convinzione che per capire meglio i problemi attuali fosse anzitutto opportuno riflettere sull'impostazione di partenza. I rapporti tra agricoltura ed altri settori e tra politiche settoriali sono non di rado appena delineati.

Manca una puntualizzazione dei termini attuali della questione agricola, che pure era originariamente nei miei programmi. Vi è più che altro una riflessione sulla storia recente, che, nel momento attuale di ripensamento di tutta l'esperienza comunitaria, può forse valere come base per un inquadramento più corretto, cioè meno settoriale, delle prospettive future.

Ma poiché questo non è un convegno per l'elaborazione della politica agricola futura, ma un incontro di studio che si propone di portare un contributo alla interpretazione della realtà, forse anche una relazione incompleta come la presente può essere utile al nostro dibattito ed al proseguimento ed intensificazione delle ricerche in questo campo. Confido dunque in un severo vaglio critico.

5.2.2 Il quadro iniziale di riferimento

5.2.2.1 I precedenti del trattato di Roma

E' forse opportuno ricordare, per l'economia del nostro discorso, che il Trattato di Roma del 1957, istitutivo della Comunità economica europea dei Sei paesi, fu in realtà la conclusione di un lungo periodo di dichiarazioni di intenzioni, di progetti, di conferenze e riunioni sia a livello intergovernativo che a livello professionale. Ed è interessante anche ricordare che la prima proposta di un'organizzazione europea dei mercati agricoli risale alla 4a Assemblea della FIPA (Svezia, 1950), allorché rappresentanti francesi e tedeschi firmarono una dichiarazione in favore di un mercato comune agricolo tra i loro due paesi (Oury 1959). L'idea fu ripresa nell'ambito del Consiglio d'Europa, completata da un progetto francese per una «Comunità europea per l'agricoltura» (simile alla CECA o «Pool del carbone e dell'acciaio» donde il nome di «Pool verde»), ridiscussa in una Conferenza europea per l'organizzazione dei mercati agricoli (Parigi, 1953-1954), a cui parteciparono prima 15 e poi 17 paesi, travasata nell'OECE dove ogni anno, a partire dal 1955, un comitato ministeriale dell'agricoltura e dell'alimentazione si riuniva per procedere ad un confronto delle politiche agrarie nazionali ed all'esame delle misure da proporre ai paesi partecipanti. Nel 1955 la conferenza di Messina dei ministri degli affari esteri dei Sei Stati membri della CECA rompeva ogni indugio adottando una risoluzione a favore della costruzione di un « Europa unita mediante lo sviluppo di istituzioni comuni, la fusione progressiva delle economie nazionali, la creazione di un mercato comune e l'armonizzazione progressiva delle loro politiche sociali» (Ducci, Olivi 1970). La conferenza mise inoltre in piedi un comitato permanente di esperti per la prosecuzione dello studio dei problemi posti, al fine di elaborare un progetto di trattato. Era il primo passo per la costruzione della Piccola Europa dopo il fallimento del progetto di una «Comunità europea di difesa» e l'implicito riconoscimento della irrealizzabilità del «Pool verde» fra i 17 paesi, così diversi nella struttura economica e forse ancor più nei rapporti politici e commerciali. Sorgeva peraltro un problema spinoso: doveva l'agricoltura far parte integrante dell'istituendo mercato comune, da costruirsi per tappe e basato sulla libera circolazione delle merci, dei capitali, della manodopera? Durante la preparazione dei rapporti preliminari al Trattato l'applicazione all'agricoltura del regime generale previsto per tutte le merci fu per qualche tempo materia controversa, finché prevalse il criterio di estendere il mercato comune all'agricoltura ed al commercio dei prodotti agricoli ma con un regime particolare, almeno per la gran parte dei prodotti, che si allontana sensibilmente dalla concezione liberale tipica del Trattato di Roma.

Prima di richiamare le finalità generali del Trattato e le disposizioni particolari per l'agricoltura, mi sembra utile ricordare le ragioni che possono avere influito, sia pure con peso diverso, sulle decisioni di allora, ed aver pertanto impresso alla realizzazione del mercato comune agricolo i caratteri che oggi ben conosciamo.

5.2.2.2 La situazione agricola mondiale e le motivazioni di un mercato comune agricolo

Comincerò con il ricordare che la situazione agricola mondiale di quel periodo era dominata dalla esistenza di notevoli eccedenze USA che premevano sui mercati europei, deprimendone temporaneamente i corsi e destando quindi preoccupazione ed allarme tra i produttori agricoli europei e le loro organizzazioni professionali. D'altra parte, i paesi europei avevano da poco riguadagnato il livello produttivo del periodo prebellico, erano in gran parte (ad eccezione dell'Olanda e dell'Italia) importatori netti di derrate agricole, ed in un clima di «guerra fredda» era anche comprensibile che i rispettivi governi si preoccupassero di realizzare un più alto grado di autosufficienza alimentare. Fatte le debite proporzioni, la motivazione politica del Pool dell'acciaio poteva dunque valere anche per il Pool verde della Piccola Europa. Questo insieme di considerazioni giustificava quindi un atteggiamento di difesa dell'agricoltura europea nei confronti della concorrenza anormale o sleale che poteva venire da oltre Atlantico e alimentava l'aspirazione ad intensificare gli scambi tra paesi europei, a quel tempo relativamente poco importanti.

Le differenze nella produttività media tra addetti all'agricoltura e all'industria erano allora molto accentuate e, nonostante l'esodo, gli incrementi annui di produttività erano del tutto insufficienti a colmare il forte divario nei livelli dei redditi unitari e delle condizioni di vita delle popolazioni agricole rispetto alle altre categorie sociali. Di ciò erano ovviamente consapevoli le organizzazioni professionali le quali sempre più insistentemente andavano richiedendo, analogamente a quanto era avvenuto negli Stati Uniti, un trattamento paritario rispetto alle altre categorie orientando in tal senso le legislazioni e i programmi nazionali. La prospettiva di una progressiva liberazione del commercio dei prodotti agricoli a vantaggio dei grandi paesi produttori non poteva certo essere vista con favore. E preoccupava inoltre le organizzazioni agricole il fatto che al primo posto tra le finalità del progettato Pool verde figurasse «la produzione di derrate agricole ed alimentari al più basso prezzo possibile», che mal si conciliava, specie in quei tempi, con l'altro obiettivo di assicurare un livello di vita «sufficiente» alla popolazione agricola[98]. Certo gli altri settori, e specie quello

[98] Durante i lavori preparatori per la stesura del Trattato l'obiettivo prezzi ragionevoli faceva tutt'uno con l'obiettivo di garantire la sicurezza degli approvvigionamenti. In sostanza si voleva che la sicurezza fosse sì garantita, ma a prezzi ragionevoli.

industriale, teoricamente erano interessati ad una politica di bassi prezzi al consumo per i prodotti agricoli, in vista di mantenere od accrescere la loro competitività sul mercato internazionale, ma di fatto l'unico paese, la Repubblica Federale Tedesca, che tra il 1951 ed il 1957 aveva realizzato un fortissimo aumento delle esportazioni industriali era anche quello che aveva fissato i propri prezzi interni alla produzione per i beni agricoli al livello più alto e se opponeva resistenze era semmai perché con un mercato unico avrebbe dovuto abbassarli. A maggior ragione, quindi, la preoccupazione di produrre a costi bassi i beni agricoli non poteva avere un forte peso negli altri paesi dove non solo erano più bassi i prezzi alla produzione, ma anche i salari[99].

Questo insieme di considerazioni conduce necessariamente a sottolineare l'aspetto più propriamente politico della questione: il ruolo elettorale svolto negli anni '50 dai produttori agricoli e loro familiari ai fini della stabilità politica e del mantenimento del potere da parte dei maggiori partiti di governo. La popolazione attiva agricola verso la metà degli anni cinquanta era nella media dei sei paesi ancora superiore al 26% della popolazione attiva to-tale (circa il 33% in Italia), ma il peso elettorale era certamente maggiore anche per le particolarità dei sistemi elettorali che tendono a favorire le zone meno densamente popolate e quindi quelle rurali. La struttura sociale della popolazione agricola era nettamente dominata da lavoratori indipendenti e loro coadiuvanti - solo l'Italia aveva un numero elevato di lavoratori salariati, di mezzadri e coloni - e il voto dei contadini era stato per gran parte mobilitato dai maggiori partiti cattolici o cristiani attraverso l'affiliazione ad organizzazioni in prevalenza di tipo confessionale (Lindberg 1963 Anche se il grado di partecipazione alla vita politica da parte di queste classi era modesto quando non inesistente, tanto da essere state largamente strumentalizzate, sul livello dei prezzi si dimostravano però particolarmente sensibili restringendo così i margini di manovra dei governi. Di questo si resero conto i produttori di maggiori dimensioni che fecero leva sul pericolo che un mercato comune agricolo rientrante nel regime generale, impostato su una riduzione automatica e progressiva dei dazi doganali, avrebbe rappresentato per la *pay-sannerie*.

Vi è infine da puntualizzare che come conseguenza delle condizioni e ragioni fin qui esposte i vari paesi avevano da tempo elaborato e messo in atto politiche agricole nazionali che pur avendo molti punti in contatto nell'impostazione generale (organizzazioni di mercato, garanzia dei prezzi, controllo delle

[99] Sembra anche plausibile che l'interesse per il contenimento del costo dell'alimentazione (di cui del resto i prezzi alla produzione sono soltanto una componente) risultasse sensibilmente attenuato dalle prospettive per il settore industriale, di maggiori vendite di beni di investimento e di consumo alle imprese ed alle famiglie agricole beneficiarie di un sistema di prezzi agricoli elevati. In sostanza, anche per il motivo politico illustrato di seguito, nel dilemma tra basso costo dell'alimentazione ed «agricoltura prospera», la bilancia di allora pendeva a favore della seconda alternativa.

importazioni, interventi strutturali, aiuti agli investimenti, contributi alla produzione, agevolazioni fiscali, assistenza tecnica) differivano sensibilmente tra di loro proprio per gli aspetti quantitativi (livello dei prezzi e degli aiuti), istituzionali e regolamentari od amministrativi (Barbero 1968, CEE 1959), E' chiaro quindi che questo sistema di agricolture nazionali così fortemente protette e regolamentate avrebbe presentato notevoli resistenze alla trasformazione in un sistema europeo coerente con gli obiettivi generali di un mercato comune ispirato ad ideali di concorrenzialità. In realtà, nell'incertezza sulla strada da scegliere il Trattato parlerà genericamente di «organizzazione comune di mercato» lasciando la porta aperta su un ventaglio di soluzioni tra loro radicalmente diverse. Solo le decisioni dei primi anni riveleranno una decisa preferenza per forme «europee» di organizzazione in sostituzione di quelle nazionali.

Questi rapidi riferimenti alla situazione ed alle motivazioni del periodo immediatamente precedente il Trattato di Roma non pretendono ovviamente di fornire un'analisi storica puntuale ed esauriente di quegli anni; è anzi probabile che essi siano molto parziali. Il loro scopo, tuttavia, è essenzialmente quello di suggerire che in gran parte le realizzazioni come le incertezze degli anni sessanta fino a quelle odierne, hanno la loro radice nel modo in cui le classi dirigenti del tempo percepirono i problemi e ritennero di codificarne, con il Trattato di Roma, le basi per la loro soluzione.

Sembra pertanto giunto il momento di esaminare più da vicino l'impostazione del Trattato, per quanto riguarda sia le finalità generali ed agricole sia la strumentazione prevista, così come di fare un rapido cenno alle motivazioni ed alla strategia del movimento politico europeista che vide nella realizzazione della comunità economica uno strumento forse decisivo per portare avanti anche la unione politica.

5.2.2.3 Finalità generali del trattato di Roma

Le finalità della Comunità economica europea sono enunciate nell'art. 2 del Trattato (CEE 1962) «La Comunità ha il compito di pro-muovere, mediante l'instaurazione di un mercato comune e il graduale ravvicinamento delle politiche economiche degli Stati membri, uno sviluppo armonioso delle attività economiche nell'insieme della Comunità, un'espansione continua ed equilibrata, una stabilità accresciuta, un miglioramento sempre più rapido del tenore di vita e più strette relazioni fra gli Stati che ad essa partecipano». Le azioni da intraprendere per il raggiungimento di questi fini sono precisate nell'art. 3: esse contemplano l'abolizione dei dazi doganali, delle restrizioni quantitative alla circolazione delle merci e l'adozione di una tariffa doganale comune; l'eliminazione degli ostacoli alla libera circolazione delle persone, dei servizi e dei capitali; l'instaurazione di una politica comune nel settore dell'agricoltura, dei trasporti e per il commercio

con gli Stati terzi; l'applicazione di procedure per il coordinamento delle politiche economiche e delle bilance dei pagamenti; la garanzia nelle condizioni di concorrenza; l'istituzione di un Fondo sociale europeo e di una Banca europea degli investimenti; l'associazione dei paesi e territori d'oltre mare.

E' facile rendersi conto dall'esame dell'art. 3 e dal contesto del resto del Trattato che la preoccupazione maggiore degli estensori era rivolta all'apertura delle frontiere fra i paesi membri e di questi con i territori associati, onde consentire un forte aumento degli scambi di merci e del movimento di capitali, il cui mercato era caratterizzato allora da una chiusura quasi totale, e di conseguire per questa via una crescita sostenuta e continua. Era un'ottica prettamente neoliberista che si può spiegare anche come reazione al lungo periodo di politica economica dirigista ed autarchica iniziatosi negli anni della grande depressione e protrattosi fino al secondo dopoguerra[100]. La grande fiducia nell'effetto benefico di un libero spiegarsi delle forze di mercato, cui poteva farsi risalire l'espansione economica degli anni cinquanta, era tale che i maggiori sforzi dovevano essere diretti a ricreare il più possibile condizioni concorrenziali o a salvaguardare quelle esistenti. Quindi armonizzazione delle legislazioni nazionali in materia fiscale e sociale, eliminazione o comunque riduzione di aiuti, sussidi ed altri interventi capaci di falsare la concorrenza, politica comune nei trasporti, equilibrio della bilancia dei pagamenti. Un mercato aperto e concorrenziale, stimolando il movimento di merci, capitali e persone avrebbe dovuto determinare, sia con l'ampliamento degli sbocchi che con un effetto di specializzazione, una maggiore efficienza nell'impiego delle risorse, ed aumentare il volume di risorse disponibili, il livello dei redditi unitari ed il tenore di vita. Se vi erano problemi di riconversione, come l'esperienza della CECA insegnava, il Fondo sociale europeo avrebbe facilitato gli opportuni adattamenti.

Il Trattato specifica con grande dettaglio i tempi e le modalità per realizzare l'unione doganale - e ciò negli anni successivi costituirà, insieme ad altre condizioni favorevoli, un punto su cui farà leva la Commissione per spingere i paesi a marciare spediti, - e si dilunga sulle norme per la libera circolazione delle persone, servizi e capitali così come sulle regole di concorrenza, ma è piuttosto laconico sulle misure per il ravvicinamento delle politiche economiche, nell'ambito delle quali le parti relative alla bilancia dei pagamenti ed alla politica commerciale verso i paesi terzi hanno comunque il posto principale. Non vi sono accenni ad altre politiche settoriali al di fuori dell'agricoltura e dei trasporti, che sono ovviamente essenziali per il movimento delle merci. La nozione di politica regionale non figura nel Trattato se si escludono i riferimenti all'incompatibilità dei regimi nazionali di aiuto a determinate aree, ed alle imprese che intendono

[100] L'ostentata fiducia nelle forze di mercato e nella libera iniziativa suonava, nel dominante clima di guerra fredda, anche come una sfida al modello sovietico che se aveva portato il paese al livello di potenza mondiale aveva però compresso fortemente il livello di benesseri materiale della popolazione.

insediarsi in tali aree, con i prìncipi generali del mercato comune ed in particolare con il principio della parità di opportunità per tutti gli operatori.

5.2.2.4 Finalità della politica agricola comune

Il titolo II del Trattato è dedicato all'agricoltura. Ne richiameremo solo gli aspetti salienti. L'art. 38 specifica che il «funzionamento e lo sviluppo del mercato comune per i prodotti agricoli devono essere accompagnati dall'instaurazione di una politica agricola comune» le cui finalità, elencate all'art. 39 insieme con alcuni criteri generali di elaborazione della politica, sono: incrementare la produttività, assicurare di conseguenza un tenore di vita equo alla popolazione agricola, stabilizzare i mercati, garantire la sicurezza degli approvvigionamenti e prezzi ragionevoli nelle consegne ai consumatori. Su questo articolo conviene soffermarci perché esso costituisce pur sempre il punto di riferimento per ogni eventuale proposta di modifica della politica agricola comune. Nel primo obiettivo è implicito un concetto di produttività globale, inteso come rapporto tra variazioni reali di prodotto e variazioni reali dell'insieme delle risorse. Ciò significa che un aumento di produttività non implica necessariamente un aumento, o quanto meno un forte aumento, del prodotto in termini reali, se contemporaneamente il volume globale delle risorse impiegate nel settore diminuisce. Al contrario, se la diminuzione del lavoro, ad esempio, è più che compensata dallo aumento dell'impiego di capitali, è ovvio che un incremento di produttività si avrà soltanto in presenza di un forte incremento del prodotto complessivo. E' attraverso il progresso tecnico, nelle varie forme in cui si manifesta (miglioramento qualitativo dei fattori, adozione di migliori tecniche produttive e di gestione), e la razionalizzazione della produzione (da intendersi probabilmente come tendenza alla localizzazione ottimale delle attività oltre che come trasferimenti interaziendali di risorse) che si possono realizzare sensibili incrementi di produttività i quali dovrebbero provocare un aumento dei redditi dei lavoratori agricoli, e quindi assicurare un equo tenore di vita alla popolazione agricola. La conclusione del discorso appare un po' forzata (il tenore di vita tra l'altro non dipende soltanto dai redditi agricoli) e regge solo perché gli obiettivi sono alquanto indeterminati, ma una conclusione certa sembra derivabile da un esame congiunto dei primi due obiettivi (Barbero 1968 e 1970). E' un discorso di politica economica che stabilisce una stretta relazione tra variazione di produttività e miglioramento dei redditi. Il comma secondo dello stesso art. 39 introduce un certo temperamento di questa visione laddove prescrive che nella elaborazione della politica agraria comune si deve considerare «il carattere particolare dell'attività agricola che deriva dalla struttura sociale della agricoltura e dalle disparità strutturali e naturali fra le diverse regioni agricole», considerazione che sembra costituire un appiglio per la politica delle strutture e

forse anche per una politica selettiva di sostegno dei redditi (ma ciò contrasta con quanto vedremo in seguito). Lo stesso comma peraltro aggiunge che si deve tener presente anche che «l'agricoltura costituisce un settore intimamente legato all'insieme dell'economia», che va probabilmente interpretato come un richiamo alla necessità che le soluzioni studiate per l'agricoltura non siano avulse dal quadro generale, cioè che la politica agraria sia coerente con le politiche economiche «ravvicinate» dei paesi membri[101].

Delle possibili interpretazioni dell'obiettivo «stabilizzazione dei mercati» (cioè stabilizzazione dei prezzi, stabilizzazione del flusso dei prodotti immessi sul mercato per evitare squilibri di breve periodo, equilibrio di lungo periodo tra domanda ed offerta) è noto che l'accento è stato posto soprattutto sulla stabilizzazione dei prezzi, il che in un certo senso può dirsi conforme allo spirito del Trattato dato che nei documenti preparatori si parlava in realtà di stabilizzare i prezzi, la loro instabilità essendo generalmente, e non senza ragione, considerata un male da evitare o comunque da attenuare. Tuttavia la stabilizzazione dei prezzi ha ovvie conseguenze sulle risposte dei produttori e pertanto ne risulta una stretta correlazione con l'obiettivo successivo: «la sicurezza degli approvvigionamenti». E' questo un obiettivo più che legittimo per ogni paese e certo anche per la Comunità nel suo insieme, ma non significa che esso debba essere perseguito necessariamente con l'autosufficienza in tutti i settori produttivi. La sicurezza desiderata oltre che dalla produzione interna e da tuia appropriata politica di scorte può essere garantita con accordi internazionali o, nell'anticipazione di conflitti e blocchi commerciali, con appropriate strategie di emergenza (Folkesson 1970) Politica comunitaria delle scorte e strategia comune di emergenza non sembra peraltro che siano state prese in considerazione dagli estensori del Trattato né successivamente dagli organi comunitari ed al riguardo sono forse pertinenti almeno due ordini di spiegazioni. La prima è da ricercarsi nel fatto che il Trattato è nato, e la Comunità è stata chiamata ad operare, in un periodo di abbondanza di prodotti agricoli, non in un clima di penuria. L'esistenza di eccedenze europee spingeva piuttosto, non senza aspri contrasti tra paesi, a sostituire importazioni con vendite intracomunitarie, donde l'impostazione sostanzialmente protettiva della costruzione comunitaria in campo agricolo. La seconda spiegazione risiede nel fatto che una politica comune di emergenza è necessariamente il riflesso di un atteggiamento comune nel settore della politica estera, il che a sua volta presuppone un alto grado di integrazione politica. Ma questa era una speranza ed un voto, in sostanza un obiettivo di lungo periodo che solo progressi considerevoli in campo economico e sociale ed il consolidamento delle istituzioni

[101] Questa è almeno l'interpretazione data da S. Mansholt nel suo discorso alla Conferenza di Stresa del 1958 (CEE 1959).

soprannazionali avrebbero forse reso possibile, non certo un dato acquisito all'epoca del Trattato.

La fiducia nella capacità di un'appropriata organizzazione dei mercati agricoli di risolvere gli squilibri del settore, almeno nel senso di agire come motore principale, viene ribadita all'art. 40 in base al quale si deve creare un'organizzazione comune dei mercati in vista del raggiungimento delle finalità della politica agricola comune.

Anche questa scelta scaturì al termine di lunghe discussioni, poiché alcuni avrebbero voluto che tale organizzazione avesse soltanto un carattere sussidiario e non obbligatorio. Scelta quest'ultima strada però il Trattato, come ho già ricordato, indicò soltanto le tre forme estreme che a seconda dei prodotti l'organizzazione comune avrebbe potuto assumere:

a) regole comuni in materia di concorrenza;

b) coordinamento obbligatorio delle diverse organizzazioni nazionali di mercato;

c) organizzazione europea del mercato.

Nell'articolo furono però inserite due importanti specificazioni. La prima prescrive che l'organizzazione comune di mercato deve escludere qualsiasi discriminazione tra produttori e consumatori - il che rappresenta un passo indietro rispetto, ad esempio, all'organizzazione francese per il grano che prevedeva variazioni di prezzo in funzione della dimensione delle imprese; la seconda precisa che un'eventuale politica comune dei prezzi deve essere basata su criteri comuni e su metodi di calcolo uniformi. La legittimazione del sistema dei prezzi unici, adottato poi dalla Comunità, sembrerebbe dunque derivare da questo comma che lo contempla però solo implicitamente come una delle possibilità; che si tratti soltanto di una possibilità implicita sembra fuor di dubbio (Olmi 1966, Rossi Doria 1968). Infatti una politica comune dei prezzi non significa necessariamente che si debba arrivare a prezzi unici, né a questo risultato conduce l'adozione di criteri comuni per la fissazione dei prezzi - il che potrebbe consistere, ad esempio, nella decisione di adottare livelli di prezzi capaci di coprire i costi di produzione in aziende «efficienti» nelle più importanti aree produttive. Una volta adottato un criterio di questo genere l'uniformità del metodo di calcolo riguarderebbe essenzialmente il modo con cui i costi di produzione debbono essere stimati nei diversi ambienti.

Queste osservazioni sono solo apparentemente superate dagli eventi in quanto di fatto a seguito della crisi monetaria ci si è sempre più allontanati dal sistema di prezzi unici, mentre sono tuttora presenti tendenze centrifughe per un ritorno a mercati nazionali; ma anche presso studiosi del settore trova un certo credito la proposta di una più spinta regionalizzazione dei prezzi. Per questa ed altre ragioni che verranno illustrate in seguito mi è sembrato opportuno sottolineare il

contenuto dell'art. 40 del Trattato e la portata delle sue diverse interpretazioni, come base per gli argomenti sviluppati nel paragrafo 6.2.4.2

In base all'art. 42, l'agricoltura beneficia di un regime particolare in materia di regole di concorrenza in quanto spetta al Consiglio stabilire in che misura le disposizioni generali del Trattato in questo campo debbono applicarsi anche ai prodotti agricoli. Il Consiglio gode inoltre di altri poteri discrezionali, in deroga alle stesse norme, in quanto può autorizzare la concessione di aiuti per proteggere aziende sfavorite da condizioni strutturali e naturali e nel quadro di programmi di sviluppo.

Di particolare interesse per il nostro discorso sono gli articoli 44 e 45, noti anche come le misure transitorie tendenti, in attesa della organizzazione comune dei mercati, sia ad ampliare gli scambi intracomunitari (mediante contratti a lungo termine) sia a temperare, mediante l'adozione di prezzi minimi all'importazione, gli effetti dell'abbattimento graduale dei dazi e delle restrizioni quantitative. Di queste misure ci occuperemo in seguito poiché fu anche la difficoltà della loro applicazione ad influenzare la scelta finale dell'organizzazione comune di mercato.

L'art. 43 prevedeva la convocazione di una conferenza (che si svolse a Stresa nel 1958) e chiedeva alla Commissione di presentare entro due anni dall'entrata in vigore del Trattato delle proposte in merito all'elaborazione ed all'attuazione della politica agricola comune. Conferenza di Stresa e proposte della Commissione, formano insieme con gli articoli citati del Trattato un tutto unico, la base su cui nasce e si sviluppa, in modo certo più rapido del previsto, la politica agricola comune. Converrà dunque ricordarne alcuni aspetti.

5.2.3 L'impostazione della politica agricola comune

5.2.3.1 Le posizioni nazionali alla conferenza di Stresa

La conferenza di Stresa costituisce la prima vera occasione per i ministri dell'agricoltura dei Sei paesi di affrontare problemi concreti a livello settoriale dopo il clima euforico degli anni precedenti culminato nella firma e successiva ratifica del Trattato di Roma. Conformemente allo spirito dell'art. 42 i ministri espongono la situazione di partenza, i problemi, le aspettative e le richieste delle loro rispettive agricolture (CEE 1959). Le posizioni si delineano in modo sufficientemente chiaro rilevando un ventaglio di divergenze in apparenza difficilmente componibili, divergenze che di fatto saranno poi parzialmente superate dopo lunghe e faticose negoziazioni che coinvolgono tutte le istituzioni comunitarie e che mettono in risalto il ruolo determinante della Commissione come entità autonoma in un certo senso assimilabile a «settimo membro» della

Comunità[102] (Olmi 1973, Perissich 1970). Si va anche profilando gradualmente in questo periodo, che abbraccia grosso modo la prima fase di transizione e cioè gli anni 1958-62, la funzione particolare che i vari protagonisti, sotto la pressione degli eventi, assegnano al settore agricolo quale elemento chiave della integrazione politico-economica. I contrasti infatti potranno essere superati solo allargando sempre più il campo della discussione e l'area del negoziato fino a pervenire ad un accordo prima sui principi di una politica agricola comune e poi sui tempi, le misure e il finanziamento della organizzazione comune di mercato. L'accordo, comunque lo si voglia giudicare, è però stimolato e condizionato dal fatto che i Sei paesi attraversano una congiuntura favorevole e che l'industria preme per l'accelerazione dell'unione doganale e la riduzione delle tariffe esterne. Ma conviene ora ricordare rapidamente le posizioni di partenza dei vari paesi.

La *Germania Federale* era già allora il paese più industrializzato con una forte e crescente corrente di esportazioni di prodotti mani- fatturati, in buona parte dirette fuori dell'area dei Sei. Aveva peraltro una agricoltura altamente protetta con prezzi interni elevati, estese organizzazioni di mercato, controllo delle importazioni, politica delle scorte, prezzi minimi valevoli per l'importazione di orto-frutticoli ed una dichiarata politica di parità per i redditi agricoli. Era interessata dunque a proteggere la propria agricoltura ma non a rinunciare alle importazioni di prodotti agricoli da paesi terzi, condizione necessaria per non pregiudicare la propria posizione di paese esportatore di prodotti industriali. L'idea della preferenza comunitaria implicita nel mercato unico dei prodotti agricoli era dunque vista come un male possibilmente da evitarsi. In effetti Erhard, campione degli interessi industriali e, data la situazione industriale tedesca, del libero scambio (eccetto che per i prodotti agricoli), si batterà a lungo contro la tariffa esterna comune e la preferenza comunitaria anche se alla fine prevarrà la visione politica di Adenauer disposto a sacrificare, entro certi limiti, gli interessi strettamente agricoli per mantenere l'alleanza franco-tedesca, affatto convinto che l'alleanza con l'Inghilterra potesse in quel momento costituire una valida alternativa.

Sulla preferenza comunitaria puntava invece la Francia, non tanto attraverso una politica di generale liberalizzazione degli scambi intracomunitari quanto piuttosto attraverso contratti a lungo termine per timore che la propria industria non potesse sostenere la concorrenza, timore poi rivelatosi infondato specie dopo la svalutazione del franco attuata nel 1958. La Francia desiderava inoltre acquisire nuovi sbocchi per esportare le proprie eccedenze agricole in previsione di ulteriori consistenti aumenti di produzione giustificati dalla ricchezza di risorse agricole e stimolati dal probabile aumento dei prezzi interni come conseguenza della

[102] La Commissione, com'è noto, gode del diritto di iniziativa e il Consiglio può deliberare solo sulle proposte della Commissione.

realizzazione del mercato unico. Era inoltre interessata a mantenere e rafforzare i traffici con le ex colonie e territori d'oltre mare, verso i quali, in cambio di prodotti agricoli, erano orientate gran parte delle sue esportazioni. L'esistenza di efficienti organizzazioni di mercato costituiva un ulteriore elemento di forza dell'agricoltura francese. La Francia dunque, al contrario della Germania desiderava una rapida realizzazione del mercato comune agricolo ripromettendosi in tal modo di compensare o più che compensare gli eventuali svantaggi, almeno iniziali, in campo industriale ritenuto scarsamente concorrenziale.

In una posizione intermedia si collocavano Belgio ed Italia. Il primo paese aveva una struttura economica di paese industrializzato con un'agricoltura solo mediamente efficiente e scarsamente dotata di organizzazioni pubbliche di mercato. Si riprometteva di aumentare l'esportazione di alcuni prodotti eccedentari (zucchero, uova), ma aveva una posizione cauta sulla realizzazione del mercato unico asserendo, al pari della Germania, che l'agricoltura doveva essere protetta fino a che fossero realizzati gli opportuni adattamenti per pervenire a condizioni paritarie di produzione (eliminazione dei sussidi alla produzione ed all'esportazione, armonizzazione della legislazione sociale, del trattamento fiscale, ecc.). Anche l'Italia a Stresa rivelava una posizione più cauta rispetto agli anni della messa a punto della firma dei Trattati. Vedeva sì delle prospettive in un maggiore flusso di esportazioni ortofrutticole - ed il suo maggiore interlocutore a questo proposito era la Germania che una volta eliminate le restrizioni avrebbe costituito imo sbocco importante - ma giustificava la sua posizione negativa nei con fronti di una rapida realizzazione del mercato unico dei prodotti agricoli con la bassa produttività dell'agricoltura italiana. In assenza di miglioramenti strutturali fino a pervenire ad una sostanziale parità nelle condizioni di produzione il mercato comune agricolo avrebbe rischiato di cristallizzare la situazione di partenza. L'Italia denunciava inoltre l'alto numero di disoccupati e sottoccupati specie nelle zone meridionali e la conseguente necessità non solo di investimenti infrastrutturali e per l'ammodernamento delle strutture ma anche di investimenti industriali per la creazione di nuovi posti di lavoro. La liberalizzazione del mercato dei capitali nella misura necessaria a risolvere i problemi del sottosviluppo e la liberalizzazione del movimento dei lavoratori rientravano tra le richieste della Italia che tendeva in tal modo sia ad attirare capitali e ad ottenere aiuti dalla Comunità per investimenti sul territorio nazionale sia ad aumentare all'interno ed all'estero le possibilità di occupazione delle proprie forze di lavoro.

L'Olanda aveva decisamente ima posizione a se stante. Tutta l'economia olandese era proiettata verso l'esterno, vera e propria finestra sul mondo, sia per i trasporti e la fornitura di servizi, sia per l'agricoltura che, in assenza di protezione, si era specializzata nella trasformazione di cereali e mangimi importati in prodotti animali destinati all'esportazione. L'Olanda era dunque per il libero scambio e si opponeva sia alla preferenza comunitaria, sia all'aumento dei prezzi interni, sia

infine ad una tariffa esterna unica che, nella prospettiva di un mercato europeo con prezzi comuni, sarebbe risultata necessariamente elevata.

5.2.3.2 Mansholt e le proposte della Commissione

Tra tanti discorsi nazionalisti, certo temperati da espressioni di solidarietà comunitaria e di fiducia nei benefici economico-sociali e politici che il mercato comune agricolo avrebbe generato a lungo andare, il discorso di Mansholt pur senza rinunciare a sfumare le divergenze e a sottolineare i punti di contatto, sembrava venire da un altro mondo. Mansholt ed il presidente Hallstein personificavano l'aspetto innovativo più sostanziale della Comunità: l'esistenza di una istituzione soprannazionale. Convinti europeisti, riconoscevano sì le situazioni di fatto ma cercavano di guardare ai problemi con una visione di lungo periodo, sforzandosi di vedere le cose con occhio «europeo», negli interessi generali della Comunità; cosa del resto facilitata dalla condizione che la Commissione è nella sua essenza anche un organo politico e può muoversi in una prospettiva temporale e di condizionamenti diversi da quelli in cui operano in generale governanti ed uomini politici nazionali (Linberg 1963). Quest'ultimi infatti non solo devono tener conto dei rapporti politici interni e delle reazioni degli elettori ma sono anche condizionati, e spesso in modo determinante, dalla instabilità delle coalizioni di governo.

Mansholt poteva dunque ricordare ai propugnatori del libero scambio che il mercato mondiale di fatto non è libero essendo le condizioni di concorrenza falsate mediante interventi di varia natura da parte degli stessi paesi esportatori; e ricordare al contrario ai protezionisti che in ogni caso non si può ignorare tale mercato chiudendosi in una posizione autarchica. Ricordava che l'agricoltura non poteva essere isolata dal resto dell'economia a motivo della interdipendenza con gli altri settori, ai quali inoltre spetta di garantire possibilità di occupazione della manodopera eccedente e favorire anche per questa via l'aumento della produttività in agricoltura. La politica agricola comune non poteva solo preoccuparsi di aumentare i redditi degli agricoltori e dei lavoratori agricoli ma anche di perseguire un equilibrio tra offerta e domanda dei principali prodotti agricoli, di qui l'attenzione da prestare ai prezzi (livello assoluto e rapporti) e la necessità di poterli modificare facilmente quando le circostanze di mercato (formazione di eccedenze) lo richiedessero. Ma poiché l'esperienza storica chiaramente indicava che con la sola manovra dei prezzi il problema dei bassi redditi in agricoltura non si poteva risolvere - rischiava anzi di aumentare il contrasto tra la posizione economica delle aziende di dimensioni maggiori o ubicate nelle zone migliori e quelle della montagna e delle zone depresse - occorreva che la politica di mercato

e la politica strutturale procedessero di pari passo ed in modo coordinato[103]; così come il mantenimento di un alto tasso di sviluppo economico ed una coraggiosa politica regionale erano da considerarsi presupposti necessari per la realizzazione di una efficace riforma delle strutture.

Manifestando la propria preferenza di struttura, Mansholt si dichiarava decisamente a favore dell'impresa familiare «sana» come quella più adatta alla produzione agricola, specie nelle condizioni dell'Europa occidentale[104]. Il mantenimento ed il rafforzamento di questo tipo d'impresa, mediante la graduale eliminazione di quelle sub-marginali, non avevano quindi bisogno, secondo Mansholt, di essere giustificati da considerazioni politiche o sociologiche. Occorreva però abbandonare i vecchi schemi mentali nel considerare i problemi agricoli e la formulazione di una politica agricola comune: non bastava liberalizzare il commercio tra paesi membri né armonizzare le legislazioni e le organizzazioni esistenti, bisognava realizzare una effettiva integrazione in modo che i benefici si ripartissero in modo equo. L'incremento degli scambi e le inevitabili modifiche della loro direzione e valore indotti dal mercato comune agricolo non dovevano tornare a vantaggio esclusivo del paese più direttamente interessato ma della Comunità nel suo complesso. Occorreva che la società agricola europea accettasse la sfida che i cambiamenti socio-economici imponevano anche all'agricoltura.

Mansholt esponeva inoltre chiaramente il modo in cui la Commissione intendeva procedere nella formulazione delle prime proposte: non un'iniziativa autonoma ed esclusiva della Commissione stessa, non solo consultazioni con il Comitato economico e sociale e con l'Assemblea parlamentare europea, cioè con le altre istituzioni comunitarie, ma stretta collaborazione con i governi nazionali, con gli organismi rappresentativi delle categorie professionali agricole e non agricole, con i datori di lavoro, con i sindacati dei lavoratori. Si trattava di elaborare una nuova concezione al riguardo della politica agricola europea, era quindi necessario raccogliere i contributi di tutti quanti intendevano collaborare e ciò anche perché le diverse categorie ed organismi fossero coscienti delle difficoltà da superare e si sentissero coinvolti nella responsabilità di sviluppare una tale politica[105].

Dichiarazioni di intenzioni a parte, il discorso di Mansholt si proponeva di enunciare fin dall'inizio una serie di principi che potessero guidare l'operato della Commissione, e delle altre istituzioni comunitarie, fuori dalle sacche della politica

[103] «Se la nostra futura politica di mercato sarà basata sul livello dei costi di produzione di imprese inefficienti o sub-marginali ogni tentativo di miglioramento delle strutture sarà fatica sprecata»(CEE 1959)

[104] Nel 1970, Mansholt enuncerà le proprie preferenze in modo più sfumato: « Non abbiamo preferenze per le soluzioni collettive piuttosto che per quelle individuali; è vero che le prime appaiono più indicate, per esempio, nel settore della produzione animale, le seconde per la produzione vegetale » (Mansholt 1970)

[105] Quello della consultazione estesa sarà in realtà un elemento caratteristico della Commissione presieduta da Hallstein.

fatta giorno per giorno, e di porre di fronte all'attenzione dei governanti e della opinione pubblica i problemi di più difficile soluzione, di cui l'esperienza concreta dei singoli paesi offriva ampie esemplificazioni: inferiorità dei redditi agricoli, squilibrio tra produzione e possibilità di assorbimento del mercato interno per certi prodotti, rischio di ulteriori squilibri per effetto di una errata politica dei prezzi, insufficienza della politica dei prezzi nel risolvere il problema dell'occupazione e del reddito in agricoltura, impossibilità di condurre una politica agricola efficace senza l'appoggio della politica economica generale, di politiche di sviluppo regionale e di una politica sociale destinata a migliorare l'istruzione professionale degli agricoltori e a facilitare il trasferimento dei lavoratori agricoli verso gli altri settori.

L'esposizione di Mansholt a Stresa anticipava nelle sue linee generali le proposte della Commissione presentate in una prima versione al Comitato economico e sociale nel 1959 e nella versione definitiva, nota anche come 1° Piano Mansholt o «bibbia verde», al Consiglio nel 1960 (CEE 1970). A parte l'analisi della situazione contingente, le linee essenziali di quel discorso non sono sostanzialmente diverse da quelle che nel 1968 informeranno il famoso Memorandum (CEE 1968). Anche la problematica sollevata allora per buona parte coincide con quella che ha fatto oggetto di tante discussioni in questi ultimi anni. Sembra quindi naturale chiedersi perché nonostante una così chiara visione dei problemi (ed in parte almeno anche degli strumenti per affrontare adeguatamente quei problemi) ci si sia poi imbarcati pressoché esclusivamente in una politica di mercato e ci sia voluto tanto tempo per adottare le prime direttive in tema di strutture e per trovare un accordo sull'avvio di una politica regionale. A meglio evidenziare il contrasto tra ciò che si intendeva fare e ciò che è stato fatto, è opportuno ricordare l'affermazione contenuta nel capitolo sui «principi di base della politica agricola comune» del Memorandum del 1960, circa l'indispensabilità di definire contemporaneamente la politica delle strutture, la politica di mercato, la politica commerciale e la politica sociale; e richiamare, nelle parole del Memorandum, i ruoli assegnati a ciascuna politica. La politica di struttura doveva contribuire a diminuire ed avvicinare i costi di produzione nei Sei paesi ed a orientare razionalmente la produzione in funzione delle tendenze di mercato. La politica di mercato doveva tener conto della necessità di migliorare la produttività e pertanto doveva essere riferita alle condizioni esistenti nelle aziende «vitali» con una produttività soddisfacente. La politica commerciale doveva contribuire alla realizzazione della politica di mercato, regolarizzando e facilitando gli scambi con i paesi terzi. La politica sociale, come parte della politica sociale generale, doveva insieme alle altre politiche contribuire a migliorare le condizioni di vita e di lavoro della popolazione agricola avvicinandole al livello di altri gruppi professionali comparabili.

E’ facilmente riscontrabile una certa dose di confusione concettuale per quanto riguarda le interdipendenze tra i ruoli attribuiti alle prime due politiche (strutture e mercato); dall'analisi dei problemi alla individuazione degli strumenti la chiarezza originaria si era offuscata, ma su questo ritorneremo in seguito perché la confusione riscontrata deve considerarsi più che altro un sintomo della difficoltà di trovare un accordo sulla politica agricola comune. Mi sembra invece opportuno, a questo punto, sottolineare, come un aspetto positivo dell’impostazione originaria, la stretta correlazione tra le quattro politiche che il documento del 1960 chiaramente enunciava.

5.2.3.3 I condizionamenti della politica agricola comune

Chiedersi dunque perché l'evoluzione della politica agricola comune ed i risultati conseguiti siano stati così diversi da ciò che l’impostazione originaria lasciava intravedere significa affrontare uno dei nodi principali del discorso. Né ci possiamo accontentare di risposte affrettate con allusioni a ragioni sociologiche o politiche vaghe. Non si può, ad esempio, giustificare il contrasto tra ciò che si voleva e ciò che è stato fatto con la semplice osservazione che l'impostazione iniziale della Commissione fosse essenzialmente l’elaborato di menti illuminate ma utopistiche, in anticipo rispetto ai loro tempi; infatti l’analisi di partenza non si riferiva ad una immaginaria, anche se probabile, situazione futura, ma era invece concretamente ancorata alle esperienze dei Sei paesi membri ed in particolare di quelli ad economia più sviluppata di cui erano noti sia i problemi irrisolti, sia i limiti delle rispettive politiche agrarie (CEE 1959).

D’altra parte giustificando il contrasto, come ha fatto anche Mansholt, con l’affermazione che i vari atti della politica agricola comune, della politica dei prezzi in particolare, sono stati il frutto di compromessi politici anziché il risultato di un razionale processo di decisione, non si fa che rinviare a monte il problema, in quanto si sposta l’analisi sul perché non vi sia stata fin dall’inizio o non sia sorta gradualmente una vera concezione politica comunitaria, capace di orientare anche la politica agraria.

Si tratta pertanto di indicare quale strada occorrerebbe battere per fornire spiegazioni più convincenti, e capaci di andare al fondo dei problemi. Le strade aperte in effetti sembrano più di una e non necessariamente in alternativa fra di loro. Ci si può chiedere, per esempio, se il Trattato offriva di per sé un quadro di riferimento sufficientemente preciso da costringere in un certo senso la Comunità ad adottare, per la politica agraria, misure più articolate ed equilibrate. In modo più specifico, ci si può chiedere se l’accento posto dal Trattato sulla realizzazione dell’unione doganale non portasse necessariamente in primo piano, per l’agricoltura, la politica di mercato. Il pur rapido esame della logica e delle caratteristiche del Trattato, svolto nelle pagine precedenti, già fornisce più di una

ragione per dare una risposta negativa al primo quesito ed una positiva al secondo. Ciò concesso resterebbe pur sempre da vedere se la politica di mercato poteva essere realizzata, nei limiti fissati dal Trattato, con strumenti diversi da quelli adottati dalla Comunità in modo da evitare gli inconvenienti che questi hanno successivamente rivelato.

Un'altra possibile strada consiste nel chiedersi quali siano stati i rapporti tra le varie forze che hanno influito sul complesso processo decisionale attraverso il quale la Comunità è andata via via prendendo corpo. Tale analisi potrebbe fornire elementi utili per giudicare se e in che misura l'obiettivo di un'agricoltura «prospera ed efficiente», quale componente di quello sviluppo armonioso enunciato tra le finalità del Trattato, non abbia finito per essere sacrificato ad altri obiettivi od interessi. Per fare questo occorrerebbe indagare non solo sugli atteggiamenti dei vari organismi (organi comunitari, governi nazionali, gruppi di interesse) ma anche sulle motivazioni dei medesimi tenendo conto contemporaneamente di tutte le circostanze ed eventi (nazionali, comunitari ed internazionali) che hanno condizionato le iniziative e l'azione legislativa della Comunità.

E' certo un compito non facile e non siamo solo noi, economisti agrari, i più qualificati a farlo, ove si tenga conto delle complicazioni tipiche di una società pluralistica a struttura capitalistica avanzata che vede impegnati nel gioco un vasto numero di attori e strategie: dagli interessi di lungo o breve periodo dei partiti politici, alle preoccupazioni contingenti dei governi, agli interessi settoriali di gruppi di pressione, alle incrostazioni burocratiche degli apparati amministrativi, alla difesa di interessi generali o particolari da parte delle confederazioni sindacali e dei sindacati di categoria. Il gioco, già abbastanza complesso a livello nazionale, si fa ancora più articolato a livello comunitario. In quella sede l'esistenza stessa della Comunità tende a creare alleanze o comunque comportamenti transnazionali in quanto la discussione di problemi e la formulazione di proposte interessanti l'insieme dei paesi sollecita alleanze e collusioni tra gruppi che riflettono interessi di categoria o di classe. Gli esempi al riguardo sono ormai numerosi: il COPA, gli zuccherieri, i partiti nell'Assemblea parlamentare, i sindacati lavoratori e la lista potrebbe allungarsi, essendo i gruppi di interesse che mantengono rappresentanze a Bruxelles vicini al centinaio (Lindberg 1963, Tab. 5.1), senza dimenticare infine, fra gli attori, la stessa Commissione della Comunità il cui ruolo, pur tra alterne vicende, è stato di grande rilievo.

A dipanare nodi così intricati e tirarne poi le fila essenziali per ricomporre la trama di un mosaico intelligibile non può certo bastare lo sforzo di una persona, per di più nei limiti di una relazione.

E' chiaro che uno studio rigoroso in questa direzione può essere solo il risultato di un approccio interdisciplinare. Debbo confessare tuttavia che, sia pure in modo

parziale e certamente squilibrato, sono stato tentato di gettare lo sguardo oltre i confini tradizionali della nostra disciplina, battendo un po' tutte le strade cui ho fatto riferimento.

Tab. 5.1 - Posizioni dei vari gruppi di interesse sulle quattro principali questioni della politica agraria comune negli anni 1960-61

Paese	Gruppo	Livello a cui fissare i prezzi comunitari	Politica dei prezzi o politica della struttura come mezzo di aumento dei redditi	Relazioni commerciali con i paesi terzi*	Opinione sulla durata del periodo transitorio**
Germania	Agricoltori Ind. e Comm. Lavoratoti	Alto Basso Basso	Prezzi Strutture Strutture	Preferenziali Liberali Liberali	Troppo breve Troppo breve -
Belgio - Lussemburgo	Agricoltori Ind. e Comm. Lavoratoti	Alto Basso Basso	Prezzi Strutture Strutture	Preferenziali Liberali Liberali	Troppo breve - -
Francia	Agricoltori Ind. e Comm. Lavoratoti	Medio-Alto Basso Basso	Entrambi Strutture -	Preferenziali Preferenziali -	Accettato - -
Italia	Agricoltori Ind. e Comm. Lavoratoti	Medio-Alto Basso -	Strutture Strutture -	Preferenziali - -	Troppo breve (ecc. ortofr.) Troppo breve
Olanda	Agricoltori Ind. e Comm. Lavoratoti	Basso Basso Basso	Strutture Strutture Strutture	Liberali Liberali Liberali	Accettato Accettato Accettato

* Nei confronti dei paesi terzi il disaccordo verteva sull'accettazione o meno della preferenza comunitaria e quindi su un maggiore o minore grado di apertura verso l'estero.
** La Commissione aveva proposto che il periodo transitorio terminasse alla fine del 1967; in virtù dell'accordo finale la durata fu estesa a 7 anni e mezzo e cioè alla metà del 1968

Fonte: Lindberg (1966)

Nel tentativo di non perdermi, ho cercato di seguire un tema centrale che è anche una conclusione provvisoria e che si può enunciare nel modo seguente.
L'aver voluto portare avanti rapidamente una politica agraria comune in assenza di politiche comuni dichiarate in altri settori dell'economia ed in assenza di una politica di sviluppo economico generale tendente a ridurre i divari regionali nei livelli di occupazione, di produttività e di reddito, ha fortemente inciso sulle caratteristiche della politica agricola e sulle misure che è stato possibile adottare.

L'agricoltura o, più precisamente, le decisioni riguardanti il settore, paradossalmente proprio perché hanno assunto un ruolo politico di grande importanza nello svolgimento dell'avventura europea, hanno finito per essere costrette in un gioco troppo stretto. Ciò è in sostanza il risultato dialettico dell'incontro e scontro dei tre tipi di forze che hanno operato in questi anni sulla scena europea.

Da un lato i fautori dell'europeismo, impersonificati per gran parte nella Commissione, nel tentativo baldanzoso ma a volte anche disperato da essi

compiuto di forzare i tempi della costruzione europea valendosi di uno dei pochi strumenti a disposizione (la politica agricola comune); nel mezzo gli stessi attori agricoli (comunitari, statali, privati) che trovatisi al centro di un complicato gioco di dare ed avere che spesso andava al di là dei loro diretti interessi, hanno sempre raggiunto un compromesso cercando vantaggi immediati più o meno importanti (protezione, aumento dei prezzi, aiuti a settori particolari, restituzioni, compensazioni) e sforzandosi di vedere ad ogni conclusione di maratona o una vittoria nazionale («giusta» difesa degli interessi nazionali) o un contributo alla costruzione dell'Europa; dall'altro lato infine tutti gli attori «non agricoli» dei più diversi settori (industria, commercio, trasporti, banche, autorità monetarie, ministri degli affari economici e degli esteri) che, nella difficoltà o mancanza di volontà di trovare punti di incontro sufficienti per elaborare politiche comuni o quantomeno armonizzazioni basate su una reale solidarietà comunitaria, hanno anch'essi finito per portare acqua alla politica dei prezzi agricoli attribuendole, di fatto, una funzione importante ai fini della salvaguardia delle istituzioni comunitarie ed, indirettamente, del mantenimento di una «facciata» comunitaria.

6.2.3 L'avvio della politica agraria comune: riflessioni critiche

5.2.3.4 Rapporto tra politica di mercato e le altre politiche

Nel richiamare, sulla base del Memorandum del 1960, le quattro componenti della proposta politica agricola comune mi sono volutamente astenuto dal fare alcuni rilievi critici che a mio avviso sono importanti per comprendere il cammino intrapreso dalla Comunità. Essi riguardano, da un lato, i ruoli assegnati alla politica di struttura ed alla politica di mercato nei loro rapporti reciproci e, dallo altro, il contrasto tra l'enunciata interdipendenza delle quattro componenti intesa come strumentazione e perciò come volontà politica necessaria per realizzare le finalità dell'art. 39, e l'interdipendenza di fatto quale scaturiva dalla logica generale del Trattato e dalle reali intenzioni dei paesi membri.

Quanto al primo punto si deve osservare in linea generale che nella misura in cui è perseguita consapevolmente e responsabilmente una politica di adattamento strutturale, la politica di mercato, o per essere più precisi la politica dei prezzi, viene ad assumere rispetto alla prima una funzione complementare. Il riferimento del citato Memorandum 1960 alle condizioni esistenti nelle aziende vitali, ossia a produttività soddisfacente, infatti può soltanto significare che i prezzi avrebbero dovuto essere allineati ai costi unitari realizzati in questo tipo di aziende; così facendo le aziende non vitali, sotto la pressione dei prezzi, sarebbero state stimolate o ad aumentare la loro produttività, beneficiando in tal caso delle misure previste dalla politica delle strutture, o a cessare attività. In quest'ultimo caso

misure di politica regionale e di politica sociale si sarebbero rese necessarie per facilitare la riconversione dei lavoratori interessati o per fornire comunque fonti di reddito alternative.

In uno schema siffatto l'interdipendenza sottolineata nel Memorandum aveva un suo preciso significato. Non altrettanto si può dire della funzione complementare che la politica di struttura avrebbe dovuto svolgere nel senso di orientare la produzione in armonia con le tendenze di mercato. In un'economia di mercato, e sembra non soltanto in questa, i segnali appropriati per orientare la produzione sono costituiti dai prezzi. Se ai prezzi vengono assegnate altre funzioni, come purtroppo è accaduto, non ne può risultare che confusione[106]. E, viceversa, alla politica delle strutture non si possono assegnare funzioni che sono tipiche dei prezzi.

Quanto al secondo punto occorre tener conto del fatto, già sottolineato, che la logica del Trattato dando priorità all'unione doganale ed all'eliminazione delle restrizioni agli scambi tra paesi membri conferiva un posto privilegiato anche alla politica di mercato. Per logica estensione anche il livello dei prezzi veniva in primo piano. Le proposte della Commissione si concentravano pertanto su questi punti, assecondando così i paesi membri nelle loro resistenze ad una iniziativa comunitaria in tema di strutture la cui responsabilità veniva lasciata ai singoli Stati, salvo un generico richiamo alla necessità di coordinare le misure nazionali nel quadro della politica agricola comune ed all'opportunità di prevedere aiuti finanziari comunitari per far fronte a situazioni particolari conseguenti all'avvio della politica agricola stessa. Nel Memorandum, il capitolo sui principi della politica di struttura si conclude infatti con questo paragrafo: «La politica di miglioramento delle strutture e la politica economica regionale i cui effetti non si faranno sentire che dopo un periodo molto lungo non potrebbero da sole risolvere i problemi agricoli della Comunità. La politica di mercato deve dal canto suo rispondere alle obbligazioni derivanti dalla realizzazione degli obiettivi del Trattato». Infine, per la politica sociale in agricoltura, constatata la complessità dei problemi, la Commissione rinunciava a presentare un programma, rimandando le proposte, da integrarsi con quelle della politica sociale generale, ad un momento successivo dopo che fosse stata organizzata una conferenza consultiva sugli aspetti sociali della politica agricola comune (svoltasi a Roma nel 1961).

E' evidente da queste osservazioni che l'asserita interdipendenza tra le varie componenti della politica comune veniva di fatto accantonata, in parte per le difficoltà reali di affrontare contemporaneamente così complessi problemi, in parte per le resistenze degli Stati membri e, da ultimo, ma non perciò meno

[106] La confusione è sorta nel momento in cui, nonostante le dichiarazioni in senso contrario, si è preteso di poter risolvere il problema dei bassi redditi di molte aziende agricole con un alto livello dei prezzi: il risultato è stato quello di alterare la distribuzione del reddito a favore delle aziende di maggiore capacità produttiva e di favorire inoltre, in molti casi, un eccessivo tasso di capitalizzazione.

importante, perché l'unico punto su cui il Trattato dava sufficienti indicazioni, impegnando la Commissione a tradurle in termini operativi, era proprio la politica di mercato. La Comunità rinunciando a formulare una propria politica di struttura evitava, ovviamente, di esprimere in modo esplicito - il generico richiamo all'importanza dell'azienda familiare non può considerarsi tale - una propria preferenza su questioni politicamente delicate come i tipi di impresa ed i rapporti tra proprietà ed impresa. Tuttavia, concentrando la propria azione sulla politica di mercato, indirettamente adottava anche una particolare politica di struttura, poiché implicitamente veniva a dare la preferenza a quelle imprese che, per la situazione di partenza o la facilità degli adattamenti strutturali, avrebbero potuto beneficiare maggiormente del sostegno dei prezzi.

Solo tra politica di mercato e politica commerciale verso i paesi terzi si configurò fin dall'inizio una stretta interdipendenza poiché gli strumenti proposti per realizzare gradualmente il mercato comune dei prodotti agricoli presupponevano un sistema unico di difesa nei confronti delle importazioni da paesi terzi e, d'altra parte, l'atteggiamento dei paesi membri nel confronto delle relazioni commerciali generali con l'area extracomunitaria esercitava ovviamente la sua influenza sul tipo di scelte per la politica di mercato all'interno della Comunità. Non si possono trascurare inoltre i rapporti tra scambi commerciali di prodotti agricoli e di altri beni, cui, sebbene in misura diversa, sistemi economici sviluppati come quelli dei paesi membri della CEE non potevano non essere interessati. Com'è noto, ad una vera e propria politica commerciale comune la CEE non è ancora pervenuta, l'unico elemento comune essendo rappresentato dalla tariffa esterna, mentre ogni Stato continua ad avere di fatto una propria politica in tale campo ed a gestire in proprio i contingentamenti derivati da accordi bilaterali. Si può comprendere peraltro come in quegli anni cruciali di avvio della Comunità, data la diversità e divergenza degli interessi nazionali, l'aver trattato contemporaneamente di politica commerciale dei prodotti agricoli e degli altri beni abbia potuto facilitare la ricerca di un accordo sulle modalità ed i tempi della realizzazione del mercato comune.

5.2.3.5 Le scelte in tema di politica di mercato

Conviene ora esaminare più da vicino la politica di mercato, considerando separatamente tre ordini di problemi: la scelta della organizzazione comune dei mercati agricoli; la politica comune dei prezzi; le misure transitorie per l'incremento degli scambi intracomunitari e l'avvicinamento dei prezzi.

Circa il primo problema la Commissione si deve essere accorta ben presto che delle tre possibilità prospettate dall'art. 40, la seconda (coordinamento obbligatorio delle diverse organizzazioni nazionali di mercato) non costituiva una valida alternativa. Proprio per la notevole diversità tra le organizzazioni nazionali,

quanto a copertura, tipi di organizzazioni, modalità di intervento, un effettivo coordinamento obbligatorio avrebbe potuto attuarsi solo modificando, più o meno profondamente a seconda dei casi, le organizzazioni stesse, sul piano istituzionale ed operativo. In sostanza, si sarebbe dovuto procedere sia alla riforma di quelle esistenti sia alla creazione di nuove là dove non c'erano. Tanto valeva allora por mano alla creazione di organizzazioni europee. Quanto alla prima forma (regole comuni di concorrenza) deve essere apparso altrettanto chiaro che se essa si prestava alla situazione di alcuni prodotti non oggetto di regolamentazioni nazionali (ed infatti verrà adottata solo per gli ortofrutticoli) avrebbe avuto probabilmente scarsa efficacia nell'immediato per i prodotti di maggiore importanza comunitaria (lattiero-caseari, cereali) di cui già esistevano eccedenze che gli stessi paesi apparivano incapaci di controllare e che, al contrario, cercavano di scaricare sulla Comunità. Anche questa constatazione spingeva dunque sulla strada di organizzazioni europee, strada che la Commissione imboccherà risolutamente fin dalle prime proposte sulla politica agricola comune. Queste ultime, specie nella primitiva versione poi in parte attenuata (gli istituendi uffici europei per i principali prodotti retti da comitati di direttori sotto la guida della Commissione stessa si trasformeranno poi soltanto in Comitati di gestione), avevano in se stesse un forte potenziale di integrazione politica in quanto davano alla Commissione una notevole autorità, toglievano agli Stati la possibilità di amministrare programmi nazionali ed obbligavano i gruppi di interesse a spostare a livello comunitario i loro sforzi per conseguire il desiderato livello di sostegno dei prezzi.

Sul secondo problema, abbiamo già ricordato che il Trattato nell'eventualità di una politica comune dei prezzi specificava soltanto che essa avrebbe dovuto essere basata su criteri comuni e su metodi di calcolo uniformi. Anche su questo la risposta della Commissione non solo era positiva ma decisamente a favore di un prezzo unico da raggiungersi gradualmente con la istituzione, in sostituzione di ogni altra restrizione, del sistema dei prelievi che negli scambi interni avrebbero dovuto sparire alla fine del periodo transitorio. La risposta era probabilmente motivata dall'intenzione di togliere agli Stati, ove sorgesse la tentazione - che per certo non mancava -, ogni possibilità di reintrodurre o mantenere restrizioni agli scambi interni o di adottare misure difformi per le importazioni da paesi terzi. Il sistema dei prelievi variabili era già in vigore in alcuni Stati ed aveva indubbiamente alcuni vantaggi rispetto alle forme tradizionali di protezione. Aveva solo l'inconveniente di richiedere un prezzo unico per l'intera comunità e questo a sua volta imponeva la necessità di fissare i prezzi secondo una unità monetaria comunitaria. Imperando il sistema del *gold exchange* standard ed un clima, quale era quello dei primi anni del decennio, di *dollar gap* - il forte afflusso di dollari e la formazione di un mercato dello eurodollaro sono fenomeni successivi - tale unità monetaria denominata unità di conto veniva di fatto

ancorata al dollaro dandole lo stesso contenuto in oro[107]. E' questo un aspetto di grande importanza per capire le difficoltà successive della politica agricola comune e per esaminare anche le possibilità di uscirne, dato che il ritorno alle parità fisse appare al momento alquanto improbabile a meno di sostanziali ed accelerati progressi verso l'unione politica.

Circa il terzo problema va osservato che la proposta di un prezzo unico e del sistema dei prelievi toglieva molto spazio, anzi si poneva come alternativa, allo strumento dei prezzi minimi all'importazione, previsti come misura transitoria dall'art. 44, per impedire che la progressiva abolizione dei dazi doganali e delle restrizioni quantitative compromettesse gli obiettivi fissati per la politica agricola comune dall'art. 39. Questa possibilità poteva essere scongiurata dando agli Stati la facoltà di applicare un sistema di prezzi minimi al disotto dei quali le importazioni potevano essere sospese o continuare solo a prezzi superiori. Il Consiglio avrebbe dovuto definire dei criteri obiettivi per l'instaurazione di questo sistema e per la fissazione dei prezzi. Compito a cui il Consiglio si dedicherà con scarso successo. Inoltre in attesa delle organizzazioni comuni di mercato lo sviluppo degli scambi avrebbe dovuto essere perseguito mediante la conclusione di accordi e contratti a lungo termine tra Stati membri esportatori ed importatori, strutturati in modo tale da consentire ai produttori di esitare i quantitativi convenuti a prezzi che gradatamente si avvicinassero ai prezzi pagati ai produttori nazionali sul mercato interno del paese compratore. Era in sostanza un modo alternativo di condurre in porto la manovra di avvicinamento dei prezzi, rispettando il principio della non discriminazione tra produttori nazionali e produttori di altri Stati membri. A favore di questi strumenti si può dire che essi avevano il grosso vantaggio di non richiedere per tempo decisioni impegnative sul livello dei prezzi unici, anche ammesso che ciò fosse stato necessario alla fine del periodo transitorio, e di evitare così l'enorme dispendio di tempo ed energie che poi si è verificato mettendo in moto quel processo a senso unico che tutti conosciamo. Avrebbero d'altro canto esercitato una forte pressione per la riduzione dei prezzi più elevati poiché i primi interessati a farlo sarebbero stati gli Stati importatori.

Certo il sistema dei prezzi minimi e dei contratti era molto meno automatico di quello dei prelievi variabili con prezzo unico come punto di arrivo, ed il successo dipendeva in misura molto maggiore dalla buona volontà degli Stati e dalla graduale realizzazione di una vera solidarietà comunitaria. C'era dunque il rischio, a mio avviso minore perché su questo il Trattato era più esplicito, che si finisse per dar luogo ad un comportamento simile a quello seguito negli altri campi della responsabilità comunitaria: molte dichiarazioni di buone intenzioni ma scarsi

[107] Bisogna anche tener presente che i paesi europei erano da poco tornati alla convertibilità delle monete, godevano di una sostanziale stabilità dei prezzi, di bilance dei pagamenti attive ed al mantenimento di questa situazione ci tenevano molto, tanto che figura in modo esplicito tra le finalità generali del Trattato.

risultati. Se queste strade sono state seguite con poca convinzione, specie dalla Commissione, ciò può essere il risultato di due ordini di ragioni: in primo luogo, il riconoscimento esplicito che le norme transitorie erano scarsamente operanti anche per la riluttanza di alcuni paesi che intendevano a tutti i costi mantenere la protezione per la loro agricoltura ed erano decisamente contrari alla preferenza comunitaria (il ricorso ai contratti presupponeva infatti più ancora del sistema dei prelievi il riconoscimento del principio di questa preferenza); in secondo luogo, l'importanza che poteva rivestire come strumento di integrazione economica irreversibile, e perciò anche di integrazione politica, la realizzazione di organizzazioni europee di mercato per quasi tutti i prodotti, impostata su una barriera esterna comune e sulla solidarietà comunitaria per le conseguenze finanziarie delle sovrapproduzioni. Questo particolare tipo di solidarietà che offriva ad alcuni Stati l'occasione per scaricare sulla Comunità una parte dei propri problemi interni, ha avuto certo un notevole peso sulla portata degli accordi iniziali e sulla continuazione dell'indirizzo preso allora. Tuttavia, accanto a queste ragioni occorre tener presente che gli uomini a cui furono affidate inizialmente le maggiori responsabilità nella Commissione erano «europeisti» convinti, e fautori se non inventori del «funzionalismo» di marca europea, e decisi quindi a rafforzare la posizione della Commissione stessa come istituzione soprannazionale, accentuandone i caratteri politici, Si può ben comprendere perciò che la loro preferenza fosse nettamente a favore di soluzioni che non lasciassero molto spazio di manovra ai singoli Stati e, valendosi per quanto possibile degli obblighi derivanti dal Trattato, li forzassero a seguire una tabella di marcia prestabilita.

L'adozione del principio di un prezzo unico, partendo da livelli di prezzi nazionali così distanti tra di loro, rendeva impossibile di fatto il ricorso al principio di ancorare tale prezzo alle condizioni di produttività, e quindi al livello dei costi, di aziende «efficienti» e vanificava di conseguenza la possibilità di affidare ai prezzi la funzione, asserita dalla Commissione, di assicurare un certo equilibrio tra domanda ed offerta, stimolando la produzione in condizioni concorrenziali dei beni più domandati. Una ragione di più quindi, per quanto è già stato detto, per rimandare a tempi futuri le misure comuni nel campo delle strutture lasciando nel frattempo la responsabilità agli Stati membri. Del resto agli inizi degli anni '60 molti interventi strutturali erano già in atto o in procinto di essere adottati. Altre misure, come quella di politica regionale, la cui necessità era enunciata nel pacchetto iniziale, avevano probabilmente un sapore troppo dirigistico per essere condivise dai maggiori partner e lo stesso Trattato contemplava la possibilità di aiuti a zone depresse solo come un'eccezione nel timore che tali interventi falsassero le «condizioni di concorrenza». Solo l'Italia, ritenendo giustamente che il pareggiamento dei livelli di produttività fosse una condizione preliminare per l'instaurazione del mercato unico, chiederà invano una

politica comunitaria delle strutture anche per la propria incapacità di dimostrare con atti concreti la serietà delle proprie intenzioni[108]. L'accordo sulla politica di mercato, quale prima e fino a tempi recenti unica espressione della politica agricola comune, è stato tutt'altro che facile e per capire perché sia stato raggiunto occorre ricordare anche altri fattori e circostanze di natura extra - agricola che sono brevemente illustrate nel paragrafo. Prima però di arrivarvi sembra opportuno aggiungere ancora qualche considerazione sui rapporti tra politica agraria e politica economica generale al fine di fornire un quadro più completo della problematica nell'ambito della quale, a cavallo dei due decenni, governi e Comunità dovettero operare scelte importanti e cariche di conseguenze.

5.2.3.6 Era possibile una politica agraria diversa?

Alla domanda se fossero possibili scelte diverse in tema di politica di mercato credo di aver già risposto in modo positivo senza peraltro sottovalutare il peso degli argomenti a favore del sistema adottato ed ancor oggi operante. Ci si deve tuttavia domandare anche se la logica stessa del Trattato fosse adeguata per affrontare il complesso problema della unificazione di economie così diverse tra di loro. Mi sembra che un modo efficace per dare un'idea delle grandi opzioni al riguardo sia quello di richiamare, sia pure in modo sommario, le posizioni espresse da Pasquale Saraceno in un articolo del 1958 (Saraceno 1958). Lo scritto in questione, apparso all'indomani della firma del Trattato, è probabilmente sintomatico della diversità di concezioni, tipica di quel periodo, in tema di politica economica verso le aree e settori meno sviluppati; ad una rilettura odierna esso rivela chiaramente come pur essendo noti già allora i problemi da affrontare e gli ostacoli da scansare le politiche economiche attuate siano state del tutto insufficienti.

Com'è noto e come vedremo meglio in seguito, una dichiarata politica economica comune non ce ancora stata, a dispetto di vari programmi di politica economica a breve e medio termine, di raccomandazioni della Commissione e di numerose dichiarazioni di intenzioni. Tuttavia, non si può dire che siano mancati indirizzi precisi, anche se spesso impliciti, di politica economica vuoi durante l'avvio della costruzione comunitaria, dominata dallo spirito liberistico del Trattato, vuoi negli anni successivi, quando la comparsa ed accentuazione delle pressioni inflazionistiche, hanno indotto la Comunità ed i governi nazionali a prestare particolare attenzione alle bilance dei pagamenti ed alla politica

[108] Ad esempio, mettendo in piedi un vero servizio di assistenza tecnico-economica e varando un programma sistematico di riforma delle strutture, in alternativa ai ben noti «piani verdi», somma più o meno eterogenea di sussidi e «provvidenze» senza fini precisi che non fossero generici miglioramenti fondiari, dotazione di macchine ed impianti di trasformazione, spesso senza vera base associativa e quasi invariabilmente destinati a seri problemi di gestione.

monetaria. Gli sforzi iniziali per l'abbattimento delle barriere doganali, l'incremento degli scambi ed il potenziamento delle grandi imprese nazionali, così come le difficoltà monetarie intervenute successivamente hanno certo fatto trascurare - è il meno che si possa dire - l'obiettivo dello «sviluppo armonioso delle attività economiche nell'insieme della Comunità», che pur figurava tra quelli enunciati all'art. 2.

Era invece proprio sull'armonia dello sviluppo che le proposte di Saraceno del 1958 erano incentrate. Tali proposte pur inserendosi nella logica di sviluppo capitalistico del Trattato ne riconoscevano però i limiti e avevano lo scopo di delineare una politica economica potenzialmente in grado di ridurre i divari tra aree più sviluppate e settori a più alta produttività, da un lato, e aree arretrate e settori a più lento sviluppo, dall'altro. Saraceno partiva dalla premessa che date le diversità iniziali nei livelli di produttività, e nei costi unitari, dovute per gran parte alla disparità delle dotazioni di capitale, la liberazione degli scambi non sarebbe stata sufficiente a rendere più operanti le forze di mercato. L'ulteriore previsto incremento della produttività industriale nelle aree o settori più sviluppati avrebbe determinato un aumento dei divari; inoltre l'aumento dei salari industriali si sarebbe trasferito anche all'agricoltura rendendo ancor meno conveniente investire in tale settore.

Sottolineata l'importanza, ai fini dell'intensificazione del processo di aumento del reddito europeo, di una rapida utilizzazione dell'ingente forza di lavoro potenzialmente disponibile nell'agricoltura, Saraceno richiamava l'attenzione sulla necessità di un rilevante impiego di capitale (per aumentare la produttività agricola ed assorbire all'infuori dell'agricoltura le forze di lavoro esuberanti) la cui convenienza era fuori dubbio dato che il risultato dell'operazione era in sostanza un migliore impiego di forze di lavoro utilizzate fino ad allora a bassi e spesso bassissimi livelli di produttività. I mercati finanziari però non erano in grado di operare una ripartizione delle risorse investibili coerente con gli obiettivi indicati. Pertanto la politica economica della Comunità avrebbe dovuto essere indirizzata in primo luogo nel settore finanziario. Solo la formazione di un mercato comune dei capitali ed il suo orientamento avrebbero costituito la premessa del mercato comune delle merci e del lavoro. Forte dell'esperienza italiana dall'unificazione in poi, Saraceno respingeva infatti la proposizione che la formazione di un mercato comune fosse prevalentemente il risultato di una graduale liberalizzazione dei movimenti di capitali, di merci e di forze lavoro, nel senso che ciò non è sufficiente per avere un'economia di mercato efficiente. Ciò che non era avvenuto in Italia dopo cento anni di unità politica difficilmente poteva avvenire a livello europeo se si fosse puntato principalmente sulla liberazione degli scambi. La libertà di movimento doveva pertanto concepirsi come una situazione di arrivo da raggiungere attraverso un non breve processo di

livellamento delle dotazioni di capitale nelle diverse sezioni del mercato che si intendeva unificare.

Ciò che interessa in questa sede non è tanto sapere se a loro volta le proposte di Saraceno fossero di per sé sufficienti, oltre che fattibili, a raggiungere le finalità di integrazione economica del Trattato o in che misura fossero carenti proprio sul piano politico di cui l'articolo in questione non sembrava preoccuparsi. Certo esse sembravano scaturire dalla convinzione che, essendo stato compiuto con la firma del Trattato un importante atto politico, fosse già sufficientemente forte quella solidarietà comunitaria che invece per i firmatari era più un punto di arrivo che non un dato acquisito alla partenza. Interessa piuttosto sottolineare due aspetti essenziali che servono a capire gli avvenimenti successivi. Il primo è dato dalla consapevolezza che, tenuto conto delle differenze iniziali, dare la precedenza alla liberazione del movimento delle merci e dei capitali senza opportuni correttivi avrebbe significato gettare le premesse per aumentare anziché ridurre i divari o quantomeno per perpetuarli. Il secondo aspetto più di carattere operativo, riguarda l'uso che si sarebbe dovuto fare della manovra dei dazi sugli scambi dei prodotti agricoli, graduandone la riduzione ai progressi conseguibili, con investimenti agricoli ed extragricoli, nell'aumento della produttività in agricoltura. Ciò significava in sostanza che nel quadro di una politica economica concordata a livello comunitario come supporto di quelle nazionali, ogni paese avrebbe dovuto manovrare i dazi in modo coerente con le proprie situazioni di partenza e con le misure per la ristrutturazione.

5.2.3.7 Ragioni che favorirono le decisioni per la politica agricola comune

A rafforzare le motivazioni che portarono alle prime decisioni in tema di politica agricola comune ed in particolare alla importanza accordata alla politica di mercato, contribuì certamente anche il generale clima politico nel quale quelle decisioni maturarono e l'influenza esercitata da altri tipi di opzioni nelle quali i Sei paesi membri si trovarono in quel periodo seriamente impegnati. Si tratta di opzioni che se pur in apparenza separate nei fatti si rivelarono, quanto alle loro implicazioni, strettamente correlate ed esercitarono sul comportamento finale dei Sei e della Commissione un'influenza decisiva ai fini degli ulteriori sviluppi della Comunità. Esse si possono raggruppare sotto tre titoli: i rapporti con l'associazione europea di libero scambio; i progetti per l'unione politica europea; la accelerazione del mercato comune per i beni industriali.

L'unione politica. Anche se il termine «unione politica» non figura nel Trattato, non vi è dubbio che le motivazioni della istituzione della Comunità furono prevalentemente d'ordine politico. Il Trattato, inoltre, costituì una vittoria, anche se parziale, degli «Europei» ed in particolare dei «federalisti» e dei «funzionalisti»; gli uni videro nelle istituzioni soprannazionali l'embrione di un

governo federale, gli altri, forti della positiva esperienza della CECA, puntarono sulla integrazione economica, allargata a tutti i settori, come al veicolo che rendendo strettamente interdipendenti le economie dei paesi avrebbe inevitabilmente portato alla integrazione politica.

Con tutto ciò le finalità immediate della Comunità erano pur sempre economiche mentre vi erano altri problemi, di politica estera e di difesa militare, su cui i Sei, per la situazione internazionale del momento e per le pressioni degli Stati Uniti, dovevano confrontarsi e possibilmente esprimere una linea comune. Di qui la proposta francese di rimettere allo studio un progetto di trattato per una vera e propria unione politica, progetto che nelle sue due successive versioni prese il nome di Piano Fouchet. In breve, il progetto, influenzato dalle posizioni golliste, prevedeva che l'organo di vertice (Consiglio dei capi di Stato o di Governo) si occupasse non solo di questioni di *high politics* ma anche di questioni economiche (Ducci e Olivi 1970). In ciò gli altri paesi videro il tentativo francese di privare sostanzialmente di potere le istituzioni comunitarie riducendole a strutture tecniche, e di ridare alla Francia una posizione dominante nella politica estera. Ricorsero pertanto alla copertura politica di chiedere che dell'organo di consultazione facesse parte anche la Gran Bretagna ed a seguito del rifiuto francese il piano fu abbandonato. La conseguenza della vicenda fu che sfumate per il momento le possibilità di una vera unione politica, la Comunità economica e le sue istituzioni restavano l'unico veicolo per avanzare anche sulla strada dell'integrazione politica, il che valse a comporre più facilmente i conflitti di posizioni che i vari paesi esprimevano in tema di realizzazione del mercato comune.

L'area di libero scambio. La costituzione nel 1958 su iniziativa del Regno Unito ed in risposta alla CEE, di una Associazione europea di libero scambio aveva destato preoccupazioni in alcuni paesi membri (Germania, Olanda, ed in parte anche l'Italia) i cui scambi con l'estero gravitavano in buona parte fuori dell'area comunitaria. Vi erano dunque forti pressioni per l'allargamento dell'area di libero scambio o comunque per accordi con l'EFTA, cui si opponeva invece la Francia interessata ad allargare le proprie vendite nella area comunitaria.

Dopo lunghe discussioni e negoziati, in cui fu coinvolta in modo determinante anche la Commissione, prevalse alla fine la convinzione che fosse anzitutto opportuno dar corpo alla Comunità senza lasciare il «certo» per l'incerto ed estendere gli attesi benefici del mercato comune a paesi che non erano pronti ad assumersi gli impegni e gli obblighi che di tali benefici costituivano la premessa. In sostanza le difficoltà di realizzare una più ampia area di libero scambio convinsero anche i più recalcitranti a concentrare la loro attenzione nella piccola Europa, se non altro per evitare che, o con una tariffa esterna troppo alta o con una politica agricola «troppo comunitaria», venissero a diminuire le possibilità di mantenere o intensificare gli scambi con i paesi terzi, ed in modo speciale con gli

altri paesi sviluppati d'Europa. Anche questa decisione pertanto tendeva a sottolineare l'importanza della politica agricola nel quadro della costruzione comunitaria.

Accelerazione del mercato comune. Nel clima favorevole di espansione economica e stabilità monetaria degli anni a cavallo del decennio anche le imprese dei paesi membri a struttura industriale meno avanzata, lasciati da parte i timori iniziali, avevano rapidamente aggiustato i loro piani alle prospettive di un mercato allargato. Inoltre facevano pressioni per abbreviare i tempi della riduzione tariffaria e dei contingentamenti al fine di programmare gli investimenti in un quadro di più ampi scambi. Tuttavia, i paesi la cui bilancia commerciale era caratterizzata da un forte peso dell'esportazione di prodotti agricoli condizionarono la loro adesione alle proposte di accelerazione del mercato comune dei beni industriali ad una analoga accelerazione del mercato comune agricolo. A sua volta i paesi con più forti tendenze protettive per la propria agricoltura (Germania) si dichiararono favorevoli a tale passo solo se fossero stati compiuti sufficienti progressi nel campo della formulazione della politica agricola comune (fissazione dei prezzi, scambi intra- comunitari, finanziamento, rapporti con paesi terzi).

Prendeva così corpo quel processo cumulativo che per vari anni (fino al 1965) sarà l'aspetto più caratteristico e peculiare della integrazione europea e che sembrerà fornire ampie riprove ai teorizzatori dello *spill-over principle* o principio di «debordamento»[109]. Secondo tale principio i conflitti tra paesi sono un elemento trascinante di un processo di integrazione, al quale tali paesi partecipano, poiché nel tentativo di superarli il campo del negoziato tende inevitabilmente ad allargarsi per consentire a ciascun paese di trovare nei termini di un possibile accordo una somma positiva tra vantaggi e svantaggi. Da questo processo esce inoltre rafforzata la posizione delle istituzioni soprannazionali, nel caso particolare della Commissione, poiché nei momenti di *impasse* i paesi membri sono in un certo senso costretti a delegare alla Commissione il compito di elaborare nuove proposte che tendano a superare le divergenze emerse nelle discussioni precedenti. Il principio era poi portato alla sua conclusione estrema con la affermazione che, una volta avviato il processo di integrazione economica, l'integrazione politica ne sarebbe scaturita pressoché automaticamente. Ci vorrà la crisi del 1965 con il no francese alle ardite proposte della Commissione in tema di finanziamento della Comunità e dei poteri da attribuire al Parlamento europeo, per

[109] Per una efficace rassegna delle teorie e modelli elaborati per descrivere e spiegare i processi di integrazione mettendone in evidenza i fattori determinanti e le interdipendenze, si rimanda ai lavori di De Bussy ed altri (De Bussy 1971) e Lindberg (Lindberg 1963). Quest'ultimo ha cercato di verificare la teoria dello *spill-over* relativamente al primo periodo della CEE (1958-62). Un'analisi molto dettagliata, estesa al periodo dal 1958 al 1970, della posizione italiana (Governo, Parlamento, partiti, gruppi di interesse) nella vicenda comunitaria si trova in Galli (Galli 1970). Per il periodo più recente si veda Musti De Gennaro (Musti De Gennaro 1972 e 1973)].

dimostrare l'eccessiva semplicità di una tale teoria e per costringere gli studiosi di scienze politiche a rivedere anche radicalmente le loro posizioni. Ma a parte queste considerazioni sulla teorizzazione di un processo che peraltro testimonia il grande interesse dimostrato da studiosi di altre discipline per la costruzione di questa istituzione sui generis che è la Comunità economica europea, preme qui richiamare l'attenzione su due aspetti. In primo luogo, il desiderio di accelerare il mercato comune per i prodotti industriali portava con sé, per il modo stesso con cui il problema era stato posto, la necessità di attuare più speditamente anche il mercato comune agricolo. In secondo luogo, mentre l'accelerazione in campo industriale non conferiva alla Commissione alcuna posizione di rilievo, trattandosi di un processo pressoché automatico una volta raggiunto l'accordo sulla tabella di marcia, le cose stavano ben diversamente in campo agricolo. Nell'elaborazione della politica comune la Commissione giocava un ruolo non solo tecnico ma anche politico e le decisioni affidate alla responsabilità del Consiglio (su proposta della Commissione) venivano ad avere un ruolo strategico per la sopravvivenza della Comunità come istituzione.

5.2.4 L'agricoltura nel cammino della comunità europea

5.2.4.1 Completamento e declino della politica agricola comune

Lo spazio dedicato ai problemi dibattuti e alle decisioni prese nel primissimo periodo di vita della Comunità ne lascia inevitabilmente poco alla trattazione dei problemi e degli avvenimenti degli anni successivi. Tale sproporzione va imputata non solo a difetto di misura ma soprattutto alla convinzione personale che la radice dei problemi irrisolti e di molte delle difficoltà sorte successivamente in ordine alla politica agricola comune sia da individuarsi proprio nella lettera e nello spirito del Trattato e nel modo in cui è stato concretamente interpretato in quel periodo. La storia successiva del resto è anche quella più nota, quella su cui più si è concentrata l'attenzione di politici, di studiosi, di operatori pubblici e privati. Mi limiterò in questa sede pertanto a richiamare solo alcuni temi di fondo e le tappe più significative cercando, a conclusione, di vedere se ed in che misura il peso attribuito alla politica agricola comune sia stato bene speso ai fini del processo di integrazione economica e politica (in particolare se e in che misura sia servito anche a far realizzare progressi in altri settori).

Sui problemi d'ordine generale della politica agricola comune, sulle caratteristiche dei vari regolamenti su cui poggia l'organizzazione comune di mercato, sugli effetti attribuibili a tale politica dentro e fuori l'agricoltura esiste ormai una abbondantissima letteratura. Non mi sembra quindi il caso di insistervi se non per ricordare le tappe che a me risultano più significative. Le decisioni

sostanziali si collocano tra il 1961 ed il 1964, quando si raggiunge l'accordo sui prezzi dei cereali, chiave di volta di tutto il sistema. Durante il resto del periodo transitorio, a dispetto della crisi politica conseguente al boicottaggio francese tra il 1965 ed il 1966, l'accordo viene esteso ad altri prodotti importanti (lattiero-caseari, carne bovina e suina, riso, zucchero, olio d'oliva, semi oleosi). Importanti decisioni vengono prese anche per quanto riguarda il finanziamento della politica comune. L'adattamento strutturale resta però un fatto nazionale nonostante l'istituzione del FEOGA e la sua organizzazione in due sezioni, di cui una per l'orientamento. Infatti i finanziamenti della sezione orientamento sovrapponendosi a quelli nazionali, riguardano sì strutture, ma non si può certo parlare di un programma di riforma delle strutture nel significato che Mansholt a Stresa e il primo Memorandum della Commissione avevano proposto. Praticamente nulla l'iniziativa della Comunità verso l'armonizzazione ed il controllo dei vari tipi di aiuti e sussidi nazionali, in conto capitale o spese, per il finanziamento degli investimenti agricoli o la riduzione del costo dei mezzi di produzione che non solo influiscono sui livelli di produttività dei fattori ma contribuiscono anche a determinare, insieme con il livello dei prezzi ricevuti, il tasso di protezione «effettiva» dei vari prodotti nei confronti dei paesi terzi (Johnson 1973).

Proprio quando ha sostanzialmente termine quella imponente costruzione che è l'organizzazione comune di mercato e sta per iniziare la fase del mercato unico con prezzi comuni e sostegno comunitario, la Commissione suona un vigoroso campanello di allarme con il Memorandum di fine 1968 che riprende il discorso *ab ovo*. L'allarme denuncia gli aspetti negativi del sistema tanto faticosamente costruito (spreco di risorse, crescenti oneri per le finanze pubbliche e per i consumatori, effetti redistributivi non desiderati all'interno della stessa agricoltura con divari medi invariati tra settori, difficoltà nei rapporti commerciali con i paesi terzi) ed espone i principi di azione per venirne gradualmente fuori. Mentre in campo nazionale e comunitario si riflette sul da farsi, con proposte e controproposte, scoppia la crisi monetaria che, attraverso la svalutazione del franco, la rivalutazione del marco e la dichiarazione di non convertibilità del dollaro, porta alla fluttuazione delle monete. Con l'abbandono delle parità fisse viene meno di fatto il mercato unico[110] (CEE, 1971). Ciò complica non poco il discorso già avviato di riflessione sulla riforma della politica di mercato e

[110] Uno degli inconvenienti della fissazione dei prezzi in unità di conto (a contenuto aureo) nel caso di variazioni differenziate nei tassi di cambio delle varie monete, consiste nel fatto che i prezzi interni dei prodotti agricoli mutano verso l'alto o verso il basso nella stessa misura in cui è mutata la parità della moneta nazionale rispetto all'unità di conto, frustrando così, a meno di misure correttive apposite, lo scopo della modifica dei cambi. Il successo infatti di una svalutazione dipende dalla possibilità di mantenere la conseguente lievitazione dei prezzi interni (dovuta al maggior costo dei beni importati) entro limiti inferiori all'entità della svalutazione della moneta, mentre il contrario deve essere osservato nel caso di una rivalutazione (Bonezzi 1971, Josling 1970, La Malfa 1968).

sull'avvio della politica delle strutture[111]. Non impedisce peraltro l'allargamento della Comunità i cui nuovi membri accettano anche la politica agricola nonostante le negative ripercussioni sul livello interno dei prezzi. Quando sembra che dopo l'approvazione delle tre note direttive e le decisioni in tema di politica regionale la Commissione stia per proporre anche nuovi indirizzi per la politica di mercato (uso della manovra dei prezzi per ottenere un certo equilibrio tra domanda ed offerta e «qualche forma» di integrazione dei redditi per ovviare alla distribuzione distorta del sistema in vigore) si accelera l'inflazione e mutano le condizioni di approvvigionamento sui mercati internazionali. Il quadro in cui viene a collocarsi il processo di revisione si arricchisce così di nuovi elementi, alcuni dei quali sembrano giocare a favore del vecchio corso. Le proposte di Lardinnois riflettono questa incertezza e segnano pertanto solo una battuta di arresto (CEE, 1973).

Per chiudere il quadro con una visione meno settoriale bisogna tener conto che alla «storia agricola» si sovrappongono e con essa si intrecciano almeno due altri filoni, uno di ordine prevalentemente istituzionale-politico, a dimensione europea o comunitaria, l'altro politico-economico a dimensione internazionale. Il primo coincide di fatto con la storia delle istituzioni comunitarie e degli atteggiamenti nazionali nei suoi confronti. E' evidente che vi possiamo fare qui solo uno schematico richiamo. Come se visto in precedenza, la Commissione ha svolto un ruolo di grande rilievo in tutta la prima parte della costruzione comunitaria, grosso modo fino al 1965. Ciò si deve sia alla carica ed alla personalità degli uomini che l'hanno guidata (e di una parte degli uomini politici che l'hanno sorretta) sia alla sua capacità di inserirsi nel conflitto tra Stati per cavarne compromessi accettabili. Lo si deve ugualmente alla forza che le derivava dalle indicazioni del Trattato, riguardanti l'agricoltura, che tendevano a portare in primo piano le sue funzioni di organo iniziatore ed esecutore, cui gli Stati non potevano opporsi frontalmente. Si deve ricordare che nonostante i sospetti del Generale De Gaulle per questa istituzione soprannazionale, la Francia è stata, e per ovvie ragioni, la più forte alleata della Commissione in tutte le iniziative per la politica agraria. La crisi è scoppiata solo nel 1965 proprio quando la Commissione presieduta da Hallstein, forte del prestigio acquistato grazie anche alle realizzazioni nel campo dell'organizzazione comune di mercato e alle negoziazioni in seno al GATT condotte a nome della Comunità, ha creduto di poter forzare i tempi del tentativo federativo chiedendo la dotazione di un bilancio proprio e il rafforzamento dei poteri del Parlamento europeo. Nulla era più lontano dalla visione politica di De Gaulle, che del resto aveva chiaramente esposto le sue idee fin dal 1960, contrarie

[111] Sulle reazioni al Memorandum «Agricoltura 1980», del 1968, sulla opportunità di una modifica della politica di mercato e sulle corrispondenti alternative esiste ormai, com'è noto, una letteratura molto vasta. Per ampi resoconti sui temi in discussione e per una illustrazione delle critiche e proposte di maggiore rilievo si rimanda comunque ai lavori citati nella Bibliografia.

al progetto di una federazione europea senza « federatore », destinata ad essere retta da qualche «*aréopage technocratique, apatride et irresponsable*»[112].

Per effetto della crisi istituzionale ed operativa che ne deriva, si rafforza il cosiddetto metodo della «sincronizzazione», come approccio alla composizione dei conflitti in seno al Consiglio, che consiste nel separare tra le materie pendenti quei problemi la cui soluzione assicuri l'immediata reciprocità di vantaggi e concessioni (Olivi, 1973). Metodo che era stato inaugurato dopo il veto all'entrata dell'Inghilterra (1963), in contrapposizione al metodo «comunitario» dei primi tempi, favorendo così gli interessi franco-tedeschi (mercato comune agricolo e solidarietà finanziaria per gli uni, riduzione della tariffa esterna dei prodotti industriali per gli altri). Inoltre la funzione trainante della Commissione si affievolisce per il voluto recupero di peso politico del Consiglio che tende a dare spazio ed importanza ad un organo non previsto dal Trattato, il Comitato dei rappresentanti permanenti. L'attenzione della Commissione, che dispone pur sempre del motore agricolo, si sposta verso quei settori e campi di competenza comunitaria fino ad allora trascurati (programma di politica economica a breve e medio termine, cooperazione monetaria, regole di concorrenza, armonizzazione fiscale). A sua volta il complesso lavoro tecnico implicito nella messa a punto di questi programmi, proposte e raccomandazioni (che, come noto, rimangono per gran parte lettera morta) contribuisce a distogliere la Comunità dallo svolgere anche quella funzione di ispirazione di una politica comunitaria che era stata la caratteristica dei primi anni della Commissione Hallstein. Il vertice dell'Aja che apre la strada all'adesione dei nuovi membri ed i successivi negoziati ridanno un certo peso alla Commissione. Tuttavia, nel frattempo i cambiamenti nella situazione economica e sociale, europea ed internazionale, e nell'equilibrio politico mondiale sono di tale portata da rendere sempre più palese la insufficienza delle istituzioni comunitarie come luogo di elaborazione di una visione politica europea all'altezza dei tempi e come luogo di decisione per iniziative di vasta portata capaci di far progredire i paesi membri sulla strada dell'unione economica e politica. Per questo la Commissione, che era sempre stata gelosa delle iniziative francesi di convocazione di vertici dei capi di Stato e di Governo al di fuori della prassi e delle procedure previste dai Trattati, per mezzo del Presidente Malfatti cambia radicalmente atteggiamento approvando l'iniziativa di Pompidou per il vertice di Parigi ed esortando i capi di Governo ad

[112] Così continuava De Gaulle nella conferenza del settembre 1965: « On sait aussi que la France oppose à cet projet, contraire à toute réalité, le pian d'une coopération organisée des Etats évoluant, sans doute, vers une confédération. Seul ce pian lui parait conforme à ce que sont effectivement les nations de notre continent » (Ducci e Olivi, 1970), Se si tiene conto che con i vertici dell'Aja (1969), di Parigi (1972) e di Copenaghen (dicembre 1973) è stato nella sostanza questo ordine di idee a prevalere bisogna forse convenire che almeno da questo punto di vista la visione di De Gaulle non era irrealistica. De Gaulle in quella occasione riaffermava anche la sua decisa opposizione al principio delle decisioni maggioritarie, previsto dal Trattato ma a cui il Consiglio ha di fatto rinunciato.

affrontare temi più vasti di quelli suggeriti dallo stesso Presidente francese. Con le proposte per l'unione economica e monetaria di cui quelle per la seconda tappa saranno esaminate nel vertice di Copenaghen, la Commissione ha cercato ed in parte ritrovato un ruolo attivo, ma in campi diversi da quello agricolo[113]. Se si tiene conto del complesso di proposte e decisioni maturate in questi ultimi tempi, per far fronte alle difficoltà monetarie, all'inflazione ed alla crisi energetica, si ha un'idea delle variazioni qualitative intervenute in questi ultimi anni: il periodo in cui la politica agricola comune era al centro dell'attenzione come fattore «integrante» sembra ormai definitivamente tramontato. Ma nello stesso tempo proprio per le inefficienze che ha palesato e gli inconvenienti cui ha dato luogo all'interno e nei rapporti con l'estero, la politica agricola comune ha anche cessato di essere considerata un tema suscettibile di elaborazione indipendente, fuori da un contesto di politiche coordinate. E' significativo in proposito che in questi ultimi tempi, nell'ambito della Commissione a Nove, studi e proposte per la revisione della politica agricola comune siano state formulati anche da tre commissari «estranei» all'agricoltura. Che questo non sia solo un cambiamento di atteggiamento temporaneo, dettato da una situazione contingente, è dimostrato anche da un altro documento interno della CEE che, dopo aver fatto un bilancio dei quindici anni di politica comunitaria ed aver lamentato l'assenza di una riflessione comune sui grandi problemi dell'Europa nei prossimi 10-15 anni e di un conseguente disegno strategico, concludeva con la necessità di «concentrarsi di più sulla politica petrolifera e meno su quella del carbone, più sulla politica industriale e meno su quella agricola, più su creazioni nuove e meno sull'armonizzazione di ciò che esiste già».

5.2.4.2 Realizzazioni e lacune dell'integrazione economica e sociale della Comunità

Come abbiamo ripetutamente osservato, la formulazione della politica agricola comune e l'adozione di una tabella di marcia abbastanza spedita sono state considerate dalle istituzioni comunitarie e da parte dei paesi come condizioni fondamentali per mantenere integre e rafforzare le possibilità di realizzare le finalità generali del Trattato e, nel lungo periodo, raggiungere il traguardo di una unione politica. Viene naturale pertanto chiederci se e in che misura le altre finalità del Trattato siano state realizzate. Solo una risposta positiva relativamente

[113] Delle altre istituzioni comunitarie è noto che il Parlamento ha svolto fino ad ora essenzialmente una funzione consultiva, quando non è stato semplicemente eco di interessi corporativi e che la capacità del Consiglio dei ministri di affrontare importanti temi politici è andata progressivamente riducendosi, tanto che, come nota Spinelli, vengono non di rado dedicate lunghe sedute ad argomenti di peso marginale che a livello nazionale sarebbero delegati ad un comitato amministrativo (Spinelli 1972). Spinelli rileva anche i limiti degli incontri di vertice non collegati ad alcun meccanismo istituzionale.

alle principali finalità potrebbe fornire infatti le basi per tentare di giustificare l'uso strumentale che della politica agricola è stato fatto, con tutti i costi (diretti e indiretti) che ne sono conseguiti, non ultimi l'insorgere di nuovi problemi ed il mancato raggiungimento di alcuni importanti finalità assegnate dal Trattato alla politica agricola stessa. Peraltro un'analisi sistematica e rigorosa della politica comunitaria nel suo complesso non è ancora stata fatta. Non mancano certo tentativi, all'interno ed all'esterno della Comunità, in questa direzione, ma essi riguardano piuttosto politiche particolari oppure si appuntano su ciò che non è stato fatto e sui nuovi indirizzi che bisognerebbe imprimere alle iniziative comunitarie per rispondere sia ai problemi attuali sia alle prevedibili esigenze del decennio in corso. Risulta dunque estremamente arduo se non impossibile dare anche soltanto un quadro schematico dei rapporti tra politica agraria e politica economica e sociale a livello comunitario con particolare riguardo agli effetti economici e sociali della prima sulla economia e sulla società e ai condizionamenti che ad essa sono derivati da iniziative od eventi in altri campi.

Anche se in questa sede, come ho fatto per l'analisi dell'impostazione della politica agricola comune, non potrò che avanzare alcune ipotesi o tutt'al più suggerire possibili vie per ricerche da svolgere, sembra dunque opportuno a questo stadio fare una rapida rassegna di quanto è stato realizzato negli altri campi tentando ove possibile di stabilire connessioni con quanto è avvenuto nella agricoltura. Sarebbe stato certamente un compito non lieve se non avessi avuto l'opportunità di utilizzare a tal fine un documento interno della stessa Commissione della Comunità. Le osservazioni che presenterò di seguito sono quindi in maggioranza tratte da quel documento, di cui ho utilizzato principalmente le parti pertinenti al grado di realizzazione degli obiettivi e alla capacità della Comunità di rispondere in modo adeguato ai nuovi grandi problemi sorti nell'ultimo periodo.

Per quanto riguarda le «luci», penso che siano sufficienti pochi riferimenti. Il prodotto lordo interno della Comunità nel suo complesso è cresciuto ad un ritmo alquanto sostenuto e comunque almeno alto quanto negli anni cinquanta (con sensibili accelerazioni in alcuni paesi); sono saliti in misura quasi uguale sia il prodotto per lavoratore che per abitante; sono aumentati sia gli investimenti che i consumi; sono stati intensificati gli scambi e quelli intra-comunitari sono cresciuti più rapidamente di quelli con il resto del mondo. Le luci si attenuano o scompaiono in altri campi: i tassi di disoccupazione, diminuiti rapidamente fino al 1964, hanno poi oscillato più ampiamente a causa della massiccia ristrutturazione dell'industria che è stata accompagnata anche da un crescente divario tra domanda di lavoro e qualificazione dei lavoratori; il tasso annuo di aumento dei prezzi pur progredendo è rimasto intorno o al di sotto del 5% fino al 1968 ma ha subito un'accelerazione sensibile a partire da quella data.

Sembra opportuno dedicare un po' più di attenzione ad altre «ombre» ed incertezze meno note. Una prima osservazione riguarda il fatto che la CEE come un tutto è ancora lontana dall'essere una zona omogenea ed al riguardo si può citare una serie abbastanza numerosa di ostacoli da superare. Le barriere tariffarie sono state abbattute ma restano in piedi tasse equivalenti a diritti di dogana oltre a notevoli differenze nelle disposizioni legislative, regolamentane, amministrative, le quali tra l'altro influenzano i costi di produzione e quindi indirettamente le decisioni di localizzazione. Anche l'adozione generalizzata dell'IVA, a causa delle differenze di aliquote non contribuisce a risolvere il problema degli ostacoli al movimento delle merci. Sul mercato dei beni pubblici d'investimento (centrali, telecomunicazioni) gli scambi sono tuttora insignificanti. Per i servizi finanziari e di assicurazione e per le professioni i mercati sono praticamente ancora chiusi. Nel campo della politica dei trasporti i progressi sono stati estremamente modesti. Per quanto riguarda il livello dei prezzi al consumo, una volta eliminate le differenze dovute a costi di trasporto e al trattamento fiscale, la variabilità tra i paesi resta molto forte: in parte si deve ai costi di distribuzione ma in parte anche a sensibili differenze nei livelli dei prezzi alla produzione.

Risulta molto arduo dare una risposta netta al quesito se ci sia stata o meno una tendenza alla specializzazione della produzione. La struttura dei paesi membri denuncerebbe più una evoluzione parallela che una tendenza alla specializzazione. Anche per il commercio estero intra-comunitario e con paesi terzi ci sarebbe oggi una concentrazione minore, rispetto al passato, nel tipo di scambi. Nell'uno e nell'altro caso la specializzazione riguarda solo prodotti specifici poiché tutti i paesi hanno cercato di inserirsi là dove le condizioni concorrenziali lo permettevano o vi erano vuoti lasciati da altri, aumentando in tal modo la gamma di prodotti. Restano però sostanziali differenze strutturali tra i paesi membri anche se l'analisi è oggi complicata dalla esistenza delle imprese multinazionali e dal peso degli investimenti all'estero. In ogni caso, la Germania appare ancor più industrializzata, l'Italia avrebbe ridotto in una certa misura il proprio distacco, mentre Belgio e Francia risultano meno industrializzate. Francia ed Olanda hanno peraltro incrementato sensibilmente le vendite di prodotti agricoli come era nelle loro previsioni e ciò spiega ovviamente l'interesse che essi dimostrano per la conservazione della politica agricola attuale. Il carattere agricolo e terziario dell'Olanda risulta però mitigato dal fatto che il paese produce molti prodotti industriali fuori dai confini nazionali. In complesso hanno progredito solo le industrie per cui l'apertura delle frontiere costituisce uno stimolo fondamentale, non quelle che dipendono da accordi sulla politica comune.

Ci si deve domandare in proposito perché le politiche settoriali hanno compiuto così scarsi progressi. La risposta passa però attraverso un processo alle intenzioni e quindi si articola su una serie di ipotesi: l'importanza accordata alla concorrenza come mezzo per assicurare uno sviluppo più rapido; la preoccupazione di

rafforzare le imprese nazionali prima di affrontare processi di ristrutturazione a livello comunitario; la scelta di lasciare le grandi imprese padroni del loro destino; la subordinazione della politica degli approvvigionamenti nel campo dell'energia a considerazioni di politica estera nazionale; la scarsa attenzione accordata alle attività orientate verso l'avvenire che richiedono necessariamente sforzi comuni per superare le insufficienze nazionali e i grossi oneri iniziali di ricerca e di messa a punto di programmi (centrali nucleari, attività spaziali, grandi apparecchiature per la ricerca di base, messa a punto di nuovi materiali per i servizi pubblici); infine, il ritardo con cui, al di là dell'ottica del Trattato, è avvenuta la presa di coscienza del fatto che occorre inserire l'economia europea in un mondo in rapida trasformazione tecnologica influenzata dal peso delle multinazionali e tendente a raggrupparsi in grandi blocchi, di cui la Comunità dei Nove è potenzialmente uno dei maggiori.

Un altro aspetto che merita particolare attenzione riguarda l'evoluzione della distribuzione dei redditi e delle condizioni di vita. Il Trattato su questo punto, come ricorderemo, era molto discreto, in quanto puntava essenzialmente su un migliore funzionamento del mercato per aumentare il livello di vita. Nonostante i successi in campo produttivo è interessante notare che consumi ed investimenti pubblici sono aumentati più rapidamente proprio nella prima metà degli anni sessanta, mentre risulta difficile spiegare perché negli ultimi tempi siano aumentati meno del reddito reale.

Le conoscenze sulla distribuzione dei redditi restano frammentarie ed i paesi sembrano rifiutarsi di conoscere con esattezza la situazione; è chiaro che le motivazioni politiche ed il timore di smentite alle affermazioni pubbliche giocano in proposito un ruolo determinante. Anche le spese sociali, in rapporto al reddito nazionale, restano molto lontane tra i vari paesi. Il Fondo sociale europeo ha funzionato fino a tempi recenti essenzialmente come una cassa di compensazione interstatale senza permettere alla CEE alcuna iniziativa. Nonostante un certo progresso nella armonizzazione delle misure di sicurezza sociale, la definizione di una politica sociale è ancora lontana per il semplice fatto che ciò presuppone un accordo sugli obiettivi desiderati nonché sulle modalità ed i tempi per realizzarli. Su questi temi che investono la vita politica di ogni società, sono in atto nei vari paesi discussioni e conflitti che hanno la loro origine sia nella diffusa insoddisfazione per l'ineguaglianza dei redditi e per l'insufficienza delle attrezzature collettive sia nell'insicurezza causata dai rapidi cambiamenti. E' ovvio, quindi, che la possibilità di varare una politica sociale comune dipende, in primo luogo, dalla formazione di volontà politiche nazionali ed, in secondo luogo, dall'incontro di queste volontà a livello comunitario.

Un altro importante interrogativo riguarda la realizzazione dello sviluppo armonioso cui fa esplicito riferimento l'art. 2 del Trattato. L'armonia dello sviluppo, senza entrare in dettagli, può essere intesa sia nel senso di orientare la

produzione verso il soddisfacimento dei bisogni privati e pubblici, sia nel senso di una migliore distribuzione dei redditi, sia infine nel senso di un certo equilibrio)spaziale dello sviluppo. Nel confronto delle prime due interpretazioni l'analisi dell'evoluzione all'interno della Comunità solleva più di un dubbio ed alcuni di questi sono stati ricordati nelle pagine precedenti. Quanto all'equilibrio regionale, si ritrova a livello comunitario un fenomeno che per esperienza diretta è ben conosciuto nel nostro paese. I nuovi investimenti hanno avuto la tendenza a dirigersi verso le zone più sviluppate e le politiche nazionali di incentivazione finanziaria e di altra natura non hanno potuto correggere tale tendenza anzi, non di rado, per timore di danneggiare le capacità concorrenziali delle imprese, l'hanno aggravata. Poiché le imprese che investono nelle zone sviluppate usufruiscono di vantaggi (economie esterne) che non pagano, le politiche nazionali oltre che di offrire incentivi finanziari avrebbero dovuto preoccuparsi, da un lato, di creare una infrastruttura economica e sociale attraente nelle aree da sviluppare e, dall'altro, di far pagare realmente il costo della creazione di un posto di lavoro nelle zone congestionate. E' chiaro che questa linea di azione avrebbe successo solo se concertata ed adottata contemporaneamente nei diversi paesi. Secondo il documento citato non vi sarebbe stato comunque un accrescimento del ritardo delle regioni periferiche. Si fa però riferimento ad un grande aggregato territoriale che comprende altre al Mezzogiorno anche l'ovest ed il sud-ovest della Francia e la Germania orientale e meridionale; analisi più dettagliate porterebbero probabilmente ad un giudizio diverso. Se si accetta tale livello di aggregazione, è chiaro che il risultato, in assenza di politiche comuni, è da considerarsi un successo.

Ma è nel campo della politica a breve e medio termine e della politica monetaria che la Comunità (ma sarebbe meglio dire i paesi membri) ha incontrato un crescendo di difficoltà. Dato l'alto grado di integrazione delle economie dell'Europa occidentale, le fluttuazioni congiunturali dei vari paesi sono entrate in fase, impedendo in tal modo che l'alta congiuntura in un paese contribuisca a regolarizzare, mediante i meccanismi dello scambio, una congiuntura di segno contrario in un altro paese. Inoltre le economie europee hanno dovuto adattare, in senso contrario, la loro politica monetaria a quella degli Stati Uniti, con margini di manovra sempre più ridotti. Le misure espansive degli Stati Uniti degli anni sessanta hanno certo creato una forte domanda di importazioni, ma hanno anche inondato l'Europa di dollari con ovvii effetti inflazionistici, dando vita a quel mercato degli eurodollari - una specie di tigre che le autorità monetarie e le banche cavalcano senza poterla controllare - che costringe l'Europa a finanziare il deficit americano, ed a pagare un pesante diritto di signoria. Le autorità monetarie sono state costrette a fare una politica monetaria deflazionistica che ha frenato più gli investimenti che la lievitazione dei prezzi, e nello stesso momento hanno

dovuto stimolare al massimo le esportazioni per favorire le imprese che esportano e che sono svantaggiate dai freni posti alla domanda interna (CEE 1971).

Le iniziative della CEE in questi settori fino a tempi recenti sono state modeste. Vi sono stati aiuti anticongiunturali all'Italia ed alla Francia ma le raccomandazioni dal 1969 in poi sono rimaste lettera morta. La Commissione ha attirato peraltro l'attenzione sulla necessità di strumenti di cooperazione comunitaria per sopperire alla perdita di efficacia degli strumenti interni e stimolato la costituzione di vari comitati (per il coordinamento monetario, per l'occupazione). Le proposte e le iniziative più recenti per il Fondo monetario europeo, per accelerare l'unione economica e monetaria, per la lotta contro l'inflazione, sono peraltro note.

Nel campo delle relazioni commerciali, premesso che il livello medio delle tariffe doganali (fatta eccezione per i prodotti agricoli) è mediamente più basso di quello degli Stati Uniti, si rileva che non c'è stata finora una vera politica commerciale poiché questa è necessariamente il riflesso di una politica estera e di una politica industriale comune che possa orientare la produzione. Solo nel 1972 è stata elaborata una concezione d'insieme per la zona mediterranea. L'assenza di una politica industriale porta a dare, al momento dei negoziati, eccessiva importanza ai problemi di breve termine che vengono sempre esagerati.

Anche per i rapporti con i paesi in via di sviluppo, nonostante la generalizzazione progressiva delle preferenze commerciali, è mancata finora una vera politica specie per quanto riguarda la scelta dei migliori strumenti. Le politiche bilaterali (doni, prestiti, aiuti tecnici) non coordinate tra di loro sono ancora la regola. La messa a punto di una politica commerciale comune è importante anche nel confronto di questi paesi perché si prospetta fin d'ora la necessità di orientare la produzione comunitaria in modo da consentire l'importazione di prodotti manifatturati.

Da ultimo la Commissione, riconoscendo che la CEE è del tutto impreparata a fronteggiare problemi di questo genere, ovviamente non previsti dal Trattato, ha incominciato ad affrontare anche la grossa questione delle imprese multinazionali che, insieme con la massa degli eurodollari, costituiscono le grandi novità di questi ultimi tempi. La loro potenza finanziaria e la loro flessibilità di azione sono tali da indebolire seriamente se non vanificare le possibilità di controllo dell'economia mediante i meccanismi tradizionali.

5.2.4.3 Alcuni quesiti sugli effetti della politica agricola comune

Ci si può domandare a questo punto quali effetti abbia avuto la politica agricola comune in ordine sia alla distribuzione dei redditi, sia allo sviluppo «armonioso». Il documento citato non affronta questi problemi ed in realtà bisogna riconoscere che per gran parte è ancora un discorso da fare. Nella misura in cui la politica dei

prezzi si è risolta in un trasferimento intersettoriale di reddito, è chiaro che ha contribuito ad elevare i redditi medi unitari dei fattori impiegati nel settore agricolo e pertanto a contenere i divari nel prodotto medio per addetto. Si deve però tenere presente che quest'ultimo è cresciuto, in termini reali, soprattutto per il continuo esodo di forza lavoro il cui tasso di variazione è stato influenzato indirettamente (cioè attraverso una maggiore spinta verso la meccanizzazione) dal sostegno dei prezzi. Inoltre è ben noto che i trasferimenti sono stati alquanto diseguali sotto più di un punto divista, tra paesi e regioni, tra comparti produttivi, tra tipi di azienda, tra categorie di lavoratori. Le ricerche tendenti a quantificare questi effetti sono praticamente inesistenti e il fatto innegabile che una parte delle informazioni di base occorrenti allo scopo è difficile da ottenere può soltanto costituire una scusa parziale per la mancanza di una più sistematica attività di ricerca in tale direzione. Il prodotto medio per addetto in agricoltura resta in quasi tutti i paesi, ed a volte in modo marcato, al di sotto del prodotto medio degli addetti negli altri settori. Fa eccezione l'Olanda dove tra agricoltura ed industria le differenze sono minime e dove il prodotto medio per addetto agricolo è abbastanza superiore a quello degli addetti ai servizi, in particolare degli addetti al commercio. Ma è altrettanto noto che all'interno del settore agricolo le disuguaglianze di produttività e di reddito sono molto grandi, specie in paesi come la Francia e l'Italia dove non solo le condizioni di ambiente fisico ma anche di struttura sociale sono così eterogenee. In tali circostanze il riferimento al prodotto medio per occupato ha un significato assai limitato, anche quando si tratta di piccoli aggregati territoriali.

Un altro campo nel quale si sente il bisogno di analisi rigorose riguarda gli effetti della politica dei prezzi agricoli sul livello dei prezzi al consumo, specie laddove, come in Francia ed in Italia, la spesa alimentare ha ancora un peso considerevole nella spesa complessiva per consumi privati. Anche in questo settore è tuttora aperto un vasto campo di ricerca. Si tratta di sapere a quali fattori - e sono più d'uno - ed in che misura si deve attribuire il forte peso della spesa alimentare; quali effetti ciò abbia sul volume della domanda per beni non agricoli, privati e pubblici; quali effetti abbia il trasferimento di reddito (od i vari tipi e modalità di trasferimento) a favore dell'agricoltura sul volume e la composizione dei consumi, sulla quota del risparmio privato, e sulla domanda di beni di investimento da parte dei beneficiari di tale trasferimento. Ho citato solo gli argomenti più trascurati, tralasciando altri su cui più spesso si appunta l'attenzione e lo studio (effetti sui valori fondiari, effetti sulle decisioni produttive) senza che per essi si possa dire che le ricerche per volume e sistematicità siano al momento soddisfacenti.

Ci sarebbe infine da verificare, per la parte che riguarda i prodotti agricoli, una interessante ipotesi riferita al settore dei servizi e del commercio nel loro complesso (AA.VV. 1973b). Contrapponendo i prezzi dei prodotti industriali con

i prezzi dei servizi si rileva infatti che i primi, in termini reali, hanno avuto una tendenza alla diminuzione nel mondo occidentale, per effetto del ristabilimento, negli anni Sessanta, di forti spinte concorrenziali grazie all'allargamento degli scambi, l'ampliamento delle dimensioni, l'adozione di tecnologie avanzate. per i secondi invece è accaduto il contrario. Ciò sarebbe dovuto al fatto che notevoli risorse finanziarie e capacità imprenditoriali hanno individuato nel settore dei servizi e del commercio maggiori possibilità di trasformare in profitti e remunerazioni salariali gli aumenti di produttività. Una simile tendenza non è ovviamente senza conseguenze sul costo di produzione dei beni agricoli e più ancora sul livello dei prezzi al consumo per i beni alimentari. Analogamente occorrerebbe chiarire se nei rapporti tra agricoltura, commercio ed industria di trasformazione le regole di concorrenza previste dal Trattato non siano state utilizzate prevalentemente come strumento per non modificare i rapporti inziali che di concorrenziale avevano ben poco. Si vedano, ad esempio, le cautele contenute nella proposta di regolamento per le associazioni dei produttori, del resto ancora giacente nei cassetti del Consiglio.

Nella elaborazione della politica commerciale il posto occupato dall'agricoltura non è per nulla secondario, anzi le recenti vicende del mercato internazionale (forte aumento dei prezzi dovuto sia a situazioni di scarsità sia a fatti speculativi connessi anche con il forte tasso di inflazione mondiale) lo hanno riportato in primo piano. La sicurezza degli approvvigionamenti a prezzi ragionevoli, per lungo tempo obiettivo trascurato, sarà probabilmente il tema principale dei prossimi anni, ma non nel senso che voci, non certo disinteressate, hanno suggerito, di maggiore chiusura europea e di conservazione dell'attuale politica di mercato, quanto di ricerca di accordi internazionali, di contratti di fornitura a lungo termine con paesi terzi, di stoccaggio comunitario, di programmi per stimolare la produzione di ciò che serve (Zucchi 1973).

Da questo punto di vista ed almeno per ciò che concerne la parte agricola del tutto insufficiente mi sembra la comunicazione della Commissione al Consiglio (aprile-maggio 1973) sulla «Elaborazione di una concezione globale in vista dei prossimi negoziati multilaterali», ancora troppo preoccupata di difendere esclusivamente lo status quo della politica agricola comunitaria e quindi senza una visione proiettata verso l'avvenire (CEE 1973). La manovra di allineamento dei prezzi interni con quelli dei mercati mondiali (fino a tempi recenti così lontani) sembra oggi, dopo il terremoto nel mercato delle materie prime, più facile da realizzarsi proprio se visto in una prospettiva di mercati mondiali regolati da accordi e da contratti.

5.2.4.4 Considerazioni conclusive

In conclusione, le realizzazioni in campo extragricolo sono state finora estremamente modeste. Certo l'alto grado di integrazione delle economie europee,

e non solo quelle dei Sei o dei Nove paesi, è innegabile; ma questo è essenzialmente l'effetto della intensificazione degli scambi, un processo iniziatosi negli anni cinquanta, che poteva essere sollecitato anche da altre forme di cooperazione internazionale, diverse dalla istituzione di una comunità economica con propositi più ambiziosi.

L'instaurazione di un mercato comune non ha portato con sé né l'unione economica né l'unione politica, come conseguenze inevitabili ed irreversibili. Ne ha, semmai, insieme con altri fattori apparsi sulla scena mondiale nel frattempo, sottolineato la necessità ed in una certa misura aumentato la probabilità. Ma la « solidarietà di fatto », indicata da Schuman[114] nel 1950 come una premessa per la costruzione dell'Europa, è ancora per una buona parte una speranza, che solo nei momenti di crisi politica sembra costituire la leva per un salto di qualità verso la concretizzazione di una « identità europea », ma che torna ben presto ad essere sommersa di nuovo dalla difesa degli interessi nazionali quando la crisi è in qualche modo superata.

Si può quindi a posteriori dire se sia stato giusto o meno attribuire all'agricoltura (o meglio alla politica agricola comune) un ruolo politico primario ai fini dell'integrazione europea, affidandogli di volta in volta, in attesa del verificarsi delle condizioni propizie, il compito di salvaguardare la possibilità di più rapidi progressi in altri campi? Sulla base delle realizzazioni in campo economico-sociale la risposta ben difficilmente potrebbe essere positiva. Sul piano più strettamente politico la risposta è molto più soggettiva ed incerta, legata com'è al verificarsi di nuovi eventi che potrebbero anche maturare a breve scadenza. Il giudizio per il momento resta dunque sospeso.

Ma sul ruolo, passato e futuro, della politica agricola comune conviene spendere qualche parola di più.

Ho sottolineato a più riprese la interdipendenza tra decisioni in campo agricolo e decisioni attinenti ad altri settori. Ad esempio, solo includendo l'agricoltura nel quadro dei primi negoziati è stato possibile accelerare la riduzione delle barriere tariffarie intra-comunitarie per i prodotti manifatturati. La necessità di finanziare la politica agricola e gli oneri crescenti che ha determinato sono state una delle ragioni su cui la Commissione ha fatto leva per affrontare il problema più generale di un bilancio comunitario autonomo sottoposto al controllo di un Parlamento europeo rafforzato. Le difficoltà create alla politica agricola dal cambio della parità e dalla fluttuazione delle monete hanno indubbiamente aumentato la pressione sugli Stati membri perché si impegnassero finalmente (ma finora con scarsi progressi) a realizzare l'unione economica e monetaria. Alla messa a punto delle proposte per la politica regionale non sono mancati infine stimoli «agricoli» derivanti dalla necessità di accompagnare alle misure in tema di

[114] "L'Europe ne se fera pas d'un coup, ni dans une construction d'ensemble: elle se fera par des réalisations concrètes créant d'abord une solidarité de fait", R. Schuman, *Dichiarazione di Strasburgo*, 1950.

riforma delle strutture iniziative atte a promuovere lo sviluppo economico delle regioni arretrate. L'elenco, ad un'analisi dettagliata potrebbe certo essere più lungo.Ma è già sufficiente, a mio avviso, per giustificare la affermazione che l'agricoltura a livello europeo per lunghi anni non è stato un settore trainato né sistematicamente dominato da altri interessi, ma ha avuto piuttosto una funzione trainante nella vicenda comunitaria.

I rappresentanti agricoli in senso lato (membri della Commissione, ministri, funzionari statali, rappresentanti delle categorie professionali, delle industrie di trasformazione e delle imprese di commercializzazione) sono stati per anni al centro della vita della Comunità ed hanno usufruito di un notevole peso contrattuale. Se questo peso contrattuale è stato spesso speso male, vuoi per l'insufficienza del Trattato, vuoi per la mancanza di una visione politica comune, vuoi per le contraddizioni del sistema in cui viviamo, è una questione diversa.

Certo, alcuni paesi o gruppi di interessi sono riusciti ad imporre soluzioni a loro vantaggio a scapito di altri paesi, gruppi di produttori, consumatori o finanze pubbliche statali. I trasferimenti di reddito che il sistema ha comportato e che sono propri di ogni società sviluppata, sono stati ben lontani dal rispettare l'obiettivo di una più equa ridistribuzione dei redditi; e l'adattamento strutturale che in questi anni si è verificato, guidato essenzialmente dalla politica dei prezzi, è stato estremamente disuguale.

A questo proposito bisogna dire che se non c'è stata o in misura troppo scarsa, una vera solidarietà comunitaria (a parte quella finanziaria per le eccedenze), c'è stata però una certa comprensione reciproca per i problemi politici interni. Tentare di armonizzare le politiche nazionali, specie nel campo delle strutture e degli aiuti di varia natura, oltre che costituire un compito di notevoli dimensioni e di lunga durata - e per i tempi lunghi anche a livello europeo c'è stato poco spazio - avrebbe significato sostanzialmente interferire in delicati problemi di stabilità politica interna.

Ma questa è una storia in gran parte ancora da mettere insieme e da scrivere. Ciò che è importante a questo punto a mio avviso è il riconoscimento che il periodo privilegiato dell'agricoltura nella vicenda europea sta per finire, se già non è finito. Mentre il peso politico dell'agricoltura appare alquanto ridimensionato rispetto ai primi anni del decennio scorso, diventa sempre più palese che il progresso dell'integrazione economica e politica dipende ormai principalmente da altri strumenti che non la politica agricola comune. Siamo probabilmente agli inizi di una fase nuova, forse di un'era nuova.

5.3 Obbiettivi e problemi degli accordi di integrazione economica regionale

Titolo originale: Agricultural Development and Regional Economic Integration, International Conference of Agricultural Economists,, Nairobi, Kenya, 1976. Published in Dams T., Hunt, K. (editors), *Decision making and Agriculture,* Oxford Agricultural Economics Institute, 1977[115]

5.3.1 Introduction

During the last twenty years economic integration at the regional and sub-regional level has gained a vast audience and commanded increased attention in both developed and developing countries[116]. Several schemes encompassing a variety of approaches have been implemented with varying degrees of success and, with or without modifications of the original structure, are still in existence. Although the performance is, to say the least, highly un- even, it cannot be denied that a vast body of practical knowledge has become available to the interactional community through these efforts. The literature has been enriched not only by an increasing number of case studies illustrating the objectives, approaches and problems of the integration schemes but also by significant advances in the theory of economic integration. Attention has gradually shifted from integration ventures between developed economies to the specific environment, solutions, and conflicts of similar initiatives among developing economies. At the same time theoretical speculations have moved away from the rather simplified propositions, concerning customs unions, put forward by the pioneering work of Viner in the early fifties and have led to more elaborate formulations covering a wider set of objectives and variables than those postulated by the comparative static analysis of welfare gains, based on the balance between trade creation and trade diversion effects (Robson, 1972). A new branch of economic theory has thus emerged alongside and interacting with development economies and inter- national trade theory (Andic, et al., 1971; Belassa, 1961). Similarly, political scientists have devoted great attention to regional organizations and to the conditions and circumstances under which regional economic integration can flourish and contribute to political union and the preservation of peace. (Bussey et al., 1971; Hansen, 1968; Nye, 1971).

[115] While preparing this paper I had the opportunity of consulting the preliminary report of a FAO Seminar on "Agriculture and Regional Integration", Rome September 1975. I am particularly grateful to Dr. James O'Hagan of FAO for kindly providing the report as well as other background material discussed at the Seminar.

[116] The term "regional" is used here as defined by Nye (1971) and others; it applies to selective organizations which restrict their membership, in principle and in practice, on the basis of geographical contiguity. The distinction between political and economic organizations should also be borne in mind. Whereas the former tend to be "macro- regions", at times extending across continents, the latter tend to be "micro-regions" because of the important role of physical contiguity and identity.

The existing integration schemes (Tab. 5.2) practically cover the entire spectrum of integration forms, from free trade areas to customs unions, common markets and communities (the latter involving a certain amount of common policies, policy harmonization or common services). Full economic union has not been achieved yet by any of the schemes. Beyond the official labels, which often embody a good deal of aspiration, one can observe considerable differences in the degree of involvement of participating countries, one with another, and at times a combination of ingredients which theoretically belong to separate levels of integration. For this reason, it seems preferable to speak of forms rather than of levels of integration, which imply the existence of a continuum from free trade areas to economic union, i.e., an increasing degree of reciprocal involvement (Belassa, 1961).

Important differences are also observable with regard to the degree of supra-national authority, namely the types of decisions, which regional institutions can make and the procedures through which decisions are reached (whether by a judicial organ acting alone, or by representatives of states with or without veto power). In some instances there is practically no supra-national authority; regional institutions advance proposals which then need the approval of the partners concerned.

There are, finally, other types of arrangements - which some would consider as belonging to regional economic integration and others to simple forms of regional cooperation - deliberately restricted to specific development projects (river basins, interstate roads, etc..). These arrangements are considered to fall outside the scope of the present paper[117].

Another point is worth stressing at the outset. The declared or implicit fundamental reasons of any treaty or agreement concerning regional economic integration are the stepping up and diversification of the economic base of the group as a whole and of each participating country. Whatever the stage of development, promotion of industrial development is the main goal. Increased agricultural output, modernization of the sector or improvement of the well-being of the rural population are never high on the priority list; at best they are placed on equal footing or even considered as by-products of economic growth stimulated by the other sectors. Not infrequently the agricultural sector is the source of strong embarrassment at the time of deciding if, to what extent and how, integration arrangements should extend to agricultural commodities and should incorporate something more than loose goals of agricultural development.

[117] Considering the difficulties encountered by more ambitions integration schemes and the opportunity for cooperative arrangements which are less demanding in terms of political will, longer-term commitments and surrender of national sovereignty, integration projects may in the future gain wider attention. In fact, proposals in this direction have been recently advanced (Belassa and Stoutjesdijk, 1975). Integration schemes and projects, however, are not necessarily alternative paths, since the two can well coexist.

Tab. 5.2 - Summary Data of Selected Integration Schemes

Scheme	Population (millions)	GNP per capita (U.S. dollars)	Member countries
EEC – European Economic Community	255	2,900	Belgium, France, Germany F.R., Italy, Luxemburg, Netherlands, Denmark, Ireland, Great Britain
CMEA – Council for Mutual Economic Assistance	360	1,500	Bulgaria, Czechoslovakia, German D.R., Hungary, Mongolia, Poland, Romania U.S.S.R., Cuba
LAFTA – Latin American Free Trade Association	250	670	Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Mexico, Paraguay, Peru, Uruguay, Venezuela
Andean Group	70	600	Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Peru, Venezuela
CACM – Central American Common Market	16	415	Costa Rica, El Salvador, Guatemal, Honduras, Nicaragua
CARICOM – Caribbean Community	5	740	Barbados, Guyana, Jamaica, Trinidad and Tobago*
EAC – East African Community	36	140	Kenya, Tanzania, Uganda
UDEAC – Custom and Economic Union of Central Africa	9	240	Cameroon, Central African, Republic, People's Republic of Congo, Gabon
CEAO – West African Economic Community	26	170	Ivory Coast, Mali, Mauritania, Niger, Senegal, Upper Volta
ECOWAS – Economic Community of West African States	120	155	Benin, Guinea, Guinea Bissau, Ivory Coast, Niger, Nigeria, Liberia, Mauritania, Senegal, Sierra Leone, Togo, Upper Volta, Gambia, Mali, Ghana

*The following countries have joined the Community in 1974: Antigua, Belize, Dominica. Grenada, Montserrat, St. Kitts—Nevis-Anguila, Santa Lucia and St. Vincent.

Source: World Bank Atlas, 1974 (data refer to 1972)

The result is that when examining reports on achievements in the agricultural field one inevitably discovers that progress has been slow, although several commissions have been at work, problems studied and endless negotiations carried out. If in one particular instance, the EEC agriculture has had for a considerable time a role far greater than its sheer economic weight, it is not because the founders had envisaged that it should be so. The reasons were of an

entirely different nature and almost certainly not foreseen at the time of drafting the Rome Treaty[118].

Starting from these, observations, in designing the structure of the paper, 1 have had to make some important choices. Rather than describing the differences of integration approaches and the role assigned to the agricultural sector, I have attempted to explain the reasons behind observable differences. Furthermore, and in so doing, rather than confining political factors into the background as intruding elements in what would otherwise be a beautiful field of activity and study where order and rationality dominate, I have given much space to political factors and to their linkages with economic interests and objectives. I am aware that this choice may have unduly sacrificed the treatment of agricultural development problems. However, given the introductory nature of the paper, to be followed by others discussing specific cases, I hope that its content will serve the useful purpose of helping to place agricultural problems in a broader setting.

Consequently, the paper is divided into two parts. The first deals at some length with the background factors and motivations leading to regional integration arrangements, with specific reference to experiences in Europe, Latin America and Africa. The second part purports to review critically the problematic areas of regional integration in the light of the main propositions of the theory of international economic integration and then tries to appraise how agriculture can contribute to the integration process or derive benefits from it.

5.3.2 Background Factors and Motivations for Regional Integration

Steps towards regional economic integration can be looked upon as a response to the challenges (in terms of constraints and possibilities) inherent in the world economic order issued from the international political divisions and alignments produced by the last world conflict. The changing relations between the two super powers (from cold-war to bipolar stability or peaceful coexistence), the long period of economic growth coupled with the great expansion of international trade, the acceleration of the decolonization process jointly with the perpetuation of economic dependence of the developing world, the emergence of a great number of new nation-states and the increasing political weight of the Third World, provide the overall setting for tracing the origin, shapes and vicissitudes of economic integration at the regional level. Obviously, these world events and related trends have had a different impact in the various continents due to their peculiarities in terms of history, geographic features and role in international affairs. Since it is in Europe, Latin America and Africa that economic integration

[118] Elsewhere I have dealt at some length with the place of agriculture in the history of the European Economic Community (Barbero, 1974).

has advanced most, the following general remarks mainly reflect conditions, economic and political, of these three continents.

Even if political union is rarely an explicit aspiration of the contracting parties of an economic integration scheme and even if, where pursued, any attempt in this direction has been rather disappointing, the fact remains that economic integration treaties or agreements are politically inspired acts. As such, they involve both internal actors (political, economic and bureaucratic forces or elites) and external actors whose degree of cogency is a function of several variables reflecting the extent of economic dependence, type of political alignments, development aspirations of each nation and of the regional groups as a whole. Consequently, the formation of regional economic groupings is often founded on a multiplicity of motivations, which may differ not only among participating countries but also between groups within the countries themselves.

To exemplify this multiplicity of motivations it may be useful to recall that the Rome Treaty establishing the European Economies Community among the Six was the end product of a complex set of forces and the final outcome of previous various forms of cooperation in the economic, defence and political field[119]. Without any ambition to cover all of these forces or to list them in order of priority, I shall simply mention those, which, in my judgement, were the most significant. Starting from the external actors, one must recall the interest of the United States, during the cold-war climate, to reinforce the economic and political power of Europe both as a market for American exports and as a cushion against the pressure from the East. In this context, the need to settle the German question, (rearmament, French-German balance of power) certainly had a considerable weight. Furthermore, the establishment of the EEC owes much to the impact of a federalist movement which even before the end of the war was already active in pursuing the idea of a united Europe and was later able to convince the political leaders of the need for supra-national authorities and strong community institutions. On the economic front, the stronger industrial firms, national and multinational, were pressing for an enlarged market and for the freer movement of goods, labour and capital, while some nations, with a weaker industrial base and therefore reluctant to move towards liberalized trade of manufactures, were nonetheless interested in expanding their agricultural exports to the potential partners.

The need to find a compromise among divergent expectations by ensuring, in perspective, a balanced distribution of opportunities and benefits, made it therefore necessary to include agriculture within the scope of the common market, but at the same time, its very inclusion called for a substantial departure from the

[119] An outstanding precedent was the establishment of the European Steel and Coal Community marked by a high degree of supra-nationality. On the contrary, projects for a European Defence Community and for political union did not gain enough consensuses and were eventually abandoned.

general philosophy of the Treaty. Industries, banks, commercial services were looking forward to a more liberal climate, away from existing restrictions, while the same expectations could hardly apply to the agricultural sectors of most of the countries. Clearly, the strict application to the agricultural sector of the general competition rules would have been incompatible with income support policies and with the internal balance of political power.

If the approaches and the processes of integration are influenced not only by the consensus they gain but also by the forces opposed to it, then it is appropriate to mention among the background conditions of the EEC the existence in two countries of large and forceful leftist parties and trade unions strongly opposed at that time to the strengthening of the European economy along neo-capitalist lines. The common market proponents probably envisaged the formation of a large common market and the expected benefits in terms of increased welfare as a means to dilute the influence of these organizations and to undermine the causes of their strength.

The interplay of these forces contributes to explain not only some of the special features of the EEC, namely why only six countries joined in the initial effort, why a relative high degree of supra-nationality was introduced, why the basic propositions of the Treaty and its instruments are inspired by a laissez-faire philosophy with great reliance on the liberation of market forces under competitive conditions and their capability to bring about increased efficiency, faster economic growth and widespread distribution of benefits. It also explains the degree of protection accorded to agriculture and the adoption of a common agricultural policy, resulting in common market organizations and common prices.

It is worth stressing, in this connection, that the formulation and the implementation of a common agricultural policy, especially during the early sixties, accentuated the political role of the Commission, while the agreements reached by the Council of Ministers on agricultural issues, in the absence of other relevant common policies, were often regarded as strategic steps for asserting the identity and the liveliness of the Community as an institution.

As it is well known, the background conditions or structural factors of the initial period have changed through time and not only from the enlargement of the Community from six to nine countries. The European economies have become increasingly integrated, mainly because of the great expansion of intra-regional trade, while little progress has been achieved in the harmonization of economic and social policies. The integration process itself has given rise to a number of conflicts both within the Community and with the rest of the world. The increasing competitiveness of European manufactures and the effects of the agricultural policy have created a conflicting situation with the U.S., of which the monetary crisis is an important outcome. In addition, with the monetary crisis the

working of the CAP has become increasingly complex, thus introducing further grievances over the distribution of costs and benefits. Also the compounding difficulties of the seventies have made it evident how much the EEC is a case of interdependence among unequal partners. The polarization effects of an integration process dominated by market forces (widening rather than reducing disparities between and within nations) and the different impact on the balance of payments of the energy crisis and of inflationary trends have accentuated the asymmetry between partners: an asymmetry which up to the second half of the sixties had been masked by a situation of relative stable prices and fixed exchange rates, high rates of economic growth in all countries and the expectation of a continued flow of benefits.

In this connection, the modest adaptive capacity of the Community must be noted. The Community has been substantially unable to recognize with concrete actions the great internal, economic, social and political changes which have taken place since the time of the Rome Treaty, as well as the new challenges coming from the world scenery. If in some instances (the Lomé Convention is the outstanding example) it has been able to speak with one voice and to act with illuminated self-interest, on the whole its action, under the impact of the world economic crisis, has been dominated more by the revival of nationalistic interests than by a redefinition of objectives and a renewed sense of identity. (Amoa 1974; Dams 1975; Awad 1974).

Regional economic integration is not a prerogative of Western Europe. The Council of Mutual Economies Assistance (CMEA) among socialist countries was established as early as 1949, and can be interpreted substantially as a move towards the consolidation of the socialist block in the face of the rapid recovery and development of the Western European economies. The declared scope was the intensification of economic cooperation among partners, based on the socialist international division of labour, in order to speed up the rate of economic development of each individual country. Primary attention has been given to industrialization, through the coordination of national economic plans and with regard to the most important industrial branches. Several international institutions have been established in order to promote the desired level of cooperation as well as to facilitate inter-state trade, but it is interesting to note that none of these institutions enjoys supra-national decision power, even after the adoption of the Complex Programme of 1971. The mechanism for the coordination of the five-year economic plans provides a framework for determining, normally on a bilateral basis, the structure and volume of goods entering intra-regional trade. Agriculture has so far received only minor attention, because of the priority accorded to industrialization and of the considerable differences among countries, in the size and structure of the agricultural sector and in national policies. An overall tendency towards greater self-sufficiency in food is however detectable

and the cooperation at the regional level is mainly directed to stimulate scientific and technical progress, as a means to foster growth in output and productivity. Measures to minimize the effects of imported inflation as well as to increase the value added in agricultural exports to third countries have lately been considered (Lavigne, 1973; USDA, 1974/1975).

5.3.3 Latin America and Africa

Common features. Because of its share in world production and trade, the EEC has probably spurred the birth of regional integration initiatives elsewhere, especially in Latin America and Africa. In these continents, however, integration attempts and their realization have been nurtured and conditioned by quite a different set of historic and structural factors. Let us first look at the features, which are common to both continents.

The two continents have a similar position with respect to the international division of labour inasmuch as they are still to large extent suppliers of oil, minerals and primary agricultural products to the industrialized countries and buyers of investment and consumption goods, including food[120]. Their share of world exports is overall a modest one (from 4 to 5%); this is due to the limited number of commodities traded and to the heavy dependence of some countries on one commodity only. As to the destination of exports and sources of imports, the markets of the U.S. and Western Europe account for approximately two thirds (but for Africa, the European markets are by far the most important). The extent of intraregional trade is also very small compared to that of Western Europe or CMEA countries; in Africa, only 10% of total exports go to other countries of the continent and only 5% of total imports are of Continental origin, while in Latin America the relevant percentages are 18 and 13 respectively.

Expansion of inter-country trade is hindered by the lack of communication and transportation facilities, the restricted pattern of production, high cost of manufactured products and international payment difficulties. Largely, development efforts have been directed, with nuances from country to country, towards the twofold objective of increasing exports of traditional commodities and of expanding the production of manufactured goods for internal consumption, through a policy of import substitution involving a high degree of protection from external producers. In so doing countries have had to withstand great fluctuations in export revenues, and to suffer from the deterioration in the terms of trade of primary commodities. At the same time, for their industrial development, they have had to rely on foreign investors, external sources of financing and imported

[120] In Latin America this pattern displays greater variations as some of the countries have been able to enlarge their industrial base and to become exporters of manufactured goods.

technology. as well as to face the limitations derived from the meagreness of internal markets. The rapid growth of population and the urbanization processes have increased food demand and stimulated the adoption of imported consumption models by the higher income strata, with the result that the scarce foreign exchange resources have often had to be diverted to importing consumption goods rather than investment goods[121]. These trends have tended to accentuate rather than lessen their economic dependence on the developed world. Therefore, long before the Third World was able to challenge the righteousness of this economic order, regional economic integration among developing countries came to be looked upon as a means to surmount the limitations of the individual country approach and as a suitable framework for fulfilling a number of deeply felt aspirations or needs. such as, more favourable terms of trade for their exports, placing import substitution on a sounder basis thanks to wider markets (with greater potentialities for specialization in production and for savings of hard currencies for import operations) and adopting other policies (concerning foreign investments, infrastructure, cooperation in production of services) appropriate to foster economic growth.

But beyond these common features which can easily be generalized to the whole of the developing world, to understand development strategies and approaches to regional economic groupings one must also look at those factors which are specific to each continent or large groups of countries.

Latin America. The most distinguishing feature of Latin America derives from its special relations with the United States. Since the time of the Monroe Doctrine, the U.S. has claimed a protective role over the Latin American continent and manifested its tight control over the strategic aspects of economic and political life of most of the countries. The main consequence of this situation has been the maintenance of the *status quo* in the internal power structure, which originated out of the colonial period, and was based on oligarchies, large concentration in land ownership and, later on, a diffused connivance between foreign investors and the ruling class. As a reaction to this dependency relation, in some countries as early as the beginning of this century, there developed nationalistic movements attempting to assert the right of each nation over the control and utilization of its own resources and to affect a certain redistribution of power in line with ongoing changes in the social structure. These and other later similar movements gained strength due to the relaxation of restrictions imposed by the cold war and the increasing involvement of the U.S. in other parts of the world. In an apparent

[121] The extent of external dependence is often aggravated by the burden of indebtedness for even countries which enjoy a positive trade balance (coming from exports of agricultural commodities, minerals or oils) find themselves with negative balance of payments because of debt servicing, payments of royalties, dividends on foreign capital, rising shipping costs, etc. . . . (Onitiri, 1973).

paradox, since the early sixties, nationalism and regional integration efforts have interacted, giving rise to a number of conflicts and dilemmas, which have at their heart the choice of development strategies and of the relevant approaches to integration. Should priority go to national integration or to regional integration or should the two be consciously pursued concomitantly? For those asserting the latter position the real choice is not whether to integrate or not but whether integration should proceed from "inside and from below" and with the support of development planning, at both national and regional level, or from "outside and above" which is substantially the result of market forces, aided by trade liberation measures (Garcia, 1969). Under the influence of external forces and the internal dominant groups it is the latter approach which has been privileged so far, although significant departures have lately found some room (with the creation of CARICOM and the formation of the Andean Group). Politician and economic elites are also accused of having resorted to integration arrangements (mainly involving freer trade) as a means of "exporting" their internal problems. Horizontal expansion of markets through regional integration is considered as an alternative to increased internal demand through fuller employment and better income distribution between areas and between social groups (Lizano and Willmore, 1975). These remarks help to explain, I believe, why the regional economic groups in existence have placed very little emphasis on supra-national institutions or have deliberately avoided any supra-nationality, and why rather elaborate procedures based on multilateral negotiations characterize the decision making process.

It is also in the light of the previous remarks that one must appraise the little attention accorded to the agricultural sector, compared to industry, in the design of integration schemes and during the integration process. The main feature of the agricultural sector is the sharp dualism between the modern export-oriented sub-sector (whose products go mainly outside the region) and the traditional sub-sector producing for the internal markets but also incorporating large subsistence components, hardly integrated with the rest of the economy. Great differences can be observed among countries in price levels (for products and for inputs), in price policies and in the role of state marketing institutions charged with the procurement of major staple foods. Under the circumstances, without tackling the problem of policy harmonization, trade liberalization affecting agricultural commodities soon run up against objective limitations. No country is willing to accept or able to cope with the disarray in the price system and the probable negative employment effects, on the great masses of small producers, that would be caused by a widespread elimination of barriers to trade.

A greater concern for agricultural matters has been recently displayed. (ECLA/FAO, 1975). The Caribbean Community has shown awareness of the special needs of small or less developed countries and envisaged an important role

for regionally planned economic development projects, among other goals, to raise agricultural production and to affect a better distribution, in time and space of available foodstuffs. Considerable attention has also been given to the creation of Community institutions and the joint production of services[122]. Similar developments can be observed with respect to the Andean Group where, notwithstanding the priority accorded to industrial programmes, some steps have been taken towards the coordination of national agricultural policies and the design of joint programmes in various agricultural fields (BID, 1974).

Africa. In Africa, in spite of the fact that the delocalization process is a recent phenomenon and still an unfinished task, regional economic integration already has firm roots and involves a large number of countries. This is partly due to the durability of colonial influence after the proclamation of political independence. In fact, the formation of economic groups has a long-standing tradition thanks to colonial ruling. The classical case is provided by the common market among the countries now forming the Est African Community, which was set up during the twenties under British rule. Similarly, the Custom and Economies Union of Central Africa is an outgrowth of the Federation of French Equatorial Africa. The existence of common currencies, discontinued, however, by EAC after 1967, was an indication of the degree of actual integration among the participating countries. The continuation of pre-existing economic, political and cultural relations, even if under modified forms, can be attributed to the peculiarities of the production and trade structures and also to the coming into power, with independence, of political and bureaucratic elites favouring the maintenance of special relations with the mother country (*African Digest Guide, No 8/9*). However, the old aggregation forces have gradually lost their impact. Population increase, advances in economic development and urbanization have caused the emergence of new classes and social strata, of which often the military regimes are the expression; also the formation of new nation-states and their political structuring more than elsewhere have been influenced by the climate of "peaceful coexistence" and competition between the super-powers, as well by the role played by other emerging powers. The search for new forms of regional cooperation, in economic and political matters, and the explosion of antagonisms have proceeded side by side. The establishment of ECOWAS (Economic Community of Western African States) in 1974 is the most outstanding example of the new aggregation trends, in that for the first time it brings together a large number of former French and British colonies (see, Africa Research Bulletin). It is also an indication that if African unity is a long-term objective and nationalism at present necessity, economic

[122] Furthermore, there is a scope for a country to be member of the Community and not of the Common Market.

integration at the regional level is a vital instrument for economic growth and social development objectives.

To appreciate progress along these lines it is worth remembering the importance of nationalism within present African context[123]. The nation-state may well be an obsolete form of political organization in the old world but it is far from having exhausted its role in the developing countries and particularly in Africa. In the latter, "nationalist leaders are in a position more analogous to seventeenth century than to nineteenth century Europe in that they still need the double-edged weapon of sovereignty to cut both internal tribal ties and external ties to consolidate the state they have captured" (Nye, 1971). The national state in the hands of modernizing elites can be an important tool for the needed internal changes of their societies.

The existence of national states and of rivalries among them may of course play to the advantage of the multinational businesses, which tend to exploit location advantages, fiscal benefits, low labour cost and ease of profit repatriation. Rather than denying the validity of national sovereignty this danger simply stresses one of the many contradictions developing countries must face in their relations with the developed world and among themselves. A partial way out of this problem, according to proposals already being considered, could be the creation of multinational enterprises owned by the partners of an integration scheme.

The present stage of development of most African countries must also be borne in mind when considering the types of integration arrangements, which African countries have privileged, and the special obstacles, which regional activities must overcome. The small weight of intra-regional trade is not, or not only, the outcome of trade barriers but rather a direct consequence of the weakness of the economic base: simply, there is not much to trade among partners (Penouil, 1974). Furthermore, in many instances, products cannot or are not allowed to move freely even within the same country, and taxes on imports are often an important source of state revenues. Free intraregional trade cannot therefore rank very high in the list of development tools. Expanded trade, if it is to flourish, will have to derive from a more complex and sophisticated pattern of production specialization between partner states; it cannot rely solely on complementarity, unless, discarding the developed country pattern of production, more rigid planned arrangements are followed. Consequently, priority must go to other fundamental objectives; the building up of a physical and a social infrastructure, the choice of types and location of industries (including agricultural processing), comprehensive programmes of rural development, acquisition and allocation of foreign financing. The objectives of simultaneously pursuing internal and external

[123] The preservation of national sovereignty is an explicit objective of the Organization of African Unity.

integration is probably even more important here than in the Latin American case. Perhaps, this explains why integration arrangements now operating in Africa have taken the form of economic communities with emphasis on the joint running of services and joint development programmes rather than on the freer movements of goods[124].

5.3.4 Benefits from Integration and Agricultural Development

The principal sources of economic gains from arrangements for international economic integration, providing an incentive for countries to participate, include:

- Increased production due to specialization according to static comparative advantage.
- Increased output due to better exploitation of scale economies.
- Gains from improvements in the terms of trade of the group as a whole with the rest of the world.
- Forced changes in efficiency arising from increased competition.
- Integration-induced structural changes affecting the quantity or quality of factor inputs such as labour, capital (including improvements in the rate of technological progress) and enterprise (Robson, 1972).

The basic pure theory of integration as developed by Viner and others has been primarily concerned with the first of the sources listed above, with specific reference to customs unions and trade in final goods. The basic argument is that if internal tariffs are eliminated and a common external tariff set up, there will occur shifts in trade. If sources shift from high-cost domestic production to a lower-cost production in a partner country, trade creation is the result, whereas trade diversion occurs when the shift takes place from the lowest-cost external producer to a higher cost partner. If trade creation is predominant, then overall efficiency is increased since more can be produced from given resources. A custom union in this case benefits at least one member and the world at large; if trade diversion predominates, the union is injurious to at least one member and the world at large. Although later extensions by also explicitly considering consumption effects (due to union- induced changes in relative prices) have pointed out that trade diversion does not necessarily produce negative welfare effects, the limitations of the theory and particularly of its heuristic value derive from it static nature and from the rather rigid assumptions on which it is based (balanced trade, capacity of prices to reflect true opportunity costs, constant returns to scale). Furthermore, the theory assumes that countries joining a custom union are essentially pursuing the

[124] If in EAC interstate trade is relatively more developed than elsewhere it is probably for the long history of common services (railways, harbours, post and telecommunications, collections of custom duties). But even in this case special devices had to be introduced in 1967 to avoid the polarization of benefits to the advantage of the country having a more diversified economic base. (Hazelwood, 1975).

objective of increasing allocative efficiency within the existing economic structure and that the alterations in trade patterns are the unique source of benefits.

Further extensions of the theory have had therefore to recognize the existence of a multiplicity of objectives and of sources of benefits and the need to incorporate structural changes and to account for dynamic effects. It is interesting to note that this broader approach has become necessary not only to reflect more accurately the conditions and potential effects of integration arrangements among developing countries but, first of all, to provide a more appropriate framework for evaluating the effects of European integration. Obviously, if considerations of such factors as internal and external economies of production, changes in the supply of factors, efficiency in their application and rate of technological progress are important for advanced economies they are even more so for developing countries. for which, on the one hand, the impact on intra-regional trade due to reduction of tariff and non-tariff barriers is bound to be limited in the initial period and, on the other hand, economic growth consideration in the face of great internal distortions and balance of payments disequilibria are paramount[125].

What is at stake here is a fundamental change in the structure of production and trade requiring considerable investments and time; to bring about this change an appropriate trade mechanism at the regional level is no doubt of some help but would hardly suffice without more direct approaches such as commonly agreed upon development policies and other mechanisms to ensure an acceptable distribution of benefits and costs, both between and within countries. The alternative path to regional integration, for most of the countries is trying to produce as much as possible of a greater number of products and the most likely consequence of unused capacity (due to limitation of internal demand), high costs, waste of foreign exchange and possible diversion of resources from production of export commodities to production of goods for internal consumption.

One question which has received increased attention by theorists and students of integration is that of harmonization of economic policies, a problem of particular relevance for integration arrangements which go beyond trade in products and extend to factor mobility. Policy harmonization may be necessary with regard to structural differences among partner countries in jurisdictional principles, taxation systems, social security, transports, marketing regulations, attitude towards foreign investors, and it applies also to macro-economic policy measures such as monetary and fiscal policy, exchange rate policy and balance of payments. Short of total harmonization which is equivalent to full economic

[125] The list of internal distortions is a long one; it suffices to mention: high rates of unemployment and underemployment, made more acute in perspective by the rapid population growth rates of the past; dualism among regions, sectors and within sectors, great personal inequalities in control of income distribution and of resources; deficiencies in physical integration; foreign exchange gap and growing import requirements; lack of qualified manpower and entrepreneurial experience.

union, an objective under present circumstances, as unrealistic as generalized free trade, the most important problem in this field is the identification of those areas in which the failure to harmonize policies may create the greatest difficulties for the process of integration[126].

But the difficulties to harmonize must also be appraised at the light of possible and legitimate differences in development objectives among participating countries since any progress in policy harmonization necessarily involves a certain surrender of national sovereignty. Especially in developing countries the problem of harmonization is further complicated by the growing importance of multinational corporations whose decisions may considerably affect the pattern of trade within an integrated area. Although they are in themselves a form of international integration, it does not necessarily follow that through their decisions concerning location of plants, allocation of markets, transfer of finance and technology, they will also bring about optimal specialization in the region concerned. Apart from the well-known initiatives in higher circles for partial control in the mode of operation of these corporations) it is obvious that also within integration arrangements some forms of legislative harmonization in various fields affecting their businesses may demand high priority.

But perhaps the most interesting area in which both analysts and policy makers (national, regional or international) have exercised intelligence is the one concerned with distributional aspects between the integrated group as a whole with respect to the rest of the world and among the individual countries of an economic group (UNCTAD, 1975). The importance of this problem is well exemplified by the fact that the greater part of the crisis occurred within the most advanced integration arrangements having arisen because of conflicts over the distribution of costs and benefits of integration. Considering that countries within an integration scheme are often characterized by different degrees of economic development and of efficiency in internal organization, when product and factor liberalization measures are enacted there will be a tendency for economic activities to concentrate on those countries and regions which are best equipped to take advantage of the new opportunities. Experience shows that these “backwash” effects are detrimental to the process of integration unless partners are able to persuade each other that integration brings, over time, each one of them more gains than losses; thus continued participation in the integration scheme may require compensatory measures to be adopted. Attempts to de fine the concept of “equitable distribution” and to analyse the factors promoting the unequal distribution of benefits have brought forth a number of proposals for alternative compensatory measures, such as payment of lump sum fiscal compensations,

[126] For instance, the failure to arrive at a common monetary policy by the EEC among other effects has introduced great disturbances in the operation of the common market for agricultural products, a market that had been conceived and organized in time of stable exchange rates.

regional policies affecting the allocation of investment and other indirect means to prevent the polarization effects of economic development and to possibly correct for any such distortions already existing.

With reference to the list of principal sources of benefits (see 6.3.4, first paragraph) which may be derived from integration, it is necessary to discuss in a more detailed fashion, if and to what extent they may apply to the agricultural sector and to point out the specific problems which may arise through attempting to fully incorporate the agricultural sector into various integration arrangements. The subject can be approached from two different but interrelated viewpoints. The first is to see if and under what conditions the agricultural sector within an integration scheme affecting the entire economy can directly contribute to the production of those static and dynamic effects which lead to greater economic efficiency and growth. The second is to see if and under what conditions the agricultural sector can benefit from the integration-induced effects taking place in other sectors of the economy, especially in the industrial sector.

With respect to the first viewpoint, it may behove us to stress the conditions, both internal and external, in which the affected countries must function. As already pointed out, the conditions required in a comparative static analysis of welfare gains through increases in allocative efficiency of production barely exist. Most countries, on the contrary, have neither full employment, balanced trade, nor an efficient price mechanism in operation[127].

In many instances the dualistic structure of agriculture displays not only a profound difference between the modem export-oriented sub-sector and the domestic market-oriented sub-sector but also the cleavage between a restricted number of large modem farms, supposedly competitive by international standards and the great number of small, traditional, peasant farms, providing only meagre incomes for the largest part of the rural population. Any move to freer trade by reducing trade-barriers will stimulate the competitive sub-sector towards greater specialization and increased efficiency and will, how- ever, also simultaneously and negatively affect the traditional sub-sector by displacing a great number of farmers. The phenomenon of disguised unemployment may be greatly transformed into productive employment, contributing to the growth of production, but most likely the largest part will be transformed into open unemployment[128]. The outcome is uncertain, but considering the relatively small contribution of the industrialized modern sector to generate employment, it is probable that the negative effects will outweigh the positive ones. Furthermore, since each country's balance of payments, even in the most advanced integration schemes, remains a national responsibility, it is also possible that freer movements

[127] An efficient price mechanism requires that prices reflect the true opportunity costs.
[128] The limited employment potential of the modem export sub-sector has been repeatedly emphasized.

of goods will lead, at least for some countries, to further structural disequilibria. Thus, the emphasis on bilateral negotiations and reciprocity in trade which has prevailed so far, particularly in Latin America, and especially within LAFTA, has a certain amount of justification.

Another aspect of integration which is becoming a permanent feature of many developing countries is the increasing role of the State in the organization and operation of agricultural markets and in the handling of foreign trade of agricultural commodities to ensure adequate supplies of major staple foods. Under these circumstances a simple alteration of the level and structure of tariffs is not a sufficient condition for expansion of trade, since the decision to trade ultimately rests on a centralized public organization and not on profit seeking operators. As a consequence, systematic patterns of trade are slow to develop and trade is most likely to occur only occasionally between countries with shortages and those with surpluses.

In appraising the potential of integration in the agricultural field, it must be realized that in the absence of integration the most likely solution is not a move towards freer trade, inside and outside regions, and increased specialization led by market forces, but rather a move towards a two-fold attempt on the part of each country to improve its standing in foreign exports and to increase its internal self-sufficiency. The limited impact of present integration arrangements on the intra-regional trade of agricultural commodities, as contrasted to expansion of trade in manufactured goods, is a clear sign that any expectation of production integration through market forces is ill-founded as far as agriculture is concerned. Regional cooperation in agricultural matters must necessarily involve a deep concern for common development objectives and jointly planned initiatives.

In conclusion, the probability of increased agricultural production due to regional specialization according to static comparative advantages is rather small. Nor can the agricultural sector, as traditionally defined, hope to exploit as well as industry the benefits associated with the economies of scale. As a result of the integration improved opportunities for economies of scale exist for certain agricultural processing industries which, to produce competitively, may require large dimensions and specific locations. This applies to an even greater extent in the agro-allied industries sector which are the suppliers of agricultural inputs.

Much more favourable to the agricultural sector are the prospects of gains from improvements in the terms of trade with the rest of the world by regional groups and in particular by those countries which rely heavily upon the production of only one or a few agricultural products. Several steps in this direction have already been taken, for example some producers of coffee, meat, bananas and sugar, heavily dependent upon the export revenues of these commodities have been stimulated to defend or improve their position against excessive fluctuations of export-revenues and the growing prices of imported goods through the forming

of associations. No one expects, how- ever, that this cartel-like operation in the agricultural commodities market will achieve the same degree of success as that of the oil-producing nations, OPEC. It must be added that actions aiming at the improvements of the terms of trade do not necessarily presuppose the existence of regional integration arrangements although integration-minded solidarity may add additional strength to initiatives of this type.

Changes in efficiency arising from increased competition among agricultural producers of partner countries is again not an immediate prospect for the reasons already outlined. Such changes will materialize over time only insofar as countries are able to diversify their commodity production for export purposes, both inside and outside the region, and to acquire or develop improved information, transportation and marketing systems.

The structural changes affecting the quantity and quality of factor inputs, as resulting from the integration process, will vary in extent and direction depending upon the type of integration arrangements, the structural peculiarities of the country before integration and the impact, positive or negative, of national policies directly or indirectly affecting agriculture. In this field more than in others, the potential benefits of integration must be regarded as opportunities which can only be translated into development if effective use is made of them through appropriate internal economic policies. The ensuing structural effects may well be perverse and in this respect there are undoubtedly many lessons to be derived from the EEC experience.

As pointed out by Yudelman with respect to Latin America, the major problems that affect agricultural development involve the relationship between industry and agriculture or arise from the fact that within the agricultural sector many national economies are not integrated in themselves (Yudelman and Howard, 1970).

The effect of an integration scheme on agricultural development must consider the impact of industrial efficiency on the internal terms of trade between agriculture and the rest of the economy. National policies creating import substitution industries which produce for insufficient markets, have often led to high-cost inputs for agriculture (machinery, fertilizers in particular). High prices for purchased inputs and relatively low prices for products sold (a policy dictated by other internal reasons) is still a widespread situation in many countries, a situation which obviously penalizes the earning power of the agricultural sector and is contradictory with respect to agricultural development aspirations.

To fully appreciate the possible contribution of industry to the production of agricultural inputs it must be remembered however that most of the developing countries are confronted with a set of realities quite different from those which the European nations had to face in their earlier stages of economic development. The main difference may be found in the fact that the developing economies must find

productive employment in agriculture for a growing labour force which cannot be fully absorbed by the other sectors whatever may be their rate of economic growth. The experience of the developed world no matter how valuable cannot be exported as a package. In order to obtain increased farm output, greater agricultural employment, higher productivity and rising farm income (possibly with greater distributive equity), they must search for original policies, especially with regard to the development of technology and institutions.

Consequently, among other things, they must pay great attention to the promotion of agricultural research, tailored to their specific needs, to the dissemination of scientific information and to the translation of this information into new and more efficient techniques. Regional economic integration certainly offers a better framework for attempting a solution to these enormous problems than could be provided by each nation alone. To think however that integration through the functioning of market forces can provide an easy answer is probably the surest way to greater disappointments.

5.4 Barriere agli scambi commerciali agro-alimentari,

Titolo originale: Conflitti e interdipendenza nelle relazioni agricole internazionali: problemi generali, Relazione principale al XXVI Convegno SIDEA, Viterbo ottobre 1989, pubblicata in Atti, Il Mulino, 1990

5.4.1 Introduzione

La mondializzazione dell'economia, la formazione cioè di un sistema economico internazionale caratterizzato da una forte interdipendenza tra le economie nazionali (ivi comprese le integrazioni regionali, di cui la Comunità Europea è l'esempio più importante) non ha certo risparmiato il mondo della produzione, degli scambi e dell'intervento pubblico in agricoltura. Così dicendo non mi riferisco soltanto ai processi di internazionalizzazione dei settori a monte ed a valle dell'agricoltura, processi che sono stati particolarmente dinamici e che sono tuttora in pieno sviluppo; e se in apparenza almeno essi sembrano comporre un mondo «altro» che fa parte piuttosto dell'industria e della distribuzione, visti ancora da alcune parti come i nemici naturali del settore agricolo, in realtà le interdipendenze settoriali sono diventate così penetranti da rendere sempre più obsoleta la tripartizione per lungo tempo utilizzata nell'analisi strutturale dell'economia, a livello sia nazionale che internazionale. In ogni caso, anche volendo conservare l'uso della tripartizione classica, non è più possibile fare riferimento soltanto alle politiche che riguardano il settore primario in senso stretto ma occorre tener conto di tutte le politiche economiche e sociali che hanno

effetti sui flussi interni di produzione e di reddito e sui flussi internazionali di beni, di capitali, e di lavoro.

Tanto è vero che i conflitti e i negoziati a livello internazionale in materia di agricoltura non concernono più soltanto l'abolizione o la riduzione delle barriere al confine (tariffarie e non) ma l'insieme delle politiche (compresa la regolazione dei tassi di cambio) che maggiormente interferiscono con gli scambi agricoli. La portata di queste misure ed i flussi monetari che ne conseguono sono tali da far sì che pressoché ovunque i tassi effettivi di protezione o «equivalenti tariffari» siano cosa ben diversa dai tassi (o coefficienti) di protezione nominale, con la differenza che è molto più complesso individuarli e misurarli. Di qui il ricorso piuttosto recente, per finalità conoscitive e di monitoraggio oltre che come indicatore ausiliare nei negoziati internazionali, al concetto di «misure aggregate di protezione» (AMS) capaci di catturare ed incorporare in un indice sintetico l'insieme delle misure di politica agraria, intese in un senso molto ampio; segno, questo, di una crescente consapevolezza che i vari tipi di intervento pubblico, pur avendo finalità specifiche, incidono direttamente o indirettamente sulla produzione, sul consumo e sul commercio internazionale di beni agricoli, oltre che sull'efficienza dell'allocazione complessiva delle risorse (infrasettoriale, intersettoriale ed internazionale).

Si può, dunque, parlare correttamente, e senza forzare la mano, di un sistema agricolo internazionale - quale componente del sistema economico mondiale - nel cui ambito il reticolo dei rapporti si è andato così infittendosi che ciò che accade o è previsto che accada in un paese, per iniziativa delle imprese (pubbliche o private che siano), per decisione politica o a causa di eventi naturali, ha ripercussioni lontane e diffuse.

Di conseguenza, nella formulazione delle politiche agrarie da parte di stati o blocchi integrati, diventa sempre più difficile non tener conto della dinamica delle relazioni commerciali internazionali. L'interdipendenza, da ultimo, è diventata ancor più costringente con la constatazione che anche l'agricoltura, sia per gli effetti che subisce sia per gli effetti che produce, è un soggetto importante nella questione ambientale.

Queste proposizioni iniziali, a mo' di introduzione, vogliono soltanto sottolineare il taglio che avrà questa relazione, richiamando subito l'attenzione sui punti che cercherò poi di sviluppare e che si possono riassumere nelle tesi seguenti:

- la rete delle interdipendenze, per un concorso di cause, si è molto infittita;
- le politiche in atto o le misure adottate per rispondere a difficoltà contingenti (potremmo dire, per reagire alle interdipendenze avverse) hanno sensibilmente acuito i conflitti commerciali, portando in primo piano, oltre ai costi sostenuti, gli effetti internazionali delle politiche stesse; in particolare, i loro effetti distorcenti nei confronti del commercio mondiale;

- la riconosciuta necessità di superare questi conflitti e di tener debito conto dell'emergenza ecologica apre la strada alla ricerca di soluzioni che progressivamente riducano l'alto livello di protezionismo e l'attuale disordine nel mercato mondiale delle derrate agricole.

5.4.2 Le interdipendenze: aspetti generali

Bisogna rifarsi ai principali cambiamenti strutturali nella rete delle relazioni internazionali degli ultimi 10-15 anni e per alcuni fenomeni anche ad un periodo più lungo. Sono per lo più noti e perciò mi limiterò a rapidi cenni.

Secondo alcuni [Bhagwati 1989], l'alto livello di interdipendenza, e la ripresa del protezionismo, che osserviamo oggi, hanno le loro radici nelle decisioni prese verso la fine dell'ultimo conflitto mondiale per creare una infrastruttura istituzionale internazionale ispirata a principi liberistici e finalizzata alla graduale riduzione delle alte barriere tariffarie allora vigenti, frutto delle vicende economiche e politiche del periodo tra le due guerre.

Il GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) - che con il FMI (Fondo Monetario Internazionale) e la BM (Banca Mondiale) costituì la troica istituzionale creata dopo la conferenza di Bretton Woods - attraverso sette *round* di negoziazioni (escluso l'ultimo in corso) contribuì, effettivamente, a realizzare una drastica riduzione delle tariffe doganali: tra il 1947 ed i primi anni Ottanta le tariffe mediamente sono scese a circa il 5-6% del livello iniziale.

L'intreccio «virtuoso» tra crescita del commercio e crescita del reddito che ha caratterizzato l'economia mondiale a partire dagli anni Cinquanta, e che è stato largamente dominato dai paesi industrializzati, ha prodotto un incremento spettacolare sia dell'uno che dell'altro.

In trent'anni, dal 1953 al 1983, il reddito mondiale è cresciuto di 3,2 volte ed il commercio internazionale di 5,6 volte. Il periodo d'oro, di maggiore crescita, è stato il decennio 1963-73.

L'agricoltura ha partecipato solo parzialmente a questo processo di abbattimento delle tariffe, in quanto i maggiori paesi sviluppati, a causa delle loro politiche di sostegno dei prezzi e dei redditi agricoli, non avevano grande interesse a includere le questioni del commercio agricolo nei negoziati GATT.

Tuttavia, anche il commercio internazionale dei prodotti agricoli nel periodo 1961-85, nonostante la stagnazione degli anni Ottanta, è aumentato ad un tasso medio annuo del 3,5% (Tabb. 5.3 e 5.4).

Tab. 5.3 - Tassi annui di variazione delle esportazioni ed importazioni agricole (1961-85)

Paesi	1961-70	1970-80	1980-85	1961-85
		Esportazioni		
Mondo	3,3	3,9	1,5	3,6
PVS, totali	2,6	1,8	3,3	2,1
94 PVS	2,6	1,7	3,3	2,1
93 PVS	2,3	1,8	2,6	2,0
Africa (S. Sahara)	2,3	−2,2	0,4	0,0
		Importazioni		
Mondo	3,1	3,8	1,8	3,5
PVS, totali	3,4	8,0	1,7	5,8
94 PVS	3,0	8,2	1,2	5,7
93 PVS	3,5	8,0	2,6	5,8
Africa (S. Sahara)	3,1	6,6	1,6	5,3

Fonte: Alexandratos (1988)

Ma l'interdipendenza è cresciuta anche per altre ragioni che conviene menzionare per meglio comprendere le difficoltà degli anni più recenti e rendersi conto delle forze e delle sottostanti motivazioni che premono piuttosto per una ripresa del commercio internazionale scevro dalle barriere che attualmente lo intralciano.

Ricorderò dapprima quelle di carattere più strettamente economico e, per così dire più antiche, per poi sottolineare le «novità» i cui effetti devono ancora farsi sentire pienamente.

Un fondamentale cambiamento strutturale nel sistema economico internazionale è stata la formazione di un ben integrato mercato internazionale dei capitali, i cui flussi sono stati stimati pari a circa 10 volte quelli delle merci (Schuh, 1986); ricordiamo tutti il periodo degli eurodollari, fluttuanti sull'Europa, attraverso i quali, si disse allora, gli Stati Uniti esportavano, contenendolo all'interno, il processo inflazionistico; ma è stato il riciclaggio dei petrodollari, dopo il 1973, a dare un fortissimo impulso al mercato dei capitali che ha offerto a a molti PVS possibilità di finanziamento prima sconosciute.

Finanziamenti che, con il mutare della congiuntura, hanno condotto alla crisi da indebitamento tipica degli anni Ottanta.

Tab. 5.4 - Esportazioni e importazioni di prodotti agricoli[1]

	Miliardi di $ US			TAV %	
	Media 1983-1985	1986	1987	Media 1971-1980	1986-1987
			Esportazioni		
A prezzi correnti					
Mondo	278	308	351	16,1	14,0
Paesi sviluppati	194	216	256	16,1	18,0
Paesi in via di sviluppo	84	92	95	16,2	4,3
A prezzi costanti[2]					
Mondo	319	299	302	4,0	0,3
Paesi sviluppati	222	210	220	4,0	4,8
Paesi in via di sviluppo	97	89	83	4,0	– 6,8
			Importazioni		
A prezzi correnti					
Mondo	308	348	389	16,3	11,8
Paesi sviluppati	228	274	309	15,3	12,8
Paesi in via di sviluppo	78	74	80	20,4	8,0
A prezzi costanti[2]					
Mondo	350	338	335	4,1	– 1,0
Paesi sviluppati	260	266	266	3,2	0,0
Paesi in via di sviluppo	90	72	69	7,8	– 4,2

1 Compresi prodotti forestali e della pesca.
2 Valori deflazionati con l'indice delle N.U. del valore unitario dei prodotti industriali (1980= 100).

Fonte: Alexandratos (1988)

L'interdipendenza, inoltre, è stata accentuata dall'abbandono dei cambi fissi, dal quale è scaturito un forte legame tra mercati monetari-finanziari e mercati dei beni con la conseguenza di bruschi cambiamenti nella posizione concorrenziale dei principali paesi esportatori. Basterà ricordare, anche per la dimensione di quel paese, la forte caduta delle esportazioni agricole statunitensi tra il 1981 ed il 1986, dopo l'apprezzamento del dollaro e la ripresa delle medesime, almeno in volume, a seguito del deprezzamento della valuta americana negli ultimissimi anni.

Quanto alle altre forze e cause che spingono verso un ancor più stretta interdipendenza mi sembra indispensabile tener presente:

- la rivoluzione informatica e telematica (per la massa di informazioni che permette di immagazzinare, aggiornare, utilizzare; per la velocità delle

comunicazioni; per il contributo alla trasmissione del sapere tecnico; per la possibilità di fruire di servizi sempre più disincorporati dai beni;

- la forte accelerazione del progresso scientifico e tecnologico; la produzione d nuove tecniche e strumenti; la relativamente rapida diffusione di tecnologie e know-how da un paese all'altro (cosa che, penso, spiega l'insistenza degli USA per includere nei negoziati GATT la tutela della proprietà intellettuale);
- l'emergenza ecologica; anche senza entrare nel merito delle previsioni catastrofiche legate all'effetto serra ed al buco di ozono, basterà ricordare le manifestazioni di cui già siamo stati testimoni, come l'inquinamento dei fiumi e delle falde acquifere, le piogge acide, le alghe dell'Adriatico, la desertificazione, la distruzione delle foreste equatoriali; in sostanza un nuovo set di variabili e di vincoli da cui non si potrà più prescindere, anche e soprattutto con la ricerca di accordi e di iniziative a livello internazionale.

5.4.3 Crescita del protezionismo

A partire dalla metà degli anni '70, l'effetto liberatorio della riduzione delle tariffe doganali è stato seriamente compromesso dal sempre più frequente ricorso a forme amministrate di protezione che vanno sotto il nome generico di Barriere Non Tariffarie (BNT).

C'è stata, cioè, una ripresa del protezionismo sotto forme diverse da quelle tipiche del passato. Sarebbe troppo lungo elencare tutti gli espedienti che sono stati inventati per restringere il campo della concorrenza e per difendere le rispettive economie o gruppi particolari di imprese e produttori dalle pressioni dei paesi esportatori la cui capacità concorrenziale, *fair or unfair*, minacciava i mercati, interni od esteri, delle proprie produzioni. Citerò solo alcune delle barriere non tariffarie: restrizioni (negoziate) alle esportazioni; fissazione di quote all'importazione, licenze di importazione automatiche o non automatiche, prelievi mobili all'importazione, commercializzazione da parte di monopoli di stato, misure *anti-dumping*, diritti compensativi (*countervailing duties*).

Se queste barriere non tariffarie, che, in parte almeno, possono avere una loro giustificazione come misure di transizione o come «danno minore» rispetto a forme più dure di protezione, la cui domanda politica si fa più insistente in periodi di crisi, dovessero diventare permanenti si avrebbe un allontanamento radicale dai principi del GATT. Dall'adozione e dall'osservanza di regole fisse da parte di tutti i contraenti - regole disegnate in modo da promuovere e assicurare forme di concorrenza leale, dettate dalle capacità competitive degli attori commerciali e dai vantaggi comparati dei paesi - si passerebbe ad un principio di «quantità fisse»: in sostanza, ad un sistema di mercati amministrati.

La crescita del protezionismo, in generale e non solo per i prodotti alimentari e le materie prime agricole, dalla seconda metà degli anni '70 è riconducibile

all'aumento dei tassi di disoccupazione, alla formazione di capacità produttive esuberanti in alcuni settori, in generale alla recessione economica, eventi rafforzati da un sostanziale cambiamento strutturale su scala mondiale: l'emergenza dei NICS (Newly Industrialized Countries) e dei NECS (Newly Exporting Countries: Malesia e Tailandia) con tutti i problemi di ristrutturazione che ne sono seguiti nei paesi industrializzati e che sono stati accompagnati da forti richieste di difese protettive da parte dei settori in difficoltà e dai sindacati dei lavoratori.

Negli Stati Uniti i problemi della ristrutturazione industriale sono stati acuiti dalle minori esportazioni di manufatti verso i paesi fortemente indebitati, dal deficit commerciale e dal deficit pubblico: difficoltà che hanno evocato una «sindrome del gigante». In generale, nei paesi con monete sopra valutate si è accentuata la richiesta di misure protettive.

Ci sono, tuttavia, altri fattori che spingono in direzione opposta in quanto contribuiscono a far crescere l'interesse per un commercio più libero: essenzialmente essi derivano dalla sempre maggiore globalizzazione dell'economia ed in particolare sono riconducibili a due fenomeni ai quali ho già fatto riferimento ma che conviene ribadire: da un lato, le attese di un'ulteriore, sostanziale crescita del commercio internazionale e, dall'altro, l'importanza crescente degli investimenti diretti all'estero (IDE), di cui le imprese multinazionali sono le maggiori protagoniste.

Sul primo punto basterà riflettere che al ritmo di circa 90 milioni all'anno la popolazione mondiale, salirà nel 2000 a 6,2 miliardi (variante media delle previsioni delle Nazioni Unite), di cui poco più di un quinto nei paesi industrializzati (Tab. 5.5).

L'incremento atteso, pari a 1,4 miliardi di individui, sarà concentrato in Asia per l'apporto di paesi come Cina, India, Indonesia, Pakistan, Bangladesh, che già dispongono di popolazioni rilevanti; incrementi vistosi sono attesi anche nel Vicino e Medio Oriente (Iran, Turchia, Egitto), in Africa (Nigeria, Kenya), in America Latina (Messico e Brasile).

Per gli stessi paesi e molti altri ancora, data la elevata base di partenza e gli alti tassi di natalità, le previsioni delle Nazioni Unite indicano ulteriori consistenti aumenti fino al 2025. Sono, inoltre, impressionanti le previsioni circa la dinamica delle forze di lavoro in agricoltura che, nei 93 PVS (Cina esclusa), tra il 1982-84 ed il 2000 potrebbero crescere di circa 130 milioni di unità (Tab. 6.6). Nonostante un aumento previsto di oltre tre milioni di trattori, il 73% dell'energia impiegata in agricoltura continuerà ad essere fornita di uomini e donne.

Risolvere i problemi occupazionali e di reddito, soddisfare i bisogni, alimentari in primo luogo, e le attese in tema di diritti civili, politici, sociali di una tale massa di popolazione richiederà uno sforzo straordinario da parte dei singoli paesi ed un livello di impegno della cooperazione internazionale senza precedenti.

Tab. 5.5 - Popolazione mondiale 1950-2025 (Ipotesi di crescita media, alta e bassa)

Anno	Popolazione (milioni)				TAV (%) [1]		
	Media	Alta	Bassa	Periodo	Media	Alta	Bassa
1950	2.515	—	—	1950-1955	1,80	—	—
1955	2.515	—	—	1955-1960	1,86	—	—
1960	3.019	—	—	1960-1965	1,99	—	—
1965	3.336	—	—	1965-1970	2,06	—	—
1970	3.698	—	—	1970-1975	1,96	—	—
1975	4.000	—	—	1975-1980	1,74	—	—
1980	4.450	—	—	1980-1985	1,74	—	—
1985	4.854	—	—	1985-1990	1,73	1,87	1,61
1990	5.292	5.328	5.260	1990-1995	1,71	1,88	1,53
1995	5.766	5.855	5.680	1995-2000	1,62	1,81	1,39
2000	6.251	6.411	6.089	2000-2005	1,47	1,70	1,19
2005	6.729	6.979	6.463	2005-2010	1,33	1,60	1,03
2010	7.191	7.561	6.805	2010-2015	1,21	1,54	0,88
2015	7.640	8.167	7.110	2015-2020	1,08	1,47	0,72
2020	8.062	8.791	7.369	2020-2025	0,98	1,39	0,59
2025	8.467	9.423	7.590				

[1] Tasso annuo di variazione

Fonte: stime e proiezioni delle Nazioni Unite (revisione 1988)

In un quadro siffatto, dovrebbero intensificarsi notevolmente gli scambi commerciali, agricoli e non, tra paesi dell'area Sud: in particolare, gli scambi di beni, di servizi e la cooperazione allo sviluppo tra paesi che hanno già raggiunto un buon livello tecnologico e dispongono di personale tecnico qualificato.

A supporto di tale ipotesi si può ricordare che la quota di esportazione di materie prime tra PVS è passata, tra il 1973 ed il 1986, dal 18 al 24,9% delle esportazioni complessive dei PVS (Tab. 5.7). Infine, anche la nuova fase dei rapporti Est-Ovest potrebbe aprire la strada a progressi sostanziali negli scambi, specialmente su base multilaterale.

L'esistenza di questa ragnatela fa sì che spesso siano proprio le imprese straniere ad opporsi a politiche di protezionismo da parte di paesi possibili acquirenti.

In sostanza tenderebbero ad indebolirsi le alleanze che in passato hanno costituito potenti lobbies a favore di provvedimenti protezionistici.

Vorrei ora affrontare direttamente la questione del commercio internazionale dei prodotti agricoli e l'intreccio sempre più palese che si è venuto instaurando tra commercio internazionale e politiche agrarie nazionali (o di blocchi integrati).

Tab. 5.6 - Forze di lavoro agricole, trattori ed animali da lavoro (1982-84/2000)

Gruppi di paesi	Lavoro (milioni)	Trattori (migliaia)	Animali (milioni)
		Media 1982-84	
93 PVS	535	3292	168
Africa (Sud della Sahara)	124	127	14
Vicino Oriente, Africa Set.	33	879	8
Asia (Cina esclusa)	338	946	129
America Latina	48	1340	17
		Quota % dell'impiego totale di energia[1]	
93 PVS	71	6	23
Africa (Sud della Sahara	89	1	10
Vicino Oriente, Africa Set.	69	14	17
Asia (Cina esclusa)	68	4	28
America Latina	59	22	19
		Previsione al 2000	
93 PVS	663	6484	185
Africa (Sud della Sahara)	168	230	17
Vicino Oriente, Africa Set.	37	1322	7
Asia (Cina esclusa)	416	2246	145
America Latina	42	2686	16
		Quota % dell'impiego totale di energia[1]	
93 PVS	73	7	20
Africa (Sud della Sahara)	90	2	8
Vicino Oriente, Africa Set.	74	15	11
Asia (Cina esclusa)	71	4	25
America Latina	58	28	14
		T.A.V. 1982-84/2000 (%)[2]	
93 PVS	1,3	4,1	0,6
Africa (Sud della Sahara)	1,8	3,6	1,0
Vicino Oriente, Africa Set.	0,6	2,4	-0,9
Asia (Cina esclusa)	1,2	5,2	0,7
America Latina	0,6	4,2	-0,2

[1] L'impiego totale di energia è ottenuto tramite la conversione in giornate-uomo equivalenti del lavoro dei trattori e degli animali. [2] Riferimento al numero di lavoratori, di trattori e di animali.

Fonte: Alexandratos (1988)

Tab. 5.7 - Commercio di materie prime tra Pvs (quota percentuale delle esportazioni intra-Pvs sul totale delle esportazioni dei Pvs)

	1973	1980	1986
Prodotti alimentari	17,9	23,5	19,9
Materie prime	22,7	26,1	27,7
Minerali	6,7	11,5	18,2
Metalli non ferrosi	11,0	15,7	22,7
Prodotti energetici	18,6	22,2	27,9
Totale materie prime	18,0	22,1	24,9
esclusi prodotti alimentari ed energetici	16,0	19,3	23,6

Fonte: elaborazioni del Dipartimento per gli Affari Economici e Sociali Internazionali delle Nazioni Unite sui dati Gatt [Un 1989b]

5.4.4 Politiche agrarie e commercio: la necessità del cambiamento

Senza partire troppo da lontano e ritenendo che non sia questa la sede per un escurso storico delle politiche agrarie a livello mondiale, mi sembra opportuno avviare il discorso facendo riferimento ad alcune dichiarazioni ufficiali di questi ultimi due anni: la prima viene dai Ministri riuniti in sede OCSE i quali riconoscendo che le rispettive economie sono caratterizzate da sostanziali distorsioni e rigidità nel settore agricolo, hanno dichiarato che "una riduzione graduale e bilanciata dell'assistenza all'agricoltura mediante un cambiamento nelle politiche nazionali di sostegno sarebbe di reciproco beneficio a lutto i paesi membri e che ciò dovrebbe realizzarsi su una base multilaterale ed interessare più prodotti". La seconda è dei Ministri riuniti per l'Uruguay Round del GATT i quali hanno dichiarato che "c'è un bisogno urgente di realizzare una situazione di maggiore disciplina e prevedibilità nel commercio agricolo mondiale correggendo ed impedendo restrizioni e distorsioni, incluse quelle derivanti dalle eccedenze, così da ridurre l'incertezza, gli scompensi e l'instabilità nei mercati agricoli mondiali". La terza, ancor più impegnativa, dichiarazione, è quella del cosiddetto "accordo quadro" adottato in sede GATT nell'aprile '89 che non solo ribadisce la necessità di sostanziali e progressive riduzioni nel sostegno e nella protezione in campo agricolo, la necessità di riformare le politiche agrarie per ridurne gli effetti distorcenti sul commercio e per renderle più sensibili ai segnali del mercato internazionale, ma specifica anche che la riduzione della protezione deve realizzarsi "attraverso negoziati su politiche specifiche, attraverso la negoziazione di un impegno su una misura aggregata di sostegno (AMS) o mediante una combinazione di queste due strade".

Dichiarazioni di questo tenore, frutto di molta ponderatezza e limature per ottenere il massimo di consenso, sono un chiaro sintomo che il lamentato disordine viene ormai percepito come un danno reale la cui eliminazione sarebbe,

nel complesso, di reciproco vantaggio. Le motivazioni dietro questi atteggiamenti sono ovviamente molto diverse e spesso distanti tra di loro a seconda che si tratti di paesi esportatori od importatori, oppure di paesi ricchi, emergenti o poveri; a seconda che le risorse naturali, ed agricole, siano tali da consentire e giustificare ulteriori incrementi produttivi oppure un uso più oculato delle medesime in vista di obiettivi diversificati. Pur in presenza di motivazioni diverse, le ragioni del mutato atteggiamento vanno piuttosto ricercate nel concorso di una serie di fattori di diversa natura, che hanno radici strutturali più profonde e durature, e che qui richiamerò brevemente.

Ho già ricordato i cambiamenti strutturali che a partire dalla metà degli anni ’70 hanno portato alla formazione di un sistema economico mondiale, le cui componenti sono altamente interdipendenti, ed alle difficoltà economiche tipiche di gran parte degli anni Ottanta. Converrà aggiungere che proprio con l’inizio degli anni ‘80 i maggiori paesi produttori di derrate agricole hanno dovuto fare i conti con un mercato internazionale particolarmente pesante: da un lato, la crescita delle eccedenze in presenza di mercati interni a domanda sostanzialmente satura; dall’altro, una caduta della domanda solvibile da parte dei paesi tradizionali importatori, gravati da pesanti situazioni debitorie e con bilance commerciali deficitarie anche per le minori entrate da esportazioni di materie prime e di petrolio (Tabb. 5.6 e Fig. 5.7). La corsa alla ricerca di mercati di sbocco per le eccedenze ha determinato un sensibile calo dei prezzi sul mercato mondiale.

Di conseguenza, l’attenzione degli studiosi e successivamente degli operatori politici, nazionali ed internazionali, si è incentrata su alcuni problemi di fondo che possiamo cosi riassumere:

1. il costo delle politiche agrarie praticate in Occidente — specie nei due grandi blocchi, USA e CEE, nel Giappone, nella Corea del Sud e a Taiwan non solo è diventato sempre più pesante, in termini assoluti e relativi e cioè rispetto alle necessità di contenere i bilanci statali e di soddisfare nuove esigenze, ma si è palesato scarsamente efficace nel perseguimento degli obiettivi fondamentali (difesa del reddito agricolo), inefficiente sul piano dell’allocazione delle risorse e rispetto a criteri di equità nella distribuzione del reddito;
2. la marcata caduta dei prezzi reali dei beni alimentari e delle materie prime agricole sul mercato internazionale, riducendo le entrate da esportazioni, ha complicato non poco i problemi economici e finanziari per molti Pvs (difficoltà di far fronte al servizio del debito, anche per gli alti tassi di interesse; forzata riduzione delle importazioni, anche di prodotti essenziali; assenza o scarsità di nuovi crediti per lo sviluppo). Alla caduta dei prezzi agricoli, rilanciati soltanto dalla congiuntura degli ultimi due anni per gli scarsi raccolti in alcune aree del globo, hanno contribuito del resto proprio i

paesi industrializzati con le loro politiche di sussidio all'esportazione; parimenti il risparmio di materie prime consentito dalle nuove tecnologie produttive ha ridotto la domanda delle stesse da parte dei paesi industrializzati;

3. le difficoltà incontrate negli anni Ottanta da molti PVS sul mercato dei beni e dei capitali hanno portato in primo piano la necessità di correggere le loro politiche macroeconomiche e settoriali che in generale, salvo alcune inversioni di rotta piuttosto recenti, hanno privilegiato gli investimenti industriali e protetto il settore manifatturiero a scapito del settore agricolo, spesso gravato anche da tasse all'esportazione; (4) il problema ambientale è diventato un dato permanente degli scenari futuri, portando in primo piano nuovi obiettivi e nuovi vincoli da cui sempre meno si potrà prescindere nell'analisi delle vecchie politiche agrarie e nella formulazione delle nuove: sia nelle zone ad alta intensità produttiva, dove l'attività agricola stessa è fonte di inquinamento, sia nei Pvs dove, ad esempio, la distruzione delle foreste tropicali crea problemi che trascendono i confini nazionali[129].

Per meglio apprezzare le difficoltà ora richiamate ed i nuovi scenari cui potrebbero dar luogo, può essere utile qualche riferimento ai recenti sviluppi in tema di analisi degli effetti delle politiche agrarie.

5.4.5 Gli effetti delle politiche agrarie e il problema della minimizzazione delle distorsioni sul commercio

Mi pare che si possano indicare alcuni elementi di sostanziale novità, rispetto al passato, nell'analisi e nel dibattito intorno alle politiche agrarie (finalità perseguite, tipi di intervento, costi interni, effetti sul commercio internazionale): (1) la presa d'atto che le difficoltà ed i conflitti del commercio agricolo internazionale non sono soltanto attribuibili alla collocazione di barriere, tariffarie e di altra natura, alla frontiera, ma sono anche correlati all'insieme delle misure che compongono la strumentazione delle politiche agrarie nazionali; e più in generale, specialmente nelle situazioni in cui il settore agricolo ha ancora un peso rilevante nell'economia - e cioè in quasi tutto il Terzo mondo - alle politiche macroeconomiche che riguardano, ad esempio, i tassi di cambio, la fiscalità, i mercati dei capitali, del lavoro, della moneta); (2) un accresciuto interesse per una più attenta analisi dei vari modi d'intervento pubblico e dei loro effetti, espliciti ed impliciti: in particolare, per valutare i costi, assoluti e relativi, sostenuti dai consumatori, dai contribuenti e dai produttori agricoli; per rendere possibili

[129] La necessità della integrazione tra politiche agricole ed ambientali e i modi per realizzarla formano l'oggetto di una recente pubblicazione dell'OECD (OECD 1989b). Varie dichiarazioni ufficiali in sede internazionale ne hanno inoltre sottolineato l'importanza e l'urgenza.

significativi confronti spaziali e temporali dei costi e degli effetti degli interventi stessi; e per esplorare, mediante opportuni modelli di simulazione, le probabili conseguenze di misure di liberalizzazione e di variazioni nelle modalità e nei livelli di sostegno: (3) la sostanziale accettazione da parte dei maggiori paesi dell'uso di misure aggregate di sostegno all'agricoltura non solo come fonte di conoscenza per analisi comparate ma anche come possibile base negoziale per la ricerca di accordi di progressiva liberalizzazione del commercio internazionale.

Tab. 5.8 - Trasferimenti netti verso gli Usa 1980-1988 (miliardi di $)[a]

Paesi	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988[b]
Canada	−0,3	0,8	8,3	9,4	12,7	13,4	10,6	9,8	7,7
Giappone	9,8	14,9	15,9	23,2	36,2	42,8	54,5	56,2	50,5
Europa Occidentale	−16,6	−9,0	−2,9	5,8	23,3	32,5	36,3	35,5	22,4
di cui RFG	1,8	2,4	4,8	7,8	12,8	15,4	18,9	20,0	. .
America Latina e Caraibi	−0,9	−4,4	6,3	20,0	22,8	18,7	15,2	16,9	11,8
di cui Messico	−2,4	−5,1	4,5	10,4	8,3	7,9	7,9	8,8	. .
Paesi esportatori di petrolio (Africa e Asia)[c]	36,1	26,6	7,6	2,7	6,2	4,0	2,5	7,6	4,7
Altri Pvs	−2,5	0,7	2,2	11,0	21,3	22,4	32,7	41,4	36,4
Europa orientale	−2,5	−2,8	−2,7	−1,5	−2,0	−1,1	0,2	0,0	−1,3
Altri[d]	−0,1	−4,7	−3,4	−5,9	−3,7	−2,9	−1,9	−3,2	−4,5
Totale	23,0	22,1	31,3	64,7	116,9	129,8	150,1	164,3	127,8

[a] Bilancia dei pagamenti per beni, trasferimenti privati e servizi, esclusi i redditi da investimento.
[b] Dati provvisori; disaggregazione per paesi incompleta.
[c] Paesi membri dell'OPEC, escluse Ecuador e Venezuela.
[d] Comprende le transazioni con organizzazioni internazionali e fondi non ancora attribuiti.

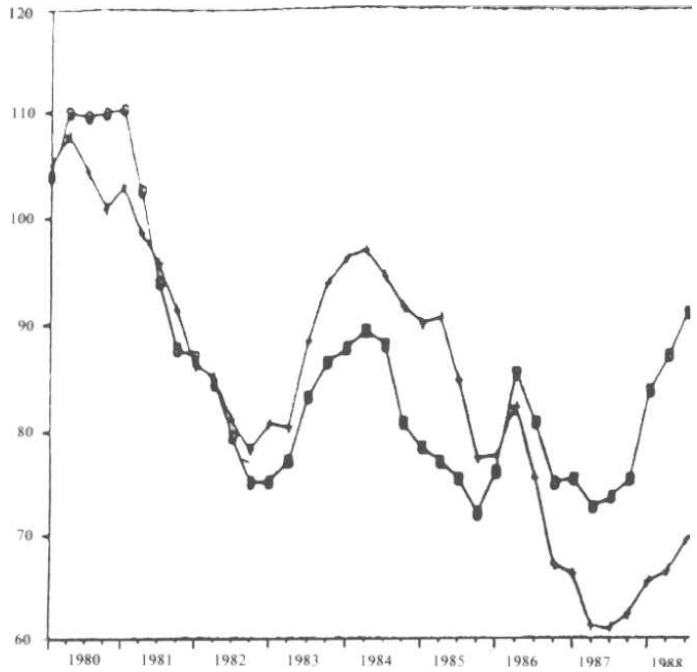
Fonte: elaborazioni del Dipartimento degli Affari Economici e Sociali delle Nazioni Unite sui dati del «Survey of Current Business», U.S. Dept. of Commerce. [NU, 1989].

Come ulteriore elemento di novità, sul piano delle decisioni concrete di politica agraria, vanno anche ricordate le iniziative prese in tempi relativamente recenti, in diversi paesi dell'area Ocse per ridurre o contenere, tra le altre, anche la spesa pubblica diretta all'agricoltura, sia con l'adozione di meccanismi per il controllo dell'offerta sia con misure unilaterali di liberalizzazione (ad es. in Giappone). Ma, come le dichiarazioni prima citate lasciano intendere, molto resta ancora da fare per ridurre gli alti livelli di sostegno e di protezionismo raggiunti negli anni ottanta e per ripristinare condizioni di più libero mercato. Si teme anzi che il recente rialzo dei corsi sul mercato mondiale delle derrate agricole e la diminuzione degli stocks - fenomeni che, secondo molti analisti, avrebbero solo natura congiunturale - attenuino la tensione e tolgano impeto ai propositi di riforma delle politiche agrarie e di accordi sul piano internazionale per ridurre il protezionismo.

Se i progressi politici sono ora quantomeno modesti, anche se, tutto sommato, abbastanza promettenti, progressi molto più sostanziali sono stati realizzati sul piano dell'analisi delle politiche agrarie, sia ad opera di gruppi di studiosi o di centri di ricerca nazionali ed internazionali, sia, in modo più sistematico ed influente, per la natura ed il ruolo di quella istituzione, ad opera dell'OCSE. Le

principali pubblicazioni in argomento sono riportate in bibliografia (OECD 1988, 1989a, 1990, USDA 1987, Commissione della CEE 1988, Tyers e Anderson 1988, Tarditi et al. 1988). I lavori che sono di più diretto interesse per l'argomento del Convegno riguardano: l'elaborazione di misure aggregate di sostegno, l'analisi delle implicazioni delle diverse misure di sostegno dal punto di vista degli effetti esercitati sui livelli di produzione e di consumo interno, sul commercio internazionale e sull'efficienza nell'allocazione delle risorse; la utilizzazione di queste informazioni per la previsione degli effetti che ipotetici accordi di riduzione delle barriere e del sostegno potrebbero determinare sui prezzi internazionali, sul volume degli scambi, sui livelli di benessere dei produttori e dei consumatori, sulla spesa pubblica (Fig. 5.1). Per ragioni di tempo e di rapporti con le altre relazioni, concentrerò l'attenzione soprattutto sulla tipologia degli interventi di politica agraria, in particolare sugli effetti esercitati sul commercio internazionale, in quanto individuano il rapporto tra politica agraria e protezionismo e costituiscono perciò il riferimento principale nei negoziati per dirimere i conflitti commerciali.

Fig. 5.1 - Prezzi nominali e prezzi reali all'esportazione (esclusi i prodotti energetici) (1979-1981 = 100)



indice dei prezzi nominali (in $) + indice dei prezzi reali (in $, deflazionati dall'indice delle esportazioni dei prodotti industriali)

La gran parte delle misure di politica agraria messe in atto nei paesi OCSE sono basate in qualche modo sulla produzione e spesso dirette a particolari prodotti, un aspetto, questo, oggetto di critica poiché, tra gli altri effetti negativi, avrebbe avuto anche quello di alterare, restringendola sensibilmente, la composizione della produzione agricola di ogni paese. Per renderci meglio conto degli effetti delle misure di sostegno che hanno come base la produzione in atto conviene richiamare la tipologia presentata in un recente documento (OECD 1989c). Secondo questa fonte le misure di intervento possono essere ricondotte a tre tipi principali: (a) quelle basate sulla produzione; (b) quelle basate sui mezzi di produzione (inputs); (c) quelle basate sul reddito (Tab. 5.9).

Tab. 5.9 - Interventi più comuni di politica agraria in ordine crescente di effetto distorcente sul commercio internazionale

1.	Sussidi alla produzione (compresi il sostegno dei prezzi mediante integrazioni, pagamenti destinati alla stabilizzazione dei ricavi, acquisti governativi) e tasse alla produzione (comprese le tasse e super-tasse di corresponsabilità).
2.	Sussidi ai fattori di produzione (credito, fertilizzanti, irrigazione, assicurazione sui prodotti, tassi di interesse, ecc.) e tasse sui fattori (es. sulla terra).
3.	Quote di produzione e di mercato (compresi gli schemi a doppio prezzo, quantità massima garantita, ecc.) e controllo degli inputs (es. set-aside).
4.	Tasse sui consumi, razionamento o sussidi al consumo.
5.	Tasse o sussidi alla commercializzazione (es. IVA o tariffe agevolate per i trasporti).
6.	Strutture di mercato non concorrenziali (monopoli dei prodotti o dei consumatori, marketing boards parastatali).
7.	Tasse all'importazione e sussidi all'esportazione e tassi di cambio sotto o sopravalutati.
8.	Quote di importazione o di esportazione (comprese le restrizioni volontarie, il commercio di stato, orderly marketing arrangements).
9.	Sussidi e tasse contingenti all'esportazione ed all'importazione (compresi programmi per accrescere le esportazioni, sostegno dei prezzi mediante prelievi mobili e restituzioni all'esportazione, diritti anti-dumping e di ritorsione).

Fonte: International Agricultural Trade Research Consortium (Iatrc), 1988c.

All'interno del primo tipo, le misure che contemplano una garanzia illimitata e mantengono i prezzi interni al di sopra dei prezzi del mercato mondiale con strumenti di sostegno dei prezzi, barriere all'importazione e sussidi all'esportazione, hanno l'effetto di stimolare la produzione, deprimere il consumo interno e ridurre le importazioni (o di aumentare le esportazioni). Hanno inoltre effetti distorcenti sulla distribuzione delle risorse tra agricoltura e resto dell'economia, ed all'interno dell'agricoltura stessa in quanto modificano i prezzi relativi dei beni prodotti. Meno distorcente viene considerato il sostegno dei prezzi mediante tariffe doganali perché consente una certa trasmissione di segnali dal mercato mondiale ai produttori nazionali. Le integrazioni di prezzo per determinati prodotti influiscono sulla produzione ma non sul consumo; le

interazioni, inoltre, pur avendo un effetto sul commercio internazionale, in quanto condizionano le quantità importate od esportate, non distorcono, in linea di principio, il rapporto tra prezzi mondiali e prezzi interni. Gli interventi che prevedono una forma di garanza limitata (ad es., mediante quote di produzione), in quanto riducono le esportazioni (sussidiate) o aumentano le importazioni, hanno minori effetti distorcenti sul commercio; tendono, però, a congelare l'uso delle risorse in un determinato sistema di produzione, creando rendite economiche e rendendo più costosa l'entrata di nuovi produttori.

Quanto agli interventi sugli inputs, senza entrare in dettagli per non appesantire l'esposizione, basterà ricordare che gli effetti distorcenti riguardano principalmente la destinazione delle risorse, interna al settore, poiché tali interventi favoriscono lo sviluppo delle attività produttive che più beneficiano del sussidio. Rientrano in questa categoria anche i pagamenti per unità di superficie, mentre quelli per capo di bestiame, che è un prodotto intermedio, sono più affini agli interventi basati sulla produzione. L'effetto sul consumo può essere positivo, nella misura in cui i sussidi si riflettono in minori costi di produzione e minori prezzi di mercato. Vanno anche incluse nel gruppo le misure infrastrutturali, in particolare le spese per ricerca e sviluppo, divulgazione e formazione, attività ispettive, e gli investimenti in infrastrutture rurali. Si tratta, in questo caso, di sussidi collettivi che hanno la natura di beni pubblici (*public goods*), a livello interno e a livello internazionale; tuttavia, poiché tendono ad abbassare i costi di produzione possono incentivare, a lungo termine, la produzione. Si pone in ogni caso, come per ogni altra spesa pubblica, il problema dell'allocazione intersettoriale, poiché le risorse investite per i fini sopra elencati potrebbero essere destinate ad impieghi alternativi.

Resta il terzo gruppo di misure, quelle basate sul reddito, nell'ambito delle quali è utile distinguere un primo tipo che include aiuti per calamità, assicurazione sul reddito e schemi di stabilizzazione del reddito (o dei ricavi); si tratta però di misure che in qualche modo sono correlate ai ricavi di periodi precedenti e che quindi conservano un legame con il volume prodotto. Gli effetti distorcenti sulla produzione, sul consumo interno e sul commercio dipendono in ultima analisi dai criteri adottati per identificare i beneficiari e per dimensionare l'aiuto oltre che dai modi e dai tempi di attuazione. Non correlate, invece, alla produzione, e quindi potenzialmente senza effetti apprezzabili sul commercio, sono le forme «pure» di aiuto diretto al reddito: un gruppo, questo, che comprende le integrazioni di reddito, il sostegno dei redditi delle famiglie agricole, le agevolazioni fiscali (ad es., riduzioni ed esenzioni di imposta e di oneri sociali).

Viene così evidenziato uno «spettro della distorsione» sul commercio internazionale dovuto alle diverse misure di politica agraria. L'estremo superiore dello spettro è dato dagli interventi di sostegno basati sul volume prodotto e sulle barriere alla frontiera, che incentivano la produzione e deprimono

contemporaneamente il consumo interno; mentre all'estremo inferiore dello spettro si collocano gli aiuti diretti al reddito, svincolati da ogni riferimento alle quantità prodotte.

Una classificazione del genere costituisce indubbiamente un utile punto di riferimento per un processo di revisione delle politiche agrarie (e non solo delle misure di protezione alla frontiera) che abbia come scopo la riduzione degli effetti distorcenti sul commercio internazionale; ma la sua potenzialità di strumento operativo sarebbe ancora maggiore se fosse integrata da una stima quantitativa degli effetti netti complessivi di un insieme concreto di misure di politica agraria.

L'inventario degli interventi di politica agraria per il sostegno dell'agricoltura in atto nei singoli stati e, soprattutto, la valutazione degli effetti che tali interventi esercitano all'in- terno ed all'esterno di ogni paese costituiscono comunque, a mio avviso, un progresso sostanziale, se non altro perché contribuiscono a renderli più trasparenti e, in una certa misura, comparabili.

Tuttavia, la discussione in sede internazionale degli interventi statali (o comunitari) in campo agricolo non è un compito facile perché fino a tempi recenti i singoli stati (o blocchi) hanno sempre agito come se le misure interne di politica agraria, a differenza delle barriere tariffarie, fossero esclusivamente una responsabilità interna; l'esperienza stessa della CE SU questo terreno non è certo stata brillante, tanto che la Commissione, dopo vani tentativi, ha dovuto ripiegare su una valutazione della compatibilità tra politiche agricole nazionali e PAC solo per le nuove misure, rinunciando ad armonizzare ciò che era già in atto. Ma nel momento in cui il problema si sposta su un piano internazionale più vasto e entra, in qualche modo, nei negoziati per la riduzione del grado di protezione, in quanto si riconosce che ogni singola misura può avere un impatto più o meno grande sul prezzo mondiale delle derrate e sul volume degli scambi, allora diventa più difficile trincerarsi dietro il pretesto della sovranità nazionale. Non viene meno, ovviamente, il principio della sovranità né cambia necessariamente in modo radicale il modo in cui le politiche si formano ed il peso che vi hanno i vari interessi in gioco, ma l'oggetto del contendere e le possibili soluzioni risultano di fatto inseriti in un quadro di interdipendenze in cui le premesse e le implicazioni, i punti di partenza, le alternative ed i possibili esiti diventano più visibili.

Per questo considero un progresso anche il calcolo degli indicatori che traducono in termini di equivalenti di sovvenzione alla produzione (ESP) ed al consumo (ESC) le misure nazionali e comunitarie di politica agraria[130]; tali

[130] I corrispondenti acronimi inglesi sono rispettivamente PSE (Producer Subsidies Equivalent) e CSE (Consumer Subsidies Equivalenti. L'idea nasce da un lavoro di T. Josling, svolto in preparazione della Conferenza FAO del 1975. L'idea è stata successivamente ripresa dall'OCSE che ha stimato dapprima gli indicatori per il periodo 1979-81 aggiornandoli poi fino al 1988. Anche il Dipartimento Agricolo degli USA ha avviato una propria ricerca in questo campo, estesa ai Pvs e con lievi modifiche metodologiche rispetto al lavoro OCSE.

indicatori non mettono di per sé in discussione gli obiettivi perseguiti dalle stesse politiche ma ne rendono esplicito il costo sia in termini di trasferimenti dai bilanci pubblici, sia in termini di trasferimenti dai consumatori ai produttori o viceversa.

La loro utilità può essere apprezzata pienamente considerando che i trasferimenti visibili (dal bilancio pubblico) sono, in generale, di entità molto inferiore ai trasferimenti invisibili che sono generati dalle varie forme di sostegno dei prezzi.

ale perciò la pena di illustrare brevemente la natura di questi indicatori ed il loro possibile uso, pur chiarendo fin d'ora che proprio per la loro natura di indicatori, tuttora in via di perfezionamento, non pretendono di rappresentare la totalità di un problema che non è facilmente trattabile solo con dimensioni monetarie. (Tabb. 5.10, 5.11, 5.12).

L'ESP e l'ESC sono, dunque, indicatori studiati per misurare i trasferimenti monetari associati all'insieme delle misure di sostegno in favore dell'agricoltura. Per ciascun prodotto, quando è positivo, l'ESP di un dato intervento di sostegno rappresenta il valore dei trasferimenti da parte dei consumatori e dei contribuenti verso i produttori agricoli come conseguenza di quell'intervento e per l'attuale livello di produzione di quel dato bene; viceversa, se è negativo, I'ESP rappresenta invece il valore della tassa implicita sui produttori.

A sua volta l'ESC, se negativo, rappresenta l'equivalente di una tassa al consumo, al netto di eventuali sovvenzioni ai consumatori, quale risulta dall'applicazione di una specifica misura di sostegno in favore dei produttori agricoli; se positivo, rappresenta invece il valore della sovvenzione al consumo. Entrambi gli indicatori possono essere espressi non solo in valore monetario, complessivo e per unità di prodotto, ma anche in percentuale.

Ad esempio, se I'ESP viene rapportato percentualmente al prezzo mondiale di riferimento, si ottiene il cosiddetto «equivalente tariffario»; se invece viene rapportato al ricavo dei produttori, si ottiene una misura relativa del livello di sostegno all'agricoltura; è quest'ultimo l'uso corrente dell'ESP espresso in percentuale.

L'Esp può essere visto anche come il livello di sussidio necessario a compensare i produttori (in termini di ricavo o di reddito) nell'ipotesi che tutti gli interventi di sostegno in atto fossero rimossi; va ricordato, peraltro, che si tratta di una comparazione statica che trascura gli effetti sul prezzo di riferimento provocati verosimilmente dalla rimozione del sostegno.

Quando si confrontano gli ESP/ESC di diversi paesi si ottiene una valutazione della relativa importanza delle politiche economiche nazionali nel determinare i livelli di ricavo (reddito) dei produttori o i costi per i consumatori; analogamente, un confronto temporale consente una stima degli effetti attribuibili a cambiamenti delle politiche agrarie o dei prezzi mondiali di riferimento.

Più genericamente, ed in forma più neutra, ci si potrebbe anche chiedere - e sarà probabilmente questa la direzione in cui si muoverà la ricerca futura - quale «equivalente di sussidio» (e di conseguenza quale combinazione di interventi di sostegno) produrrebbe gli stessi effetti in termini di ricavi, o di reddito, o di offerta o di volume degli scambi internazionali[131].

Come tutte le innovazioni anche gli indicatori ESP/ESC non sono certo privi di difetti e limitazioni, che, data la delicatezza dei problemi e degli interessi sottesi, vanno tenuti presenti e possibilmente eliminati o ridotti.

Non posso qui entrare in maggiori dettagli né evidenziare le ipotesi teoriche e gli accorgimenti metodologici e procedurali che il calcolo degli indicatori citati comporta.

Mi interessa piuttosto far risaltare che si tratta del primo serio tentativo, maturato in ambiente ufficiale internazionale, di pervenire ad una misura aggregata del sostegno agricolo nei diversi contesti nazionali e comunitari, cioè di incorporare in un indice sintetico le conseguenze, in termini di trasferimenti monetari, delle politiche agrarie in atto.

Di per sé tali indicatori, essendo la sommatoria di conseguenze derivanti da insiemi diversi di intervento, non possono ancora dare una misura degli effetti distorcenti che producono sul commercio internazionale, che è la vera materia del contendere in sede di negoziati GATT.

Pertanto, le informazioni ricavate dallo spettro della distorsione prima citato, sono un complemento necessario per indirizzare l'attenzione sulle forme di politica agraria e di politica economica che maggiormente influiscono sul volume degli scambi.

[131] Merita di essere menzionato il fatto che gli ESP/ESC sono utilizzati anche come inputs per le simulazioni del modello MTM (Ministerial Trade Mandate) che l'OCSE ha messo a punto un modello statico quasi lineare, di equilibrio parziale a medio termine, composto da modelli per paesi, legati tra loro attraverso gli scambi.

Tab. 5.10 - Equivalenti di sussidio alla produzione (ESP). (Valori medi per paese e per l'insieme dei prodotti, in milioni di dollari ed in %)[1]

Paesi		1979-85	1986	1987	1988[2]	1989
Australia	: V.A.	1.044	1.370	1.179	1.309	1.304
	%	11	16	11	10	10
Austria	: V.A.	972	1.868	2.388	2.349	1.920
	%	29	49	51	49	44
Canada	: V.A.	3.956	6.364	6.502	6.071	5.256
	%	30	49	48	43	35
CE[4]	: V.A.	35.832	62.413	68.388	62.453	53.016
	%	35	50	48	43	38
Finlandia	; V.A.	2.146	3.249	3.795	4.164	4.450
	%	57	68	73	74	72
Giappone	: V.A.	1.9984	34.117	35.314	37.065	33.686
	%	64	75	76	75	72
Nuova Zelanda	: V.A.	711	912	363	274	206
	%	23	33	14	7	5
Norvegia	: V.A.	1.663	2.063	2.517	2.639	2.579
	%	71	76	76	76	74
Svezia	: V.A.	1.560	2.501	2.612	2.448	2.244
	%	42	60	58	52	47
Svizzera	: V.A.	2.529	3.667	4.617	4.919	4.254
	%	67	80	82	80	75
Stati Uniti	: V.A.	28.472	44.684	45.625	39.308	32.260
	%	26	42	40	35	27
Totale	: V.A.	98.790	163.210	173.298	162.998	141.176
	%	34	51	49	45	39

[1] L'Esp percentuale è riferito al valore (a prezzi interni) della produzione totale e misura il tasso di sostegno ai produttori. Per e\ itare duplicazioni nell'aggregazione, gli Esp dei comparti zootecnici sono calcolati al netto del sovraccosto dovuto al sostegno dei prezzi dei cereali foraggeri e di altri prodotti destinati all'alimentazione animale.
[2] Stima.
[3] Dati provvisori.
[4] CE - 10 per la media 1979-85, CeE—12 per gli anni successivi.

Fonte: OECD (1990)

Tab. 5.11 - Equivalenti di sussidio alla produzione (ESP) per il grano (media 1982-86)

Paesi	ESP% [1]
Esportatori	
EC	
Duro	38,4
Tenero	47,1
USA	36,5
Canada	30,4
Australia	6,8
Argentina	4,8
Importatori	
Giappone	97,8
Taiwan	64,8
Brasile	63,4
Corea Sud	59,9
Messico	18,8
Sud Africa	18,3
India	– 35,3
Nigeria	– 18,7

[1] Rapporto percentuale tra pagamenti governativi diretti e ricavi aziendali agricoli complessivi dei produttori (compresi i pagamenti governativi). Un ESP negativo significa che l'effetto netto delle politiche agrarie corrisponde ad una tassa sui prodotti.

Fonte: USDA – ERS, Estimate of Producer and Consumer Subsidy Equivalents, April 1988

5.4.6 Conclusioni

È arrivato il momento di concludere. Ho cercato di esporre - com'era mio compito - le problematiche generali degli attuali rapporti agricoli internazionali, evitando riferimenti specifici ai negoziati in corso nell'ambito dell'Uruguay Round del GATT e alle diverse posizioni dei principali protagonisti, dal momento che questi formano l'oggetto di un'altra relazione.

Dovrebbe essere chiaro, d'altra parte, che i temi in discussione in seno al GATT hanno costituito un punto costante di riferimento della mia esposizione per l'importanza che essi hanno nel momento attuale e per la portata che un esito positivo dei negoziati potrebbe avere per i futuri rapporti internazionali e per il ruolo dell'agricoltura nei diversi contesti nazionali e comunitari.

L'aver dato da parte mia considerevole spazio all'analisi degli effetti sul commercio internazionale delle principali misure di sostegno del settore agricolo non significa ovviamente che considero in tal modo esaurito il campo della ricerca economica sulle politiche agrarie; la quale ricerca, a mio parere, deve necessariamente muoversi in più direzioni, intensificando, da un lato, lo studio dei

processi decisionali ai vari livelli, e, più in generale ancora, lo studio di tutto ciò che attiene ai modi in cui nascono le politiche agrarie ed ai perché, in situazioni storiche concrete, le politiche agrarie sono quelle che sono; dall'altro, lo studio dei processi di aggiustamento, sul piano internazionale e sul piano interno, che una riduzione del livello di sostegno e di protezione all'agricoltura, e comunque un graduale allontanamento dalle forme tradizionali di intervento, porranno ai produttori, ai governi ed alle istituzioni del mondo agricolo.

Tab. 5.12. - Equivalenti di sussidio al consumo (ESC) (Valori medi per paese e per l'insieme dei prodotti, in milioni di dollari ed in %)[1]

Paesi		1979-85	1986	1987	1988[2]	1989[3]
Australia	: V.A.	– 213	– 399	– 340	– 328	– 295
	%	– 6	– 14	– 10	– 8	– 7
Austria	: V.A.	– 861	– 1.774	– 2.365	– 2.123	– 1.768
	%	– 28	– 51	– 56	– 51	– 44
Canada	: V.A.	– 2.190	– 3.024	– 3.094	– 3.066	– 2.599
	%	– 23	– 35	– 32	– 28	– 23
CE[1]	: V.A.	– 26.789	– 53.925	– 58.753	– 47.792	– 40.579
	%	– 28	– 48	– 46	– 36	– 31
Finlandia	: V.A.	– 1.539	– 2.703	– 3.063	– 3.326	– 3.268
	%	– 52	– 73	– 74	– 72	– 68
Giappone	: V.A.	– 16.337	– 31.698	– 35.942	– 39.543	– 34.049
	%	– 37	– 53	– 54	– 53	– 48
Nuova Zelanda	: V.A.	– 76	– 57	– 50	– 57	– 57
	%	– 9	– 9	– 8	– 6	– 5
Norvegia	: V.A.	– 490	– 1.064	– 1.343	– 1.370	– 1.245
	%	– 36	– 63	– 66	– 61	– 58
Svezia	: V.A.	– 1.037	– 2.408	– 2.666	– 2.523	– 2.213
	%	– 31	– 64	– 61	– 54	– 49
Svizzera	: V.A.	– 2.017	– 2.906	– 3.760	– 3.992	– 3.245
	%	– 45	– 56	– 57	– 57	– 53
Stati Uniti	: V.A.	– 16.088	– 20.415	– 20.986	– 17.966	– 14.924
	%	– 18	– 24	– 23	– 18	– 15
Totale	: V.A.	– 67.637	– 120.373	– 132.361	– 122.086	– 104.241
	%	– 26	– 42	– 41	– 35	– 31

[1] L'Esc quando è negativo misura l'imposizione implicita a carico dei consumatori per effetto della politica agraria. La parte principale consiste in trasferimenti di mercato dovuti al sostegno dei prezzi a favore dei produttori; comprende inoltre i trasferimenti (verso i consumatori) a carico del bilancio pubblico. L'Esc percentuale è riferito al valore (a prezzi interni) del consumo totale e misura il tasso dell'imposizione implicita. Per le altre note vedi Tab. 5.10

Senza contare che ci sono temi appena sfiorati dalla ricerca, ma che sono destinati a diventare sempre più importanti specie nei paesi industrializzati, come quello delle esternalità negative e positive (le meno esplorate) attribuibili all'attività agricola. Anche gli effetti delle politiche macroeconomiche, le modalità dei rapporti intersettoriali - ora che l'integrazione dell'agricoltura è, nel complesso, un fatto compiuto - e la ricerca di una maggiore efficienza allocativa in un mercato unico quale quello comunitario, meriteranno maggiore attenzione.

Tuttavia, qualunque sia l'esito di questo round dei negoziati GATT, gli sviluppi futuri delle relazioni agricole internazionali richiederanno un intensificato sforzo di ricerca ed un monitoraggio continuo. In sostanza, un livello di conoscenze superiore, per qualità e quantità, a quello attuale, un'accresciuta volontà di dialogo con i policy makers ed una più incisiva capacità di supporto alle loro decisioni attraverso i risultati della ricerca, la quale deve, quindi, essere in grado, per quanto possibile, di anticipare i bisogni conoscitivi.

Chiudo perciò con l'augurio (che è nello stesso tempo un impegno) che anche la nostra professione (quella che la SIDEA esprime, quella che opera nelle università, nell'lNEA ed in tanti altri istituti e centri di ricerca) sia in grado di fare la propria parte.

5.5 L'alimentazione nel secolo XX

Titolo originale, Gli alimenti, in Gallino e Castelnuovo (a cura di), *La società contemporanea*, vol. I, UTET, Torino,1987

5.5.1 Alimentazione e sistema agro-alimentare

Soddisfare i bisogni alimentari è un obbiettivo essenziale di ogni tipo di società, indipendentemente dalle formazioni sociali che la strutturano e la contraddistinguono e quindi qualunque sia lo stadio evolutivo da essa raggiunto. Le attività economiche che presiedono alla funzione alimentare sono ovviamente diverse per entità, articolazione, forme organizzative e tecniche impiegate a seconda del tipo di società perché variano i condizionamenti imposti dall'ambiente fisico e le influenze esercitate dalla struttura socio-politica, dallo sviluppo delle forze produttive, dalla storia e dalla cultura proprie di ogni paese o regione. Con riferimento alla società occidentale contemporanea, caratterizzata da una forte concentrazione urbana della popolazione, non ci deve trarre in inganno la constatazione che in essa i lavoratori occupati in agricoltura, intesa come luogo primario di produzione di beni destinati prevalentemente all'alimentazione, costituiscano spesso una frazione esigua della popolazione attiva complessiva (circa il 3% in USA e Regno Unito).

Sarebbe del tutto fuorviarne assimilare tout-court il peso dell'occupazione agricola all'importanza che ha l'alimentazione in questo tipo di società. Nelle condizioni tipiche di questi paesi, infatti, l'agricoltura non è che una delle componenti di un complesso e articolato sistema agro-alimentare costituito al suo interno da numerose attività di trasformazione industriale, di confezionamento, di conservazione, di trasporto, di distribuzione, di ristorazione collettiva, di preparazione culinaria, oltre che di altre attività di produzione di beni o servizi che hanno nei confronti delle prime una funzione di supporto e di coordinamento. In quest'ultima categoria ricadono, ad esempio, le numerose industrie che producono beni strumentali per l'agricoltura e per le altre attività del sistema alimentare, le imprese che forniscono servizi bancari, finanziari, assicurativi, le istituzioni di ricerca, di formazione professionale e di divulgazione ed infine gli enti di regolamentazione e di controllo. Ritroviamo, perciò, nel sistema agro-alimentare una gran varietà di funzioni specifiche, di figure sociali, di ruoli, che attraversano pressoché l'intero spettro delle professioni e che partecipano della sua dinamica.

La quantificazione di questo insieme di attività non è sempre agevole perché le statistiche correnti sono tuttora strutturate in senso orizzontale cioè per grandi settori o rami produttivi anziché in senso verticale o per funzioni. Se si considera, tuttavia, il sistema agro-alimentare come un aggregato di almeno quattro attività principali e cioè agricoltura (che comprende anche silvicoltura e pesca), industria alimentare, commercio all'ingrosso e al dettaglio di derrate alimentari, e servizi di ristorazione, secondo la stima dell'OCSE (Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico fra i paesi sviluppati) esso assorbe, a seconda dei paesi, dal 10 al 25% dell'occupazione complessiva. La stessa fonte ci informa che il sistema agro-alimentare avrebbe un peso analogo anche in tema di consumo di energia finale. Si tratta, quasi sicuramente in entrambi i casi, di sottostime perché mancano da questo conto le imprese produttive dei beni strumentali e dei servizi prima ricordati, oltre che una parte delle attività di ristorazione collettiva (mense aziendali e scolastiche, ospedali, collettività).

L'atto finale di assunzione del cibo in una società moderna ha dietro di sé una sequenza di processi produttivi, di flussi, di scambi, di relazioni che non sono più visibili e come tali vengono dati per scontati, forse percepiti come «naturali»: l'abbondanza del cibo, la sicurezza degli approvvigionamenti, la grande varietà di alimenti disponibili hanno tolto all'alimentazione la drammaticità di un tempo e soltanto le generazioni più anziane considerano ancora il cibo come una risorsa scarsa e preziosa da amministrare con parsimonia e rispettare con spirito di sacralità. La spesa per l'alimentazione non è oggi che una delle categorie di spesa delle famiglie perché l'abbondanza delle risorse disponibili ha consentito di distribuire il reddito su una gamma molto più ampia di consumi. La maggior parte di essi, da voluttuari o limitati alle classi agiate quali erano un tempo non lontano, sono diventati consumi di massa.

Se questa è la nostra esperienza di soggetti appartenenti a società a industrializzazione matura o con caratteri di formazione sociale post-industriale, una gran parte della popolazione mondiale ha conosciuto e conosce però tutt'altre esperienze che si collocano in un polo diametralmente opposto: ciò che per noi è soltanto memoria storica, per altri, e sono molto più numerosi, è ancora la dura realtà.

Il sistema agro-alimentare di una società ancora prevalentemente o largamente agricola presenta perciò caratteristiche profondamente diverse da quelle di una società complessa, sia per le forme organizzative e per le tecniche di produzione, conservazione, trasformazione, sia per la quantità, la qualità e la varietà di ciò che si consuma che risulta condizionato, molto più di quanto non avvenga nel nostro tipo di società, dalle condizioni ambientali locali, dalle risorse produttive disponibili e dai rapporti sociali che ne regolano il possesso. In una formazione contadino-artigianale le attività che presiedono alla funzione di alimentazione sono per gran parte confinate nell'ambito delle comunità locali, quando non nell'ambito della stessa famiglia (o unità azienda-famiglia) la quale, attraverso la divisione del lavoro e la ripartizione dei ruoli tra i suoi componenti, si fa carico dell'insieme dei processi della catena alimentare, dalla produzione alla preparazione culinaria, compreso il riciclaggio dei sottoprodotti e dei rifiuti e compresa anche, entro certi limiti, la produzione in proprio di beni strumentali per l'ulteriore produzione e per il consumo.

Ciò fa sì che gran parte delle risorse produttive e quindi dell'occupazione siano in realtà impegnate proprio nel soddisfacimento di bisogni alimentari.

I due tipi estremi di società, qui brevemente descritti, non si differenziano solo per la diversa estensione e struttura dei rispettivi sistemi agroalimentari, ma ancor più per la diversità, spesso abissale, nella disponibilità di risorse alimentari di base, nella continuità degli approvvigionamenti (di anno in anno e nell'arco di ogni anno), nella varietà di prodotti destinabili al consumo alimentare e di alimenti specifici, nella quantità di lavoro per la produzione e per la preparazione del cibo, nei modi stessi di assunzione del cibo.

Lo spettro delle carestie è scomparso da tempo dall'orizzonte vitale delle popolazioni del mondo occidentale (o ad esso assimilabili) - a parte la penuria, in alcune nazioni almeno, durante l'ultimo conflitto mondiale - grazie all'elevata capacità produttiva, alla riduzione della fluttuazione dei raccolti, alle molteplici possibilità di conservazione degli alimenti ed alla facilità degli scambi. Questo traguardo è tutt'altro che raggiunto in molti paesi del Terzo Mondo come dimostrano la grave crisi alimentare del 1973 e le crisi verificatesi su scala minore negli anni successivi. Le iniziative avviate da allora su scala internazionale per il conseguimento di un accettabile livello di sicurezza alimentare mondiale hanno avuto finora risultati modesti, comunque inferiori alle intenzioni.

Quanto alle differenze nella varietà di alimenti basterà ricordare che già vent'anni fa il consumatore statunitense, per effetto di un forte sviluppo dell'industria alimentare e della grande diffusione di supermercati, poteva scegliere agevolmente fra circa 6000 differenti tipi di alimenti, dal prodotto fresco a quelli surgelati e altri caratterizzati da diversi tipi e gradi di lavorazione, qualità, confezionamento.

Una situazione, questa, che può essere ragionevolmente considerata valida, se non addirittura superata oggi per tutto il mondo occidentale, ove si tenga conto degli ulteriori sviluppi, in senso quantitativo e qualitativo, dell'industria alimentare (specie nel campo della surgelazione e delle tecniche di conservazione dei cibi precotti e dei pasti preconfezionati).

All'estremo opposto, in un'economia agricola di sussistenza, la quantità e la varietà degli alimenti sono necessariamente determinate da ciò che è producibile localmente e quindi dalla disponibilità di terre e dai rendimenti (scarsi) dei raccolti, dalle tecniche, spesso primitive, di conservazione, dalla scarsità delle vie di comunicazione e dei mezzi di trasporto, dalle limitate possibilità di scambio.

La principale conseguenza di questo stato di cose è la monotonia dei regimi alimentari, il verificarsi di periodi, anche nel corso dell'anno, di particolare scarsità che porta ad un rigido razionamento dei consumi, ad una distribuzione ineguale all'interno della famiglia con forzata precedenza ai componenti addetti ai lavori dei campi e a scapito dei bambini e delle donne, che diventano quindi i gruppi più vulnerabili.

I danni provocati dal verificarsi di questi eventi diventano spesso permanenti; infatti la iponutrizione o malnutrizione in determinati periodi della vita dell'individuo, la loro durata e gravità possono avere effetti deleteri non solo sullo sviluppo corporeo ma anche sullo sviluppo cerebrale e psichico con conseguenti limitazioni delle capacità motorie e di apprendimento.

In tali condizioni, inoltre, si evidenziano i nessi tra malnutrizione e malattie infettive, le quali deprimono lo stato di nutrizione ed influenzano la capacità di utilizzazione degli alimenti anche quando questi diventano successivamente disponibili.

Ne deriva un circolo vizioso il cui effetto ultimo è quello di limitare il contributo dell'individuo malnutrito alla società cui appartiene. La Fig. 5.2 si propone appunto di evidenziare la natura degli effetti e le interazioni tra produzione di alimenti e nutrizione.

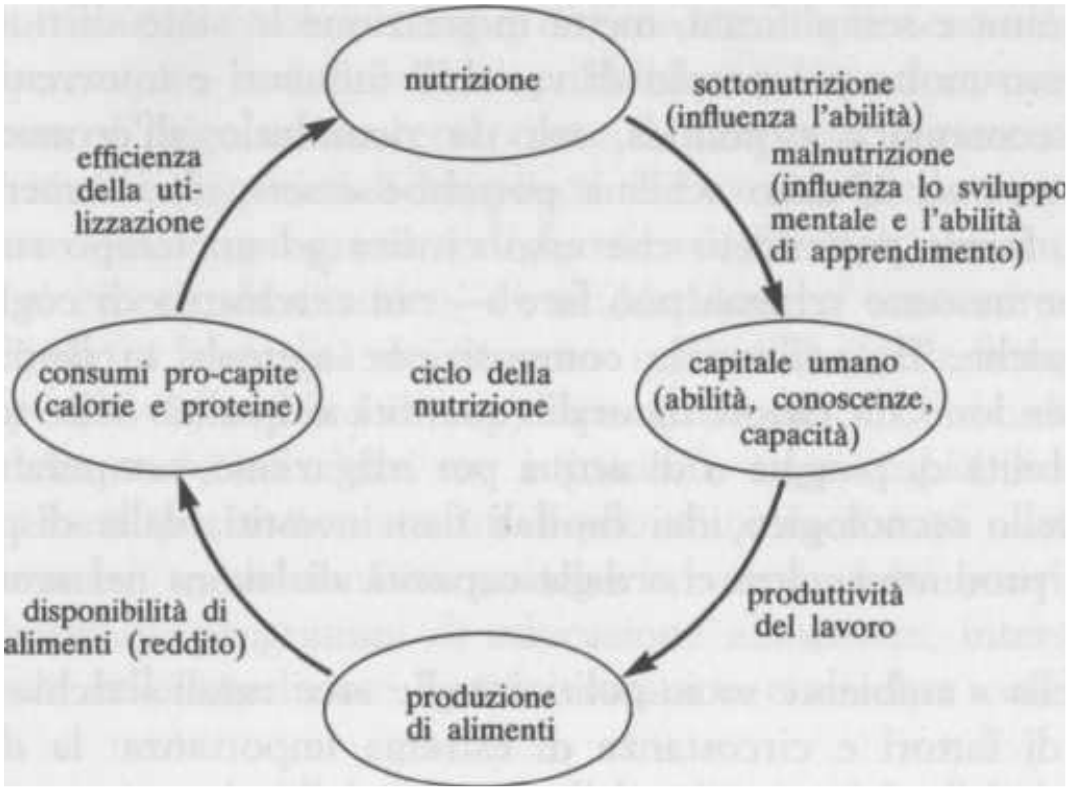
Lo schema sottolinea soprattutto come la ridotta capacità lavorativa e abilità di apprendimento conseguenti ad una insufficiente nutrizione influenzino negativamente la produttività del lavoro, da intendersi nel senso più ampio e non soltanto come rapporto tra volume di prodotto per ogni unità di lavoro impiegata e cioè come disposizione al cambiamento, all'innovazione, all'apprendimento di nuove tecniche e all'instaurazione di più efficaci forme organizzative.Tuttavia,

anche con questa rappresentazione, si rischia di restare alla superficie del problema e di trascurare altri importanti sistemi di relazioni che caratterizzano e definiscono un sistema agro-alimentare e lo stato di nutrizione di una popolazione - e dei singoli componenti. Può essere perciò illuminante al riguardo esaminare lo schema successivo (Fig. 5.2) che, pur presentandosi come rappresentazione astratta e semplificata, mette in relazione lo stato di nutrizione con un complesso molto più ampio di variabili influenti e intervenienti, di natura socio-economica e politica, tali da ricondurlo all'economia politica dell'alimentazione.

Questo schema potrebbe essere ulteriormente esteso e specificato. Senza pretendere che esso ci dica ad un tempo tutto di tutto - cosa che nessuno schema può fare - noi cerchiamo di coglierne le valenze euristiche.

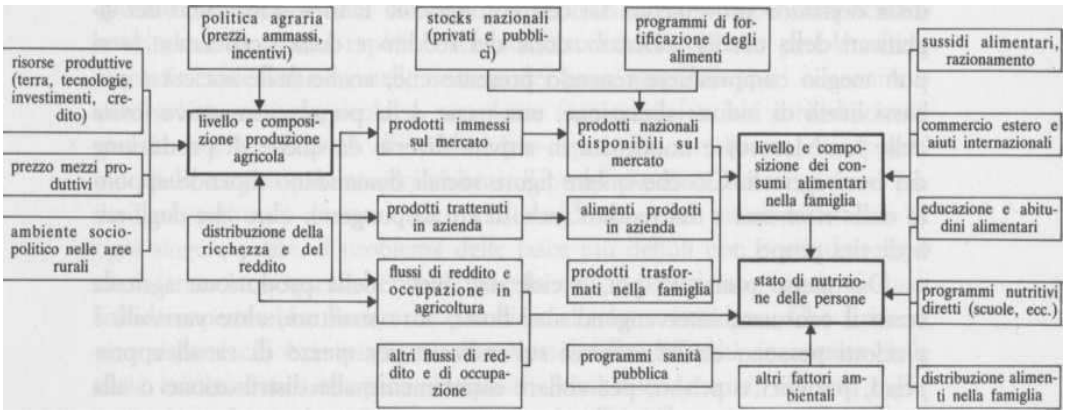
Il livello e la composizione agricola in ogni periodo di tempo dipendono da fattori naturali (quantità e qualità delle terre coltivate, disponibilità di piogge o di acqua per irrigazione, temperatura) ma anche dal livello tecnologico, dai capitali fissi investiti, dalla disponibilità di altri mezzi produttivi, oltre che dalla capacità di lavoro nel senso prima richiamato.

Fig. 5.2. - Il circolo vizioso della nutrizione.



Fonte: Schmitt, 1979.

Fig. 5.3. - Relazioni fra le variabili del sistema agro-alimentare e lo stato di nutrizione



Fonte: Taylor, 1977 con adattamenti

La casella «ambiente socio-politico nelle aree rurali» richiama in realtà una serie di fattori e circostanze di estrema importanza: la distribuzione della proprietà o del possesso della terra e delle altre risorse e di conseguenza i modi di appropriazione del prodotto; il complesso delle istituzioni, formali ed informali, che contribuiscono alla organizzazione e regolazione dei processi produttivi; le istituzioni scolastiche, formative e di assistenza tecnica; i canali di partecipazione alla vita economica e politica. Il quadro è completato dal ruolo attivo dello Stato nelle sue varie espressioni di governo (centrale e locale) nel determinare o influenzare le scelte produttive, attraverso la fissazione dei prezzi per le derrate di base, attraverso la politica degli ammassi o consegne obbligatorie e mediante la messa a punto di incentivi per influenzare le decisioni dei produttori. C'è infine, in misura più o meno grande a seconda del tipo di regime politico e di struttura ed organizzazione della società, l'influenza del mercato: in particolare della domanda proveniente dai ceti non agricoli. E in sostanza uno dei significati della casella «Distribuzione del reddito e della ricchezza»: la si può meglio comprendere tenendo presente che, anche nelle società a più bassi livelli di industrializzazione, una parte della popolazione attiva (ossia delle forze-lavoro) è impegnata in attività diverse da quelle di produzione dei beni agricoli. Ciò che queste figure sociali domandano dipende appunto dalla ricchezza e dal reddito reale di cui dispongono, oltre che dagli stili di vita propri.

Da questo punto in poi, e cioè dal livello della produzione agricola verso il consumo, intervengono altri flussi, altre strutture, altre variabili. I prodotti possono essere immessi sul mercato per mezzo di canali appropriati, pubblici o privati, per andare direttamente alla distribuzione o alla trasformazione ad opera

dell'industria alimentare oppure possono essere trattenuti nell'azienda stessa per essere conservati e trasformali in seno alle famiglie produttrici.

La costituzione di stock in tempo di eccedenza o il ricorso agli stock in tempo di carenza, su basi private o pubbliche, possono essere un importante elemento di regolazione, così come il ricorso al commercio con l'estero e agli aiuti internazionali supplisce alle carenze della produzione interna. Possono esserci programmi di fortificazione degli alimenti (aggiunta di proteine ai cereali, di vitamine, di sali) laddove ci sono carenze specifiche. Ma il livello e la qualità dei consumi nell'ambito delle famiglie e degli individui dipende dal reddito di cui dispongono oltre che da altri modi di intervento della società e delle sue istituzioni; ad esempio, razionamento dei prodotti base per assicurare un livello minimo a tutti i componenti, sussidi alimentari a determinate categorie, programmi nutritivi diretti (mense scolastiche), programmi di educazione alimentare, interventi per il miglioramento delle condizioni igienico-sanitarie o di altre condizioni ambientali.

Siamo in questo modo tornati al punto di partenza: l'alimentazione è un aspetto centrale della vita di ogni società; dare una risposta soddisfacente, se non ottimale, ai bisogni alimentari presuppone l'esistenza di un qualche sistema agro-alimentare e cioè di un insieme di attività, istituzioni, norme e ruoli tra loro integrati o comunque coordinati. I caratteri concreti di questo sistema non possono che essere in relazione con lo stadio evolutivo complessivo di ogni data società in quanto ne costituiscono una componente non solo essenziale ma in molti casi primaria. Migliorare, razionalizzare questo sistema diventa dunque un obiettivo centrale: e ciò costituisce appunto l'oggetto della politica alimentare di ogni paese e delle istituzioni sovranazionali.

I problemi alimentari sono quindi di natura molto diversa nel contesto specifico di ogni società concreta. Sarebbe, tuttavia, troppo semplicistico concludere da questi rapidi e schematici confronti che un problema alimentare esiste soltanto nelle società dei paesi sottosviluppati a economia ancora largamente agricola, a prevalente formazione sociale contadino-artigianale e a bassi livelli di reddito pro-capite. In un sistema di rapporti mondiali sempre più interdipendenti, il problema alimentare dei paesi poveri non può non diventare un problema di tutti, così come, all'.interno di ogni singolo paese, il problema delle fasce più deboli non è più da tempo considerato una questione che riguarda solo i diretti interessati, ai quali soltanto spetterebbe l'onere di rimediare alla loro situazione. Che i rimedi non siano facili è ampiamente dimostrato dalle difficoltà incontrate dalle varie iniziative avviate specie in questi ultimi due decenni; ciò non toglie però che nel mondo sviluppato sia sempre più diffusa e presente la presa di coscienza di una contraddizione di fondo, determinata dall'ineguale sviluppo e cioè dalla stridente sfasatura fra l'alto consumo alimentare (con eccessi e sprechi) nelle società opulente e le carenze alimentari (per quantità e qualità) in estese aree geografiche

dei paesi emergenti. Carenze che in questi paesi sono spesso aggravate dalle profonde disuguaglianze interne nella distribuzione delle risorse. Inoltre, il problema della fame nel mondo ha come contro-altare il « potere verde », ossia il potere economico e politico che deriva dalle disponibilità di risorse alimentari per il commercio internazionale o per gli aiuti al Terzo Mondo. Il controllo di questo potere non è solo fonte di conflitto tra Nord e Sud ma anche tra i grandi blocchi del mondo industrializzato (America settentrionale, Comunità economica europea, URSS e paesi dell'Est Europeo).

L'alimentazione ha un posto preminente anche nelle società avanzate per altre ragioni interne a queste stesse società che qui possiamo solo brevemente segnalare. Anzitutto, la situazione di opulenza e di eccessi ha creato un diffuso interesse per l'analisi dei legami tra alimentazione e salute, nel suo senso più ampio, e quindi anche tra alimentazione e immagine corporea, portando in primo piano la ricerca scientifica volta ad evidenziare questi legami. Anche se, per molti versi, le conoscenze acquisite sono in molti campi ancora parziali e provvisorie, nondimeno ci sono fondati motivi per ritenere che un uso più razionale degli alimenti potrebbe avere benefiche conseguenze sullo stato generale di salute e potrebbe contribuire a ridurre sensibilmente le spese private e pubbliche per la sanità (medicinali, ricoveri ospedalieri, interventi chirurgici), il cui alto volume costituisce oggi un punto dolente delle politiche economiche e sociali della gran parte dei paesi occidentali.

In secondo luogo, il rapido sviluppo dell'industria alimentare con una crescita straordinaria del numero di nuovi prodotti immessi sul mercato, la generalizzazione dell'uso di additivi, coloranti e conservanti in cibi e bevande, il ricorso massiccio a forme di persuasione palese ed occulta, attraverso la pubblicità e l'uso dei mass-media, hanno anche prodotto fenomeni di rigetto, almeno in alcuni strati della popolazione: reazioni che hanno assunto forme diverse: da atteggiamenti critici più o meno organizzati, come il consumerismo, a iniziative di contro-informazione, a movimenti di alimentazione alternativa. Tutti fenomeni e manifestazioni per molti aspetti inquadrabili nei più ampi movimenti ecologici, intesi non solo come conservazione della natura e del paesaggio ma anche come ricerca di una più pacifica convivenza con la « natura », contro un dominio incontrollato sulla medesima. Anche la riscoperta della cucina regionale e dei piatti tradizionali, la ricerca del genuino e del fresco come compensazione di una alimentazione giornaliera frettolosa, industriale e vagante, privata di ogni ritualità, sono testimonianze, sia pure confuse e contraddittorie, dell'interesse che l'alimentazione, al di là del semplice aspetto nutritivo, riveste in una società che, nel rapido passaggio dalla scarsità al benessere, manifesta disagi e, proprio in virtù dei vantaggi che ne ha tratto, tenta confusamente di porvi rimedio. E si potrebbe aggiungere anche l'insoddisfazione, se non proprio la rivolta, verso la ripetitività della preparazione culinaria, tradizionalmente demandata alla

componente femminile, sempre meno disposta ad accettare questo ruolo storico e sempre più incline, al contrario, ad assumere occupazioni ed a svolgere ruoli un tempo privilegio esclusivo della componente maschile. Ciò spiega, del resto insieme ad altri mutamenti delle condizioni di lavoro e dello stile di vita, il successo riscontrato appunto dal cosiddetto fast food, consumato fuori casa negli intervalli di lavoro o nelle ore di svago, e l'uso in seno alle famiglie dei cibi precotti e dei piatti pronti. La nostalgia per i piatti tradizionali, il recupero delle cucine regionali e locali e la ricerca dei cibi «genuini» si configurano perciò come aspirazioni contraddittorie rispetto alle tendenze generali del mutamento sociale: il problema sociale di fondo resta pur sempre quello di determinare chi si assume, di norma e non in circostanze eccezionali, il compito di « cucinare » senza che ciò generi situazioni conflittuali, palesi o latenti.

Per quest'insieme di considerazioni, e per altre ancora che potrebbero essere avanzate, l'alimentazione può dunque essere vista come un punto focale verso cui convergono gli interessi di diverse discipline e da cui scaturiscono problemi di varia natura, non solo economica ma anche politica e sociale: in sostanza una componente fondamentale e dinamica della cultura dei popoli, nell'ambito della quale memorie e sedimenti di tradizioni ed abitudini antiche si combinano e si scontrano con l'insorgenza di nuovi valori, conoscenze ed esigenze. Senza contare, infine, e sempre in quanto componente culturale, che l'atto di alimentarsi ed i diversi modi in cui si estrinseca (compreso il rifiuto del cibo e le altre forme di devianza alimentare) possono essere visti come modo di comunicazione extra-linguistica, in sostanza, come un aspetto della formazione e della espressione della personalità individuale e collettiva. Ne è una testimonianza eloquente il boom recente della letteratura sull'argomento che vede impegnati non solo gli studiosi che da tempo si occupano di nutrizione e di consumi alimentari, come nutrizionisti, storici, economisti, sociologi, antropologi ed etnologi, ma anche letterati, semiologi, psicologi e psicoanalisti.

Attraverso l'insieme delle argomentazioni fin qui svolte abbiamo cercato di rappresentare l'alimentazione (e l'atto di alimentarsi) come una delle fondamentali manifestazioni della persona umana, vista sia come essere biologico sia come essere sociale o come un aspetto centrale della struttura di ogni società. Per questo abbiamo introdotto il concetto di sistema agro-alimentare intendendolo come quell'insieme di attività e di relazioni che presiedono appunto alla funzione alimentare (soddisfacimento dei bisogni alimentari) e mettendolo in relazione, quanto alle sue concrete espressioni, con le formazioni sociali dominanti su scala mondiale. Il riferimento alle formazioni sociali estreme (di industrializzazione matura o post-industriale, da un lato, e contadino-artigianale, dall'altro) voleva non solo fornire una visione sintetica delle grandi differenze attualmente riscontrate su scala mondiale, ma anche indicare indirettamente le linee generali delle grandi trasformazioni già intervenute o ancora possibili. E per meglio

comprendere il senso di queste trasformazioni - la direzione di marcia e le possibili opzioni - sono state richiamate alcune delle molteplici variabili che influenzano e storicamente determinano l'atto alimentare, gli atteggiamenti, i problemi, i campi di ricerca che una analisi di questo atto necessariamente evoca. Un tema così vasto e problematico non può ovviamente essere esaurito nel corso di un saggio e questo giustifica il rimando alla letteratura specializzata di cui alcuni testi e documenti sono elencati nella nota bibliografica. Tuttavia, interpretando appunto questo saggio come una introduzione generale al tema, nella speranza che esso richiami l'interesse del lettore per questo o quell'argomento specifico, lo stimoli a ulteriori letture e suggerisca nel contempo aree di ricerca e possibili ruoli professionali, sembra opportuno a questo punto restringere il resto dello spazio disponibile alla trattazione di alcuni aspetti socio-economici che valgano a sottolineare dal punto di vista alimentare i nessi esistenti tra natura, popolazione e risorse.

Il resto di questo scritto è pertanto finalizzato alla trattazione dei seguenti argomenti: la disponibilità a livello mondiale dei principali tipi di alimenti, con particolare riguardo al loro apporto energetico e proteico; la loro distribuzione tra le due grandi realtà del mondo sviluppato e dei paesi in via di sviluppo; l'aumento della produzione di questi alimenti nei tempi più recenti in relazione al forte incremento demografico; la strutturazione degli alimenti disponibili in regimi alimentari caratteristici di grandi aree geografiche. Si tratta in sostanza di fornire un cartogramma di «chi mangia che cosa», il che presuppone a sua volta anche un giudizio, sia pure prudente perché basato su informazioni molto incomplete, sull'adeguatezza di questi regimi alimentari dal punto di vista nutritivo.

Il saggio si chiude con una rapida rassegna della dinamica dei consumi alimentari in Italia sotto il profilo quantitativo e qualitativo. Lo scopo di quest'ultimo punto non è solo quello di invitare a riflettere su questo importante ma spesso trascurato capitolo della nostra storia materiale ma anche di segnalarlo come paradigmatico di analoghi mutamenti che già sono avvenuti, che sono in corso o che potrebbero verificarsi, mutatis mutandis, in molte altre parti del mondo.

5.5.2 Disponibilità di risorse alimentari e regimi alimentari: loro distribuzione e dinamica

Abbiamo già sottolineato in precedenza come il consumatore di un paese occidentale, o più in generale dei paesi fortemente industrializzati, può trovare sul mercato un numero molto elevato di beni alimentari di diversa qualità, grado di elaborazione, forma e confezione, destinabili direttamente o previa preparazione culinaria all'alimentazione. Questi beni sono in realtà il risultato finale di trasformazioni più o meno complesse di vari prodotti primari tra loro combinati in

diverse proporzioni, per renderli più attraenti, più appetibili o semplicemente più pratici, ai fini della conservazione casalinga o della riduzione dei tempi di preparazione dei pasti. Molti di questi beni non hanno più alcuna somiglianza con i beni primari da cui hanno tratto origine, ciò che, tra l'altro, accentua la necessità di esplicitarne il contenuto affinché il consumatore possa prendere conoscenza di ciò che compra e mangia. Tuttavia se i prodotti commerciali sono così vari, e destinati comunque ad aumentare di numero perché la tecnologia alimentare ne sforna continuamente di nuovi, relativamente pochi sono invece i prodotti primari di base. Questi, infatti, a differenza di quelli finali, si caratterizzano per una lunga permanenza nel tempo, pur con alcune variazioni determinate dalla selezione genetica e dal progresso tecnologico. A maggior ragione ciò vale per i paesi del Terzo Mondo dove la disponibilità di alimenti in ogni periodo è più direttamente legata alle condizioni naturali di produzione ed alle possibilità di conservazione, di scambio e di trasporto interno, minore essendo, anche per ragioni economiche, l'apporto alla disponibilità alimentare complessiva del commercio con l'estero.
La Tab. 5.13, tratta della Quarta inchiesta FAO sull'alimentazione, fornisce un quadro sintetico della relativa importanza dei grandi gruppi di prodotti in termini di apporto energetico e proteico. Si tratta di valori medi riferiti a grandi aggregati geografici come di fatto sono il gruppo dei paesi classificati come «sviluppati» (PS) ed il gruppo dei paesi a più basso livello di reddito denominati «in via di sviluppo» (PVS). Non è molto rilevante che i periodi cui si riferiscono i dati di base non siano recentissimi: i rapporti strutturali infatti si modificano molto lentamente. Inoltre in seguito verranno evidenziate informazioni sull'evoluzione della produzione alimentare negli anni più recenti.

E facile rilevare dalla parte A della tabella come il solo gruppo dei cereali, che comprende poche specie, di cui le più importanti sono il grano ed il riso, fornisca da solo circa il 50% del consumo energetico a livello mondiale e più del 60% nei PVS, nei quali il riso ha un'importanza quasi doppia del grano. Aggiungendo anche i prodotti feculenti, e cioè radici e tuberi, e lo zucchero, il contributo all'apporto calorico sale a due terzi per il mondo nel suo complesso ed al 76% nei PVS. Il confronto fra i due periodi indicati, consente di rilevare anche le variazioni intervenute nello spazio di circa dieci anni. I cereali hanno perso terreno nel mondo sviluppato mentre hanno, sia pure di poco, aumentato il loro contributo nel resto del mondo. L'apporto complessivo di prodotti feculenti e di zucchero è rimasto invece praticamente inalterato.

Nei PVS ha un peso di rilievo anche il gruppo che comprende le «leguminose, noci e semi oleaginosi» mentre nei PS sono i gruppi dei prodotti animali, del pesce e delle materie grasse (vegetali ed animali) a fornire una parte rilevante (circa il 40%) dell'energia. C'è ovviamente una notevole differenza tra i due grandi gruppi di paesi nel numero medio di kilocalorie consumato giornalmente.

Tab. 5.13 - Contributo (%) di gruppi di alimenti all'apporto calorico e proteico, per persona e per giorno, nei paesi sviluppati (PS) ed in quelli in via di sviluppo (PVS).

Gruppi di alimenti	PS		PVS		Mondo	
	1961-63	1972-74	1961-63	1972-74	1961-63	1972-74
A. Apporto calorico						
Cereali	36,1	30,7	60,3	61,0	50,2	49,4
Legumi, noci e semi oleaginosi	2,4	2,4	7,6	6,4	5,5	4,9
Radici e tuberi	5,8	4,7	8,5	8,1	7,4	6,8
Zucchero	11,5	12,9	6,4	7,1	8,5	9,3
Ortaggi e frutta	3,8	4,3	3,6	3,6	3,7	3,9
Latte	8,8	8,9	2,2	2,2	5,0	4,7
Uova e pesce	2,6	3,1	1,1	1,3	1,7	2,0
Carne e frattaglie	11,5	13,4	4,2	3,9	7,3	7,5
Olii e materie grasse (animali e vegetali)	12,8	14,0	5,1	5,4	8,3	8,7
Altri	4,8	5,5	1,0	1,0	2,4	2,6
Totale	100	100	100	100	100	
B. Apporto proteico						
Cereali	35,9	30,2	53,0	54,7	45,6	44,6
Legumi, noci e semi oleaginosi	4,8	4,6	17,9	15,3	12,1	10,9
Radici e tuberi	4,6	3,7	3,7	3,6	4,1	3,7
Zucchero	–	–	0,2	0,2	0,1	0,1
Ortaggi e frutta	4,2	4,4	4,1	4,1	4,1	4,3
Latte	17,6	18,0	5,0	5,0	10,6	10,4
Uova e pesce	10,1	11,7	4,4	6,9	7,4	8,9
Carne e frattaglie	21,4	25,3	9,7	9,1	14,9	15,8
Altri	1,4	2,1	2,0	1,1	1,2	1,4
Totale	100	100	100	100	100	100

Fonte: FAO

La parte B della tabella mostra invece l'apporto degli stessi gruppi di prodotti in termini di proteine.

Da questo punto di vista le differenze tra PS e PVS sono ancor più marcate, sia per quanto riguarda le fonti proteiche (prevalentemente di origine animale nei primi e di origine vegetale nei secondi) sia per la quantità media di proteine assunta giornalmente (da 100 o più grammi nei PS a circa 50 grammi nei PVS).

La disponibilità proteica comunque non è di per sé un indicatore sufficiente, perché in presenza di una razione calorica scarsa rispetto ai bisogni le proteine sono prevalentemente utilizzate come fonte energetica con espulsione d'azoto. Poiché però il dispendio energetico complessivo varia in funzione di variabili come il peso corporeo, l'età, il lavoro svolto e il clima, è interessante confrontare le disponibilità alimentari in termini energetici con la stima dei fabbisogni: è ciò che ci consente di fare la Tab. 5.14.

Tab. 5.14 - Apporto alimentare (in calorie) per persona e per giorno, in valori assoluti e in rapporto ai bisogni.

Regioni	kilocalorie per persona		In percento dei bisogni	
	1961-63	1972-74	1961-63	1972-74
America Settentrionale	3.320	3.530	126	134
Europa Occidentale	3.200	3.390	125	132
Oceania	3.300	3.370	124	127
URSS e Europa Orientale	3.240	3.460	126	135
Altri	2.570	2.850	109	121
Totale PS	3.170	3.380	124	132
Africa	2.070	2.110	89	91
America Latina	2.400	2.540	101	107
Vicino Oriente	2.290	2.440	93	100
Estremo Oriente	2.010	2.040	91	92
Paesi asiatici ECP (1)	1.960	2.290	83	97
Altri	2.130	2.340	93	103
Totale PVS	2.060	2.210	89	96
di cui MSA (2)	2.040	2.030	91	90
Mondo	2.410	2.550	101	107

(1) ECP = Paesi ad Economia centralmente pianificata. Il gruppo comprende: Cina, Repubblica democratica di Corea, Mongolia, Vietnam, Cambogia democratica

(2) MSA = Must Severely Affected (più duramente colpiti).

Fonte: FAO, 1977

Nei paesi sviluppati infatti l'apporto energetico è mediamente di gran lunga superiore (30% circa) al fabbisogno; il contrario di ciò che avviene nei PVS. Ma se il grande aggregato PVS viene diviso in due sottogruppi, vediamo che nei paesi più severamente colpiti da carenze alimentari (MSA) il consumo energetico è mediamente inferiore di un buon 10% ai fabbisogni.

I cereali occupano una posizione strategica anche come fonte proteica (Tab. 5.15), specialmente nei PVS in quanto danno un apporto medio superiore al 50% (che sale al 60% nei paesi più poveri); seguono il gruppo dei prodotti animali e quello dei «legumi, noci e semi».

L'importanza di questi due gruppi varia molto a seconda delle zone geografiche ed anche all'interno dei singoli paesi in funzione della qualità dei suoli, delle disponibilità idriche e della temperatura. Situazioni di particolare carenza proteica possono verificarsi anche in presenza di sufficiente razione calorica laddove l'alimentazione è largamente basata su tuberi e radici feculenti che sono molto poveri di proteine.

Al fine di fornire un'immagine dei nessi che si stabiliscono tra gli apporti proteici dei principali alimenti di origine vegetale, basterà ricordare che la

maggior parte delle leguminose ha un contenuto in proteine almeno doppio di quello del grano, tre volte quello del riso e circa 25 volte quello della cassava (nota anche come manioca o tapioca, una fecola estratta da grossi tuberi radicali che crescono nelle parti più calde del globo).

Tab. 5.15 - Utilizzazione dei cereali nell'alimentazione umana ed animale 1961-63 e 1972-74.

Regioni	Alimentazione umana		Alimentazione animale		Alimentazione animale su consumo totale	
	1961-63	1972-74	1961-63	1972-74	1961-63	1972-74
	Milioni di tonnellate				Percento	
America Settentrionale	19,2	20,6	120,2	149,0	86	88
Europa Occidentale	45,4	43,4	69,3	103,9	60	71
Oceania	1,5	1,8	1,9	2,8	56	61
URSS e Europa Orientale	68,9	69,4	60,0	143,9	47	67
Altri	24,0	25,0	5,9	16,5	20	40
Totale PS	159,0	160,2	257,3	416,1	62	72
Africa	28,4	39,0	1,3	2,2	4	5
America Latina	27,7	39,7	13,0	26,1	32	40
Vicino Oriente	24,9	34,1	7,2	8,8	22	21
Estremo Oriente	145,5	199,9	2,6	4,3	2	2
Paesi asiatici ECP	131,6	185,6	23,2	33,4	15	15
Altri	0,1	0,2	–	–	–	–
Totale PVS	358,2	498,5	47,3	74,8	12	13
Mondo	517,2	658,7	304,6	490,9	37	43

Fonte: FAO, 1977

Occorre a questo punto ricordare che i cereali non entrano soltanto nell'alimentazione umana come tali, ma anche indirettamente in quanto costituiscono la materia prima per la produzione di gran parte delle carni, del latte e delle uova (Tab. 5.15).

Energia e proteine dei cereali, integrate con altre fonti proteiche (farina di pesce, pannelli di soja, latte in polvere o proteine provenienti da biomasse), sono dunque trasformate attraverso l'allevamento del bestiame e del pollame in nuovi prodotti, più appetibili all'uomo e sotto certi aspetti anche più ricchi, a valenza prevalentemente proteica. Ma si tratta di una trasformazione molto costosa anche semplicemente in termini energetici.

Per produrre un kilogrammo di carne bovina ne occorrono all'incirca sette di cereali, anche se ne bastano 3 circa (o anche meno) per produrre un kilogrammo di pollo: ciò spiega, insieme con la maggior facilità e rapidità della riproduzione, il grande sviluppo della produzione avicola (pollame e uova) realizzata in molti paesi in questi ultimi venti anni.

Nel triennio 1972-74 circa il 43% della disponibilità complessiva di cereali a livello mondiale è stata destinata all'alimentazione animale ed è altamente probabile che tale quota sia ulteriormente aumentata negli anni successivi. Ma, a tale riguardo, le differenze tra i due grandi gruppi di paesi, oltre che al loro interno, sono abissali: i PS impiegavano nella produzione di prodotti animali circa 2,6 volte la quantità di cereali destinati all'alimentazione umana, pari al 72% del loro consumo complessivo; nei PVS solo il 13% del consumo complessivo di cereali era destinato all'alimentazione animale. Altamente significative sono anche le variazioni intervenute tra gli inizi degli anni sessanta e gli inizi degli anni settanta.

Nello spazio di undici anni il mondo sviluppato ha incrementato il volume di cereali destinati all'alimentazione animale di circa 160 milioni di tonnellate, di cui circa la metà nell'U.R.S.S. e nei paesi dell'Europa orientale, più di quanto non sia aumentato nei PVS il consumo di cereali destinati invece all'alimentazione umana (circa 140 milioni di tonnellate). In questi ultimi paesi, la quantità di cereali per l'alimentazione animale è cresciuta sensibilmente in termini di volume (circa 27 milioni di tonnellate). L'aumento ha interessato quasi esclusivamente l'America latina ed i paesi asiatici ad economia centralmente pianificata.

Il sensibile incremento della produzione animale nell'U.R.S.S., di fronte alla difficoltà dell'agricoltura di quel paese a tener dietro alla domanda di cereali, ha costretto il governo sovietico a effettuare massicci acquisti di grano e cereali secondari sul mercato occidentale, specie negli Stati Uniti. Nel 1973, in una situazione di ridotte scorte mondiali di cereali, ciò ha contribuito a determinare un forte aumento dei prezzi che ha aggravato le possibilità e gli oneri di importazione dei paesi deficitari poveri.

Il commercio mondiale dei cereali riveste quindi una particolare importanza per colmare le deficienze interne di produzione (temporanee o strutturali) e conferisce quindi un peso economico e politico ai paesi esportatori.

Abbiamo fin qui esaminato quali sono i principali gruppi di prodotti che costituiscono la base alimentare (sotto il profilo energetico e proteico) della popolazione mondiale suddivisa in due grandi aggregati o, all'interno di questi, per continenti.

Pur restando sempre a un alto livello di astrazione, possiamo a questo punto cercare di approfondire l'analisi per offrire una rappresentazione più articolata dei regimi alimentari prevalenti: ciò ci consentirà di apprezzare meglio la loro valenza nutritiva oltre che di disporre di un punto di riferimento per individuare le principali modificazioni in corso e le prospettive di ulteriori cambiamenti.

Sembra preferibile ricorrere al concetto di «regime o repertorio alimentare» anziché di «dieta» dal momento che quest'ultimo termine ingloba un forte significato normativo di prescrizione di alimenti in vista di un fine (curativo e/o preventivo). «Regime alimentare» è qui inteso nella sua accezione più neutrale di

semplice caratterizzazione di un macro-fenomeno, attraverso la individuazione di elementi che lo definiscono e lo distinguono da altri. In questo contesto è evidente che laddove una dieta cessa di essere un fatto occasionale per diventare invece un fatto di costume largamente condiviso e relativamente stabile nel tempo, la dieta stessa si trasforma in regime.

La tipologia dei regimi alimentari riportata nella Tab. 5.16 è forzatamente schematica e per certi versi anche generica; tipologie più raffinate potrebbero essere costruite per singoli paesi sulla base di informazioni dettagliate ma richiederebbero ovviamente molto più spazio di quello qui disponibile. Essa ci consente comunque di fare un ulteriore passo verso una rappresentazione di «chi mangia che cosa» su scala mondiale.

Il criterio guida per la costruzione di questa tipologia è l'individuazione delle principali fonti energetiche e proteiche (e della loro combinazione) di cui dispongono grandi gruppi di individui appartenenti ad aree geografiche ben distinte.

I singoli regimi, e le relative aree di diffusione sono semplicemente individuati da un numero pur se, con un po' di fantasia, ad essi potrebbero essere attribuite denominazioni qualitative.

In essi ritroviamo i gruppi di prodotti esaminati in precedenza ma con ulteriori specificazioni. Infatti non si parla più di cereali in modo indifferenziato, ma di grano, riso, miglio, mais; cosa non irrilevante dal momento che non tutti hanno lo stesso potere nutritivo né, fatto ancor più importante, tutti richiedono le stesse modalità di preparazione per essere trasformati in vivande. Basterà ricordare che nella nostra cultura alimentare il grano può essere trasformato in pane, pasta, biscotto, focaccia, pizza ecc. mentre il mais a seconda dei luoghi diventa polenta, pane o tortilla.

La parte A della Tab. 5.16 mette in evidenza la grande variabilità dei regimi: alcuni sono prevalentemente basati su prodotti di origine animale, altri sono esclusivamente vegetali. In alcuni casi il regime è definito da due o tre prodotti soltanto; in altri, al contrario, le fonti, sia delle calorie sia delle proteine, sono molteplici.

Un criterio distintivo è dato dal posto che occupano i vari tipi di cereali: nelle tipologie da 1 a 6 è il grano in prima posizione; nelle tipologie 7-11 è invece il riso in posizione dominante; il mais passa in primo piano nei regimi 12-14; questa collocazione è invece assunta dal miglio e dal sorgo nei regimi 15-17 e dall'orzo nel regime 18.

Il posto occupato nell'alimentazione umana dai diversi tipi di cereali dipende essnziamente dal clima e dalle tecniche agronomiche in senso lato. Così il grano, pur essendo ormai coltivato un po' ovunque, resta fondamentalmente una coltura dei climi temperati (inverno freddo ed umido, estate calda ed asciutta).

I grandi progressi compiuti nella messa a punto di varietà ad alto rendimento attraverso la selezione e la ibridazione ne hanno indubbiamente allargato l'area di coltivazione ed accresciuto il volume prodotto; tuttavia, queste varietà sono anche molto esigenti in fatto di concimazione e di condizioni idriche favorevoli. Il grano infine è relativamente poco adatto per climi troppo caldi o troppo umidi.

Accade esattamente il contrario per il riso che cresce per la maggior parte del suo ciclo biologico in condizione di sommersione idrica, ottenuta mediante irrigazione o per condizioni naturali (aree dei monsoni asiatici); si tratta pertanto di un alimento importante per le aree tropicali e subtropicali dove, tra l'altro, può essere conservato meglio di altri cereali.

Anche il mais ha una larga diffusione, consentita dall'esistenza di un gran numero di varietà adatte a condizioni ambientali molto diverse.

La creazione di nuove varietà mediante ibridazione ne ha notevolmente aumentato il potenziale produttivo dove le condizioni sono favorevoli. Il mais, insieme con la patata, ha avuto una grande importanza nella storia alimentare dell'Europa dove sono stati introdotti a seguito della scoperta dell'America.

Gli inconvenienti cui dava luogo nell'Italia Settentrionale l'uso continuato e pressoché esclusivo di mais nell'alimentazione (pellagra, per l'assenza di macina) non sembrano essere presenti nell'America centrale, mentre lo sono in Africa Orientale.

L'importanza del miglio è legata al fatto che esso si produce in condizioni che non sarebbero adatte ad altri cereali perché può resistere a lungo ad un clima caldo-secco, mentre il sorgo ha un ciclo produttivo breve e cresce anche in terreni molto sabbiosi. L'orzo sostituisce altri cereali in condizioni di elevate altitudini e basse temperature. Queste rapide annotazioni tecniche valgono a sottolineare le relazioni esistenti tra condizioni ambientali (clima, tipi di suoli) e regimi alimentari.

La parte terza della tabella costituisce un tentativo di esprimere un giudizio sintetico sull'adeguatezza nutritiva di ogni regime alimentare; il giudizio è forzatamente limitato alla sola considerazione delle disponibilità medie di alimenti e non può tener conto delle differenze, anche notevoli, che possono sussistere all'interno di ogni data popolazione per effetto della diseguale distribuzione delle risorse produttive e del reddito.

È evidente tuttavia che situazioni di particolare carenza per gruppi anche numerosi di individui sarannpiù frequenti, a parità di altre condizioni, laddove gli alimenti disponibili sono già mediamente insufficienti o appena sufficienti ai bisogni.

Tab. 5.16 - Principali tipologie alimentari, aree di diffusione e caratteristiche nutritive

A. Tipologie alimentari		
Tipologia alimentare	Fonte principale delle calorie	Importanti fonti proteiche
1.	Grano, patate, zucchero, carne, grassi animali ed olii	Carne bovina e suina, latte e derivati
2.	Grano, miglio e sorgo, orzo e riso	Fagioli, piselli, ceci e lenticchie
3.	Grano, mais, orzo, riso, grassi animali ed olii	Carne bovina, suina, ovina, fagioli, fave, ceci
4.	Grano, mais, orzo, patate	Fagioli
5.	Grano, mais, riso e zucchero	Carne bovina, fagioli
6.	Grano, mais, manioca (2)	Carne bovina, fagioli
7.	Riso	Fagioli e piselli
8.	Riso, grano	Pesce, soja
9.	Riso, mais, patata dolce	Carne suina, pesce, soja, arachidi
10.	Riso, mais, patata dolce, noci di cocco, manioca	Pesce, soja, arachidi, fagioli
11.	Riso, mais, banane, igname, manioca, zucchero	Fagioli e piselli
12.	Mais	Fagioli
13.	Mais, grano, patate	Carne bovina, fagioli
14.	Mais, miglio e sorgo	Fagioli, piselli, fave, ceci e lenticchie
15.	Miglio e sorgo, mais, riso, igname cocoyams, patate dolci, manioca e banane	Fagioli, piselli e arachidi
16.	Miglio e sorgo, riso, manioca, noci di cocco	Pesce, fagioli lenticchie, arachidi
17.	Miglio e sorgo, grano, mais e patate	Carne suina ed ovina, soja ed arachidi
18.	Orzo	Latte e derivati, carne ovina e caprina
19.	Manioca, igname, taro, banana, noci di cocco	Pesce e carne suina
20.	Grassi animali, grano	Pesce e selvaggina locale

Tab. 5.16 (segue) - Principali tipologie alimentari, aree di diffusione e caratteristiche nutritive

B. Area di diffusione	
Tipologia	Area
1.	America anglo-sassone; parte meridionale dell'America Latina; gran parte dell'Europa e dell'URSS; Australia-N. Zelanda; Sud-Africa.
2.	India settentrionale e Pakistan Occidentale
3.	Mediterraneo europeo e medio-orientale; Africa settentrionale; Penisola arabica; Asia centrale sovietica.
4.	Zona andina (terre alte dell'Ecuador, Perù e Bolivia).
5.	Brasile (esclusa parte amazzonica).
6.	Paraguay e terre basse della Bolivia.
7.	India Nord-Orientale e Pakistan orientale.
8.	Asia costiera sud-orientale; Giappone, Korea del Sud e Taiwan.
9.	Cina orientale (Valle del fiume Yangtze).
10.	Cina meridionale; Asia Sud-Orientale; Indonesia; Malesia e Filippine.
11.	Bassopiani dell'America centrale, dell'Ecuador e del Perù e parte amazzonica del Brasile.
12.	Messico e altopiani dell'America centrale.
13.	Altopiani della Colombia e del Venezuela.
14.	Altopiani dell'Africa Orientale e Meridionale (escluso parti del Sud Africa).
15.	Africa a Sud del Sahara (incluso ex-Congo e zone costiere dell'Africa Orientale).
16.	India Meridionale e Sri Lanka (già Ceylon).
17.	Cina Settentrionale e Nord Orientale.
18.	Altopiani dell'Asia Centrale.
19.	Isole tropicali del Pacifico.
20.	Zone remote dell'Artico.

Tab. 5.16. (segue) - Principali tipologie alimentari, aree di diffusione e caratteristiche nutritive

Tipologia	C. Caratteristiche nutritive
1.	L'input energetico è largamente superiore ai bisogni (30% circa). Il contributo energetico dei cereali varia a secondo dei gruppi di paesi ed in alcuni casi (USA, Nord-Europa) è inferiore a quelli dei prodotti di origine animale. Fabbisogno proteico largamente soddisfatto (circa 100 g/giorno di cui 50% o più da proteine animali); l'energia da lipidi è elevata e per alcuni gruppi di paesi eccessiva (l'apporto energetico essendo superiore al 40%).
2.	Apporto energetico mediamente inferiore ai bisogni: scarsa razione proteica, in gran parte di origine vegetale: bassa la quota lipidica della razione giornaliera. Il pesce è un alimento importante solo lungo le grandi vie fluviali.
3.	Apporto energetico mediamente sufficiente (oltre ai cereali in alcuni paesi sono importanti anche i datteri, i fichi). Razione proteica buona o discreta ma molto variabile è l'apporto delle proteine animali (nei paesi musulmani è assente la carne di maiale). Consumo lipidico modesto con punte più elevate nel Mediterraneo europeo.
4.	Apporto energetico nettamente inferiore ai bisogni (specie in Bolivia). Scarsa razione proteica, quasi esclusivamente di origine vegetale.
5.	Apporto energetico leggermente superiore ai bisogni; (non c'è un cereale nettamente dominante e lo zucchero è un importante fonte calorica). Razione proteica sufficiente e discreta la quota di origine animale.
6.	Come nel tipo 5, ma i prodotti feculenti sostituiscono in parte i cereali.
7.	Apporto energetico insufficiente (tra i cereali predomina il riso). Razione proteica modesta, prevalentemente di origine vegetale. Importanza del pesce molto localizzata.
8.	Apporto energetico sufficiente o superiore ai bisogni. Presenza del pesce nella razione proteica, che è di buon livello.
9.	Apporto energetico e proteico sufficiente.
10.	Situazione molto differenziata in quanto l'apporto energetico varia da casi di netta insufficienza (Filippine) a casi soddisfacenti (Malesia peninsulare). Data l'importanza dei feculenti, la razione proteica è piuttosto modesta.
11.	Apporto energetico sufficiente o buono (con un considerevole apporto di zucchero) ma scarsa la razione proteica.
12.	Apporto energetico e proteico in media quantitativamente sufficiente ma dieta piuttosto monotona e povera di nutrienti importanti (aminoacidi essenziali, sali e vitamine).
13.	Regime alimentare più variato e nutritivamente più completo del precedente, ma non in tutti i paesi adeguato per quanto riguarda l'apporto energetico medio.
14.	Apporto energetico insufficiente: varia molto da paese a paese la produzione dei vari tipi di cereali; apporto proteico modesto, prevalentemente da leguminose.
15.	Apporto energetico insufficiente e apporto proteico basso o modesto con pressoché totale assenza di alimenti di origine animale.
16.	Apporto energetico insufficiente e apporto proteico basso. Pesce consumato solo sulla costa.
17.	Apporto energetico sufficiente e razione proteica modesta in cui però le carni suine ed ovine hanno un peso alimentare significativo.
18.	Apporto energetico mediamente sufficiente, largamente dipendente da prodotti animali (pastorizia nomade) e quindi con razione proteica relativamente alta.
19.	Il regime alimentare tradizionale, è essenzialmente impostato su prodotti feculenti con apporto energetico, sufficiente e razione proteica discreta. È però in rapida evoluzione.
20.	Anche per questo regime si deve parlare di tradizioni in rapida evoluzione per la rottura dell'antico isolamento: entrano cereali e zucchero, oltre a prodotti inscatolati in sostituzione dei prodotti animali ottenuti dalla caccia e dalla pesca.

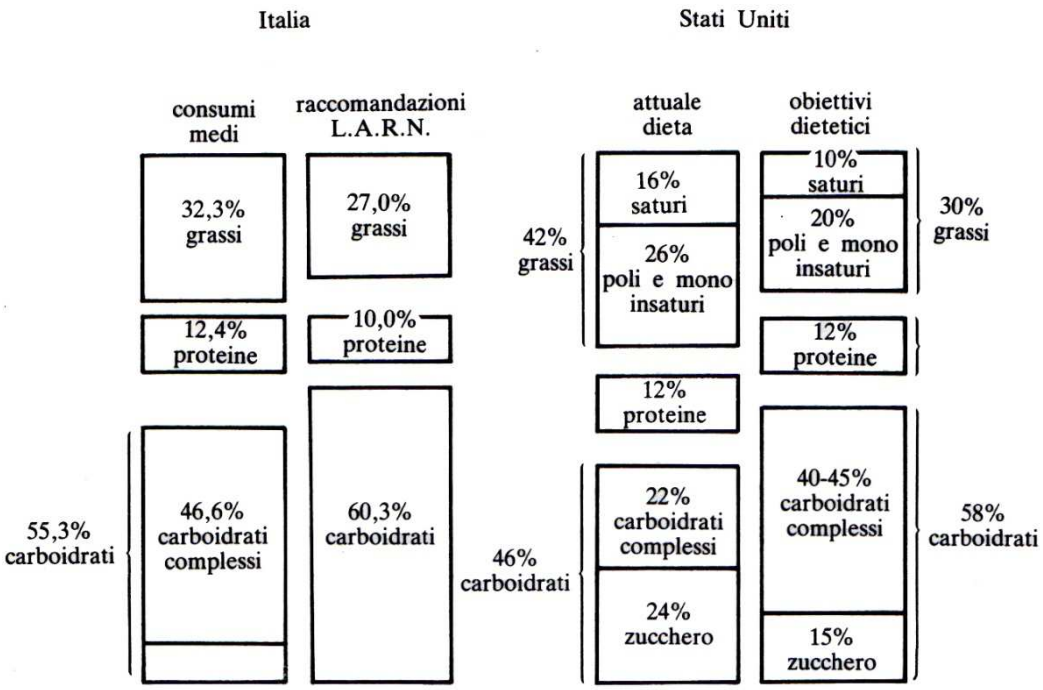
Fonte: La tipologia dei regimi alimentari è quella suggerita da Kariel, 1966; informazioni integrative sono state desunte da: Cresta e Raimondi, 1981 e FAO, 1982.

Per queste ed altre ragioni, sembrano opportuni alcuni chiarimenti e osservazioni integrative. La prima riguarda il regime alimentare 1 che è sostanzialmente riferito ai paesi più ricchi; l'unico in cui i prodotti di origine animale (carni e grassi) abbiano un posto rilevante anche come fonte energetica, superiore addirittura a quella dei cereali. Lo si potrebbe definire il regime tipico di paesi che non solo hanno subito per effetto di un lungo e sostenuto processo di sviluppo industriale ed infrastrutturale profondi mutamenti sociali (forte urbanizzazione, famiglie nucleari di dimensioni ridotte, lunghi spostamenti tra l'abitazione ed i luoghi di lavoro o svago, necessità di consumare pasti rapidi fuori casa, ridottissimo numero di auto consumatori), ma che hanno anche sviluppato una cultura alimentare derivata dalla massificazione di abitudini un tempo privilegio delle classi agiate e per di più basate su conoscenze scientifiche discutibili, successivamente rettificate se non rifiutate. All'eccesso calorico e all'elevata ingestione di grassi, alla scarsa presenza di fibre alimentari propri di questo regime vengono oggi ricondotte diverse patologie, dalla obesità alle malattie cardio-circolatorie ed intestinali. Per queste ragioni è un regime sotto accusa dal punto di vista dietetico ed ad esso sempre più frequentemente viene contrapposta la cosiddetta «dieta mediterranea» che grosso modo corrisponde al regime 3, anche se questo regime interessa aree molto più vaste del Mediterraneo inteso in senso geografico. I vantaggi di questo regime sarebbero dovuti al maggior peso dei carboidrati (e quindi anche di fibre), dei legumi ed ortaggi, degli olii vegetali polinsaturi; in ultima analisi al minor consumo di grassi animali e di zucchero. Anche se il regime alimentare medio italiano non è tutto mediterraneo, la differenza tra le due situazioni si può comprendere osservando la Fig. 5.4 che pone a confronto i consumi medi con le raccomandazioni dietetiche degli studiosi di nutrizione rispettivamente per l'Italia e gli Stati Uniti. È palese che le correzioni da apportare alle abitudini alimentari degli statunitensi sono di gran lunga maggiori di quelle richieste al consumatore italiano. C'è da notare, per la maggior comprensione del confronto, che nello schema italiano non è data grande importanza alla composizione della voce «carboidrati» in quanto il consumo di «zucchero» non richiede nel nostro paese una drastica riduzione.

Un secondo ordine di osservazioni riguarda indirettamente i regimi in cui la principale fonte delle proteine, oltre a quelle fornite in misura più o meno grande dai cereali, è costituita dalle leguminose. E sorprendente notare che, nonostante il peso che questi prodotti hanno nell'alimentazione di molti paesi, la loro produzione su scala mondiale sia rimasta sostanzialmente invariata; negli ultimi 10 anni solo l'America settentrionale (ma si tratta soprattutto di soia destinata all'alimentazione animale) ed i paesi asiatici ad economia centralmente pianificata hanno realizzato consistenti aumenti della loro produzione, mentre in America Latina ed in estremo oriente la produzione è leggermente diminuita. In realtà la cosiddetta «Rivoluzione verde» è consistita pressoché esclusivamente nella

creazione di varietà di cereali ad alto rendimento e solo più di recente l'attenzione della ricerca scientifica è stata orientata al miglioramento di altre colture di larga diffusione come, ad esempio, la patata. Le piante leguminose, che hanno la capacità di fissare l'azoto atmosferico, sono state piuttosto utilizzate, sempre dalla ricerca, come punto di partenza per cercare di trasferire in altre colture questa proprietà le cui conseguenze sul piano pratico sono l'aumento del tenore proteico dei prodotti e la riduzione del consumo di concimi minerali. Il mancato progresso tecnico può dunque spiegare la minore redditività della coltivazione dei legumi rispetto ad altre colture destinate non solo all'autoconsumo ma anche al mercato, come il grano e altri cereali. Tuttavia la scarsa popolarità dei legumi può essere dovuta, oltre che ad alcuni inconvenienti come il favismo, anche a fattori psicologici, al rifiuto cioè di ciò che per tanto tempo è stato definito come la carne dei poveri e quindi alla preferenza per i prodotti animali. Il miglioramento dei livelli di reddito di almeno una parte della popolazione, e ancor più i rapidi processi di urbanizzazione, che si sono verificati anche nei paesi in via di sviluppo, sono probabilmente altri fattori che hanno portato alla sottovalutazione dei legumi e del loro ruolo positivo nell'alimentazione.

Fig. 5.4 - Consumi alimentari medi e obbiettivi dietetici in Italia e negli Stati Uniti.



Fonte: AA.W., 1981/a

Un'ultima osservazione può essere fatta a proposito dei regimi, abbastanza numerosi, in cui accanto a cereali o addirittura in loro totale o parziale sostituzione, hanno largo posto gli alimenti feculenti.

Il volume di calorie producibile in una unità di terra può essere elevato comparativamente ad altre colture, e ciò spiega la loro diffusione; tuttavia, come abbiamo già ricordato, il loro contenuto proteico è estremamente basso per cui solo con una elevata ingestione di questi alimenti si ottiene anche un apporto proteico sufficiente.

Se ciò può non essere impossibile per un adulto, diventa pressoché impossibile per i bambini il cui fabbisogno proteico per chilo di peso è molto più alto di quello corrispondente a un adulto, e che per di più non sono in grado di assumere un alto volume di cibo, specie se poco appetibile.

Le conseguenze sullo stato di nutrizione sono facilmente intuibili: insieme con le madri gestanti, sono proprio questi i più vulnerabili, più soggetti cioè a situazioni di malnutrizione proteica o energetico - proteica.

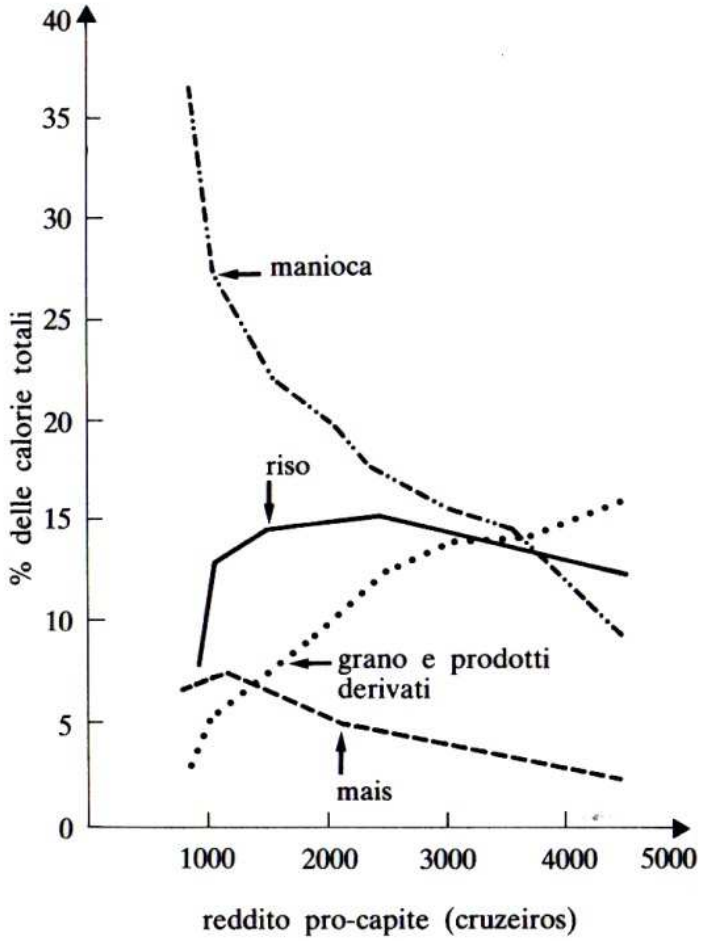
Che un forte consumo di prodotti feculenti o più in generale dei cereali grossolani non sia soltanto il risultato di condizioni climatiche e di suolo che ne favoriscono la coltivazione, ma anche conseguenza dei bassi livelli di reddito è ampiamente dimostrato dall'esperienza più recente dei paesi in via di sviluppo.

La Fig. 5.5, tratta da un'indagine sui consumi nel Nord-Est del Brasile, la regione più povera di quell'ampio ed eterogeneo paese, ne dà una chiara esemplificazione: al crescere del reddito pro-capite, il consumo di manioca si riduce drasticamente, insieme con quello di mais, a favore del riso e del pane che ai livelli più alti diventa prevalente. Si tratta di un netto spostamento di preferenze a favore di alimenti più appetibili o più comodi.

Anche in Cina, del resto, si registra un passaggio dal riso a prodotti di panetteria (*noodles*, pane, biscotti) ed in ogni caso il grano tende a sostituire i cereali grossolani (sorgo, miglio, mais).

La comodità del pane è evidente solo che si pensi alla possibilità di preparazione centralizzata, cosa di grande importanza per le popolazioni urbane, e al fatto che può essere prontamente consumato a differenza del riso o di altri cereali che richiedono preparazioni specifiche in seno alla famiglia. In altre parole, i regimi alimentari al pari di altri fenomeni sociali non sono immutabili.

Fig. 5.5 - Variazioni del regime alimentare in funzione del reddito nel Nord-est del Brasile (1975-76).



Fonte: Poleman, 1981

Il quadro tipologico rappresentato dalla Tab. 5.16 è invece necessariamente statico; deve perciò essere interpretato come un punto di partenza, sicuramente, anche se non rapidamente, in via di trasformazione

Una verifica dei mutamenti in atto può essere reperita nei dati della tab. 5.17 dove sono riportati i tassi di variazione della produzione mondiale di alcuni importanti prodotti alimentari negli anni Settanta nelle principali regioni. Si tratta di tassi medi annui composti che mettono in chiara evidenza l'ordine di grandezza dei risultati ottenuti.

Tab.5.17 - Tassi annui di variazione della produzione di alcuni gruppi di prodotti alimentari nel periodo 1971-1980.

Regioni	Cereali	Leguminose	Carni	Latte	Uova	Pesce
Mondo	2,47	0,37	3,02	1,82	2,74	1,11
Europa Occidentale	1,67	– 2,59	2,99	1,97	1,36	0,15
URSS e Europa Orien.	1,22	– 2,72	2,42	1,40	4,09	2,01
America Settentrionale	2,71	2,71	1,52	0,67	0,01	2,42
Africa	0,58	1,34	2,77	2,08	5,13	– 1,66
America Latina	2,54	– 0,66	4,15	3,27	5,58	0,55
Vicino Oriente	3,18	1,09	4,25	3,08	8,58	4,33
Estremo Oriente	3,31	– 0,12	3,72	3,59	5,71	4,41
Paesi Asiatici ECP	3,40	2,79	4,58	4,73	3,65	2,23

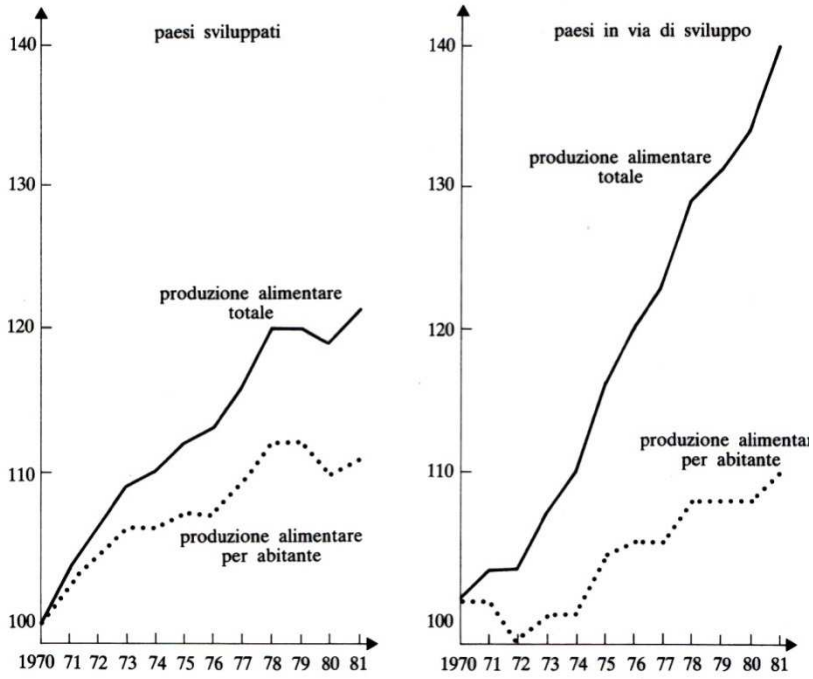
Fonte: FAO, 1982

Globalmente i paesi sottosviluppati, dal 1970 al 1981, hanno ottenuto un incremento del 40% della produzione alimentare totale, circa il doppio di quanto realizzato nei paesi sviluppati (Fig. 5.6). Tuttavia l'incremento della produzione alimentare per abitante è stata soltanto del 10% circa in entrambi i gruppi di paesi, con la differenza che nei PS si partiva già da elevati livelli, superiori ai fabbisogni, di energia e proteine, mentre nei PVS, come abbiamo visto, i livelli di partenza erano spesso al di sotto dei bisogni.

Nella Fig. 5.6 è ben evidenziata anche la crisi alimentare che ha colpito i PVS, ed in particolare vaste aree dell'Africa e dell'Asia negli anni 1972-74. Nel passaggio dalla produzione totale a quella per abitante, come è evidente, interviene un'altra variabile, cioè l'incremento della popolazione complessiva verificatosi nello stesso periodo di tempo: ma questo incremento nei PVS è stato di entità e rapidità mai prima conosciute in tutta la storia della umanità, tanto da configurarsi come il problema del nostro tempo, spesso interpretato e vissuto come componente fondamentale di un possibile esito catastrofico (penuria di risorse alimentari, esaurimento di alcune fonti energetiche e minerarie, inquinamento ecc.).

Il tema evocato è troppo ampio e controverso per essere qui affrontato; ci limiteremo perciò a ricordare che una popolazione in aumento deve essere vista anche come un potente fattore di crescita economica e di trasformazione della società, come dimostra l'esperienza occidentale dei secoli XVII-XIX e più di recente quella di alcune aree densamente popolate dell'Asia. Una tangibile testimonianza di questa possibilità è rinvenibile del resto nel ragguardevole aumento della produzione alimentare totale realizzata nei PVS negli ultimi dieci anni.

Fig. 5.6. - Numeri indici della popolazione alimentare totale e per abitante nei Paesi sviluppati e nei Paesi in via di sviluppo, 1970-81 (1969-71=100).



Fonte: FAO, 1982/a.

Il problema quindi non sta tanto nella crescita demografica in sé ma nella rapidità con cui si è verificata e che è stata tale da determinare il raddoppio della popolazione dei PVS in uno spazio temporale di soli 25- 30 anni. Per un confronto significativo basterà ricordare che la popolazione italiana tra il 1861 ed il 1981, e cioè nello spazio di 120 anni, è aumentata di 2,1 volte. Ovviamente, nel considerare i PVS come un blocco unico si trascurano le profonde differenze interne che lo caratterizzano e che hanno attinenza con il grado di organizzazione e di dotazione di infrastrutture, con la quantità e la qualità delle terre a disposizione, con la dotazione di materie prime (si pensi alla differente posizione dei paesi con risorse petrolifere o minerarie rispetto a quelli che ne sono privi). Se in tutti i paesi si è assistito a vertiginosi processi di urbanizzazione, come conseguenza dell'incremento demografico e dei processi di sviluppo in atto, i paesi più poveri hanno avuto ed hanno tuttora immani difficoltà a farvi fronte dovendo destinare le scarse risorse finanziarie ad una pluralità di interventi tra loro spesso alternativi: investimenti in opere infrastrutturali, investimenti in attività produttive, comprese quelle per la produzione alimentare, acquisti

dall'estero di materie prime e di derrate alimentari per colmare gli squilibri tra domanda e produzione interna.

5.5.3 L'evoluzione dei consumi alimentari in Italia

La schematica presentazione delle principali variazioni intervenute nell'alimentazione degli Italiani dall'Unità ai giorni nostri, vuol avere soprattutto lo scopo di completare le argomentazioni svolte nelle pagine precedenti. S'intende fornire, infatti, un esempio dei profondi cambiamenti nei consumi alimentari che sono avvenuti nel passaggio da una società essenzialmente agricola a una società fortemente industrializzata e urbanizzata. In tempi e con modalità diverse, cambiamenti analoghi hanno avuto luogo negli altri paesi europei e si verificano in molti dei paesi emergenti, specie in quelli che da più lungo tempo sono stati in grado di mettere in atto consistenti processi di crescita economica.

Ci sono vari modi e diverse fonti di informazione mediante le quali si può affrontare l'esame dei mutamenti avvenuti nell'ambito dei consumi alimentari in un arco di tempo così lungo, soprattutto se si tiene conto delle diversità geografiche, storiche e culturali, anche e prevalentemente antropologiche, delle regioni italiane, oltre che delle dinamiche proprie della struttura economica e della stratificazione sociale. La bibliografia allegata offre un ventaglio abbastanza vasto degli studi e delle indagini che, direttamente o indirettamente, trattano della storia alimentare del nostro Paese; ad essa è doveroso far riferimento almeno per un primo approccio al problema.

Analogamente all'indirizzo seguito nel paragrafo precedente, l'esame del caso italiano dovrà per forza di cose essere limitato solamente ad alcuni indicatori, scelti in modo tale da rappresentare le tendenze di massima dell'evoluzione secolare.

Una panoramica storica dei consumi alimentari, espressi in quantità per anno e per abitante, ci è offerta dalla Tab. 5.18 che riporta la situazione media di alcuni periodi significativi dell'ultimo secolo. Per la sua corretta interpretazione sono opportune alcune avvertenze:

a. si tratta di dati relativi alla disponibilità o consumo apparente nel senso chiarito nell'appendice tecnica;
b. i dati relativi ai periodi più lontani sono, probabilmente, meno precisi di quelli più recenti a causa della carenza di informazioni statistiche accurate;
c. si tratta di valori medi nazionali che in quanto tali non possono evidenziare né le differenze geografiche né quelle tra classi e gruppi sociali.

L'arco di tempo preso in esame può essere suddiviso in due grandi periodi, la cui demarcazione si situa, grosso modo, a cavallo tra gli anni 1940 e gli anni 1950. Il primo periodo è indubbiamente il più tormentato da vari punti di vista. Inizia con la crisi agraria che investe tutta l'Europa e che in Italia si fa sentire

soprattutto dopo il 1880. E caratterizzato da due guerre che hanno effetti negativi immediati sulla disponibilità media di alimenti e che recano danni gravi alle strutture produttive agricole. Vede il raddoppio della popolazione italiana, nonostante le perdite demografiche per eventi bellici e nonostante il forte movimento emigratorio, particolarmente intenso tra il 1880 ed il 1910. Il secondo periodo, quello dal 1950 ai giorni nostri, è invece caratterizzato da un lungo e sostenuto processo di crescita economica, da una rapida industrializzazione e urbanizzazione, da intensi movimenti migratori interni, da profondi mutamenti sociali, che hanno in breve tempo modificato in modo sostanziale i livelli e i modelli di vita e di consumo.

Dal punto di vista alimentare, il tratto saliente del primo periodo, che si estende per oltre 60 anni, è rappresentato dal crescente consumo di grano (o frumento) che tende a sostituire il granoturco - il cui consumo medio nei primi anni dell'Unità superava ancora 30 chilogrammi per abitante - ed altri cereali che non figurano nella Tab. 5.18, come segale, miglio e grano saraceno (usato nelle valli alpine come polenta). Inoltre il grano prende gradualmente il posto di altri alimenti poveri che qui figurano sotto la voce «frutta secca», come le castagne, nel Centro-Nord, i fichi, le carrube, ed occasionalmente anche le ghiande, nel Mezzogiorno. Il maggior peso del grano nei consumi alimentari, proprio per la sua superiorità rispetto ad altri cereali (più alto tenore proteico, maggiore capacità di panificazione e di conversione in paste alimentari) deve essere perciò interpretato come l'indicatore di un primo significativo miglioramento qualitativo dell'alimentazione. Tra i prodotti vegetali risultano inoltre in forte aumento lo zucchero, praticamente assente all'inizio del secolo, tutti gli ortaggi, la frutta fresca, ad eccezione degli agrumi il cui consumo si è diffuso solo di recente. Cresce anche il consumo di alcuni prodotti di origine animale, come latte e formaggi, e di pesce (fresco e conservato). E significativo tuttavia rilevare che il consumo complessivo dei vari tipi di carne del periodo 1951-55 non è molto diverso da quello del periodo 1851-55: siamo ancora largamente al disotto dei 20 chilogrammi per abitante. In sostanza, in questo primo periodo c'è un indubbio miglioramento quantitativo e qualitativo dell'alimentazione che interessa però prevalentemente i prodotti vegetali ed è dovuto alle sostituzioni che avvengono all'interno di questo gruppo. Sostituzioni, che portano in primo piano il grano (e quindi pane e paste alimentari) integrato da zucchero, ortaggi, frutta e da alcuni prodotti animali.

Alcuni indicatori demografici e somatometrici, relativi al periodo considerato, possono dare un'idea degli effetti indotti da una migliore alimentazione, anche se vi è stato indubbiamente il concorso dei progressi realizzati in altri campi, primo fra tutti quello igienico-sanitario. Il quoziente di mortalità nel primo anno di vita che nel 1875 superava ancora il 200%o era ridotto al 50 per mille nel 1955 (14%o nel 1981); il quoziente generale di mortalità, nello stesso periodo, scendeva dal 30

Tab. 5.18 - Evoluzione dei consumi alimentari in Italia dal 1881 al 1981 (chilogrammi per anno e per abitante).

Generi	Media dei periodi						
	1881 1885	1901 1905	1926 1930	1951 1955	1965 1969	1970 1974	1980 1981
Frumento (1)	86,5	116,2	136,1	123,5	126,2	131,8	128,0
Segale e orzo (1)	3,2	3,3	3,1	3,0	1,2	1,0	–
Granoturco (1)	27,3	26,7	23,9	10,6	3,7	3,7	2,9
Riso	10,1	8,8	8,0	7,0	5,2	4,5	4,8
Carne bovina	5,6	5,9	10,9	8,0	21,0	24,9	25,5
Carne suina	5,8	4,6	5,5	5,1	8,5	12,6	21,3
Carne ovina e caprina	2,2	1,5	1,4	1,0	0,9	1,0	1,4
Altra carne (2)	3,8	3,2	4,5	4,7	15,2	24,4	26,7
Pesce fresco	2,1	2,3	3,2	4,9	7,0	7,1	8,8 (3)
Pesce secco e conserv.	1,4	1,6	2,2	2,3	2,5	2,1	2,1
Lardo e strutto	3,8	3,3	4,0	1,2	1,7	2,1	3,1
Burro	0,7	0,7	1,1	1,3	1,8	2,1	2,2
Olio di oliva	6,3	6,4	6,4	6,2	9,3	11,6	10,6 (4)
Uova	5,3	5,2	6,9	7,0	9,6	11,2	11,5
Latte	31,8	34,2	36,6	52,3	65,9	70,9	83,6
Formaggi	3,1	3,3	4,6	7,4	9,5	11,1	14,5
Frutta fresca	17,8	24,6	31,2	43,1	75,0	79,0	77,6
Frutta secca	27,6	31,8	18,2	9,8	12,9	4,9	3,0 (5)
Agrumi	10,8	11,1	10,0	10,9	25,6	34,5	35,8
Legumi secchi	12,1	13,9	12,9	5,4	5,4	4,6	3,9
Legumi freschi	2,6	2,9	3,2	6,4	9,7	9,3	12,7
Patate	25,1	31,8	30,9	35,6	44,2	39,6	43,3 (6)
Pomodori	13,4	18,4	19,8	15,9	40,1	40,7	52,9
Ortaggi	37,2	38,7	68,4	58,1	107,1	93,6	96,4
Zucchero	3,1	3,0	8,4	15,0	25,5	30,1	31,1
Caffè	0,6	0,5	1,1	1,4	2,5	3,2	4,0
Vino (litri)	99,7	121,1	110,9	94,5	113,0	111,2	95,2
Birra (litri)	0,7	0,9	2,9	3,2	10,0	13,0	17,7

(1) Espressi in farina.
(2) Comprende: carne equina, pollame, coniglio e frattaglie. *
(3) Pesce fresco e surgelato.
(4) Più 10,6 litri di olio di semi.
(5) Più 4,2 Kg. di frutta in guscio.
(6) Comprese patate dolci.

Fonte: Cialfa, 1977. L'aggiornamento al 1980-81 si basa su dati forniti dall'Istituto Nazionale della Nutrizione

Alcuni indicatori demografici e somatometrici, relativi al periodo considerato, possono dare un'idea degli effetti indotti da una migliore alimentazione, anche se vi è stato indubbiamente il concorso dei progressi realizzati in altri campi, primo fra tutti quello igienico-sanitario. Il quoziente di mortalità nel primo anno di vita che nel 1875 superava ancora il 200%o era ridotto al 50 per mille nel 1955 (14%o nel 1981); il quoziente generale di mortalità, nello stesso periodo, scendeva dal 30

al 10 per mille; la vita media alla nascita saliva da 42,8 anni nel 1899-1902 a 65,5 anni nel 1950- 53 (per il periodo più recente questo valore è di 73 anni circa); la statura degli iscritti di leva che per i nati nel 1861 era di cm 163,01, saliva a cm 172,69 per i nati nel 1960.

E a partire dalla fine degli anni Cinquanta che prende origine la vertiginosa crescita dei consumi carnei, che nell'arco di due decenni salgono a 75 chilogrammi pro-capite, denotando un aumento complessivo di circa quattro volte: si muove dapprima la carne bovina, che però a seguito del forte processo inflattivo e della crisi economica si stabilizza intorno ai 25 chilogrammi. Continua viceversa, l'espansione delle carni suine e del pollame, la cui produzione è più rapida e meno costosa di quella bovina. Crescono inoltre i consumi di latte e prodotti derivati. Si verifica quindi un netto spostamento verso i prodotti animali, spostamento sottolineato dalla pressoché totale scomparsa dall'alimentazione umana dei cereali secondari e dalla forte diminuzione di altri vegetali un tempo importanti, come la frutta secca ed i legumi secchi, sostituiti da quelli freschi. Fra le bevande è in netto calo il consumo di vino (forse più accentuato di quanto non risulti dai dati della tabella) mentre si diffonde l'uso della birra e del caffè.

Come effetto di questi spostamenti, il contributo percentuale delle proteine vegetali che per un lungo periodo, e cioè fino all'ultimo conflitto mondiale, era stato dell'ordine del 77-78% scende a circa il 50% dell'apporto proteico complessivo; l'ingestione di grassi (visibili e invisibili) si raddoppia; il consumo calorico passa da un livello di carenza ad un livello addirittura di eccesso rispetto al fabbisogno. Il consumo energetico degli ultimi anni - che è tra l'altro sottostimato perché non tiene conto dell'apporto di energia derivante dalle bevande alcoliche - supera mediamente di quasi 900 kilocalorie le quantità raccomandate di energia. In sostanza, il passaggio dalla carenza all'opulenza alimentare è avvenuto in un periodo relativamente breve ed in questo arco di tempo lo sviluppo dei consumi dei prodotti alimentari è andato ben aldilà delle possibilità produttive dell'agricoltura italiana. Nonostante il sensibile incremento della produzione interna, tali livelli di disponibilità di alimenti animali non sarebbero stati possibili senza un massiccio ricorso ad approvvigionamenti sui mercati esteri per cui il conto «carne» è diventato, dopo quello «petrolio», una delle voci più importanti del deficit commerciale con l'estero.

Certamente una così rapida trasformazione è ascrivibile anche a una importante innovazione istituzionale, che ha iniziato a far sentire i suoi effetti proprio all'inizio degli anni Sessanta: si tratta della istituzione del Mercato comune europeo che, abbattendo le barriere doganali esistenti, ha contribuito alla diffusione di nuovi stili di vita e di modelli di consumo alimentare che erano già in atto nei paesi europei a più alto livello di sviluppo economico.

L'opulenza di oggi ha certamente riflessi negativi sullo stato di nutrizione e di salute della popolazione; non più per le carenze quantitative ma piuttosto per gli

eccessi. Non dobbiamo però dimenticare che per lunghi periodi della storia unitaria la situazione alimentare ha avuto caratteristiche tutt'affatto diverse come ben documentano i titoli riportati in bibliografia. Fino alle soglie degli anni Sessanta la disponibilità media espressa in energia è stata soltanto di 2400 kilocalorie, fatta eccezione per alcuni anni di relativo benessere. Tale livello medio, che risultava da profonde differenze tra classi e ceti sociali e quindi nascondeva diffuse situazioni di iponutrizione e di malnutrizione, deve essere valutato rispetto al fabbisogno medio di una popolazione attiva, con larga presenza di addetti agricoli, cui era richiesto un dispendio energetico di gran lunga superiore a quello attuale, per la prevalenza di lavori manuali pesanti e di lunga durata, per la mancanza o carenza di trasporti meccanizzati, per l'assenza di riscaldamento nelle abitazioni.

La spesa alimentare per un lungo periodo ha quindi avuto un posto di primo piano nei bilanci delle famiglie. Se facciamo ricorso alle informazioni desunte dalle indagini su queste ultime possiamo constatare come nell'ultimo ventennio del secolo scorso agricoltori di 16 province, mezzadri trevigiani e muratori napoletani fossero accomunati dal fatto di dover destinare all'alimentazione delle famiglie il 75% del loro reddito. Per i lavoratori in proprio dell'agricoltura la proporzione del bilancio familiare destinata a scopi alimentari, scendeva al 60% circa nel primo decennio di questo secolo, al 49,5% nel 1963-64 ed al 34,5% nel 1981.

Per le altre categorie dati similari sono disponibili solo per gli ultimi trent'anni o anche meno, ma sono comunque significativi per evidenziare la diminuzione percentuale della spesa alimentare rispetto alla spesa familiare complessiva, come risulta dalla Tab. 5.19. Come si può dedurre dai dati testé riferiti, le differenze tra le varie classi e ceti per quanto riguarda il peso economico dell'alimentazione si sono sensibilmente assottigliate nei tempi più recenti.

Tab 5.19. - Spesa alimentare (% della spesa totale)

Categorie	*1953-54*	*1963-64*	*1981*
Lavoratori dipendenti extra-agricoli	57,8	45,0	32,7
Dirigenti ed impiegati	(1)	33,7	27,0
Imprenditori e liberi professionisti	(1)	28,1	23,4

(1) secondo indagini limitate a Milano e Trieste e riferite al 1952, la spesa alimentare del gruppo «impiegati e categorie superiori» rappresentava ancora circa il 60% della spesa complessiva

E interessante tuttavia sottolineare che «dirigenti ed impiegati» e «imprenditori e liberi professionisti», e cioè le categorie reddituali più elevate, avevano potuto ridimensionare il peso dell'alimentazione già nei primi anni

Sessanta, quando la gran parte dei lavoratori (nell'agricoltura e nell'industria) spendeva ancora il 45-50% del reddito per alimentarsi. Una netta tendenza al livellamento dei consumi alimentari, sia in termini assoluti sia relativi, si è verificata perciò solo negli ultimi due decenni.

A conclusioni analoghe si può arrivare anche per altra via, ad esempio attraverso i risultati di indagini longitudinali, ossia ripetute nel tempo, di comunità specifiche. Tra queste si segnala, per il rigore metodologico e per l'ampiezza dei temi studiati, una indagine svolta per iniziativa dell'Istituto nazionale della nutrizione sulla comunità di Rofrano, situata sulla dorsale appenninica della provincia di Salerno. Proprio per l'ubicazione geografica, le condizioni socio-economiche di partenza e l'incidenza del movimento emigratorio, i risultati di questa indagine svolta nel 1954 e ripetuta nel 1980 possono essere considerati come rappresentativi dei cambiamenti verificatisi nelle zone più arretrate del Mezzogiorno ed a maggior ragione di realtà molto più vaste. L'indagine è interessante non solo per le accurate misurazioni antropometriche e dei consumi alimentari, visti anche in relazione ai redditi familiari, ma soprattutto per i nessi che riesce ad evidenziare tra stato di nutrizione, condizioni igienico-sanitarie e sviluppo corporeo, qui gravemente compromesso negli anni Cinquanta anche da una diffusa presenza di parassiti intestinali.

Nell'intervallo tra le due indagini, e cioè in uno spazio di 26 anni, le abitudini alimentari e lo stato di nutrizione degli abitanti di Rofrano sono radicalmente mutati. Nel 1954, pur essendo i livelli medi di assunzione di energia e proteine sostanzialmente allineati con i fabbisogni, esistevano però seri rischi di malnutrizione da carenza di proteine, di calcio e di riboflavina (vitamina B12) per circa un quarto della popolazione; inoltre la elevata mortalità infantile (oltre 70%), pur essendo in diminuzione rispetto ai primi anni del dopoguerra, era per un terzo circa dovuta a disturbi della nutrizione. Nel 1980 non solo i consumi medi superavano largamente i fabbisogni ma per tutte le classi di età erano riscontrabili squilibri nutritivi per eccesso; soltanto poche famiglie composte di soli anziani correvano rischi di malnutrizione per carenze di ferro e vitamine oltre che per una eccessiva ingestione di grassi. Per quanto riguarda i singoli alimenti, ad una diminuzione del consumo di pane e pasta faceva riscontro un notevole aumento (da tre a quattro volte rispetto al 1954) dei consumi di carne, latte, formaggi, uova e zucchero; la struttura dei consumi alimentari in sostanza non si discostava da quella media italiana dello stesso periodo, con variazioni relativamente modeste in funzione delle classi di reddito delle famiglie. Forte calo della mortalità infantile e rilevante riduzione dei ritardi di crescita corporea erano le risultanze attribuibili a questi cambiamenti; risolto il problema alimentare, semmai spostato sul versante degli eccessi piuttosto che delle carenze, restava però un problema sanitario dovuto alla persistenza, anche se molto attenuata rispetto alla sua gravità iniziale, delle malattie parassitane.

5.6 Globalizzazione e politica agricola comunitaria

Titolo originale: The Likely Effects of Globalization on the Future of European Agriculture, in Ferro O. (editor), *What future for the CAP?*, Wissenschaftsverlag, Kiel, 1997.

5.6.1 Towards a new International division of labour

More than ever, I believe, analysis of agricultural problems and policy proposals must pay special attention to the overall socio-economic and political context in which they are situated. This need is dictated by the fact that, in a relatively short time, economic perspectives have undergone profound modifications, to the point that the world seems to be on the verge of an epochal change: that is, a radical departure from traditional patterns of international relationships, and one likely to have far-reaching consequences in several aspects of economic and social life.

The main underlying forces are the globalization of production and markets, the move toward more liberalised trade and the greatly accelerated pace of technological and organisational innovations. Population dynamics, with its strikingly different signs in the 'West' and in the rest of the world, is another important factor at play.

In varying combinations from place to place, these processes have already raised serious challenges to the more advanced countries. Particularly within Western societies, they have contributed to the injection of a diffused feeling of uncertainty stemming from the fear that the ensuing adjustment processes might leave behind many losers.

However, if the future is feared because of the difficulty, if not the impossibility, to foresee what the outcomes will be for the main regions, countries, and social groups, there seems to be little doubt as to the general direction of what I have designated as epochal change. A new international division of labour is emerging, i.e. a new dynamic 'order' which not only involves the most powerful regional blocks (whether formal or informal ones), but also incorporates a number of large countries (in terms of population) which are on their way to join - to some extent they have already joined - the once restricted club of industrialised nations, and are thus able to compete on world markets. Multinational and transnational corporations and financial institutions are obviously the most powerful actors. Governments (understood in their broadest sense, i.e. including super-national authorities such as those of the EU) also play an important role, through international agreements, unilateral decisions (with regard to trade, for instance) and internal fiscal, monetary and social policies.

Restricting the analysis to Western nations, it is a well-known fact that most of our countries are under hard pressure because of the combined effects of

globalization, innovation and adverse demographic trends. They have to cope with the hardships imposed by these processes on their economic and social structures. At the same time, their policy options come under a number of binding constraints such as high rates of unemployment, lack of ready and effective measures to promote the creation of new jobs, alarmingly high debt/GDP ratio, control of inflation and budget deficits while maintaining an acceptable supply of welfare services

In the near future - and this, in my view, is what matters for agricultural policy - the probable dominant scenario is one of tighter budgets in the face of an increased number of claimants for the appropriation of public finances. Agricultural producers and agricultural families are among such claimants, but there are many others and it is therefore reasonable to anticipate that it is highly unlikely that the agricultural sector in the future will be assigned a share of public funds as large as in the past.

5.6.2 Consequences for European agriculture

A perspective of relatively smaller public spending is bound to reinforce the need for further CAP reform along the lines, which have been highlighted by the two introductory speakers and other contributors. Notwithstanding periodic pressures for reintroducing protective barriers and occasional conflicts among blocks, I estimate that trade liberalisation will continue to progress, because there are now several forces (and many countries) pulling in that direction and explicit commitments to that extent have already been signed. Agriculture is, and will remain, part of the deal, albeit with the sort (but not the quantity) of limitations and safeguards codified at the conclusion of the Uruguay Round of the GATT. However, as trade liberalisation proceeds, as I expect, there will be increased competition among countries and regions of the EU (especially when enlarged towards the East) and with the rest of the world.

To what extent comparative advantages will determine future allocation of production is hard to say, especially if: (a) one takes a broader view of this old principle, and includes, among the relevant factors, not only availability of natural resources but also superior know- how, organisation and management capacities in production, distribution and marketing; and (b) one considers that payments for income support (under the decoupling clause) and for provision of public goods might to some extent positively affect production of traditional commodities even in areas that otherwise would not be able to stand increased competition.

At any rate, under the combined effect of freer trade commitments, more selective public outlays and growing emphasis on rural development and environmental goods, European agriculture will have to go through substantial adjustments concerning structures, institutions, and attitudes of all involved

parties. This will undoubtedly call for innovative and flexible EU policies. Policy flexibility is also warranted by the uncertainties surrounding future world supply and demand conditions for the principal staple foods. However, my guess is that responsibility (and cost) of adjustments and innovations will also tend to fall on individuals, associations and various levels of local government largely than has been the case so far.

The phasing out of the present payments to grain and oilseeds producers, conceived as temporary compensation for a decreasing level of guaranteed prices, is just one example of the trend towards greater individual and group responsibility. A similar shift, by the way, runs across many other categories of citizens. It is a fact that several implicit or explicit social contracts, of special concern for salaried workers and once deemed of permanent validity, have been at least partially broken in the last few years (for instance, higher age of retirement, less favourable modes of pension calculation, modification of career patterns, and less coverage of medicine and medical costs).

Farmers cannot be an exception when large number of people must necessarily share common hardships in an equitable way. The steps taken so far by EU decision-makers to get away from the limitations of the traditional CAP have been in the direction of a more effective grasp on supply control and keener efforts in the search for fresh approaches to rural development and environmental improvement. This new orientation brings up a set of interrelated issues, which for convenience can be epitomised under the broad category of "land use options". It is on these issues that I would like to offer a few comments.

The first issue, which is one that is likely to remain at the centre of agricultural and rural policy for some time, concerns the allocation of land (and other natural resources) among a multiplicity of functions, namely: production of food commodities, production of goods other than food, and provision of services (commercial ones or of the ‘public goods’ type).

The latter are a broad category embracing such diverse items as natural reserves, parks, recreation sites, landscape management, prevention of water and air pollution, etc... The debate tums around the question of whether it is advisable, and perhaps legitimate, to take land, especially if of good quality, out of cultivation. This question is liable to gain momentum in a perspective of greater exposure of European agriculture to world competition.

My views, in this regard, can be summarised as follows: (a) broad land use destinations and specific utilizations are not only the result of market forces and price signals, to which producers adapt and react, but are also (to a smaller or greater extent) determined by societal decisions reflecting citizens' needs and aspirations and their willingness to pay accordingly, either through taxes or other forms of contribution; and (b), the recent shift in emphasis from agriculture, as such, to rural areas and the environment is not only, or not mainly, a convenient

way of relieving pressure from the price support expenditure of the old CAP, but it is also a response to the need for a broad category of 'land services' on the part of urban dwellers. In other words, a demand (most of the time a latent demand) is expressed by citizens who look at an enlarged fruition of 'nature' and its associated cultural goods as a means to improve their material and psychic well-being.

For the concern of consumers is no longer with food as such but rather, on the one hand, with its attributes - those capable of satisfying the desired standards of quality, freshness, safety, convenience - and, on the other hand, with the possibility of using open spaces, among other objectives, for sport, recreation, rest, enjoyment of areas of scenic beauty, and cultural activities.

Europe is particularly endowed with beautiful landscapes, parks, historical sites, ancient settlement and disseminated collections of arts and monuments. Together they represent a huge social capital, a highly valuable resource that, if properly managed, can also offer new job opportunities in private businesses, non-profit enterprises and public agencies as well. In short, European society has reached a stage where land, through either market or public intervention or a combination of private and public initiatives, must necessarily serve a multiplicity of functions. The problem ahead is to devise effective ways of making this option a widespread reality without incurring bureaucratic entanglements and excessive administration costs.

The possibility of having less food produced internally and more imported from sources outside the present EU has already evoked the spectre of food insecurity due to external dependence. It has also been regarded as incompatible with the humanitarian scope of food aid to which the Union, because of its high per capita income, is necessarily committed.

These would indeed be legitimate preoccupations were it not for the fact that, in the past, they have been used to justify (and disguise) a high degree of protection for the Community producers. For the first of these reactions, I think that since reduced protection is here to stay, at least for the foreseeable future, the best way to ensure that any given country (or indeed the whole of the EU) is purposely safeguarded from the danger of food shortages, due to adverse circumstances, is to work out a European food security strategy that makes flexible and integrated use of several programmes. First, with the present (and future) availability of detecting devices and telecommunications, one would expect that supply conditions on a Continental and world scale could be monitored and managed with sufficient precision and timing. Second, good land withdrawn from production, either because of set-aside requirements or unprofitability, can be brought back into cultivation according to an announced timetable. Third, a policy of co-ordinated management of stocks, at the European level, is another means of ensuring against possible short-term deficiencies.

With regard to the second argument, that of food aid, it is well to remember that the European record of using surplus commodities for food aid does not deserves particular praise. Often the commodities offered were not those most demanded by the population in need. In addition, just as often, because of a long period of storage they were of poor quality.

I suggest, therefore, that conditional soft credit and outright financial grants are a much better way of helping countries experiencing a shortage of food. Beneficiaries can then turn to international markets and buy what they need from the suppliers they choose, thus indirectly contributing to strengthening international trade relations.

5.6.3 Adjustment problems for Italian agricultural and rural areas

Given the great variations in geographic, topographic, climatic conditions, and the richness in natural beauties and artistic treasures, spread all over the country and, up to now, often not properly cared for, Italy has much to gain from policies and programmes aimed at rural development and environmental improvement.

They could give new impetus to improving and enlarging the area of attractiveness for national and foreign visitors and tourists. On the other hand, because of diversified production patterns, agricultural adjustment processes will be particularly complex and will require much wisdom and foresight. While most grain and livestock producers on good land may prove to be on roughly the same footing as the their European colleagues, I envisage greater difficulties for farmers on marginal lands and for high-quality-food producers (vegetable and fruits, wine and olive oil), to whom the old CAP, notwithstanding complaints for inequality of treatment, had provided a protective umbrella for some time.

Whereas up to now structural adjustments in agriculture have been interpreted mainly as increasing business size and adoption of modem production technologies, future adjustment needs can be expected to turn to an increasing emphasis on production strategies, improved marketing organisation and discipline, and greater responsibility on the part of farmers' economic institutions. Furthermore, producers' associations could well play a more direct role, with less dependence on public contributions and greater economic autonomy based on the provision of real services to their members.

This requires, both from associations and from co-operatives, determined efforts to develop or acquire high-quality management capacities, to look for mergers and alliances, to enter into inter-professional agreements, to seek advice from research centres, to monitor the work of public agencies, and, finally, to observe the terms of contracts.

Achieving such objectives would almost certainly be easier if professional organisations, representing farmers' general interests, could free themselves from

the still prevalent agricultural fundamentalism and from the surviving traditional ideological barriers between different affiliations.

Developing and promoting high quality products becomes a necessity for all products especially growers of fruit and vegetables - which, along with cereals, are the only items, that have a positive export trade balance. Modern marketing rests on clear and faithful labelling.

There are indeed signs that some steps in this direction have already been taken or are in progress, partly because of the EU move to discipline denominations of origin, for example, for typical and local products. However, product denominations are no guarantee of secure outlets. To render them effective and durable instruments, interested associations and consortia must be able to strike and maintain a balance between the enjoyment of the monopolistic competition features which such denominations tend to confer, and real demand conditions; in other words, they have to demonstrate a real capacity to conquer and maintain market shares in a competitive environment.

These institutional adjustments, the importance of which I must emphasise, may hopefully find support in public opinion made alert by the media's exposure of a number of cases of corruption, fraud and wasteful use of resources provided for the purpose of income support and investment. The result is that citizens, at large, are now keener to know how, where and for whom public money is being appropriated. To be sure, fraudulent behaviour, particularly with respect to EU funds, is by no means restricted to Italy. Incidentally, it is to be regretted that agricultural economists and other social scientists have paid so little attention to the economics of fraud in the agri-business sector, and to the cost of preventing and fighting these abuses. The changing public mood will also reflect itself in a strong request for greater efficiency (and equity) in the allocation and use of available resources, for instance, among regions, commodities, land utilizations and farmers' categories. The achievement of this efficiency goal can only come about through combined and complementary efforts by the parties concerned. This implies a better performance by public agencies at all levels and active and direct participation of renewed agricultural and rural institutions.

The slogans, used recently at Italian farmers' meetings to the effect that farmers were seen to be entitled to 'equal dignity' - roughly meaning equality of opportunities and of treatment by public authorities *vis-a-vis* other small non-agricultural enterprises which have become more vocal in relation to fiscal matters and to the costs of credit and labour, - are indications of a perceived threat of dividing attention (and reduced financial resources) away from the needs of agricultural producers.

This change of attitude on the part of farmers seems to be a reasonable tactical move, and probably is emblematic of a new start - a prelude to the coming confrontation with non-agricultural interest groups. However, in my view, in

order to build up sufficient voice and to work out adequate strategies to help members cope with the difficult adjustment problems that lie ahead, farmers' unions of all kinds will have to rethink their role, their organisational form and their professional capacities and practices.

6 Non di solo pane…

6.1 Alcune interpretazioni della crisi del welfare state

Capitolo in Bartocci E. (a cura di), *Le incerte prospettive dello stato sociale*, Donzelli, Roma, 1996

Vi è ormai, nel nostro paese, un'abbondante letteratura, sia teorica sia empirica, sullo sviluppo, crisi e necessità di riforma dello stato sociale. Di ciò c'è da rallegrarsi poiché una buona conoscenza socio-economica di un argomento così importante è un necessario, anche se non sufficiente, requisito per una corretta impostazione delle proposte di modifica - sia delle istituzioni che dei comportamenti - utili a superare le difficoltà presenti e, soprattutto, ad evitare i gravi rischi che il futuro prospetta. Ho l'impressione, però, che le analisi sociali nostrane non riescano sempre a sfuggire al condizionamento delle tradizionali differenziazioni ideologiche e politiche, da noi più presenti che altrove. Ne consegue che ci si concentra troppo sulla specificità del caso italiano e si sottovalutano i tratti comuni con il resto d'Europa. Si rinuncia così in partenza agli utili suggerimenti che possono nascere da analisi comparate di ricerche centrate su argomenti simili in contesti politici, sociali ed economici diversi. Poiché la comunanza, almeno per quanto riguarda i processi che hanno generato la crisi del welfare state, mi sembra più ampia di quanto generalmente si sia disposti ad ammettere, in questa occasione farò riferimento a interpretazioni relative al welfare state del Nord-Europa. Sono stato stimolato da un recente numero della «American Economie Review», nel quale si trovano tre interessanti contributi, riuniti con il titolo " I grandi welfare state dell'Europa", che rinvia alla peculiarità dei sistemi europei di welfare state e alla connotazione politica degli ordinamenti statali e sociali nei quali questi sistemi sono maturati (AA.VV. 1995). L'interesse dei tre interventi deriva anche dal fatto che gli autori non sono economisti ortodossi, e cioè non assimilabili alla corrente definita *mainstream economics*. Essi, infatti, affrontano temi che sono oggetto d'interesse di varie discipline e fanno ricorso anche a concetti e categorie proprie di sociologi e

politologi più che di economisti[132]. Gli autori sono: Assar Lindbeck, economista svedese (dell'Istituto di studi economici internazionali di Stoccolma) che, per così dire, gioca in casa in quanto analizza una società di cui è osservatore partecipante; Richard Freeman, economista di Harward e del National Bureau of Economic Research, noto per gli studi sul mercato del lavoro e le relazioni industriali; Mancur Olson, l'autore dell'ormai classico *La logica dell'azione collettiva*.

Il referente empirico dei tre contributi è costituito essenzialmente dal welfare state dei paesi del Nord-Europa, in particolare della Svezia, che dello stato sociale ampio e della «via di mezzo» (o terza via, tra Stato e mercato) costituisce, a ragione, l'emblema. Come spero apparirà chiaro dall'esposizione, i concetti utilizzati dagli autori citati e le ipotesi esplicative proposte sono, a mio parere, materiali di riflessione utili e chiavi di lettura adeguate anche per una migliore comprensione delle vicende passate e degli attuali problemi del welfare state italiano.

Mi propongo di riassumere nel modo più neutro possibile l'impostazione e le argomentazioni degli autori in esame e poi di trarre alcune conclusioni personali, allo scopo di ricondurre il discorso, anche se soltanto per rapidi flash, al contesto italiano.

6.1.1 Le dinamiche rischiose del welfare state (Lindbeck).

L'attenzione dell'autore è rivolta all'analisi delle conseguenze di lungo periodo del welfare state; quelle che si palesano a seguito di un adattamento reciproco dei modelli basilari di comportamento delle famiglie, delle imprese, delle organizzazioni di rappresentanza di interessi, dei politici e degli amministratori pubblici

In circostanze favorevoli, l'adattamento dinamico dei modelli comportamentali sarà di tipo virtuoso poiché gli effetti positivi della loro interazione si rafforzano a vicenda. Ad esempio, se le politiche di welfare sono efficaci nella lotta alla povertà, si può ipotizzare una sequenza di questo tipo: maggiore vivibilità dei contesti urbani, minore criminalità, miglioramento dello stato di salute delle persone a basso reddito, accumulazione diffusa di capitale umano, crescita della produttività del lavoro, alti tassi di partecipazione delle donne e delle minoranze etniche. L'espansione della base fiscale che ne deriva, a sua volta, facilita il finanziamento dei programmi di welfare. I quali, in sostanza, aumentano la coesione sociale, la capacità dei cittadini di fronteggiare le turbolenze di un'economia di mercato dinamica, la legittimazione del costo del welfare anche da parte di coloro che ne traggono scarsi benefici diretti.

[132] C'è da notare, però, che riconoscimenti espliciti della fruttuosa interazione di discipline diverse non sono molto frequenti, specie tra gli economisti, come ben mette in evidenza il volume di Swedberg (1990), che raccoglie una serie di interviste con noti esponenti dell'economia e della sociologia.

Ma altri tipi di aggiustamento dinamico sono più problematici o, meglio, «rischiosi». Essi mettono a rischio - ed è ormai una realtà in molti paesi - gli effetti positivi e minacciano di distruggere le stesse basi economiche del welfare state. Lindbeck prende in esame quattro tipi, tra loro interagenti, di adattamento dinamico alle politiche del welfare state:

1) ritardato adattamento degli attori privati agli effetti disincentivanti delle politiche di welfare state;

2) conseguenze problematiche per la stabilità macro-economica di breve periodo;

3) cambiamenti indotti nei modi di comportamento di politici e amministratori pubblici;

4) graduale sostituzione del rischio di mercato con il rischio politico.

6.1.1.1 Gli effetti ritardati

Quanto più generose sono le prestazioni del welfare state, tanto maggiore sarà non solo la distorsione fiscale ma soprattutto il numero dei beneficiari, a motivo del rischio morale e delle frodi al sistema dei benefici (*benefit cheating*), i due punti deboli dello stato sociale. La legge di Say vale anche in questo caso: la produzione di servizi tende a creare, nel lungo periodo, la propria domanda.

Lindbeck ipotizza che gli adattamenti moralmente rischiosi assumano importanza solo con il tempo e per ragioni diverse. In alcuni casi, perché l'adattamento avvenga ci vuole un'azione collettiva (ad esempio, i tempi di una contrattazione collettiva per la riduzione dell'orario di lavoro sono lunghi). In altri casi, si tratta semplicemente di inerzia dei comportamenti individuali attribuibile ai tempi e ai costi per acquisire informazioni sui sistemi fiscali, sulla gamma di benefici disponibili, sui vantaggi e svantaggi di adattarsi a questi sistemi o sui passi da compiere per sfruttarli ecc. Ma la ragione più profonda del perché gli effetti disincentivanti agiscono con ritardo sta nel fatto che l'influenza degli incentivi sul comportamento economico individuale è condizionata da abitudini, norme sociali, atteggiamenti e valori etici. Per effetto di questi condizionamenti, il cittadino in certe circostanze può astenersi dal richiedere i benefici a cui ha diritto o dall'abusare delle prestazioni. Si può assumere che un individuo si trattenga dal violare certe norme sociali e dal cambiare abitudini e atteggiamenti a lungo osservati non solo per timore di sanzioni, ma anche per ragioni di reputazione e di disutilità. E molto probabile, inoltre, che un singolo individuo sarà tanto più propenso a osservare (infrangere) abitudini e norme quanto più grande è il numero degli individui di quella società che le osservano (infrangono). Ciò significa riconoscere l'importanza, per il comportamento individuale, di una «massa critica» di individui con comportamenti simili.

Come emergono nuove abitudini e norme sociali nei riguardi del welfare state? Lindbeck riconosce che si tratta di una questione analitica difficile da risolvere e ipotizza semplicemente che esse (abitudini e norme) siano in parte almeno determinate da modifiche istituzionali, compresi i sistemi degli incentivi e dei controlli attuali e passati. Ad esempio, un nuovo sistema di incentivi e controlli entra in conflitto con le norme sociali esistenti che si adattano molto lentamente; altrimenti detto, l'aggregato degli individui smette solo gradualmente di osservare quelle norme che sono entrate in conflitto con i nuovi incentivi. Gli adattamenti prendono la forma sia di cambiamenti della frequenza di adesione alle norme preesistenti, sia di cambiamenti delle stesse norme[133]. L'economia nazionale perciò per un certo tempo è protetta dagli effetti di un deterioramento degli incentivi economici e da un ammorbidimento nei controlli amministrativi. Ma l'elargizione di benefici più sostanziosi, un rilassamento dei sistemi di controllo e un inasprimento della tassazione progressiva alla lunga fanno venir meno questa protezione. Nella misura in cui alcuni incominciano a dipendere sempre più dalle prestazioni della protezione sociale, si mette in moto un processo di imitazione. E perciò non solo si rafforza la tendenza a ricorrere alle prestazioni, ma si manifestano anche altri adattamenti: ad esempio, l'impegno nella ricerca del lavoro si allenta, si diventa più esigenti nel tipo di lavoro che si è disponibili ad accettare, sale la propensione ad allontanarsi dal lavoro per questioni di salute, o a richiedere il pensionamento anticipato per vera o presunta inabilità; più tempo e impegno sono dedicati ad evitare o evadere tasse. I segnali che i programmi di welfare esercitano alla lunga un effetto disincentivante arrivano tardi ed è anche difficile prevederli in anticipo. La conseguenza è che i politici, con le proprie proposte e decisioni, tendono ad andare oltre il segno (overshooting) offrono, cioè, più di quanto verosimilmente sarebbero disposti a proporre se fosse possibile anticipare gli effetti disincentivanti dei programmi di welfare. Lindbeck nota anche che cambiamenti nelle abitudini, norme e atteggiamenti sono più probabili quando c'è coincidenza tra l'entrata nella vita lavorativa di una nuova generazione (o di immigrati) e l'introduzione di un nuovo sistema di incentivi. Il processo di mutamento delle abitudini e delle norme sociali, ossia l'abbandono dei vecchi comportamenti, si accelera in periodi di recessione, quando un maggior numero di individui si trova costretto a ricorrere alle reti della protezione sociale. I mutati comportamenti possono modificare la propensione al risparmio; ma anche in questo caso ci vuole tempo perché gli effetti diventino visibili.

[133] Può essere interessante, a questo proposito, un riferimento ai welfare state di paesi come il Giappone e la Corea dove, mediante il frequente uso della retorica confuciana, si pone l'accento sulle responsabilità individuali e familiari anche per scoraggiare il ricorso massiccio alle prestazioni statuali (Goodman-Ito Peng 1995).

6.1.1.2 Deficit di bilancio e stabilità macro-economica

A questo proposito Lindbeck mette in dubbio la teoria che in periodi di recessione il deficit di bilancio determini sempre e necessariamente una maggiore stabilità macro-economica perché consente di offrire efficaci reti di protezione a coloro che sono più colpiti dalla minore domanda di lavoro. Infatti, in presenza di un alto livello di indebitamento pubblico, una forte crescita del deficit fa lievitare i tassi di interesse e diminuire la tendenza al consumo; viene meno di conseguenza l'effetto keynesiano sulla domanda aggregata. Un forte incremento del disavanzo può quindi avere un effetto destabilizzante. L'autore ritiene che il collasso macro-economico della Svezia e della Finlandia all'inizio degli anni novanta possa illustrare questo tipo di circolo vizioso: indebitamento in rapida crescita, incertezza diffusa, alti tassi di interessi, incremento del tasso di risparmio, ulteriore diminuzione della domanda aggregata, recessione più profonda.

6.1.1.3 Conseguenze per i processi politici e amministrativi

Anche per quanto riguarda le politiche di redistribuzione del reddito Lindbeck pone in discussione alcuni dei dogmi tradizionali. Ad esempio, per l'autore non è chiaro se la domanda politica di redistribuzione diminuisca con la riduzione delle disuguaglianze. Il gusto politico per la redistribuzione potrebbe al contrario crescere come risultato di redistribuzioni precedenti. I cittadini possono diventare più coscienti delle disuguaglianze esistenti. Oppure, cala la tolleranza per le disuguaglianze se diventa evidente che esse sono in una certa misura l'effetto di decisioni arbitrarie dei politici piuttosto che di meccanismi di mercato. Quando finalmente emergono gli effetti disincentivanti di legislazioni *pro-labour* e la base imponibile è stata erosa, il governo può essere indotto ad aumentare ulteriormente le tasse per raggiungere il pareggio del bilancio, e così facendo introduce nuovi disincentivi.

Lindbeck osserva, infine, che il controllo amministrativo degli utenti può diventare difficile quando, specie durante periodi di crisi, aumenta sensibilmente il numero degli aventi diritto; difficoltà dovute sia a mancanza di personale, sia al fatto che gli stessi controllori sono riluttanti ad adottare atteggiamenti severi quando le occasioni di lavoro sono scarse. Ma, con controlli meno efficienti, aumenta la tentazione di sfruttare e abusare del sistema e così sale ulteriormente il numero di persone da controllare. In periodo di crisi si indeboliscono quelle norme e quei valori che normalmente scoraggiano gli individui dall'abusare delle reti di protezione sociale. A questo proposito è particolarmente significativa una conclusione di Lindbeck che riporto per esteso: «Il giorno in cui l'etica luterana viene meno tra la popolazione e la disciplina prussiana cessa di essere esercitata dai controllori, lo stato sociale si trova nei guai».

In sostanza, c'è una sorta di paradosso dello stato sociale. E opinione comune che i programmi del welfare state, a differenza delle assicurazioni private, proteggano l'individuo dalle conseguenze di rischi non assicurabili dovuti a shock macro-economici. Ma d'altra parte sono proprio questi shock che contribuiscono a minare le fondamenta del welfare state quando spingono una larga parte della forza lavoro a cercare riparo nei vari tipi di reti protettive e a restarvi a lungo.

6.1.1.4 Rischi politici

Quando i governi sono costretti a riformare e a restringere lo stato sociale rinnegano in tal modo i precedenti impegni. Ciò crea seri problemi perché il diritto alle prestazioni dello stato sociale può essere considerato come un contratto di lungo periodo tra il governo e i cittadini. Le politiche sociali, quindi, se da un lato mitigano i rischi del mercato, dall'altro creano nuovi tipi di rischio sotto forma di instabilità delle regole. Ma, a sua volta, tale instabilità può aprire la strada a nuovi rischi di mercato proprio perché influenza il comportamento di consumo e di risparmio dei cittadini. La crescente incertezza sulla capacità del settore pubblico di continuare a fornire certi servizi universalistici gratuiti o a prezzi controllati conferisce a tali prestazioni i caratteri di una «lotteria dei servizi» (service lottery).

6.1.1.5 Ritirata

L'allontanamento sostanziale dal circolo virtuoso per l'abbandono di costumi e norme sociali che lo avevano sostenuto richiederebbe ora drastici passi indietro per ripristinare e riprodurre i comportamenti precedenti. Ma ci sono, secondo Lindbeck, irreversibilità. Gli stessi fattori (combinazione di benefici specifici e finanza generale) che sono stati alla base dell'espansione del welfare state rendono ora molto difficile avviare un processo inverso, specie in un paese in cui una gran parte della popolazione adulta trae il proprio reddito dal settore pubblico, sotto forma di trasferimenti o stipendi. La conclusione di Lindbeck è ad un tempo radicale e pessimista.: forse è necessaria una crisi economica severa per convincere i cittadini che è meglio avviare una riforma subito piuttosto che correre il rischio che il livello delle prestazioni debba essere ridotto ancor più drasticamente in futuro.

6.1.2 Il grande welfare state come sistema (Freeman)

Anche Freeman si riferisce esplicitamente alla crisi del modello svedese e indaga, in primo luogo, sulle ragioni che, per un lungo periodo di tempo, hanno consentito a tale modello di funzionare così bene nella lotta alla povertà. Si

domanda, poi, perché i tentativi di introdurre maggiore efficienza nei sistemi esistenti, nella speranza di realizzare una transizione senza costi, si siano rivelati così difficili, come dimostra il fatto che le riforme adottate in Svezia non hanno impedito la crisi degli anni novanta né posto le premesse di una rapida ripresa. Vi è, dunque, qualcosa di insito nel welfare state e nelle istituzioni che lo sostanziano che rende le riforme del sistema difficili e tutt'altro che prive di costo.

Il tentativo di spiegazione dell'autore passa attraverso la definizione del welfare state come sistema. In un'economia di welfare state esteso, gli attori economici sono più strettamente interdipendenti che nelle economie di mercato decentralizzate. La conseguenza di ciò è che i costi di adattamento a cambiamenti del clima economico sono maggiori nel primo tipo di società perché ogni modifica in una componente di un sistema fortemente integrato altera l'efficienza di altre parti del sistema. Attori economici, comportamenti e regole istituzionali di una parte, all'interno di un'economia fortemente integrata, devono adattarsi al modo di operare di tutte le altre parti e pertanto vanno incontro a perdite di efficienza quando una delle componenti cambia.

Proprio perché quello svedese era un sistema fortemente integrato (uno Stato capitalista con il sistema più avanzato di welfare state) ha potuto per lungo tempo combinare una struttura delle remunerazioni molto egualitaria (soprattutto al netto delle tasse) con una situazione di pieno impiego, per realizzare il quale la creazione di posti nel settore pubblico ha svolto un ruolo essenziale. Il sistema richiedeva però una fiscalità elevata e un settore pubblico relativamente efficiente nel produrre i servizi desiderati dai cittadini. Quel sistema di tassazione ha anche indotto i lavoratori con più alte qualificazioni ad accettare la compressione dei salari, dato che ogni aumento salariale si traduceva automaticamente in maggiori tasse anziché in una crescita dei consumi. Lo studio del NBER citato da Freeman conclude che il ruolo di queste politiche è stato invece modesto di per sé. La Svezia, inoltre, ha evitato le «trappole da welfare» (welfare traps) attraverso la creazione di un sistema di welfare basato sul lavoro, nel senso che i benefici del welfare sono connessi ad una partecipazione effettiva sul mercato del lavoro. Ad esempio, i sussidi per la cura dei figli sono riservati ai genitori che lavorano e non sono proporzionali alle ore lavorate; insieme con altre misure, ciò porta a una forma di work-sharing.

Il sistema è entrato in crisi quando è cambiato il clima economico e, per ragioni diverse, compresa la bassa crescita della produttività, è diminuito il vantaggio comparato della Svezia nel commercio internazionale: la spesa pubblica è salita allora al 70% del Pil, un livello non sostenibile. Partendo dall'ipotesi di una forte interconnessione degli attori economici in un welfare state esteso, Freeman mostra, mediante un modello di simulazione, come sia difficile o addirittura controproducente cercare di migliorare l'efficienza del sistema modificando solo singole componenti o introducendo adattamenti locali. Sarebbe necessario

modificare contemporaneamente diverse componenti del sistema, ma la fattibilità politica di questa linea è pressoché nulla.

6.1.3 La degenerazione delle economie nordiche e teutoniche (Olson).

Olson parte dalle stesse premesse degli autori precedenti, ossia l'eccellente performance economica della Svezia fino a un certo punto e poi il deterioramento e la crisi dei primi anni novanta. Esclude che tale processo sia dovuto al passaggio del controllo politico dalla forte maggioranza socialdemocratica per quasi quarant'anni, fino alla fine degli anni sessanta, all'alternanza tra socialdemocratici e coalizioni di centro-destra. Nota inoltre che negli ultimi vent'anni anche in Svezia sono cresciuti l'avversione o lo scetticismo verso il *Big Government*. In quanto studioso delle scelte collettive, la sua attenzione è rivolta principalmente agli incentivi che motivano la classe politica e influenzano la formazione delle politiche economiche. L'ipotesi è che il deterioramento del risultato economico e delle politiche abbia le sue ragioni profonde in un cambiamento della struttura degli incentivi e sia una risposta interna a questi cambiamenti.

A tale proposito, Olson mette a confronto gli incentivi che motivano gli interessi organizzati quando questi assumono due configurazioni estreme: a) un'organizzazione di interessi di tipo universalistico (*encompassing organization*), che, in quanto tale, contiene e controlla una larga parte della capacità di produrre reddito - ne sono un esempio le maggioranze di governo, i sindacati e le organizzazioni imprenditoriali che abbracciano un'ampia parte della società; b) un gruppo circoscritto con interessi settoriali (*narrow special-interest group)* che copre soltanto una piccola quota del reddito nazionale - ne sono un esempio le imprese organizzate come lobbies o cartelli e categorie minoritarie di lavoratori.

Un'organizzazione universalistica può ovviamente operare trasferimenti di reddito dalla minoranza a se stessa, ma poiché sopporterebbe per definizione una larga parte dei danni, non ritrae alcun vantaggio da politiche e programmi che fossero dannosi per il complesso della società. Deve ricorrere perciò ai metodi di governo più efficienti e a misure redistributive che non comportino perdite secche (*deadweight losses*). Al contrario, un'organizzazione circoscritta, i cui membri ricevono solo una piccola parte del reddito nazionale, nel cercare vantaggi per se stessa può permettersi di ignorare i danni complessivi che ciò comporta, perché in ogni caso, mentre si avvantaggia pienamente del processo redistributivo a suo favore, sopporta solo una piccolissima parte dei danni causati.

Che cosa fa sì che una società abbia molte organizzazioni di interessi settoriali i cui incentivi li portano ad agire in modo antisociale? Ci vuole molto tempo, e impegno diretto a tale fine, perché aziende e lavoratori di specifici settori e categorie riescano ad organizzarsi per svolgere un'efficace azione collettiva

contenendo anche, con opportuni incentivi e sanzioni, il problema del free-rider. Per questa ragione soltanto società che hanno avuto un lungo periodo di stabilità hanno anche una densa rete di organizzazioni settoriali con forti capacità di ottenere politiche a proprio favore. Olson sostiene che non solo la Svezia ma anche altre nazioni del Centro e Nord-Europa, specie a partire dal dopoguerra, hanno potuto contare su interessi organizzati di tipo universalistico - come un solido legame tra partito socialdemocratico e sindacato unificato - e ciò spiega dunque le politiche efficienti ed eque adottate. Ma perché una società che comincia con una sola organizzazione universalistica dovrebbe cambiare nel tempo? Per Olson esiste una sorta di forza centrifuga (*fissiparous tendencies*) all'interno dell'organizzazione universalistica, perché vi sono sempre incentivi, per le industrie o categorie di lavoratori che ne fanno parte, ad organizzarsi per svolgere azioni collettive separate o per creare nuove organizzazioni autonome. La leadership politica può contrastare o proibire queste azioni collettive separate, ma non può però impedire che la tendenza «fissipara» si manifesti. Blocchi di voti all'interno dell'organizzazione influenzano la scelta dei leader. Alla lunga ciò distrugge la coerenza dell'organizzazione globale che tende a diventare semplicemente una stanza di compensazione (*clearinghouse*) di interessi settoriali.

Alla base del successo iniziale svedese vi è dunque la presenza di rappresentanze di interessi di tipo universalistico (imprenditori, lavoratori e maggioranza socialdemocratica) che adottano politiche efficienti capaci anche di tenere sotto controllo le conseguenze potenzialmente negative dei programmi di redistribuzione del reddito. Il successo conseguito, tuttavia, può aver generato un eccesso di confidenza e la convinzione di poter continuare su quella via; convinzione che ha spinto i governanti a passare il segno nelle politiche di tassazione e redistribuzione.

6.1.4 Alcune osservazioni conclusive.

Da quanto esposto è evidente che l'attenzione dei tre autori, più che all'individuazione di rimedi, è rivolta all'analisi dei processi: sia di quelli virtuosi che di quelli che hanno contribuito a creare la situazione di crisi. Pur applicando schemi analitici diversi, le loro conclusioni tendono a coincidere in larga parte. Lindbeck e Freeman si trovano d'accordo sulla difficoltà di mettere in moto un processo inverso che ripristini un circolo virtuoso: la ritirata non può realizzarsi solo con riparazioni marginali e ritocchi a componenti singole del sistema, ma piuttosto con misure massive di riforma tali da indurre cambiamenti sostanziali nelle norme sociali e nei comportamenti individuali. Pena, conclude Lindbeck, il pericolo di dover accettare in futuro riduzioni più drastiche.

Lo schema di Olson sulla degenerazione delle organizzazioni universalistiche soffre di un certo determinismo, in quanto non offre una convincente spiegazione del perché il fenomeno non possa essere evitato. Non mi sembra sufficiente affermare che queste organizzazioni non possono rimanere tali per sempre non essendo possibile contrastare con successo la tendenza centrifuga che il graduale emergere di interessi settoriali provoca. Lo stesso Olson, pur citando alcuni studi che offrono elementi di supporto al suo schema, riconosce che la capacità predittiva del medesimo necessita di ulteriori approfondimenti e verifiche. In ogni caso, anche una delle conclusioni di Olson mi sembra degna di attenzione: quando le grandi organizzazioni globali, pur conservando potere, perdono la capacità di proporre e imporre politiche efficienti a causa del loro frazionamento interno o delle secessioni, la società cade in una situazione di sclerosi istituzionale.

A mio parere, le argomentazioni e le ipotesi di Lindbeck hanno un notevole valore euristico anche per l'analisi della situazione italiana. Tali sono, per citare anche solo le principali, l'ipotesi del ritardo con cui si manifestano gli effetti disincentivanti delle misure di welfare (e della tassazione necessaria per sostenerle); il concetto di una «massa critica» nella trasformazione dei comportamenti individuali, sia di quelli virtuosi che di quelli viziosi, che determinano conseguenze perverse per la spesa della protezione sociale; il venir meno dell'efficacia dei controlli al crescere del numero di coloro che ricorrono alle prestazioni sociali abusandone o, peggio ancora, commettendo frodi per avere accesso a maggiori benefici; l'allentamento dei controlli amministrativi in situazioni recessive per una sorta di solidarietà del controllore nei confronti dei controllato; la trappola dei deficit di bilancio sulla stabilità macroeconomica; e infine, la trasformazione dei comportamenti di consumo e risparmio in condizioni di crescente incertezza circa il rispetto futuro del contratto, implicito o esplicito, tra governo e cittadini.

Ho esplorato in altra sede, con riferimento alla situazione italiana, alcune delle conseguenze sui comportamenti di consumo, in una prima fase per effetto di un elevato livello del sistema delle garanzie e, poi, nella transizione, per la percezione e interiorizzazione del timore di minori coperture future (Barbero 1996). Ho anche sottolineato come le conoscenze degli effetti redistributivi delle prestazioni del welfare e dei relativi oneri fiscali e parafiscali siano ancora lacunose, e non solo per problemi metodologici (ad esempio, la definizione di reddito) e per questioni legate alla reticenza degli intervistati, ma anche perché le rilevazioni campionarie sui redditi familiari sono mirate alla ricostruzione di situazioni puntuali anziché della dinamica dei redditi. Giustamente Paci ha osservato come lo stato sociale «non sembra aver avuto un ruolo di perequazione o di intervento ridistributivo netto» (Paci, 1996). Tuttavia, si deve tener conto: a) che non soltanto la protezione sociale, ma molti altri interventi pubblici esercitano volutamente o involontariamente effetti redistributivi e non tutti nella stessa

direzione; b) che la dinamica dell'economia, formale e informale, attraverso la continua modificazione dell'allocazione delle risorse, agisce sui modi in cui i redditi vengono prodotti e distribuiti. Si può capire, allora, quanto possa essere difficile, anche qualora le rilevazioni fossero indirizzate a tale scopo - e non risulta che lo siano - districare gli effetti dei diversi fattori in gioco sul quadro della distribuzione reddituale in ogni lasso di tempo. Resto convinto perciò, per dirla con Lindbeck, che è ancora troppo poco quello che sappiamo sui possibili effetti disincentivanti della protezione sociale e della tassazione e sulle motivazioni dei cambiamenti nei comportamenti di consumo.

Le dinamiche rischiose che Lindbeck descrive guardando al suo paese - forse caricando un po' i toni per mettere in rilievo le proprie tesi - sono altrettanto (se non ancor più) visibili in Italia, e non solo nel campo della protezione sociale, ma in moltissime altre sfere e manifestazioni della vita civile e degli apparati politico-amministrativi. Se quelle che Lindbeck categorizza come dinamiche rischiose, con effetti perversi, hanno trovato terreno fertile in una società come quella svedese, il cui sistema di welfare e il grado di coesione sociale sono stati sempre considerati come un modello da imitare, non c'è da stupirsi di ciò che è successo in un paese come l'Italia, dove «etica luterana» e «disciplina prussiana» non sono mai state di casa.

Anche in Italia è facilmente osservabile un forte allentamento dei controlli (mai veramente molto diffusi ed efficaci). Nessuno più vuole apparire severo o non gli è più concesso di esserlo di fronte a comportamenti anticonformisti così diffusi. C'è da meravigliarsi che qualcuno ancora si attardi nell'osservare regolamenti e norme sociali di un tempo andato per ragioni morali o per timore delle sanzioni e della disutilità (perdita di prestigio) che esse possono generare. I più preferiscono affidarsi al calcolo delle probabilità e non si può negare che ci sia razionalità in questo. Data la rarità dei controlli (salvo recrudescenze di breve durata) e la loro scarsa efficacia (per ritardi, scappatoie varie e condoni), la probabilità di ricevere una sanzione è, nella situazione italiana, sicuramente molto bassa. Il valore presente dei vantaggi monetari (o di tempo risparmiato) derivanti dall'abuso e dall'infrazione alle norme è di gran lunga superiore ai costi immediati dell'osservanza delle stesse. Da questo punto di vista il traffico urbano di una grande città potrebbe valere come eccellente laboratorio per esperimenti e calcoli. Ma, per restare in argomento, anche l'area delle false dichiarazioni di invalidità o di appartenenza a gruppi di reddito inferiore per beneficiare di medicinali gratuiti, si presterebbe altrettanto bene a stime probabilistiche dei vantaggi dell'inosservanza delle norme.

Alla lunga, i devianti diventano coloro che non sono disposti, come fa la maggior parte, a infrangere le norme preesistenti. Dai più, infatti, la norma viene considerata e vissuta come qualcosa di obsoleto, un ostacolo ad un fluire più

rapido degli eventi e delle transazioni, un ostacolo che è lecito aggirare con mezzi anche illeciti.

Il recente scandalo delle case di proprietà pubblica concesse a canoni di affitto poco più che nominali a categorie ristrette di politici può essere ben inquadrato dalla teoria di Olson della struttura degli incentivi: un piccolo gruppo ottiene tutti i vantaggi da una redistribuzione a suo favore, ma sopporta solo una piccolissima parte del costo complessivo per la collettività. Comportamenti di questo genere finiscono per essere interiorizzati come del tutto normali, come rivela la lettera di un assessore provinciale a un quotidiano della capitale. L'interessato, lamentandosi del gran rumore sorto intorno al presunto scandalo, affermava di non essere in grado di pagare un canone più alto perché doveva versare una parte dei suoi emolumenti al partito.

Come uscirne? Parafrasando Lindbeck, si può dire che non ci sono rimedi rapidi e indolori a fenomeni che hanno impiegato un lungo tempo a dispiegarsi e sono diventati pervasivi. Né è lecito attendersi che un semplice aumento numerico dei controllori possa risolvere il problema. La riforma dello stato sociale, a cui l'attuale situazione di difficoltà economica dovrebbe portare, non passa però solo attraverso una ridefinizione di benefici, beneficiati, sanzioni, modi di gestione ecc., ma anche attraverso un potenziamento delle responsabilità individuali, sia morali che sociali.

6.2 I servizi alle famiglie come componente del reddito familiare

Capitolo in Bartocci E., *Riflessioni sulla crisi del welfare* italiano, Donzelli, Roma, 1996

6.2.1 Trasferimenti monetari e servizi.

In Italia, come nel resto dei paesi occidentali o assimilabili, il sistema della protezione sociale (pensioni, servizio sanitario e assistenza) comporta sia trasferimenti monetari sia prestazione di servizi alle famiglie. Nelle indagini sui bilanci delle famiglie, eseguite per il nostro paese dall'Istat e dalla Banca d'Italia, solo i trasferimenti monetari sono presi in considerazione quale componente del reddito familiare. Viceversa, i trasferimenti sotto forma di servizi reali (ad esempio, ricoveri ospedalieri, visite mediche, cure termali, medicine, assistenza a domicilio e prestazioni similari) non sono inclusi. Non vi è dubbio, tuttavia, che anche questi servizi, qualunque sia la loro entità, debbano a ragione essere considerati come una componente del reddito familiare effettivo[134]. Sia che i servizi siano resi in forma generalizzata a tutti i membri della società senza

[134] Con questo termine intendo riferirmi non solo alle entrate monetarie e al reddito figurato di chi dispone di un'abitazione di proprietà, ma anche al valore di mercato dei servizi ricevuti dal sistema di protezione sociale o derivanti da altre agevolazioni e prestazioni di fonte pubblica o privata.

riferimento al reddito monetario di cui dispongono, sia che siano offerti in forma differenziata o esclusiva (in funzione del reddito, della categoria professionale, dell'età o di altri criteri), la loro disponibilità ha l'effetto di modificare il quadro distributivo quale risulta, ad esempio, dalla sola considerazione dei redditi monetari. In altre parole, gli interventi della protezione sociale esercitano un effetto redistributivo più ampio di quello prodotto dai soli trasferimenti monetari.

Per completezza, si deve tener presente che effetti redistributivi non sono soltanto dovuti ai trasferimenti e ai servizi della protezione sociale. Altre forme di intervento statale nella vita delle famiglie tendono a produrre effetti analoghi, anche se non sempre dello stesso segno. Basterà citare, da un lato, l'imposizione fiscale, nella sua espressione più alta, dall'altro, le agevolazioni creditizie e fiscali per l'acquisto della prima casa, l'edilizia popolare e quella sovvenzionata, i prestiti e mutui di favore a dipendenti pubblici, le locazioni ad equo canone. Di alcune di queste misure (sia che riducano o che accrescano il reddito disponibile) tengono conto le rilevazioni Istat e Banca d'Italia già citate, in quanto fanno riferimento a una nozione di reddito al netto di imposte e contributi sociali. Altre, al contrario, sono ignorate del tutto. Questa carenza rende più aleatori i confronti interfamiliari e interpersonali dei redditi e delle spese, può viziare la misura delle diseguaglianze e distorcere la valutazione degli effetti, voluti o intenzionali, di specifiche politiche o dell'insieme dei programmi aventi finalità sociali.

Il fatto poi che alcune di queste agevolazioni non siano mai considerate esplicitamente come parte costitutiva del welfare state - la cui accezione corrente comprende pensioni, sanità e assistenza - rende anche più nebuloso il quadro complessivo della domanda e dell'offerta di diritti sociali.

6.2.2 Composizione media dei redditi familiari.

Prima di illustrare brevemente i meccanismi attraverso i quali la protezione sociale agisce sulla distribuzione del reddito, mi sembra però opportuno richiamare un fenomeno non sufficientemente considerato nei dibattiti sulle politiche sociali. Mi riferisco alle variazioni intervenute nella composizione media dei redditi familiari nei paesi avanzati quale risulta da informazioni ottenute generalmente mediante rilevazioni campionarie presso le famiglie[135].

Benché i valori che scandiscono la composizione media dei redditi in ogni dato lasso di tempo nei diversi paesi non siano tra loro direttamente confrontabili, la loro variazione di lungo periodo non lascia dubbi sulle tendenze di fondo (Atkinson 1994). Gli aspetti più rilevanti dei cambiamenti intervenuti sono

[135] In alcuni paesi, per classificare le famiglie in base al reddito si utilizzano anche le dichiarazioni dei contribuenti; oppure si ricorre a una sintesi di fonti diverse, ivi compresa la contabilità nazionale. Ogni confronto internazionale deve necessariamente fare i conti con l'eterogeneità delle definizioni, delle fonti di reddito prese in considerazione, dell'affidabilità delle stime ecc. (Atkinson 1994).

rappresentati dall'aumento dell'incidenza sul reddito familiare dei trasferimenti (in gran parte di origine pubblica) e dei redditi da capitale, e dalla diminuzione, sempre in termini percentuali, dell'apporto del reddito da lavoro (dipendente e autonomo)[136].

Per brevità, farò riferimento soltanto alle variazioni osservate in Italia sulla base delle indagini della Banca d'Italia e a quelle del Regno Unito. In Italia l'apporto del reddito da lavoro in poco più di un decennio (come mostra la differenza tra la media delle rilevazioni 1980-82 e la corrispondente media per gli anni 1991-93) è calato sensibilmente: di circa dieci punti, e cioè dal 54% al 44%, per il solo reddito da lavoro dipendente e di ben tredici punti, dal 72% al 59%, includendo anche il lavoro autonomo. Nello stesso periodo, il reddito da capitale, che comprende anche il fitto figurato dell'abitazione in proprietà, è passato dall'11% al 20% e i trasferimenti dal 17% al 21%. Analoghe, anche se di entità diversa, sono le variazioni riscontrate nel Regno Unito. Il reddito da lavoro che era pari all'84% nel 1972, scende al 77% nel 1982 e al 74% nel 1992. I trasferimenti, che comprendono anche pensioni e annualità da assicurazioni private, crescono dal 12% del 1972 al 19% del 1992, ma quelli dovuti al sistema di protezione sociale scendono dal 15% al 13% tra il 1982 e il 1992. Le medie nazionali ovviamente nascondono differenze rilevanti tra le diverse categorie di famiglie. In Italia, ad esempio, i trasferimenti hanno scarso peso per le famiglie il cui capofamiglia è un lavoratore dipendente (di condizione operaia o impiegatizia) o un lavoratore autonomo. Pur non costituendo mediamente più del 58% del reddito familiare, i trasferimenti sono invece importanti per le famiglie di «pensionati» o «anziani» o di «basso reddito» — raggruppamenti alternativi che comprendono verosimilmente in buona parte gli stessi soggetti (Banca d'Italia 1993).

In sostanza, più flussi di entrate contribuiscono in modo abbastanza generalizzato alla formazione del reddito familiare e, come nota Atkinson, i pagamenti ai fattori produttivi non possono più essere identificati con i pagamenti agli individui: capitalisti e redditieri da un lato, lavoratori dall'altra. La presenza in molte famiglie di più persone attive o di persone pluri-attive, ossia che svolgono più di un'attività, il godimento della casa propria, i redditi da investimento e i trasferimenti pubblici spiegano l'origine plurima delle entrate. Senza dubbio l'apporto dei trasferimenti risulterebbe ancora maggiore laddove si tenesse conto, anche soltanto con una valutazione di massima, del valore delle agevolazioni e dei servizi forniti da istituzioni pubbliche, gratuitamente o con

[136] Va però ricordato che i redditi da lavoro autonomo e quelli da capitale risultano essere sottostimati in misura più o meno grande in tutti i paesi considerati, anche quando i dati sono ricavati da indagini presso le famiglie esclusivamente per finalità di studio e quindi senza alcun intento fiscale. Sorprendentemente, il confronto rivela che la sottovalutazione dei redditi da capitale e da lavoro autonomo è più alta proprio nella RFT (Atkinson 1994).

copertura parziale del costo. Non si tratta soltanto di una curiosità statistica. Ogni decisione politica che muta la natura delle prestazioni, il campo della loro applicazione, e gli oneri a carico delle famiglie, modifica anche la distribuzione del reddito. Conoscere (e possibilmente prevedere) in che misura il reddito disponibile è influenzato dai meccanismi che intervengono per effetto di decisioni di politica economica o sociale, dovrebbe quindi essere sentito come un'esigenza fondamentale. Anche perché, come dimostrano le discussioni ultime in tema di riforma delle pensioni, i trasferimenti in denaro o in natura sono entrati a far parte delle prospettive ed aspettative del complesso delle famiglie; anche di quelle che, per questioni di età o di buona salute o per altre ragioni, sembrerebbero meno toccate dalle restrizioni miranti a contenere il costo pubblico della protezione sociale.

La non considerazione sul piano quantitativo del valore dei servizi sociali e delle agevolazioni di vario tipo per coloro che ne beneficiano introduce distorsioni anche nell'analisi comparata della spesa familiare e indirettamente incide, a motivo del metodo adottato, sulla stima delle famiglie «povere». Se la spesa è sottostimata perché non si tiene conto del risparmio di spesa monetaria consentito dal godimento di agevolazioni e servizi (pubblici e privati), anche il numero delle famiglie in povertà risulterà in generale sovrastimato[137].

6.2.3 Contraddizioni del welfare state.

Una parte delle critiche di cui il sistema italiano di welfare state[138] è spesso fatto oggetto è rivolta alle contraddizioni in esso presenti e in particolare al fatto che esso, contrariamente alle intenzioni dichiarate e quindi alle aspettative dei cittadini, incida talvolta in senso regressivo sulla distribuzione del reddito. Alcune esemplificazioni possono dare un'idea dei percorsi attraverso i quali la distribuzione viene modificata dai meccanismi della protezione sociale. Prendiamo il caso della sanità e supponiamo che le prestazioni siano rese senza discriminazioni di sorta e che il loro valore, in termini assoluti, sia perciò tendenzialmente uguale per tutte le famiglie. L'importanza relativa del valore dei servizi per le famiglie che ne usufruiscono dipenderà ovviamente dal livello di reddito monetario delle stesse e sarà perciò più alto per le famiglie delle classi

[137] Secondo il metodo di calcolo correntemente adottato, sono considerate povere le famiglie di due persone la cui spesa è uguale o inferiore alla spesa media pro-capite. Il livello di povertà per le famiglie con più di due componenti è ottenuto mediante opportuni coefficienti di equivalenza.

[138] E certo discutibile se nel caso del welfare sia appropriato l'uso del termine sistema, dal momento che ci si riferisce a un complesso di norme, strutture e procedure messe in atto per effetto di scelte operate nel corso del tempo a vari livelli decisionali, con motivazioni politiche diverse e sulla base di pressioni contrastanti.

inferiori di reddito[139]. Se però supponiamo che le famiglie a reddito più alto dispongano di più informazioni e perciò siano in grado di ottenere prestazioni complessive di maggiore valore, l'effetto redistributivo messo in evidenza con la prima ipotesi, che si muoveva verosimilmente nel senso voluto dal legislatore, ne risulterà alquanto attenuato se non proprio annullato. Un effetto regressivo vero e proprio lo si ha invece quando la spesa per prestazioni sanitarie, come quelle dentistiche, viene indirettamente e solo parzialmente rimborsata sotto forma di detrazioni dal reddito imponibile ai fini Irpef. A parità di spesa sostenuta, l'entità del rimborso dipenderà dall'aliquota marginale del contribuente e perciò sarà tanto maggiore quanto più alta è tale aliquota: in sostanza, un vantaggio per i contribuenti più ricchi. Consistenti sperequazioni in senso regressivo sono state evidenziate anche nel sistema pensionistico e non solo tra gestioni previdenziali diverse, ma addirittura all'interno della stessa categoria dei dipendenti pubblici, in particolare degli «statali».

Un'interessante ricerca svolta da Sandro Gronchi ha evidenziato che, nel 1991, i rendimenti impliciti dei contributi previdenziali versati dai dipendenti pubblici erano sensibilmente più bassi proprio per le carriere piatte o lente, in confronto a quelle brillanti (ossia quelle caratterizzate da una rapida progressione economica). Rendimenti impliciti minori, a parità di altre condizioni, sono stati evidenziati anche per le carriere lunghe, ossia proprio per coloro che avevano lavorato e quindi versato contributi per un periodo più lungo. La riforma del 1992, a regime, avrebbe attenuato alcune di queste iniquità, senza tuttavia eliminarle (Gronchi 1995).

Mancano per ora informazioni pubbliche sui possibili e probabili effetti redistributivi della riforma del 1995, ammesso che essi siano stati calcolati o comunque tenuti in considerazione durante il processo di elaborazione del disegno di legge e di discussione parlamentare.

6.2.4 Welfare state e comportamenti privati.

Vorrei ora richiamare l'attenzione su altri due aspetti della protezione sociale che con la distribuzione del reddito hanno stretta attinenza:

1) l'impatto del welfare state sui comportamenti di consumo privato e sugli atteggiamenti nei confronti delle risorse pubbliche;

2) il rapporto tra spesa sociale in senso stretto e spesa pubblica complessiva.

La considerazione di quest'ultimo aspetto è utile, a mio modo di vedere, per porre in rilievo come il concetto di benessere individuale e collettivo non possa più essere concepito pressoché esclusivamente secondo le modalità tipiche del

[139] Si potrebbe stabilire un'analogia con il punto unico della scala mobile il quale, finché rimase in vigore, contribuì a determinare un forte appiattimento delle remunerazioni dei lavoratori dipendenti.

«welfare state», così come esso si è venuto storicamente configurando fino a tempi recenti.

Il trentennio 1950-80 per il mondo occidentale è stato denominato «l'età dell'oro» del welfare state (Heidenheimer e altri 1990). L'estensione pressoché universale dei diritti sociali, congiuntamente agli effetti della dinamica demografica e occupazionale, ha comportato un notevole aumento della spesa della protezione sociale e ha contribuito quindi anche alla dilatazione della spesa pubblica complessiva. All'inizio degli anni novanta tutti i paesi si ritrovano con deficit di bilancio e livelli più o meno seri di indebitamento pubblico e con una conseguente necessità di ridurre o quantomeno di contenere la crescita della spesa stessa.

Si comincia a percepire che da una situazione o aspettativa nella quale lo stato si fa carico della sicurezza individuale in termini di pensioni, assistenza sanitaria, cura degli anziani e forme assistenziali di vario genere (incluso il mantenimento dell'occupazione in branche e imprese in crisi) si prospetta ormai un futuro di relativa scarsità che pone i *policy maker* di fronte alla necessità di scelte impopolari e gli individui di fronte all'opportunità di riconsiderare le proprie scale di preferenza e di priorità[140].

L'estensione dei diritti sociali, in Italia, non si è realizzata soltanto attraverso le forme classiche del welfare state, ma direttamente o indirettamente anche mediante forme atipiche di sicurezza sociale. Ne è derivato un sistema molto ampio di garanzie, ivi inclusa la sicurezza del posto e aspettative, sempre più modeste (talvolta al limite del lassismo) del tempo da dedicare e dell'impegno da profondere nelle diverse posizioni-ruolo (in particolare di quelle basse e intermedie) all'interno delle pubbliche amministrazioni e di molte imprese del settore pubblico allargato[141].

La consapevolezza che una buona parte delle necessità del ciclo vitale erano coperte dallo stato, con remunerazioni, trasferimenti e prestazioni reali, ha avuto

[140] Constatare questo mutamento di orizzonte non significa ovviamente imputare l'indebitamento pubblico soltanto alla crescita della spesa sociale, né attribuire la crisi del welfare state soltanto a questioni di natura finanziaria, come cercherò di chiarire più avanti.

[141] Bisogna ricordare che situazioni del genere, con tutte le varianti del caso e con intensità diverse, si ritrovano anche in altri paesi e non sono quindi una prerogativa dell'Italia. Con il passare del tempo un sistema di welfare state non genera soltanto circoli virtuosi. C'è la possibilità concreta di rischi morali, ossia di variazioni negative negli atteggiamenti e nei comportamenti dei cittadini, dalle quali può derivare un circolo vizioso tale da minare le stesse fondamenta economiche dello stato sociale. Anche la Svezia, i cui successi nelle politiche sociali, almeno fino alla crisi dei primi anni novanta, sono ben noti, non ha saputo evitare questi pericoli (Lindbeck 1995; Freeman 1995). All'estremo opposto si collocano gli stati africani a basso livello di sviluppo, nei quali il largo ricorso all'impiego pubblico, relativamente sicuro ma con salari irrisori, è un sostituto dei trasferimenti espliciti di reddito tipici del welfare state. Il salario pubblico, in queste circostanze, si configura come una integrazione di proventi derivanti dalla partecipazione dei membri della famiglia alla diffusa economia informale. Questo stato di cose, ovviamente, ha come contropartita il dualismo garantiti-non garantiti, ma soprattutto si riflette nella forte opposizione dei dipendenti pubblici a ogni tentativo di riforma economica e cambiamento strutturale (World Bank 1995).

conseguenze rilevanti e contribuito soprattutto al manifestarsi diffuso di una particolare forma del perseguimento del *self-interest* che si può riassumere nella formula «socializzare gli oneri e privatizzare i benefici».

6.2.5 Comportamenti di consumo

Una prima conseguenza attiene ai comportamenti di consumo privato. Chi si sente relativamente sicuro sul versante sanitario e pensionistico, oltre che su quello dell'occupazione, specie se con aspettative di crescita del reddito, verosimilmente è portato ad adottare una prospettiva di vita più orientata all'acquisizione di beni durevoli, al miglioramento delle condizioni abitative, alle spese ricreative, al benessere dei figli (comprese le disponibilità monetarie per le esigenze personali di relazione sociale durante gli anni di studio e nel periodo più o meno lungo di ricerca della prima occupazione).

Non mi risulta che siano state condotte ricerche specifiche in questa direzione; tuttavia anche soltanto un'analisi superficiale delle variazioni strutturali dei consumi privati suggerisce interessanti ipotesi circa i possibili e probabili legami tra comportamenti di consumo e protezione sociale. Basterà citare alcuni di questi indizi.

Di particolare interesse a tal fine è la variazione della voce «servizi sanitari e spese per la salute» quale risulta dalle indagini Istat sui consumi delle famiglie (Istat 1994a). Nel 1975, le spese familiari classificabili sotto questa voce costituivano il 5.8% dei consumi non alimentari; nel 1980, dopo la riforma sanitaria del 1977, scendevano all'l.9%, per risalire poi lentamente fino al 3.5% nel 1992. Nel contempo il peso delle voci «trasporti e comunicazioni» e «altri beni e servizi» passava dal 27% al 40%. E interessante notare che nella seconda voce sono compresi pasti e consumazioni fuori casa e il denaro dato ai figli; un esborso, quest'ultimo, affatto trascurabile se nel 1993 era pari al 4.4% della spesa familiare complessiva (5.7% dei consumi non alimentari).

Anche i dati della contabilità nazionale sui consumi delle famiglie offrono un indizio interessante perché, a differenza di quanto accade con l'indagine campionaria presso le famiglie, evidenziano le spese degli italiani all'estero. Tali spese risultano aumentate di quattro volte e mezzo tra il 1986 e il 1992, tanto che nel 1992 il saldo positivo del turismo, un tempo una voce importante della bilancia dei pagamenti, era ridotto a poca cosa (Istat 1994b)[142]. Beninteso, non si possono imputare le variazioni strutturali fin qui citate soltanto all'impatto del welfare state, anche se personalmente sono portato a ritenere che esso abbia avuto un ruolo importante.

[142] La svalutazione iniziata a fine 1992 ha ridato un po' di fiato alla bilancia turistica.

6.2.6 Atteggiamenti nei confronti del pubblico

In secondo luogo, il sistema delle garanzie ha spinto i cittadini a riversare, per quanto possibile, sul pubblico il compito di soddisfare bisogni addizionali, vecchi e nuovi, emersi come conseguenza di importanti cambiamenti strutturali nel campo economico, demografico e sociale. Richieste considerate dai più, e non senza fondamento, anche una doverosa contropartita di un crescente carico fiscale e contributivo. Ne è nata perciò una corsa a ricercare nelle maglie del sistema un ritorno diretto individuale al di là di quei consumi collettivi che, per essere teoricamente di tutti (in base al principio della non escludibilità), in realtà sembrano ai più non appartenere affatto alla sfera del proprio benessere. L'accresciuto individualismo si è manifestato attraverso un atteggiamento di maggiore esigenza per quelle prestazioni che toccano direttamente le singole persone e i più prossimi; un atteggiamento basato, almeno in apparenza, su un calcolo razionale di costi e benefici individuali. Di conseguenza la domanda di prestazioni, di benefici (e di privilegi) è cresciuta su se stessa[143]. Va da sé che tali comportamenti non sarebbero stati possibili, per lo meno non nella misura concretamente sperimentata, se partiti politici - tutti indistintamente tesi alla ricerca di consenso e di risorse da distribuire - e sindacati forti - sempre più presi in un incessante processo di riproduzione ed allargamento del proprio potere di rappresentanza e di contrattazione - non avessero dal canto loro promosso e favorito una crescita incontrollata e di bassa produttività dell'occupazione nelle pubbliche amministrazioni, nelle imprese del settore pubblico o a partecipazione statale. O se le molte energie disponibili fossero state assorbite meno da una presunta difesa dei dipendenti pubblici o para-pubblici nei confronti di un «padrone» (ministri, vertici delle pubbliche amministrazioni e delle aziende a totale o parziale capitale pubblico) che, per la sua evanescente e scarsa responsabilità[144], è spesso soltanto una tigre di carta; se esse fossero state, invece, più indirizzate a pretendere - o almeno a favorire e assecondare - le innovazioni (organizzative, tecnologiche e comportamentali) capaci di accrescere, in quantità e qualità, l'offerta di servizi e di prestazioni. La crisi del welfare state è quindi anche una conseguenza del modo in cui il sistema pubblico si è sviluppato, del contributo che ha dato al rigonfiamento di un'occupazione fine a se stessa, alla caduta di tensione morale e di etica professionale, all'esasperazione di comportamenti corporativi, al mantenimento di privilegi a carico della collettività.

[143] Che non ci siano però solo atteggiamenti individualistici è dimostrato dalla presenza del volontariato, interpretabile forse proprio come reazione agli eccessi individualistici e alla consapevolezza delle carenze qualitative e quantitative dei servizi sociali oltre che alla burocratizzazione dei rapporti tra produttori di servizi e utenti. È però sintomatico che i gruppi di volontariato, secondo un'indagine recente, preferiscono avere rapporti diretti con le istituzioni private, anziché con quelle pubbliche (Cotesta 1995).

[144] II termine inglese accountability (invece di responsabilità) forse renderebbe meglio il senso della frase. Accountable, infatti, è colui che è obbligato a rendere ragione delle proprie azioni (The Oxford Paper Dictionary).

Un'offerta pubblica di scarsa efficacia non poteva che mettere sempre più in evidenza lo scarto crescente tra l'obiettivo, dimostratosi velleitario, di dare espressione concreta a un'ampia gamma di diritti sociali e la disponibilità, qualitativa e quantitativa, di strutture e prestazioni.

In tali condizioni, però, è diventato più difficile conseguire un ritorno individuale netto. C'è evidentemente un limite oltre il quale i comportamenti citati diventano *self defeating*, ossia controproducenti. Tale limite, definibile qui soltanto in termini generici, lo si incontra quando il numero delle persone coinvolte si allarga fino al punto in cui popolazione soggetto (quella deputata a svolgere funzioni produttive) e popolazione oggetto (quella che di tali funzioni usufruisce) per una parte rilevante finiscono per sovrapporsi[145]. Infatti, in una società dominata dal terziario, di cui quello pubblico è una parte importante, coloro che producono servizi sono essi stessi utenti. Sembra un gioco a somma zero o addirittura negativo, poiché i benefici conseguiti da una categoria sono controbilanciati o dal maggior carico fiscale e dalla bassa qualità o dal maggior prezzo dei servizi prodotti da altre categorie. I problemi sono aggravati e rinforzati da due altri fenomeni. Specificamente:

1) da una dinamica demografica, caratterizzata da un invecchiamento progressivo della popolazione, che genera contemporaneamente sia un aumento dei trasferimenti, sia una diminuzione del rapporto tra attivi e inattivi, con conseguente minore apporto di contribuzioni sociali;

2) dai processi di ristrutturazione industriale, causati dalle innovazioni tecnologiche e dalle tendenze in atto nella divisione internazionale del lavoro, con conseguenti difficoltà occupazionali di cui la formazione di esuberi è un aspetto rilevante; i costi per il mantenimento, almeno temporaneo, del reddito di coloro che risultano in eccesso gravano ovviamente in misura prevalente sulle risorse pubbliche.

6.2.7 Protezione sociale e consumi collettivi.

Trattando di servizi non si può restringere il quadro soltanto a quelli tipici della protezione sociale: infatti i cittadini (attivi o inattivi che essi siano) sono effettivi o potenziali utenti di una gamma molto vasta di prestazioni che vanno generalmente sotto la rubrica di «consumi collettivi» (difesa, sicurezza interna, istruzione, giustizia, protezione civile, cura dei beni ambientali e culturali, viabilità ecc.) oppure che sono prodotte da imprese e istituzioni di proprietà pubblica totale o parziale. Molti hanno la natura di beni pubblici puri, e tutti concorrono alla formazione di condizioni civili di vita. Basterà citare gli interventi

[145] «Popolazione soggetto» e «popolazione oggetto» sono termini presi a prestito da Gallino, al quale rimando per approfondimenti (Gallino 1994).

per il miglioramento ambientale, per la protezione civile, per la prevenzione e la profilassi delle malattie, e anche quelli che contribuiscono a creare un clima di certezza del diritto, di non discriminazione, di uguaglianza di opportunità.

Questi interventi richiedono, da un lato, programmi e comportamenti coerenti con gli obiettivi da conseguire, ma anche disponibilità di risorse per le infrastrutture di base, per le strutture operative e per una gestione corrente che, se non altro, mantenga nel tempo integra una capacità di azione adeguata ai bisogni. Risorse che, pur in una prospettiva di crescente partecipazione di capitali privati, devono essere per gran parte fornite dalle finanze pubbliche[146].

Non v'è dubbio che, in modo particolare nell'ultimo decennio, per l'accentuazione dei comportamenti e atteggiamenti di cui s'è detto nei paragrafi precedenti, a queste destinazioni della spesa pubblica non sia stata riservata l'attenzione dovuta. La pressoché esclusiva preoccupazione per il finanziamento della protezione sociale ha fatto passare in secondo piano le altre voci della spesa pubblica e la funzionalità di strutture teoricamente deputate a svolgere compiti essenziali, tanto per il benessere individuale quanto per la coesione sociale. Della loro efficacia ed efficienza pochi si sono preoccupati e molte istituzioni sono sopravvissute per inerzia, salvo a trovarsi regolarmente impreparate nei momenti di bisogno (apparato militare, protezione civile, formazione professionale, amministrazione finanziaria ecc.).

È ragionevole ipotizzare che una società non possa a lungo andare evitare il degrado (economico, sociale e politico) senza provvedere in modo soddisfacente all'insieme delle funzioni collettive. Mi pare perciò inevitabile e urgente un processo di ripensamento generale sui compiti dello stato e sui modi di amministrarlo. Non c'è soltanto, come molti tendono a credere, un problema di riequilibrio del rapporto stato-mercato o di regole deontologiche che evitino gli eccessi di illegalità e che introducano maggiori dosi di responsabilità ed efficienza.

Ci sono difficili problemi di scelta nella destinazione della spesa pubblica nel suo complesso. Bisogna riconsiderare il concetto di benessere e le percezioni che di esso si hanno, a seconda dei punti di osservazione (ambienti geografici, strati sociali, stagioni della vita). La domanda di diritti sociali potrebbe risultare alquanto diversa da quella del passato. Se le attuali difficoltà del mercato del lavoro non giustificano affatto una riduzione della spesa per le «reti protettive», non e improbabile che per altre destinazioni si profilino priorità nuove. Mi limito in questa sede a porre il problema, consapevole che la sua soluzione, nelle ben note condizioni della finanza pubblica italiana, è un compito che, per quanto arduo, non si può eludere.

[146] Ad esempio, la telemedicina potrebbe ridurre i costi dell'assistenza, pur aumentandone l'efficacia, come dimostrano alcuni progetti-pilota, ma richiede però investimenti collettivi (pubblici e privati) per le strutture e per la formazione.

6.3 Conseguenze della globalizzazione sulle istituzioni

Capitolo in Bartocci E. (a cura di). *Il welfare del disincanto*, Donzelli, Rom, 1998

6.3.1 Significato della globalizzazione

Con questo intervento mi propongo di richiamare l'attenzione sulle principali conseguenze del processo di globalizzazione, specie per quanto riguarda le linee generali delle politiche economiche e sociali dei paesi europei. Intendo, anzitutto, porre l'accento sulla natura composita del processo che è tuttora in pieno svolgimento e sembra avere carattere di irreversibilità. In realtà, con il termine generico di «globalizzazione», si usa «designare un ampio ventaglio di processi diversi», quali, per citare solo i principali, l'internazionalizzazione dei mercati dei beni, dei servizi e, da ultimo, dei flussi finanziari; la crescita quantitativa e la diversificazione delle imprese multinazionali, di cui un numero crescente proviene anche dai paesi emergenti (Cina compresa), l'accelerazione degli investimenti diretti all'estero, delle acquisizioni, delle *joint ventures*, delle alleanze strategiche, e via dicendo (Dore 1996; Barbero 1996). Tra questi cambiamenti, infine, va ricordata l'accresciuta importanza delle istituzioni politiche transnazionali, l'ultima delle quali è l'Organizzazione mondiale del commercio; un'organizzazione che sembra destinata ad assumere e mantenere un ruolo importante per la regolazione degli scambi, di beni e di servizi, ed il monitoraggio degli accordi commerciali[147].

In secondo luogo, la globalizzazione comporta un forte incremento delle interdipendenze poiché ciò che accade (o viene deciso o fatto) in un paese ha conseguenze significative su cittadini, paesi, comunità anche molto lontane. Le attività interazionali di imprese sono diventate cosi integrate che la prosperità di un'impresa è inestricabilmente congiunta con quella delle sue attività di produzione e commercio all'estero. E il benessere di un paese viene sempre più a dipendere da quello dei paesi con i quali i propri cittadini intrattengono rapporti di affari (Dunning 1995). La proiezione internazionale delle imprese, e non solo di quelle che a buona ragione possono dirsi multinazionali, non è certo un fenomeno di oggi. Sono cambiati però, e cambieranno ancora, i motivi della internazionalizzazione ed anche i modi di realizzarla. Se in un primo tempo si guardava all'estero principalmente per acquisire materie prime e per ampliare la vendita di prodotti nazionali ormai maturi e, poi, per ridurre i costi di produzione di beni da reimportare, la tendenza odierna, a seconda dei paesi di provenienza e dei settori merceologici, sembra piuttosto orientata a servire i nuovi grandi mercati in espansione, adattando prodotti e servizi alle condizioni di quei mercati,

[147] Sono sempre più numerosi i paesi che aderiscono all'OMC e altri, come la stessa Cina, aspirano ad esservi ammessi.

oppure ad acquisire tecnologie e know-how per realizzare vantaggi competitivi rispetto alle imprese concorrenti. Ciò è stimolato e reso possibile dall'esplosione demografica che si è verificata in quelle parti del mondo un tempo definite genericamente Terzo Mondo e che oggi si presentano con caratteri molto più differenziati per la diversità dei tassi di sviluppo, delle politiche economico-sociali adottate e dei progressi già realizzati e potenziali[148].

E mia convinzione che ci sia una diffusa tendenza a trascurare la variabile demografica e a privilegiare le variabili economiche, quando si discute di globalizzazione. A me pare invece che la globalizzazione trovi una sostanziale forza propulsiva, destinata quasi sicuramente a crescere, proprio nella stessa dinamica della popolazione e delle forze lavoro. Nella gran parte del vecchio Terzo Mondo la transizione demografica è tutt'altro che conclusa, perché la differenza tra tassi di natalità e di mortalità, pur riducendosi, resta ancora elevata e prelude quindi ad un'ulteriore crescita della popolazione. La popolazione europea, al contrario, è destinata a diventare una frazione sempre più piccola della popolazione mondiale. Ma forse sono proprio gli aspetti qualitativi a caratterizzare la differenza delle due situazioni. Se l'Europa deve fare i conti con una popolazione invecchiata, i paesi che hanno avuto tassi di crescita demografica elevati e che conserveranno tassi positivi ancora per molti anni, devono fare i conti invece con una forte percentuale di giovani: spesso le classi di età inferiori ai venti anni superano il 50%[149]. Questi giovani sono sicuramente una risorsa ma anche una massa enorme alla quale bisogna fornire occasioni di lavoro. Si tratta spesso di giovani che hanno conseguito livelli soddisfacenti di istruzione, tali in ogni caso da porli nelle condizioni, ove si diano investimenti e trasferimenti di tecnologia, di svolgere lavori che un tempo erano prerogativa esclusiva dei soli lavoratori occidentali (e giapponesi). E, dunque, di molto cresciuto, e quasi sicuramente aumenterà ancora, il numero di lavoratori e lavoratrici in grado di svolgere mansioni simili indipendentemente dai continenti e paesi di residenza (World Bank 1995).

Questa omologazione, che possiamo giustamente considerare come una fondamentale mutazione strutturale del nostro tempo, accentua la competizione tra paesi e tra imprese e, a motivo della diversità nella situazione demografica, nei livelli complessivi di sviluppo, nei salari e nel costo della vita, costituisce la premessa di una nuova divisione internazionale del lavoro. Il vantaggio comparato di un paese rispetto ad un altro non è più soltanto legato essenzialmente ai minori costi di produzione per abbondanza di forze lavoro, per la ricchezza di risorse

[148] La gran parte del sottosviluppo resta per ora concentrata nell'Africa sub sahariana.

[149] Anche la Cina, che da diversi anni ha introdotto una ferrea limitazione delle nascite, è destinata ad avere una popolazione molto più vecchia di quella attuale. Ma per alcuni decenni ancora avrà una popolazione composta in larga misura dalle classi centrali di età per effetto degli alti tassi di natalità del passato e cioè fino alla fine degli anni sessanta.

naturali, per la superiore abilità acquisita con l'esperienza, come aveva teorizzato Ricardo. Esso può essere programmato e costruito consapevolmente grazie all'uso sapiente di politiche e strumenti - ad esempio, nella formazione, nella ricerca, nella tecnologia, nell'organizzazione. Le imprese, tra l'altro, devono imparare ad operare in un contesto competitivo instabile perché le regole del gioco cambiano continuamente. I vantaggi competitivi acquisiti sono molto meno duraturi di un tempo e la loro riproduzione richiede un continuo monitoraggio e adattamento delle strategie, a livello micro e macro-economico.

Se la globalizzazione offre opportunità ai paesi «nuovi», essa crea nel contempo anche problemi ai paesi «vecchi». Un mercato concorrenziale (non necessariamente quello idealtipico della concorrenza perfetta dove, per definizione, gli aggiustamenti a variazioni di domanda e di offerta sono istantanei e assenti i rapporti sociali) non è certo un mercato senza vittime. Di alcuni dei problemi che riguardano i paesi di vecchia industrializzazione dirò qualcosa più avanti. Qui vorrei intanto evidenziare come, a causa della forte interdipendenza di cui parlavo all'inizio, una delle conseguenze della globalizzazione stia nel condizionamento che essa esercita sull'autonomia dei singoli paesi nella formulazione nazionale di politiche economiche e sociali. Diminuisce, in altre parole, la loro capacità di incidere sul tessuto economico e sociale. La stessa Unione Europea, pur con la sua considerevole disponibilità di risorse, non può non tenere conto di ciò che succede nel resto del mondo, dai blocchi nord-americano e latino-americano, a quelli del Sud-Est asiatico e agli altri paesi di grande peso demografico che sono destinati ad assumere una maggiore visibilità sulla scena degli scambi internazionali. Le limitazioni alla sovranità nazionale, tradizionalmente intesa, sembrano perciò destinate ad allargarsi, spostandosi oltre quei livelli che i paesi volontariamente accettano rinunciando ad una parte della loro competenze, per delegarle ad organismi superiori, quando sottoscrivono accordi e trattati[150]. Con specifico riferimento alla situazione europea, si potrebbe pensare che il livello di integrazione al quale è arrivata l'Unione Europea ponga questo consesso di nazioni in condizioni di meglio affrontare le conseguenze della globalizzazione. C'è più di un motivo per ritenere che in pratica le cose non vadano proprio in questa direzione. Cercherò pertanto di chiarire i termini generali delle difficoltà incontrate confrontando tra di loro alcuni scenari.

6.3.2 L'Europa e la globalizzazione.

Che cosa significa la globalizzazione per l'Europa? Per cominciare, e restando su un piano di grande semplificazione, vorrei proporre all'attenzione due scenari

[150] Tra i blocchi regionali attualmente attivi, l'esempio più importante e più avanzato, sotto il profilo delle istituzioni comuni e del livello di integrazione economica, è dato, com'è noto, dall'Unione Europea.

estremi, entrambi possibili anche se non ugualmente probabili. Anzi, non è improbabile che ciò accadrà in concreto finisca per essere un compromesso mobile, e perciò instabile, tra questi due.

Il primo scenario vede un consesso di nazioni, già integrate tra loro per diverse funzioni, che abbandonano coscientemente un'altra parte della loro sovranità per porsi nelle condizioni, operando congiuntamente, di ritagliarsi un nuovo ruolo nel cosiddetto villaggio globale. Un consesso di nazioni che, constatando che la propria capacità di direzione nazionale diventa sempre più debole, cercano di riprodurre di comune accordo, a livello più alto e auspicabilmente più forte, un nuovo centro di direzione e di coordinamento. Questo mi sembra essere, tutto sommato e al di là delle scadenze prossime e dell'osservanza dei parametri di Maastricht, il significato - e l'urgenza - dell'Unione economica e monetaria. Solo un insieme di paesi tra loro economicamente integrati con politiche comuni commerciali, monetarie e di incentivazione alla ricerca, formazione, innovazione, può adattare, con un sufficiente grado di tempestività ed efficacia, le proprie strutture produttive e le proprie istituzioni alla sfida della globalizzazione. Per fare che cosa e con quali prospettive? Riassumendo e semplificando, gli obiettivi principali potrebbero essere i seguenti:

a) mettere le proprie imprese in grado di competere con le imprese di altri blocchi geo-economici (Usa, Giappone e dintorni, grandi nazioni emergenti dell'Asia e dell'America Latina). Competere in questo scenario significa mantenere e sviluppare quote di mercato al proprio interno e al di fuori, grazie a superiori forme di organizzazione e di tecnologia, alla qualità dei prodotti e dei servizi; prodotti per i quali anche nei paesi emergenti sta crescendo la domanda solvibile, via via che salgono i redditi pro-capite e la capacità di acquisto;

b) concorrere con l'allargamento degli scambi, con investimenti diretti all'estero e con il trasferimento di tecnologie e know-how alla valorizzazione delle grandi risorse demografiche e culturali dei paesi con popolazioni «giovani»;

c) concorrere alla creazione di moderne infrastrutture in nazioni, regioni, metropoli che devono rimediare alle molte carenze e strozzature che l'esplosione della popolazione, la crescita economica tumultuosa, e gli incontrollati processi di urbanizzazione (la formazione delle megalopoli) hanno prodotto.

Il secondo scenario vede un'Europa che approfondisce le modalità e le finalità dell'Unione economica e monetaria, ma per chiudersi in se stessa, per vivere del proprio grande mercato di cui in ogni caso dispone e tutt'al più privilegiare i rapporti con l'Est europeo, la Russia e i paesi della sponda sud del Mediterraneo. Un'Europa che cerca di conservare il massimo di ciò che è stato realizzato nel passato, sapendo di dover lasciare cadere qualche pezzo di tanto in tanto, ma anche nella speranza di attraversare, per questa via e senza troppi danni (in termini di tassi di disoccupazione, tenore di vita, garanzie ecc.), una lunga transizione. Vorrebbe dire, in sostanza, fare affidamento sulla «teoria della convergenza»,

secondo la quale lo sviluppo rapido e il pieno coinvolgimento nel commercio internazionale di un numero crescente di paesi metterebbe in moto un processo di allineamento di prezzi e salari - in gergo uguaglianza nella remunerazione dei fattori - che a lungo andare tenderebbe ad annullare il vantaggio competitivo dovuto attualmente ad un costo del lavoro molto più basso di quello europeo. Inoltre i paesi che oggi viaggiano veloci, si ritroverebbero con i problemi della «maturità» e con un inevitabile rallentamento della crescita economica, analogamente a quanto è successo, appunto, in Europa e particolarmente in Italia dopo gli anni del «miracolo economico», grosso modo a partire dalla metà degli anni sessanta[151].

6.3.3 Gli effetti sul mondo del lavoro.

A questo punto, per porre i due scenari ora esaminati in una prospettiva di più lungo periodo e per cautelare contro l'erronea conclusione che tutti i problemi per l'Europa siano nati con la «globalizzazione», mi pare opportuno far riferimento anche ad un interessante esercizio di esplorazione delle opzioni in tema di lavoro e di strategie industriali ed organizzative, compiuto nell'ambito del Programma FAST (Forecasting and Assessment in Science and Technology) nel 1987 per iniziativa della Commissione delle Comunità Europee. Lo studio, probabilmente ispirato anche dalla crisi degli anni Ottanta, si basa su un'attenta analisi dei megatrends già allora avvertibili (fine del fordismo ed emergenza di nuove forme di organizzazione industriale, crisi del modello generalizzato di lavoro dipendente a tempo pieno, invecchiamento della popolazione, calante consenso intorno al welfare state tradizionale ecc.) e dei cambiamenti strutturali in corso a livello mondiale. Per quanto riguarda la trasformazione del lavoro e dell'occupazione, vengono offerti cinque diversi scenari intesi come stati finali di processi risultanti da decisioni politiche e da comportamenti adottati dagli attori in gioco. Di seguito presento in forma estremamente schematica i cinque scenari.

S1. Lavoro incerto (adattamento in un mondo instabile): gli attori sono incapaci di trovare un accordo su nuove regole e soluzioni e nessuno è forte abbastanza da imporre una scelta decisiva in una direzione. Solo adattamenti parziali quando il corso degli eventi li rende inevitabili.

S2. Libera scelta del lavoro: reddito assicurato (basic income) per tutti. Una rottura rispetto alla tradizione (ossia del principio che lavoro significa lavoro pagato e che il reddito deriva principalmente dal lavoro).

S3. Lavoro per tutti. Un equilibrio contrattato (work-sharing). Le scelte sono fatte dai partner sociali

[151] È il caso di ricordare, però, che i tassi annui di crescita del reddito realizzati dai paesi del Sud-Est asiatico hanno, per così dire, oscurato per grandezza quelli pur brillanti dell'Italia del «miracolo».

S4. Lavoro per i più adatti. Il trionfo dell'economia competitiva.

S5. Lavoro rigido. Ricostruzione dello stato sociale. Le vecchie regole degli anni cinquanta e sessanta sono sostituite da una legislazione aggiornata. È la vittoria degli attori che credono in un'economia orientata con gestione della domanda; per statuto, una politica dei salari permanente; protezione dei lavoratori mediante regole.

Lo scenario S1, per essere fondamentalmente il prolungamento della situazione di partenza (1987), era considerato dagli autori dello studio come quello più realistico. Sulla base delle tendenze osservabili, gli scenari 4 e 5 venivano subito dopo nella scala delle possibilità; deboli apparivano invece le tendenze a favore degli scenari 2 e 3. Si deve riconoscere che, a distanza di quasi dieci anni, il dibattito ruota ancora intorno a queste opzioni base e, trasportato ai giorni nostri, lo scenario 1 sembra ancora quello prevalente sia pure con qualche iniezione di elementi propri degli altri scenari. È discutibile se le scelte finora compiute dagli attori in gioco siano o meno adeguate per far fronte alla sfida della globalizzazione. Realisticamente, si dovrebbe concludere che la consapevolezza dei problemi è diffusa ma che gli elementi di conservazione restano molto forti.

6.3.4 Di alcune questioni collegate.

Prima di chiudere vorrei riprendere brevemente in esame un paio di questioni che rientrano nel campo delle conseguenze della globalizzazione e che sono per molti versi collegate, alme-no per quanto riguarda l'Europa, agli scenari relativi alle prospettive del mercato del lavoro, dell'occupazione e della sicurezza sociale or ora citati.

La prima questione è quella che va sinteticamente sotto il nome di «*global labour standards*» e si potrebbe formulare nei termini seguenti. È concorrenza accettabile (leale) quella che deriva dall'esportazione verso i paesi di vecchia industrializzazione di prodotti provenienti dai paesi dove i salari unitari sono una piccola frazione del costo del lavoro sopportato dalle imprese occidentali, dove le prestazioni sociali e le condizioni di sicurezza sui luoghi di lavoro sono carenti o assenti, dove si fa largo ricorso a lavoro «minorile» (secondo gli standard occidentali), dove si ricorre anche a prestazioni di lavoro forzato di prigionieri politici o di altro genere? È bene distinguere, all'interno di questa domanda a più dimensioni, gli aspetti che hanno prevalentemente una valenza economica - e interessano sia le imprese che i lavoratori delle medesime - da quelli (gli ultimi due) che sono dettati soprattutto da motivazioni etiche (rispetto dei diritti umani), tanto che di questi se ne fanno carico come gruppi di pressione, ad esempio negli Stati Uniti per condizionare la politica estera e commerciale del governo, organizzazioni umanitarie e associazioni di consumatori. Per i primi invece è più che lecito il sospetto che camuffati da scopi altruistici trovino in realtà espressione

intenti protezionistici, mediante l'espediente delle cosiddette barriere non tariffarie alle quali si ricorre quando, avendo sottoscritto accordi di liberalizzazione del commercio, non è più possibile «difendersi» mediante tariffe doganali o restrizioni all'importazione senza denunciare apertamente l'accordo stesso.

La seconda questione è una diretta conseguenza dell'esplosione demografica, che data dalla fine dell'ultimo conflitto mondiale, e riguarda i problemi delle migrazioni internazionali, in particolare la pressione esercitata alle frontiere dei paesi più sviluppati dalle forze lavoro provenienti dai paesi con popolazioni giovani e scarsità di occasioni di lavoro in loco; una pressione che, a parità di altre condizioni, sembra destinata a crescere ancora. Dati i livelli di disoccupazione nella maggior parte dei paesi europei, il fenomeno immigrazione, anche se ci sono voci in contrario, è visto in generale come un fattore potenzialmente capace di aggravare la situazione del mercato del lavoro e di minare l'ordine sociale. Nasce perciò il dilemma, se in alternativa all'emigrazione non sarebbe meglio, anche nell'interesse degli stessi paesi destinatari delle correnti migratorie, fornire l'aiuto necessario (con investimenti ed altre forme di cooperazione) perché tali forze lavoro possano essere utilmente occupate nei paesi d'origine. Il dilemma ora proposto, com'è ovvio, non è nuovo, ma c'è da domandarsi se esso sia posto correttamente, ossia se esso sia sufficiente di per sé a delineare un campo di scelte, nel senso dell'una o dell'altra alternativa o di una qualche combinazione di entrambe; scelte che siano non solo possibili ma anche capaci di avviare a soluzione il problema. Sulla opportunità e possibilità di una combinazione tra sviluppo locale ed emigrazione penso che molti concordino, ma è lecito dubitare della sufficienza di questa, forse inevitabile scelta, tale e tanto grande è ormai la sproporzione tra il volume di forze lavoro disponibili e la velocità con cui possono essere approntati posti di lavoro, vuoi nei paesi di accoglienza - dove la creazione di nuovi posti a mala pena compensa, per ora almeno, la distruzione di occupazione - vuoi nei paesi di provenienza.

Non ci sono, credo, ricette pronte ed io non ho altro da offrire se non il suggerimento e l'auspicio che di queste diverse componenti e interazioni della globalizzazione si discuta in modo aperto, anche per meglio cogliere, e possibilmente governare, le contraddizioni che stiamo vivendo.

6.4 Verde urbano e verde rurale

Verde urbano e verde rurale, in "Forum" (Mensile dell'Associazione nazionale assessorati comunali e provinciali alle politiche sociali), 1996, numero 2

Dobbiamo partire dalla constatazione che il mercato, per sua natura, non è in grado di soddisfare, se non in condizioni del tutto particolari e, quindi,

eccezionali, la domanda dei servizi del «verde», in quanto tali servizi hanno le tipiche caratteristiche del bene pubblico; pertanto, l'organizzazione della sua offerta si configura come una responsabilità specifica di soggetti pubblici. Ma anche un largo consenso su questo principio, non è, però, ancora una condizione sufficiente per affrontare correttamente e per risolvere una serie di problemi concreti, quali i modi di produzione e di conservazione degli spazi verdi, l'organizzazione dei servizi che da essi possono e debbono derivare e la definizione delle modalità della loro fruizione da parte di utenti spesso molto differenziati quanto a motivazioni, bisogni e comportamenti. A riprova, valga, per tutte, la deludente esperienza di Roma, i cui organi di governo negli ultimi cinquant'anni, non sono stati capaci di produrre nuovi spazi verdi degni di questo nome, pur in presenza di una forte crescita demografica e di una eccezionale espansione (legale e abusiva) dell'area urbana e metropolitana. Evidentemente non è solo questione di carenze strutturali e di assenza di una impostazione programmatica di lungo periodo: ha pesato soprattutto la loro «incapacità» di ricondurre ansie ed egoismi individualistici nell'ambito di un ben definito, anche se limitato, concetto di interesse collettivo. E se sono stati recuperati all'uso (o sarebbe meglio dire abuso?) pubblico antichi parchi di proprietà privata, non si è potuto (o voluto) di-fendere, tanto per fare un esempio, l'area destinata al progettato parco dell'Appia antica dall'intrusione della speculazione. Né molto di buono si può dire circa la conservazione e la gestione di questi beni ambientali e dei monumenti e degli immobili in essi presenti, il cui stato, tutt'altro che soddisfacente, è sotto agli occhi di tutti. Per evitare le secche del passato, sembra, dunque necessario andare oltre la semplice denuncia, le rivendicazioni astratte e la riproposizione di vecchie formule, per ripensare, invece, anche attraverso sperimentazioni istituzionali ed organizzative, sia la funzione sociale del «verde», sia i modi per ampliare la gamma dei servizi producibili e per accrescere l'efficacia degli interventi.

Mi sembra opportuno premettere alcune riflessioni di ordine generale, nella convinzione che per affrontare correttamente il problema del verde urbano sia opportuno tenere presente, sia pure per grandi linee, quello che io chiamo, per brevità, il tema complessivo del «verde» che ha appunto due facce: il verde cittadino e il verde rurale, dove l'aggettivo «rurale» deve essere inteso in senso emblematico e cioè comprensivo di una varietà di situazioni. Richiamo il tema del verde rurale, non solo perché esso è stato rilanciato in questi ultimi anni da una serie di nuove esigenze e circostanze - in breve, preoccupazioni ambientalistiche, da un lato, e bisogni di ristrutturazione del mondo agricolo, dall'altro - di cui dirò qualcosa tra poco, ma anche perché ritengo che tra questi due tipi di verde, o meglio tra i servizi attesi da queste risorse, esistano molte affinità e possibili benefiche interazioni.

Mi limiterò, peraltro, a richiamare qui le questioni che, a mio parere, non sono ancora state sufficientemente elaborate, pur essendo importanti da un punto di vista programmatico e gestionale, anche perché interessano vari livelli di governo locale, i relativi apparati amministrativi, i rapporti di questi con le attività economiche e con gli interessi organizzati (varie forme di associazionismo).

Un primo punto riguarda lo stato delle conoscenze circa le motivazioni che alimentano la domanda di «verde» e le dimensioni quali-quantitative di questa domanda. Una tesi largamente accettata, e da me condivisa, è che esista una domanda in espansione sia del verde pubblico che del verde rurale tout court e che le motivazioni si possano far risalire, in linea di massima, ad aspirazioni largamente diffuse di migliore qualità della vita ed, in definitiva, a bisogni, palesi o latenti, di riequilibrio psicofisico. Ma convinzioni di questo tipo sono fondate più su indizi e osservazioni sporadiche che su ricerche sistematiche, che, specie da noi, sono ancora troppo rare. Ad esempio, ci dobbiamo spesso accontentare di semplici resoconti, più o meno sistematici e dettagliati, del numero di visitatori di alcuni parchi, laddove questi sono attrezzati per questo tipo di verifica, anche come strumento per una più efficace gestione. Un indicatore, indiretto, dell'allargamento di questo tipo di domanda sta nel fatto che, in sede scientifica, sono stati sviluppati svariati metodi per la stima della domanda di «verde», per la valutazione costi/benefici, per l'analisi dell'impatto ambientale di progetti in questo campo. Ma l'aspetto più interessante che emerge dagli studi empirici noti, per la verità riferiti più ad altri paesi europei che al nostro, e che può senza forzature essere esteso alla domanda di verde in generale, è la conferma che la spesa sostenuta dagli interessati per alcune attività ricreativo-sportive (come, ad esempio, pesca, sport su acqua e su neve, campeggi, escursioni), sia ormai relativamente rigida rispetto al reddito. In altre parole, non si tratta più di aspirazioni o bisogni sentiti, ma non realizzati, ma di vere e proprie necessità. Se questo è vero, come ritengo, anche per il nostro paese, allora, dobbiamo attenderci in futuro una forte richiesta di questi servizi ed una continua pressione sul privato e sul pubblico per iniziative atte a rispondere a queste aspettative. Ciò deve essere interpretato, da parte dei governi regionali e locali, come un segnale forte della necessità di un rinnovato impegno in questa direzione, anche attraverso un più sistematico lavoro di ricognizione e di analisi dei caratteri dell'offerta e della domanda di servizi.

Per quanto riguarda le prospettive future e le iniziative da promuovere a tal fine, vorrei proporre all'attenzione due aspetti del problema. In primo luogo, mi preme di evidenziare le ragioni che rendono possibile e necessario mettere mano oggi a nuove iniziative per soddisfare questa domanda di verde. In secondo luogo, desidero sottolineare le condizioni, istituzionali ed organizzative, che devono essere realizzate od assecondate perché queste iniziative abbiano successo e si traducano, da un lato, in beneficio materiale, culturale e psichico per i fruitori e,

dall'altro, in occasioni di rilancio economico delle aree rurali, in particolare attraverso la moltiplicazione ed il rafforzamento delle iniziative, delle imprese e degli operatori impegnati nella produzione di questi servizi.

Sul primo punto dirò subito che gli spazi per la organizzazione o riorganizzazione delle risorse naturali ed agricole verso la produzione di servizi di verde (paesaggistici, ricreativi, protezione ambientale, ricostruzione di ambienti degradati dalla produzione intensiva e dalla specializzazione mono-culturale) sono destinati a crescere sensibilmente. Le ragioni di questa inversione di tendenza sono essenzialmente:

1) la acquisita consapevolezza, sancita ormai anche da accordi internazionali, che una parte dei terreni destinati in passato alla produzione di beni agricoli alimentari è diventata eccedente rispetto ai bisogni attuali e presumibilmente futuri delle popolazioni europee; l'utilizzazione delle terre agricole va quindi indirizzata verso prodotti non alimentari (ad esempio materie prime per uso industriale o energetico) e verso la produzione di servizi di tipo ambientale, paesaggistico, ricreativo;

2) la acquisita consapevolezza che la politica agricola deve essere affiancata o, laddove le attività agricole appaiono senza futuro, essere sostituita da una politica di sviluppo rurale specie nelle zone sacrificate dal tipo di sviluppo finora perseguito. L'adozione convinta di una politica di sviluppo rurale comporta un ri-orientamento degli investimenti pubblici e privati ed una redistribuzione di risorse finanziarie come aiuto al reddito e/o come remunerazione dei servizi pubblici resi in concomitanza o in sostituzione di attività agricole tradizionali. In sostanza, si riconosce la necessità di spendere meno per produrre beni senza sbocchi remunerativi per la società e spendere di più per un uso del territorio indirizzato a soddisfare altri bisogni. In tal senso si muovono del resto, seppure ancora in modo frammentario ed a volte contraddittorio, la nuova politica agraria comunitaria e la politica per la valorizzazione delle aree rurali.

Un cambiamento così radicale degli obiettivi, e qui vengo al secondo punto, e dei modi diversi per realizzarli, non può avvenire da un giorno all'altro, né senza sostanziali cambiamenti di valori, di comportamenti e di funzionamento delle istituzioni e degli organi di governo locale. Se non altro perché anche i luoghi naturali più belli, i monumenti o aree archeologiche più prestigiose, gli insediamenti antichi più ricchi di storia, le ville, gli alberi secolari, le foreste, i laghi, i corsi d'acqua, in una parola tutti i luoghi che, per motivi diversi, ci attraggono, solo in apparenza sono per le generazioni presenti e future dei beni senza costo, come se ci fossero stati trasferiti dalle generazioni passate o donati dalla natura, senza tasse di successione ed altri oneri. Al contrario, questi beni diventa-no risorse economiche effettive soltanto quando siano parte di un sistema organizzativo che provveda alla loro conservazione, se necessario alla loro

riproduzione, e soprattutto se sono gestiti in funzione dell'interesse collettivo e cioè di una loro fruizione allargata.

Un ostacolo di non poco conto sta nelle abitudini radicate di produttori e di amministratori. Troppo a lungo, ad esempio, i produttori agricoli, a dispetto della ampia capsula protettiva pubblica in cui hanno operato, hanno percepito come loro esclusiva funzione quella di produrre beni materiali, rifiutando come disdicevole il ruolo di guardiani o giardinieri della natura. La prima rottura di questa mentalità o ideologia, condivisa peraltro anche dalle loro organizzazioni professionali e spesso dagli stessi istituti di istruzione, è avvenuta con l'innovazione dell'agro-turismo e con l'istituzione di nuovi parchi e aree protette. Tutte le espressioni di fondamentalismo agricolo, tuttora molto diffuso, sono ovviamente incompatibili con una cultura di uso del territorio che sia volto a soddisfare i bisogni della società nel suo complesso. L'obiettivo non deve essere tanto quello di sostituire una cultura con un'altra quanto piuttosto quello di farle convivere, dando maggiore spazio alle espressioni (attività, istituzioni, norme, atteggiamenti) che sono realmente innovative rispetto alla tradizione.

Bisogna trovare nuove procedure per mobilitare risorse (di capitale e umane), per allargare la partecipazione convinta dei soggetti interessati, per promuovere nuove attività ed imprese, per assecondare forme di cooperazione tra imprese private ed istituzioni pubbliche, con l'intento di valorizzare tutte le risorse culturali e naturali di ogni territorio, anche mediante l'utilizzazione tempestiva ed intelligente della varietà di forme di aiuto pubblico, nazionali e comunitarie. La scarsa efficienza, salvo rarissime eccezioni, dimostrata finora dalle istituzioni regionali, in tema di agricoltura e di iniziative di sviluppo non incoraggia certo l'ottimismo; le istituzioni pubbliche non hanno ovunque lo stesso grado di legittimazione: le risorse pubbliche, comunitarie e nazionali, sono state spesso usate esclusivamente in funzione di redistribuzione finalizzate alla acquisizione e conservazione del consenso; in alcune regioni od aree le condizioni di sicurezza personale non sono certo le più adatte ad una cultura di produzione di servizi destinati ad un vasto pubblico di fruitori di diversa origine geografica e mentalità. E, tuttavia, il processo di rinnovamento passa necessariamente attraverso il superamento di queste esperienze negative.

Ho introdotto il tema dell'innovazione istituzionale e dei cambiamenti culturali come condizioni necessarie ai fini di una ristrutturazione dell'uso del suolo con accresciute finalità paesaggistico-ricreative e di protezione ambientale, perché credo che, *mutatis mutandis* ed entro i limiti da verificare caso per caso, gli stessi concetti siano applicabili anche alla organizzazione e gestione del verde cittadino. Ritengo, ad esempio, che il concetto di impresa possa essere proficuamente applicato anche alla gestione di giardini e parchi; il concetto di impresa è utile, non perché parchi e giardini debbano avere fini di lucro ma perché hanno bisogno di una organizzazione con capacità decisionali ed esecutive, oltre che di controllo.

Non possono e non devono avere fini di lucro, ma se riescono a procurarsi risorse (finanziarie o di altro tipo) per coprire una parte dei costi o addirittura per autofinanziarsi, tanto meglio. Come per qualsivoglia impresa, i principi organizzativi cui richiamarsi dipendono in larga misura dalla dimensione, dalle caratteristiche specifiche dei beni da organizzare e gestire, dal contesto in cui sono inseriti, dal tipo di funzioni assegnate o autonomamente elaborate, dalle relazioni con i vari tipi di fruitori. Ma il criterio principe deve essere, credo, quello del decentramento decisionale e gestionale con attribuzione di responsabilità e, entro certi limiti, di bilancio, ferma restando la funzione di indirizzo generale e finanziaria esercitata dagli enti territoriali. Quello che prospetto è dunque uno scenario di parchi e giardini cittadini autonomi, ma che possono consorziarsi allo scopo di acquisire economie di scala nel procurarsi beni e servizi non producibili all'interno di ciascuna o rivolgersi a servizi centralizzati, pubblici e privati, per tutto ciò che può essere convenientemente prodotto solo da imprese specializzate e di dimensioni adeguate. E non è detto, infine, che coloro che vi lavorano per fornire un servizio pubblico debbano essere necessariamente tutti dipendenti pubblici. C'è spazio per accordi con privati e c'è spazio per il volontariato, per il ricorso a pensionati, per gestori e lavoratori a tempo parziale.

Riprendo il tema dei rapporti tra verde cittadino e verde rurale da un'altra angolazione, quella della natura delle rispettive funzioni e dei loro possibili rapporti in un'ottica di complementarità.

Il verde cittadino, in un ambiente deteriorato da vari tipi di inquinamento chimico ed acustico, risponde ad un bisogno di pulizia, di fresco, di ombra, di quiete, di spazi per attività ricreative, (footing, jogging, ginnastica, gioco) o semplici passeggiate distensive (non pochi ciclomotoristi romani, però, attraversano tranquillamente Villa Borghese, sotto gli occhi distratti dei poliziotti a cavallo, le cui mansioni forse andrebbero riconsiderate alla luce dei bisogni attuali di sorveglianza). Il verde cittadino potrebbe soddisfare, con una gestione più mirata, anche funzioni culturali, più di quanto non faccia attualmente, in collegamento con le scuole: ad esempio, per il riconoscimento e lo studio della flora e della fauna, se a quest'ultima fosse consentito di convivere pacificamente, come avviene altrove, nei parchi degni di questo nome.

Il verde rurale soddisfa, invece, bisogni distensivi, ricreativi, sportivi, escursioni, traversate, visite culturali che richiedono tempi di spostamento più lunghi e presuppongono quindi disponibilità di tempo maggiori, dal week end (brevi o lunghi), alle gite scolastiche mirate, a periodi di vacanza più o meno lunghi. La varietà dei luoghi per tipologia, ubicazione altimetrica, amenità, tipo di attrattive è tale da poter potenzialmente soddisfare una altrettanto grande varietà di utenti con diverse motivazioni, scopi, modi di fruire dei servizi.

Non esiste necessariamente coincidenza fra i fruitori dell'uno e dell'altro tipo di verde, ma è presumibile che chi cerca il verde cittadino sia anche più disponibile,

più interessato ai servizi del verde rurale e che chi apprezza ed impara ad apprezzare i servizi del verde cittadino, ha interesse a conoscere flora e fauna e ad avvicinarsi ad esse con rispetto e civiltà, sia anche colui (singolo o gruppo) che porta questi valori quando si rivolge al verde rurale (sia questo rappresentato da parchi, aree protette, da servizi agroturistici o semplicemente spazi aperti).

In sostanza se vogliamo migliorare (nel senso più lato) il nostro ambiente e nello stesso tempo, com'è legittimo, godere dei servizi che può offrire, non c'è altra strada che dedicarvi attenzione, impegno, risorse, capacità professionali, coinvolgendo il più possibile gli stessi fruitori in un grande processo di rinnovamento culturale e civile, con la consapevolezza che anche in questo modo si produce cultura.

6.5 Farming, Landscape, Culture: Fruition Forms and Tourism

Farming, Landscape, Culture: Fruition Forms and Tourism,in Nocifora E. (a cura di), Turismo mediterraneo, edizioni SEAM, Roma, 1993

6.5.1 Farming and the crisis of agricultural policy

I owe an explanation of why I have chosen for the title of my paper the triad «Farming, landscape, culture» and why the term tourism (meaning tourism in rural areas) comes last as if conditioned by the materialization of new forms of fruition of countryside services. The argument that I have tried to develop in the paper runs more or less as follows.

Too much emphasis has been placed until recently on land utilization for agricultural production regardless of the costs involved in terms of public outlays and of environmental damages. This process is now being reversed: less land will be needed for food production; rural preoccupations rather than agricultural ones have come to foreground; alternatives modes of land utilization are being sought; there is need for enlarging the volume and the quality of countryside services. For the latter services (for which landscape can be regarded as an emblem), there is an increasing demand because of environmental concerns, because of the desire for life quality improvements, and because personal income levels are high enough to make these new trends possible and increasingly important. If more countryside services are demanded and can be generated, then the problems of disadvantaged rural areas (i.e. the areas that suffer for lower income and lack of public services, and run the risk of further depopulation and desertification) can also be approached with new instruments and better chances of revival and fuller integration with the rest of society. The new forms of fruition of countryside services will greatly enlarge the opportunity for rural tourism (of which agro-tourism is an important component) and rural development. Cultural and

institutional innovations are an essential pre-requisite for bringing about the scenario I have just sketched, i.e. cultural changes that affect all parties concerned: the producers as well as the users of the services, the various levels of government, professional and cultural associations of various origin and scope.

Let me now briefly illustrate the main points of my argumentation. The starting point is that farming[152], as traditionally conceived, and the agricultural policies, which have governed and protected through high prices and guarantied outlets the agricultural sector since the end of WW II in all European countries, have long reached a critical point. This process can be labelled as the «crisis of traditional agricultural policy». It is well known that in the EC up to signing of the Single Act of 1985, the CAP was the only effective common policy and was looked upon as one the pillars of the European community cause. The unwanted consequences of this policy with time have strengthened the will to find remedies, which at first took the form of correction measures (i.e. budgetary discipline, co-responsibility, quotas, set-aside more recently, new instruments have been introduced and the extent of price support has been substantially reduced. Under the pressure of internal forces as well as of international events (the GATT negotiations), the reform of the CAP has rapidly gained speed. Similar steps have been taken in the EFTA countries, especially in Sweden. I think that at present one can really speak of a «new deal», a true departure from previous objectives and policies.

To understand the reason and motivation for the described changes, and why they were not introduced earlier it is good to remember that rural societies, the farmers sector in particular, has meanwhile undergone profound changes. Direct and indirect income transfers to agricultural producers and disadvantaged areas, overall have greatly contributed to reduce or even to reverse previous differences in living conditions between urban centre and the countryside[153]. The greatest impetus for policy change has probably come from the Single Act of 1985, which envisaged the establishment, as of January 1993, of a European unified market, based on the elimination of any residual internal barriers to movements of goods, capital, persons. A market, which is expected to bring about, through increased competition and along with a greater efficiency, also increased hardships for the

[152] I am using the term farming rather than agriculture because it better conveys the idea of individual who manage land and other resources to produce something, up to recently mainly food, now, and perhaps, more so in the future, in addition to material goods also services such as maintaining or improving a woodland, an hedge, a pond, a spring, a lawn or providing the proper habitat for animals, birds, plants, producing or reproducing a landscape, i.e., something worth looking at or of benefit to others, something useful and therefore eligible for remuneration, in addition to being a source of personal satisfaction.

[153] To be true, not all rural areas have made an equally good use of the capital and income transfers that through the CAP and other EC instruments (such as the so-called structural funds) as well as through national measures have been activated. From this viewpoint, the performances of the different regions of Italy are so uneven that at times the regions themselves seem to belong to different countries.

weaker sectors, branches of industries and regions. Hence, the risk of increasing internal disparities to the disadvantage of the rural areas which have already been penalized by past unequal developments.

It is from a preoccupation of this sort that an important EC document was originated in 1988. I am here referring to «The future of rural society», a communication of the Commission to Parliament and the Council, July 1988, which is the first step towards a Community approach to the problems of rural society. The document recognizes the limitations of sectorial policies, identifies the main problematic situations and corresponding strategies, and postulates the links with environment protection, energy matters, research, communications, information, education, and training. Recognizing the inevitability of direct income transfers to individual, families and areas in need because of lesser protection via the market, it also stresses the necessity of ensuring a productive and long lasting use of capital and income transfers, with the explicit aim of stirring up, with public support, development initiatives and innovations by the population concerned.

The EC document had two important implications for future action. The first main implication of the emerging policy was the recognition that the best, if not the only, way to avoid decline and to spur recovery is not necessarily only through direct transfer to help farmers to continue their traditional activities, but rather through the multiplication of income flows stemming from new economic and social activities, private and/or public, for the production of new goods and services facing an expanding demand by private consumers, communities, social groups, society at large. The second related implication is that no sectorial policy, of which the common agricultural policy in an outstanding example, no matter how much reformed and well reoriented, is alone sufficient to cope with the present and future problems of rural areas. The problem, in other words, cannot be tackled only or mainly with agricultural measures.

Thus, the «golden time» of the agricultural policy seems to have ended. To be clear, that does not mean that farming also must end. It rather means that farming is taking on new connotations, to which I am now turning.

6.5.2 New trends in land uses

Because of the technological innovations already introduced as well as of those soon to be available and in the face of a stagnant level of food consumption (measured in terms of farm products) by European families, it can be safely assumed that available agricultural land exceeds present and, largely, future needs. There is, therefore, scope, for diverting agricultural land to non-food uses, such as recreation, tourism, protection of ecosystems and/or to the production of raw materials for industrial uses. At the same time, one should take cognisance of

two other trends which point to the possibility and the rationality of land diversion programmes: (a) a growing demand, especially on the part of urban populations, for the services (commercial and non-commercial) potentially supplied by the «countryside» or, more generally, by the rural areas; (b) a deeper concern for the environmental effects of intensive form of agricultural production, in terms of healthy foods, water, wildlife, etc.

These trends jointly lead to a new definition of the role of agricultural activities, shifting the balance in favour of less intensive forms of agriculture and of various forms of «countryside management» (versus traditional farming). Production of agricultural commodities becomes but one of the possible objectives in the utilization of land (and of other natural) resources.It can be argued that as far as these demands gain in recognition and in magnitude, the market will be ready to provide the necessary supply of the required goods and services. I am convinced that private initiative and market forces are a necessary ingredient, but a question nonetheless remains, how far can the market go, and in what context of rules and regulations? It is good to remember that the countryside and the services derived from it share many of the features of a «public good» and that market forces, alone, have never proved very efficient at providing public goods. Therefore, I am also convinced that it would be more effective and practical to strive for a combination of market forces, which can no doubt do their part, public initiatives, and grass-root participation and control.

6.5.3 Higher demand for countryside services

The expanding demand for diversified land and countryside services is an important motivation for fresh policy approaches to land utilization. The emphasis, here, is on the demographic, economic and anthropological features of the populations of developed societies, especially those of Western Europe. Two main issues are worth mentioning. One concerns the expectations for food demand, domestically produced. The other addresses the role of the countryside in the overall welfare of populations which although enjoying high levels of material well-being, are threatened by overcrowding and pollution in the main metropolitan areas and richest regions, while at the same time, the least favoured areas risk further marginalization.

With regard to what I call the «food issue» I shall only call the attention to the likely possibility that any future growth in food expenditure will be fostered much more by quality improvement than by further increase in quantity consumed. One could even expect a decline in the per-capita food intakes for health reasons or «look» considerations. In addition, finally yet importantly, for reasons of international trade in a less protectionist world and in a perspective of gradual integration of Western and Eastern European countries as well as of improved

North/South relations, it is probable that at least part of the now domestically produced commodities will have to be imported from lower cost producers.

The conclusion is that domestic food production will require less land than is presently employed for that purpose. There is space enough for the production of non-food commodities (biomass, timber and wood products, fibres, etc.), especially of those which are not readily available in world markets and for the fostering of more countryside services. This leads to the second issue, i.e. the role of the countryside.

The justification for an increased role of countryside services in contemporary developed societies can be described as follows:

a) as a consequence of the complex forms of economic and social organization and of the high level of material well-being, these societies seem to put forward a variety of new needs which in order to be satisfied, among other conditions, require a fresh approach to the problems of land use;

b) increasingly, land resources and the countryside are becoming recognized as suppliers of space for recreation, leisure, sport and cultural activities; as the proper site for fauna and flora protection; as a place of enjoyment from landscape amenities and cultural goods. These habitats, amenities, cultural goods - it is worth remembering - are not provided free of charge by nature or by history; on the contrary they need to be organized, managed and, if necessary, reproduced.

To avoid any misunderstanding, it is not only a question of a still growing demand for second houses in the countryside or on sea and lake shores, but of a wider array of services which are less amenable to be satisfied by private initiatives via the market because they tend to fall, as already mentioned, in the category of «public goods». Nor is a question of inventing very new forms of fruition, because present reality already offers several on-going processes of the kind here advocated. As an example, I can mention that agro-tourism is already a vital concern in a number of regions and that in recent times the number of national and regional parks and of other forms of protected areas has been considerably enlarged. Also, in several countries and regions other forms of land use, such as footpaths, horse trails, bicycles courses, open spaces or parks closed to motor vehicles, have a long standing tradition: a growing demand of these facilities may, in due time, gain greater recognition everywhere. It is perhaps an oversimplification to denominate footpaths and the like as forms of land use, but the fact that they are often associated with other natural or man-made spatial attributes (forest and woodlands, rivers, canals, lakes, sceneries, large open spaces, in addition to landscape and cultural amenities) may justify their inclusion.

This list of land utilizations does not of course exhaust the range of possibilities, especially of some of those that might become the dominant ones in the future. They are recalled here mainly because they are suggestive of the need

for an extended diversification of «land services» and «landscape services» and of a multiplicity of fruition forms of these services by a growing number of urban and countryside dwellers. What is needed, then, is primarily an effort to devise for each circumstance the most appropriate set of institutions, organizational forms and management principles, which may enlarge the kind and volume of services and thus cater for a larger number of customers.

6.5.4 Cultural and institutional change

The shift of the emphasis from farming to a broader spectrum of countryside services is not an easy process especially so when this is to take place in the less developed rural areas. It implies, first, a widespread cultural change (in values, attitudes and behaviours) by the concerned communities, and furthermore the adaptation, adjustment, or innovation of the institutional network and of local government support.

Let me clarify the meaning of cultural change by selecting some specific issues with reference to the shifting balance between traditional farming and production of what I have called countryside services.

In the first place, farmers, generally, have considered themselves as producers of agricultural goods only; as such they had to take good care of land (and water) resources because of their scarcity and the consequent necessity to maintain or improve their productive capacity. Whatever additional Service (positive externality) they rendered through farming was simply a by-product, which, perhaps, added to their self-consideration or to some recognition from other social groups, but could not be considered as an outright alternative to their proper role of producers of material goods. The idea of being assigned, by public agencies (state or local) and with public funds, the task of gardening the countryside to the benefits of city dwellers or of society at large, for a long time, has been looked upon by farmers and representatives of the agricultural profession (including educational institutions) as a disdainful proposition. This sort of attitude, although weakened, is widespread even at present.

On the other hand, by stressing the societal demand for countryside services we are implicitly adopting another type of culture and operating in a conceptual framework which envisages production of agricultural commodities, of food in particular, as but one of the possible legitimate forms of land utilization. In this context land and natural resources must be put to uses which respond to the demands stemming from society as a whole, and which cover a wide range of services, from simple defence orientated projects (soil and water conservation), to landscape improvement, to natural parks, to preservation of species at risk, to recreational and sport activities. In this context, what matters is the well-being

(material and psychic) of the entire population - including people living in rural areas and, of course, farm families.

The first is an agricultural viewpoint (a sort of agricultural or rural fundamentalism); the other is rather a societal or holistic viewpoint. Given the on-going structural changes in society, the holistic ideology can be considered as an evolutionary form of the agricultural ideology: consequentially, the two outlooks, although in sharp contrast, are not necessarily mutually exclusive. In addition, their corresponding empirical forms (policies, institutions, production organizations, etc.) can well coexist. Probably, they shall have to coexist.

From a cultural viewpoint, the EC document on «the future of rural society» is open to one main criticism. It tackles the problem of rural society mainly, if not only, from the viewpoint of the needs of rural people. The reasoning seems to run as follows. There are rural areas whose development lags behind that of the prosperous areas (large towns, industrial concentrations), and which will be even more in danger under the impact of the new orientation of the CAP and the realization of the Single Market. It is, therefore, in the interest of the Community at large to avoid the appearance of further inequalities and desertification and to spur development initiatives where so far only marginalization and decline have occurred. A proposition of this kind will certainly collect a large consensus, but I think the case would be stronger if the scope of rural areas revival could incorporate what I consider one of the central problems of the future European society. As a first approximation, this problem could be phrased as follows: how to devise and set into motion a system of land use (in its broadest sense) that will contribute to the well-being (material and psychological) of present and future generations of Europeans, wherever located: in big conurbations, large towns, small towns, villages, farms; in the centre or in the periphery, in lowlands or in highlands. I grant that this sounds very much like Utopia, but if we consider this statement as a reference point, a sort of general direction, then one can move on to more down-to-earth visualizations of its meaning and to the search of the appropriate set of institutions and of initiatives (private, public or mixed ventures) that will promote and sustain the desired development and adjustment processes.

6.5.5 Institutional problems

The rural areas of the EC differ among themselves not only because of large variations in terms of production mix, production intensity, level of personal income, infrastructures, welfare services, etc., but because they belong to (or are part of) different political, economic and socio-cultural systems. The uneven performance, among (and at time within) member states, of past CAP and other EC measures is undoubtedly accounted for by one or more of the following reasons: a) differences in the institutional setting, in the values which legitimize

the institutions and which condition their performance; b) difficulties of integration and communication between levels of government, from EC to local bodies; c) the uneven performance of State authorities to enforce the observance of general rules and regulations, to monitor the conformity of local decisions, and to ensure conditions of personal safety. The question, then, is of particular relevance in this context, because, for instance, the Commission approach to the problems of rural society and the policies and programmes put forward rely heavily on a close integration or partnership between various levels of government, and between public bodies and economic enterprises of various kind, working towards the common goals of providing, in a coherent way, the ingredients of modernization and development.

It is highly probable that the authors of the EC Communication, had before them the institutional setting and experiences of some of the most advanced regions of Europe or, at least, of those which have been the first to take upon themselves the problem of imagining a future for the rural societies and of experimenting with new approaches. Nobody can object to the fact that any project of social engineering must learn from on-going experiences, but one remains with the problem of adapting approaches and suggestions to a variety of socio-cultural situations.

There are, indeed, several problems to be solved in order to assert a new type of culture and make it operational.

The first which comes to mind, and which is far from being cleared yet, is how much is society willing to pay for the positive externalities produced by farmers (whether as by-products of traditional activities, or as separate contributions specified, for instance, by contractual arrangements. A second set of related problems concerns the operational definition of what is a positive externality, whether associated to farming or derived from other types of activities; how it can be easily identified, perceived and appreciated (and quantified to the extent possible) by all parties concerned; what are the best or the more practical procedures for determining the remuneration rates to be associated to different forms of service and for monitoring results. And, finally, there is the problem of selecting the decision making level (and corresponding institutional procedures) more suitable and efficient in handling the relations between municipalities, public agencies, public authorities, cultural associations and business firms (including traditional farms, agro-tourist farms, other types of family accommodations, hotels, hostels and all other activities which are essential to ensure that rural tourism becomes a going and prosperous concern. I am not advocating a full-fledged programming exercise, but rather a dynamic process capable of stimulating and optimizing the contribution of local initiatives and of adapting to new circumstances.

It would also be of importance to ascertain how much land resources could be involved, and what employment and income effects could be obtained by «countryside» policies. It must be stressed that the economic and occupational side of the proposed outlook, or the benefit/cost balance, is a crucial one.

6.5.6 Some remarks concerning the Italian situation

In proposing a scenario such as the one I have just sketched, I have in mind largely the Italian environment. Italy, in principle, has a particular interest in a renewed effort and a fresh approach towards rural development and non-food utilization of present agricultural lands. To some extent, I trust, the same propositions are equally valid for such countries as Spain, Portugal, Greece, and Southern France. However, to make the case stronger let me insist for a while on the case of Italy, which for obvious reasons is closer to my knowledge and experience.

On the one hand, a large part of Italy's agricultural territory consists of mountain and hilly areas, remote from the main transport network or the mainstream of economic activity and affected by rural decline and by marginalization effects because depopulation and contraction of farming have been going on for a long time; the threat of desertification and environmental damages is a real one. On the other hand, Italy has a large variety of rural landscapes and open spaces, diversified climatic conditions, a wealth of ancient settlements and sites of artistic or historical values, spread throughout the country, often not sufficiently known, nor properly cared for or even neglected, as far as maintenance and restoration are concerned, often of restrained or uneasy access, because of management deficiencies, to those who express a demand of fruition. Especially in Southern Italy, but perhaps this is true of other less developed areas, one has often the impression that managers and personnel of hotels behave as if the natural beauties of the sites were a sufficient reason for tourists to come in great numbers, and the quality of the services offered only a sort of optional and not part and parcel of the residential services which, only when sufficiently well combined, make for a real tourist resort, for more people, for a longer season. A beautiful site is a necessary but not by itself a sufficient condition for tourist attraction. This calls for an additional effort in the field of general education and vocational training,

In conclusion, a concerted effort towards a greater and better production of countryside services by farm families and other components of the rural population could bring Italy's rural areas large benefits and contribute to the welfare of much larger communities.

6.6 Questione ambientale e retorica del catastrofismo

Rassegna in *Mondoperaio*, luglio-ottobre 2004

Qualcosa di nuovo sotto il sole è il titolo di un recente libro dello storico John McNeill (Georgetown University, USA) che si richiama, rovesciandone il segno ossia privandolo della negazione, all'Ecclesiaste, libro sapienziale dell'antico Testamento attribuito a Salomone. Il sottotitolo del libro (Storia dell'ambiente nel XX secolo) chiarisce il senso di quest'affermazione: il nuovo sotto il sole sono i tumultuosi cambiamenti ambientali degli ultimi cent'anni e la rilevanza dell'intervento umano nel provocare trasformazioni di così ampia portata, in tutte le sfere che ci circondano (litosfera, pedosfera - con questo termine si designa il suolo vero e proprio, una membrana sottile, essenziale per il mantenimento delle piante, ma soggetta ad erosione eolica e dilavamento - atmosfera, idrosfera, biosfera), da superare l'impatto complessivo delle epoche precedenti (McNeil, 2002)

Trasformazioni cui l'autore correttamente guarda come "la conseguenza non calcolata di scelte e modelli di carattere sociale, politico, economico e culturale", riconducendo così ad unità la storia ecologica del pianeta e la storia socio-economica dell'umanità. Dei vari tipi di alterazioni e modificazioni ambientali avvenute in un ampio arco temporale, il libro ci dà le coordinate principali e una dovizia di esempi concreti riferiti a temi, tempi e ambienti specifici: dall'inquinamento dei suoli (per le estrazioni minerarie e le industrie chimiche), all'inquinamento atmosferico (le città a carbone, lo smog, la Ruhr e il triangolo solforico, i boschi colpiti da piogge acide, ecc.), all'inquinamento idrico, agli effetti di sbarramenti, deviazioni di corsi d'acqua e del drenaggio di zone umide, all'aumento dei disboscamenti, agli eccessi di caccia-pesca, ed altri esempi ancora.

La prospettiva storica ha il merito di ricordarci che forme gravi di inquinamento, ad esempio da fumo e caligine, da emissione di metalli nell'atmosfera oltre che per accumulo di rifiuti umani, erano già presenti molto prima della rivoluzione industriale, e che nell'ultimo trentennio molti degli inconvenienti lamentati sono stati contenuti o ridotti. Evidenzia inoltre come le rilevanti alterazioni intervenute nel secolo scorso non siano sorte dal nulla, ma piuttosto siano state "preparate" dagli eventi dei secoli precedenti. Secondo l'autore, infatti, è all'inizio del secolo sedicesimo che si può situare lo spartiacque tra un mondo caratterizzato da crescita lenta e miglioramenti tecnologici modesti - secondo i criteri odierni, s'intende - e un mondo che conosce una crescita senza precedenti grazie allo sviluppo ed applicazione di nuove tecniche, all'uso dei combustibili fossili, ai progressi nei trasporti e nel commercio internazionale, all'aumento della popolazione (e correlati movimenti migratori).

Dalla seconda metà del Settecento la crescita demografica si fa via via più rapida ed è tuttora in corso, sebbene con segnali di rallentamento nell'ultimo

decennio. Bastano pochi dati a rendere l'ordine di grandezza del fenomeno. Da circa 750 milioni, a metà del XVIII secolo, la popolazione mondiale sale ad 1,6 miliardi intorno al 1900, a 2,5 miliardi cinquant'anni dopo e a 6 miliardi nel 2000. Di questa straordinaria crescita demografica, che dopo il secondo conflitto mondiale assume forma nettamente esponenziale, è esempio eclatante quella del continente africano, la cui popolazione, nonostante le vicende drammatiche che hanno caratterizzato il percorso della decolonizzazione e della formazione di Stati nazionali (aspri conflitti interni e genocidi etnici di dimensioni inaudite), è quadruplicata in mezzo secolo: da 200 milioni dopo la seconda guerra mondiale ai circa 800 milioni odierni. Fatte le debite proporzioni, la crescita della popolazione dell'Iraq non è stata da meno: da 5,2 milioni nel 1950 a 22,7 milioni nel 2000, di cui il 53% con meno di vent'anni! Il prodotto lordo interno mondiale è aumentato di circa 120 volte, un salto impressionante ed un segno inequivocabile del volume di beni (e servizi) prodotti da allora e dell'incremento del livello medio di benessere materiale che è derivato.

Di particolare interesse, però, anche per le ricadute ambientali conseguenti, sono state le trasformazioni economiche verificatesi tra il 1890 ed il 1990: la produzione industriale cresciuta di 40 volte, il consumo energetico di 16, la produzione carbonifera di 7, il consumo di acqua di 9, la pesca marina di 35, le terre coltivate di 2, le terre irrigate di 5 (l'autore opportuna ricorda, citandone le ragioni, che il grado di attendibilità di questi coefficienti è molto vario caso per caso; ma ribadisce che essi rendono comunque l'ordine di grandezza dei cambiamenti intervenuti). Proprio a questi ed altri "motori di cambiamento" è dedicata la seconda parte del libro che chiude con un capitolo su "idee e politica", una breve rassegna storica delle idee, delle scelte e delle visioni politiche ambientaliste. Definito l'ambientalismo, in prima approssimazione, "il punto di vista secondo cui il genere umano deve realizzare una forma di coesistenza pacifica con la natura, invece di dominarla", l'autore nota come il pensiero ambientalista, anche se presente già all'inizio del secolo scorso, abbia acquisito ampia risonanza solo a partire degli anni Settanta.

Questa insorgenza, contemporanea a quella del movimento femminista, è vista come una forma di reazione, favorita dall'accresciuta ricchezza che dava la possibilità per i cittadini di occuparsi anche di problemi diversi dal lavoro e dalla sopravvivenza: "In un certo senso la crescita economica dei paesi industrializzati nel periodo compreso tra il 1945 ed il 1973 suscitò la propria antitesi sotto forma di ambientalismo" (p. 430). Come a dire che a seguito di così profonde trasformazioni non poteva non porsi una questione ambientale in forme più acute e generalizzate del passato ed era inevitabile che nuovi soggetti (e non solo le organizzazioni ambientalistiche) se ne facessero carico diventandone i protagonisti. Ma l'ambientalismo ha trovato anche le sue obiezioni, aggiunge l'Autore in una nota, quasi ad attenuare l'impressione di un'interpretazione

deterministica della storia e di una sua adesione incondizionata alle tesi ambientaliste. McNeill non ci dice nulla di queste obiezioni né della loro rilevanza e chiude con osservazioni venate di pessimismo sulla sempre maggiore aleatorietà del futuro e sui possibili esiti dei tentativi di aggiustamento.

Per ripartire da qui ed esplorare punti di vista diversi sullo stato della questione ambientale e dell'ambientalismo dobbiamo perciò esaminare altri testi, anche perché nel frattempo entrambi i temi sono andati assumendo ruoli di crescente importanza in campo internazionale. Nell'ambito del dibattito ambientale, è il riscaldamento globale (*global warming*) il tema che attira le maggiori attenzioni e preoccupazioni, tanto che non c'è praticamente evento atmosferico che non venga collegato, nell'opinione pubblica ma non solo, all'effetto serra, ossia all'aumentata emissione dei "gas serra" ascrivibile alle attività umane. Si deve prendere atto che esso è entrato a far parte del discorso quotidiano nel senso più ampio del termine: dalle riviste scientifiche ai media divulgativi, dal dibattito tra ed all'interno di governi, partiti e movimenti, all'agenda delle relazioni intergovernative ed internazionali. Specialmente dopo la stesura del protocollo di Kyoto - riduzione del 5% rispetto al 1990 delle emissioni di gas serra nei paesi industrializzati entro il 2012 - ed il rifiuto degli Usa di firmarlo in quanto troppo costoso per l'economia americana, il tema del cambiamento climatico è diventato terreno di scontro ed arma di pressione nelle manifestazioni di potenza e nella ricerca di nuovi equilibri geo-politici.

Lo stesso può dirsi del variegato mondo dell'ambientalismo e del suo ruolo di protagonista che si estrinseca ormai in un gran numero di istituzioni e movimenti di varia natura, pubblica e privata, locali, nazionali ed internazionali. Una struttura a rete in cui agiscono, ad esempio, enti importanti come l'IPCC (panel intergovernativo sul cambiamento climatico), l'EPA e l'EEA (le agenzie per l'ambiente degli Usa e dell'UE), ministeri ed agenzie nazionali per la regolazione delle attività, per il monitoraggio dei fenomeni e il rispetto delle norme, per il finanziamento d'iniziative di studio e di dimostrazione, molte istituzioni di ricerca (come il Worldwatch Institute - quello fondato e diretto per un ventennio da Lester Brown), centri di formazione, media scientifici e divulgativi. Una struttura diffusa e certamente influente e, come avviene per ogni organizzazione, inevitabilmente anche esposta a pressioni esterne e a tendenze interne, più o meno consapevoli, di auto-conservazione.

Su questi argomenti prende una netta posizione controcorrente Bjom Lomborg, docente di statistica all'università di Aarhus (Danimarca) e già militante nella sinistra di Greenpeace, con il suo libro "The Skeptical Environmentalist. Measuring the Real State of the World", edito nel 2001 dalla Cambridge University Press e pubblicato nel 2003 da Mondadori con il titolo" L'ambientalista scettico. Non è vero che la terra è in pericolo". Il sottotitolo dell'edizione italiana si distacca nettamente da quello dell'edizione inglese, introducendo una discutibile

forzatura nei propositi dell'autore, forse per ragioni di marketing. (Lomborg 2001 e 2003). Non si tratta, è bene chiarirlo subito, di un pamphlet polemico e provocatorio - anche se indubbiamente l'intento polemico è presente - ma al contrario di un'opera seria, con un'appendice bibliografica di oltre 60 pagine ed un apparato di note di pari lunghezza, in cui i maggiori temi del dibattito ambientale e le polemiche che lo innervano sono sottoposti ad una critica serrata sulla base di statistiche, documenti e rapporti di ricerca, fomiti dalle maggiori agenzie per l'ambiente, nazionali ed interazionali, e da qualificati centri di ricerca o singoli studiosi.

È' l'opera quindi di un ambientalista, convinto che dell'ambiente ci si debba preoccupare ed occupare, ma anche scettico della piega presa dall'ambientalismo (quello espresso dai movimenti più ideologizzati, da organizzazioni intergovernative sottoposte a pressioni politiche contrastanti e da centri di studio scientifico un po' troppo disinvolti nel formulare giudizi lapidari), laddove la stessa precarietà dei modelli climatici con cui si costruiscono scenari futuri consiglierebbe una grande cautela.

Lomborg si ribella alle continue "litanie del deterioramento" e degli allarmi ambientali provenienti dalle fonti più radicali del pensiero ambientalista, con l'appoggio amplificante dei media, e senza tante parafrasi lancia l'accusa di malafede: in assenza di incessanti litanie sui pericoli incombenti ed un ventaglio ampio di rischi, verrebbero meno i finanziamenti che le stesse organizzazioni ricevono sia da privati sia da governi ed enti pubblici vari. Scrive l'autore nella prefazione: "Non dobbiamo lasciare che siano solo le organizzazioni ambientalistiche, i gruppi di pressione sponsorizzati dal mondo degli affari e i mezzi di informazione a presentare verità e priorità. Dovremmo adoperarci per instaurare un autentico controllo democratico sul dibattito ambientale, grazie alla consapevolezza del reale stato del pianeta e alla conoscenza dei principali fatti e delle più importanti relazioni causali nelle aree vitali del mondo" (p.4).

Lomborg si propone di fornire una sua interpretazione e valutazione del reale stato dell'ambiente lavorando non sui miti ma sui fatti. La tesi di fondo non è, come potrebbe sembrare, che tutto vada nel migliore dei modi, ma piuttosto che il mondo non si trovi nella situazione catastrofica che da molte parti si pretende che sia, e che vadano registrati all'attivo dello stato del pianeta il miglioramento delle condizioni di vita, la riduzione dell'area della povertà, la maggiore disponibilità di acqua potabile, il soddisfacimento dei bisogni alimentari, l'aumento generalizzato della speranza di vita.

L'edizione inglese del libro ha destato molto scalpore e furore, un forma di rigetto di un corpo estraneo, si è gridato allo scandalo e si è arrivati alla "scomunica" dell'autore e dell'editore da parte di un'associazione scientifica danese e poi anche di studiosi anglosassoni. Sono stati usati argomenti speciosi, come "l'autore non è uno scienziato" (nel senso tradizionale del termine), è

soltanto un professore associato!" L'editore è stato piuttosto arrogantemente invitato a sospendere una pubblicazione non degna del proprio prestigio. Queste grida scomposte hanno probabilmente giovato alle fortune del libro che merita comunque un'attenta considerazione.

Nella sua opera di demistificazione non è da escludere che l'autore sia andato, anche non volendo, oltre il segno. Gli è stato, forse a ragione, rimproverato di aver trattato in modo troppo aggregato il problema della biodiversità ed estinzione delle specie o l'entità della riduzione delle aree coperte da foreste equatoriali Gli è stato rimproverato anche di aver citato solo gli argomenti che portavano l'acqua al proprio mulino; un'accusa che lo stesso Lomborg però ha avuto buon gioco a rovesciare sui suoi critici, fornendo anche, da statistico esperto, qualche lezione di metodo e dimostrando che le sue argomentazioni e la ricca documentazione prodotta non potevano affatto essere scartate con la sufficienza, per non dire supponenza, con cui le affrettate e spesso isteriche prese di posizioni liquidatorie lo avevano bollato.

Il libro è costruito in modo tale da non trascurare nessuno dei temi essenziali del dibattito ambientale e da fornire alla conclusione di ogni capitolo una risposta, talvolta interlocutoria, sull'impatto che ogni problema specifico (ad es, la disponibilità di risorse, le varie forme di inquinamento) può esercitare sulle possibilità future di accrescere la prosperità umana. Per questo largo spazio è dedicato ai temi più controversi, come l'uso dei pesticidi ed il loro rapporto con l'incidenza di alcune malattie, e le dispute intorno al riscaldamento globale, che l'autore affronta con molto equilibrio ed il ricorso a fonti diverse, in particolare per quanto riguarda la costruzione delle serie storiche sulle variazioni della temperatura per i periodi in cui non esistevano registrazioni. Le più alte temperature medie (circa 0,4C°) dell'ultimo ventennio rispetto al ventennio precedente sono da Lomborg interpretate alla luce dei diversi fenomeni che possono avervi contribuito: emissioni di gas serra ma anche cause indipendenti dall'attività umana (attività solare, oscillazione dell'orbita terrestre, cambiamenti delle correnti oceaniche).

Ma è soprattutto sulle previsioni di possibili sostanziali aumenti della temperatura nel corso del secolo attuale e sul contributo atteso da accordi come il protocollo di Kyoto ed altre iniziative di riduzione delle emissioni che il discorso di Lomborg è di particolare interesse. Oggetto dell'analisi sono le previsioni dell'IPCC (oltre 40 scenari diversi), la stima in dollari del costo del riscaldamento globale sotto diverse ipotesi, i costi dell'applicazione del protocollo di Kyoto, anche in questo caso sotto diverse ipotesi. Di quest'ultimo viene soprattutto evidenziata l'intrinseca debolezza: l'esclusione dei molti paesi meno sviluppati od emergenti e il molto problematico processo di distribuzione dei diritti di emissione commercializzabili. Senza commercio globale dei diritti il costo di applicazione del protocollo rischia di essere di scarsissima efficacia, molto

costoso, e di distrarre quindi preziose risorse da destinazioni alternative come portare la prosperità là dove manca. La necessità di stabilire un ordine di priorità tra i tanti problemi in gioco per una destinazione efficace, nel tempo e nello spazio, delle risorse disponibili, anche sulla base di analisi costi-benefici, è un leitmotiv della ricerca di Lomborg.

Resta comunque il fatto innegabile (confermato quotidianamente dalla nostra esperienza diretta) che la riconversione verso fonti energetiche alternative prive degli effetti inquinanti e soprattutto rinnovabili procede molto a rilento, e soprattutto che economia e società contemporanee sono tuttora fortemente dipendenti, per la loro organizzazione, prosperità materiale e modi di vita, dall'estrazione ed utilizzazione dei combustibili fossili. Ed è proprio da questa constatazione che prende le mosse l'ultimo libro di Jeremy Rifkin, uno studioso e scrittore noto internazionalmente per i suoi precedenti lavori, sempre molto ben argomentati anche se controversi, sui principali problemi del nostro tempo.[154]

Con il recente *Economia all'idrogeno* (Rifkin,2002) sulla base di un'accurata visitazione delle ricerche ed analisi dei maggiori studiosi del ramo, affronta il problema dei problemi, ossia le conseguenze del ruolo centrale assunto dai combustibili fossili (di cui il petrolio è il simbolo per eccellenza), prima nei paesi più ricchi e poi ovunque nel mondo, nel plasmare la struttura socio-economica di Nazioni e comunità. Ma sono proprio questo successo ed il pericolo che il benessere generato possa venire meno a costituire la motivazione principale del libro. L'attenzione e l'analisi dell'autore, tuttavia, non è tanto puntata sui vari tipi di inquinamento associati alla utilizzazione dei combustibili fossili, né sulla finitezza dei giacimenti di petrolio, gas o carbone - le cui probabili date di esaurimento sono comunque piuttosto incerte, tanto da lasciare teoricamente un lasso temporale sufficiente per la loro sostituzione con fonti alternative - quanto su altri aspetti, per lui ancor più preoccupanti, dell' "economia al petrolio".

C'è per l'autore una scadenza più ravvicinata e più preoccupante, che insieme ad altre ragioni - su tutte la estrema vulnerabilità dell'attuale sistema energetico - dovrebbe spingere le società occidentali ad accelerare la realizzazione di un diverso sistema di approvvigionamento energetico. Rifkin infatti colloca all'incirca intorno al 2010 (per il petrolio) ed al 2020 (per il gas) la fase critica in cui più della metà delle riserve note o stimate di combustibili fossili sarà già stato utilizzato. Una volta raggiunto questo picco il prezzo del petrolio e degli altri combustibili fossili, di fronte ad una domanda ancora in rapida espansione, non potrà che salire, con l'aggravante che la proporzione della produzione mediorientale - a motivo della ricchezza di quei giacimenti - sarebbe enormemente accresciuta, con conseguenze politiche facilmente immaginabili: gli

[154] Si possono ricordare *La fine del lavoro (1995),* un'analisi dei profondi cambiamenti strutturali dei mercati del lavoro in conseguenza della rivoluzione informatica e telematica e dei processi di globalizzazione, e *L'era dell'accesso (2000),* centrato sui cambiamenti indotti nei modi di gestire le attività economiche.

avvenimenti più recenti ci hanno dato ampia conferma di questi pericoli sottolineando sia il peso ed il ruolo dell'Arabia Saudita nella produzione mondiale sia la sua fragilità politica interna.

Senza contare che più è alto il prezzo del petrolio, più sale l'incentivo a coltivare giacimenti di combustibili di bassa qualità o addirittura scisti bituminosi, a loro volta fortemente inquinanti. La seconda e ancor più importante conclusione dell'analisi di Rifkin riguarda invece la natura stessa di un sistema energetico basato sugli idrocarburi così come si è venuto configurando, specialmente nel secolo scorso, prima nell'Occidente e poi negli altri continenti: un sistema basato su megastrutture di approvvigionamento (oleodotti) e di produzione/distribuzione fortemente accentrate, su una rete "stupida", incapace di reagire in modo intelligente alle interruzioni del flusso di energia causate da incidenti naturali, errori umani o attacchi terroristici. Insomma, un classico esempio di gigante dai piedi di argilla.

Questo altissimo grado di vulnerabilità è noto da tempo, ma solo in tempi recenti, dopo alcuni blackout di vaste proporzioni e la minaccia terroristica, sembrano essersi intensificate le iniziative di ricerca tecnologica, di progettazione e sperimentazione per porvi rimedio. Ci si muove in più direzioni od aree tecnologiche: ad esempio, combinare un monitoraggio che misuri in tempo reale il funzionamento della rete con interventi di controllo dei flussi sufficientemente rapidi da evitare blackout; decentrare il più possibile la produzione di elettricità, immagazzinare energia vicino al consumatore finale e puntare alla creazione di "un'internet dell'energia" che metta in relazione tra loro, governandone i flussi, i siti di produzione - qualunque sia la fonte energetica utilizzata (solare, eolica, idrogeno, tradizionale), e qualunque la dimensione (casa singola, edifici di abitazione o per uffici, ospedali, centrali termiche).

Rifkin sposa senza esitazione l'idea dell'internet energetica, e ripone grande fiducia nell’utilizzazione generalizzata dell'idrogeno come fonte principale, la vede anzi come una via obbligata per connettere tutti, per ridistribuire potere, per liberare i cittadini dai pericoli incombenti delle megastrutture, in definitiva come un processo democratico di riglobalizzazione dal basso. La fede di Rifkin in questa nuova alba dell'umanità e la forte convinzione con cui la espone non possono celare i suoi aspetti utopici che sono impliciti nei molti problemi da superare (tecnologici, istituzionali ed organizzativi) e nei tempi inevitabilmente lunghi di realizzazione anche parziale. Le più recenti informazioni sull'avanzamento delle ricerche, sulla messa a punto di tecnologie più efficienti e meno costose ed anche di iniziative concrete nell'utilizzo delle celle a combustibile conferiscono però all'utopia di Rifkin un certo grado di realismo, a cominciare dagli autoveicoli di cui si intravede una funzione aggiuntiva, quella di generare energia da immettere nella rete, quando non utilizzati per il trasporto.

Se "l'economia all'idrogeno" ci trasporta nel futuro e, grazie alla possibile ed auspicata democratizzazione dell'energia, ce lo fa intravedere roseo, un altro libro recente ci richiama invece alla dura realtà presente trattando dei rifiuti nucleari e delle grandi difficoltà che ogni progetto di sistemazione in sicurezza dei medesimi incontra, e non solo, nel nostro Paese.

Quanto a noi, c'illudevamo forse di esserci liberati di un mostro terribile rinunciando al nucleare in casa, e invece, ironia della sorte, anche nel nostro Paese il fardello dei rifiuti da sistemare in modo definitivo è tuttora incombente e al tempo stesso sempre più colpito dalla sindrome Nimby (acronimo di "not in my back yard", cioè "non nel mio cortile", o "dove volete, ma non qua") che singoli cittadini e soggetti collettivi inconsapevolmente e caparbiamente ostentano. Il titolo (I rifiuti nucleari: sfida tecnologica o politica?) e il sottotitolo (Come e perché il mostro è finito in prima pagina) rivelano senza fraintendimenti l'intento polemico del libro nei confronti dell'antinuclearismo, della disinformazione esercitata dai media, del silenzio di scienziati ed enti ufficiali e della latitanza della classe politica L'autore, Piero Risoluti, è un esperto (nel vero senso del termine) di materiali e rifiuti nucleari e pertanto, forte di questa sua competenza scientifica e tecnologica, alza una voce sonante contro l'irrazionalità che ha dominato l'intera questione nucleare, e spiega come e perché la sistemazione finale dei rifiuti, sulla base delle conoscenze e delle tecniche disponibili, comporti un rischio trascurabile non solo rispetto ad altre fasi della produzione nucleare di energia, ma anche rispetto ad altre attività umane che invece sono tranquillamente accettate.

Gli fa eco, nella prefazione al libro, il fisico Tullio Regge che condividendo le argomentazioni di Risoluti ricorda come la localizzazione dei siti di smaltimento sia fonte di un conflitto endemico in tutti i paesi democratici; e lamenta che l'Italia non sia ancora riuscita a risolvere il problema più semplice, quello della sistemazione dei rifiuti radioattivi a bassa attività tuttora sparsi in una decina di località. Il pericolo aggiunge Regge è che nella ricerca del consenso sul sito si finisca per privilegiare ciò che è accettabile anche a scapito della sicurezza dei siti di destinazione.

I problemi che Risoluti affronta dal punto di vista di un tecnico di alta professionalità indirettamente richiamano un altro tema centrale della società contemporanea - non per nulla definita la "società del rischio": la contrapposizione tra la valutazione "oggettiva" (da parte di scienziati e tecnici) dei rischi e la percezione dei medesimi da parte dell'opinione pubblica, in particolare da parte dei soggetti che si sentono più direttamente minacciati. Dal che conseguono difficoltà spesso insormontabili di trovare soluzioni ragionate e condivise: un problema di non poco conto per la individuazione di processi decisionali democratici.

E’ proprio questo uno degli argomenti centrali dell'ultimo libro di cui ci occuperemo a conclusione di questa rassegna. Il rischio ambientale, edito da Il Mulino, è il frutto della collaborazione di tre sociologi dell'università di Trieste (e dell'Istituto di sociologia interazionale di Gorizia) - con diversa specializzazione ma ma un comune interesse di ricerca "nel campo dei rischi, delle emergenze di massa e più in generale dello studio del rapporto tra ambiente e società". (De Marchi, Pellizzoni e Ungaro).

Si potrebbe definire questo libro come una felice combinazione di un lavoro comune nell'impostazione e nell'articolazione dei temi e di competenze e sensibilità specifiche nella redazione dei singoli capitoli. Nello stesso tempo è anche il più accademico dei libri qui esaminati nel senso che contenuto, livello di approfondimento e linguaggio sono quelli tipici di chi si rivolge principalmente alla comunità scientifica, nel caso specifico ai cultori di scienze sociali. Il primo capitolo, dedicato all'emergenza del rischio ambientale, ripercorre temi già evocati in altri testi di questa rassegna, ma introduce anche interessanti puntualizzazioni che sono sviluppate nei capitoli successivi: in sintesi, come mutano o, se si preferisce, come evolvono, sotto l'incalzare degli eventi (bomba atomica, esperimenti nucleari, incidenti di Chernobyl e Seveso, mutamento climatico, rischi tecnologici) i concetti di rischio, modernizzazione e ambientalismo, la percezione e la tipologia dei rischi, gli atteggiamenti e le strategie perseguite da movimenti, mondo della produzione, policy maker ed amministratori pubblici, il ruolo degli scienziati e degli esperti, le finalità e modi della comunicazione del rischio ed infine le interazioni tra i diversi soggetti.

Segnalo in particolare i capitoli su Rischio ambientale e modernità, Rischio ambientale come rischio politico, Rischio, decisione e responsabilità, che sono un utilissimo strumento per approfondire l'analisi di alcuni problemi solo sfiorati dai libri precedenti. E' un discorso molto serrato, a volte arduo, a cui è impossibile rendere giustizia nei limiti di spazio qui disponibile.

Mi preme però evidenziare che gli autori affrontano problematiche che non solo sono interessanti sul piano epistemologico, ma che hanno anche grande rilevanza sul piano pratico e politico, in quanto centrali per la scelta dei modi di comunicazione e delle procedure decisionali di fronte ai rischi ambientali. Partendo dalla critica delle varie forme di razionalità, anche di quella scientifica, e dai limiti dei modi di gestione elitari (esperti/politici, esperti/associazioni ambientalistiche/politici) nella presa di decisioni su iniziative che in modo diretto o indiretto hanno un impatto ambientale, gli autori auspicano un dialogo allargato e l'adozione di processi partecipati: "Le questioni ambientali premono per un ripensamento delle forme democratiche in direzione di una progressiva responsabilizzazione di tutte le componenti sociali." (p. 191)

In un certo senso l'auspicio si ricollega a quello di Dahrendorf nel libro “Dopo la democrazia” (Dahrendorf, 2001). La grande complessità della società

contemporanea, le sfide del futuro, la perdita di centralità dei parlamenti, gli stessi limiti della democrazia maggioritaria, premono per la ricerca di forme più complete di democrazia. La strada per questo processo di ricostruzione è ancora piuttosto nebulosa, ma il problema è stato posto.

7 Riferimenti bibliografici

AA.VV., (1971a), “La riforma delle strutture agricole nella Comunità economica europea”, Rivista di economia agraria , XXVI, n. 2-3.

AA.VV., (1971b), “Pareri di enti pubblici e privati sulle proposte di direttiva e di regolamento della Commissione delle Comunità europee”, Rivista di economia agraria, XXVI, n.2-3.

AA.VV., (1971c), “Testo della discussione svoltasi alla Commissione agricoltura del Senato sulle proposte della Commissione della CEE”, Rivista di economia agraria, XXVI, n.2-3.

AA.VV., (1973a),”Determinanti internazionali della politica economica italiana negli anni Sessanta”, Atti Tavola rotonda su Governo del Credito ed evoluzione della legislazione bancaria in Italia, Università di Siena, 16-18 novembre.

AA.VV., (1973b), “Lo strumento della integrazione diretta dei redditi”, Il dottore in scienze agrarie.

AA.VV., (1977), Atti, Conferenza nazionale per l’educazione alimentare, Istituto Nazionale della Nutrizione, Roma.

AA.VV.,(1980), I consumi, l’immagine di una crescita economica non organica. Realtà e scuola, documenti, Editrice La Scuola, Brescia.

AA.VV., (1981/a), Agricoltura e industria alimentare, Atti, XVII Convegno di Studi della Società Italiana di Economia Agraria, in Rivista di Economia Agraria n. I, 1981.

AA.VV., (1981/b), Atti culinari e atti alimentari, Documentazione scientifica editrice, Bologna.

AA.VV., (1981/c.), L’uomo e la nutrizione, Documentazione scientifica editrice, Bologna.

AA.VV. (1982), Rofrano (1954-1980). Un’analisi delle relazioni tra anomalie di sviluppo, malessere alimentare e sociale, e situazione biologica della

popolazione in un'area marginale tipica del Mezzogiorno, Quaderni della nutrizione nuova serie, n. 2, Istituto Nazionale della Nutrizione, Roma.

AA.VV. (1983a), L'alimentazione del futuro, Cooperativa Libraria Universitaria Editrice, Bologna.

AA.VV., (1983b), Le donne e il cibo. Proposte per un mangiare diverso del coordinamento donne ARCI, Edizioni Dedalo, Bari.

AA.VV. (1995), "The End of the Middle Way? The Large Welfare States of Europe", American Economic Review, May, (Papers and Proceedings of the Hundredth and Seventh Annual Meeting of the American Economic Association, Washington (DC), January 6-8,1995.

Agradi E, Semerari D. (a cura di) (1980), L'alimentazione collettiva: aspetti scientifici e sociali, Edi-Ermes, Milano.

Albertario P., (1972), "Ora si può giudicare dai fatti", Agricoltura, settembre.

Alexandratos N., (edited by), (1988), World agriculture: toward 2000, FAO and Belhaven Press.

Amadei G., (1973), "Finanziamento della politica agricola comunitaria", Rivista di politica agraria , XX, n. 1.

Amea, R. K., (1974) "Euro-African Association and the Economic Development of Africa South of the Sahara", Politica Internazionale, n. 7-8.

Anderson K., Hayami Y. (1986), The Political Economy of Agricultural Protection. East Asia in International Perspective, Allen and Unwin, New York.

Andic, F. et al., (1971), A Theory of Economic Integration for Developing Countries, University of York Studies in Economics, Toronto.

Arcelli M., (1966), "Variazioni qualitative dei fattori e scomposizione del progresso tecnico nelle funzioni aggregate di produzione", Rivista di politica economica, N. 6, pp. 519-65.

Atkinson, A. B., (1994), Income Distribution in Europe and the Role of the Welfare State, testo di due lezioni tenute all'Università di Venezia, Marzo.

Awad, J. H., (1974), "The impact of Association upon Industry and Agriculture in Sub-Saharan Africa", Politica Internazionale, n. 7-8.

Ballarini G., (1981), La tentazione della carne, un'analisi ed una proposta per affrontare il drammatico problema della fame proteica che affligge l'umanità, Calderini, Bologna.

Banca d'Italia, (1995) I bilanci delle famiglie italiane nell'anno 1993, Supplementi al Bollettino Statistico, Nuova serie, Anno V, Numero 9-10 Febbraio.

Banca d'Italia, (1997) I bilanci delle famiglie italiane nell'anno 1995, Supplementi al Bollettino Statistico, Nuova serie, Anno VII, Numero 14-20 Marzo.

Banco Interamericano de Desarrollo (1974), Progreso económico y social en América Latina, BID, Washington.

Bandini M., (1962), “Linee generali della politica agraria comune”, Rivista di politica agraria, n. 2.

Bandini M., (1969), “Free Trade and Planning in the Common Agricultural Policy”, in Papi G.U. e Nunn C., Economic Problems of Agriculture in Industrial Societies , MacMillan, London.

Barberis C., (1983), “L’autoconsumo in Italia”, in Storia d’Italia, Annali 6, Einaudi, Torino.

Barbero G. (1955), Relazione preliminare. Studio pilota della riforma agrria in Maremma, FAO/INEA, Roma

Barbero G. (1956), “La trasformazione fondiaria irrigua della Piana del Destra Sele” in Rossi-Doria M., Platzer F. (a cura di), Economia delle trasformazioni fondiarie, Cassa per il Mezzogiorno, Studi e testi, Istituto Editoriale del Mezzogiorno, pp. 478.

Barbero G. (1960), Riforma agraria italiana. Risultati e prospettive, INEA/Feltrinelli, Milano.ssa

Barbero G., (1960),”Il valore della produzione agricola-zootecnica-forestale nel 1959”, Sintesi Economica, ottobre.

Barbero G., (1963), “L’intervento pubblico nell’agricoltura europea”, Supplemento del Bollettino La bonifica integrale, n. XII.

Barbero G., (1968), La produzione lorda vendibile dell’agricoltura veneta, 1959-65, Ente Nazionale Tre Venezie, Venezia.

Barbero G., (1968), Scope and Limitations of Agricultural Policy, Seminar on Agricultural Policy of the EEC, Bruxelles, 26-28/9/1968 (ciclostilato).

Barbero G., (1970), “Considerazioni sulla politica agricola comunitaria”, in Atti Accademia Fisiocritici, Siena, Serie XIV, n. 2..

Barbero G., (1971), “Agriculture’s Contribution To Economic Development: The Italian Experience”, in Weitz R. (Editor), Rural Development in a Changing World, MIT Press, Cambridge, Ma.

Barbero G., (1972), “Agricultural Mechanization and Employment in Southern Italy”, International Labour Review, N. 5., November, pp. 455-487.

Barbero G., (1974), “Produttività e progresso tecnico nell’agricoltura italiana”, Rivista di Economia Agraria, Anno XXIX, n.1 (pp. 55-95).

Barbero G., (1975), “World Food Problems: a Note on the World Food Conference, Rome, 5-16 November 1974”, in European Review of Agricultural Economics , II, 1974/1975, n. 2.

Barbero G., (1982), “Quante sono le aziende agricole italiane?”, Rivista di Economia Agraria, n 2, pp. 329-366.

Barbero G. (1991) The Use of Agricultural Land for Non-Food Purposes in Italy, in H. Alfons (editor), “Use of Agricultural Land for Non-Food Purposes”, Bundesanstalt fur Agrarwirschaft. Schriftenreihe Nr. 66, Vienna (in collaborazione con A. Zezza)

Barthes R. (1982), “Per una psicologia dell’alimentazione contemporanea”, in La Gola, I, n. 2.

Bartocci (a cura di), (1996), Le incerte prospettive dello stato sociale, Donzelli Editore, Roma.

Bartocci (a cura di), (1998), Il welfare del disincanto. Appunti per il terzo millennio, Donzelli Editore, Roma.

Bartocci, E. (a cura di) (1996), Disuguaglianza e stato sociale, Donzelli Editore, Roma.

Barucci P. (1978), Ricostruzione, Pianificazione, Mezzogiorno. La politica economica in Italia dal 1943 al 1965, Il Mulino, Bologna.

Belassa B., (1961), The Theory of Economic Integration, Greenwood Press, Westpont, Connecticut.

Belassa, B. and Stoutjesdijk, A., (1975), “Integración económica de países en desarrollo”, El Trimestre Economico, Luglio-Settembre.

Bertelè U., Brioschi F. (1976), Il sistema agro-alimentare in Italia, Il Mulino, Bologna.

Bertelè U., Brioschi F. (1981), L’economia agro-alimentare in Italia, Il Mulino, Bologna.

Bevilacqua P. (1990), Storia dell’agricoltura italiana in età contemporanea. II. Uomini e classi, Marsilio editori, Venezia.

Bhagwati, J. (1989), “The Rise of Protectionism”, Economic Impact, n. 2, pp.

Bonanni L., Ricci G. (a cura di) (1982), Cucina, cultura e società, Shakespeare and Company, Milano.

Bonato C., (1966), “La politica agricola comune”, Economia trentina, n.4.

Bonezzi L, (1971), “La crisi monetaria e le sue ripercussioni sulla politica agricola della Comunità europea”, La bonifica, n. 11-12.

Bonezzi L., (1971), “La politica mediterranea della Comunità economica europea”, Realtà economica, n. 9-10.

Bourrinet J., (1963), Le problème agricole dans l’intégration européenne, Ed. Cujas, Paris.

Brown M., (1966), On The Theory And Measurement Of Technological Change, University Press, Cambridge.

Brugmans H., (1966), L’idée européenne 1918-1966, Bruges de Tempel, Tempelhof.

Brugmans H., (1966), Vingt ans d’Europe, Bruges de Tempel, Tempelhof.

Butterwick M. and Rolfe E. N., (1968), Food, Farming and the Common Market, Oxford Univ. Press, London.

Camporesi P. (1980), Alimentazione, folklore e società, Pratica Editrice, Parma.

Camporesi P. (1980), Il pane selvaggio, Il Mulino, Bologna.

Carroll T. F. (1963), "Land Reform as an Explosive Force in Latin America", paper presented at the Seminar on Latin American Issues, Center for Advanced Study in the Behavioral Sciences, Stanford, California, July/August 1963 (mimeographed).

Casadio G. P. (1967), Una politica agricola per l'Europa, Il Mulino, Bologna.

Casadio G. P., (1971), Commercio attraverso l'Atlantico; dal Kennedy Round al neo-protezionismo, Il Mulino, Bologna.

Casari M., (1966), Gli scambi tra la CEE e i Paesi terzi: un'analisi teorico-empirica, Economia Trentina , n. 4.

Casati D., (1973), "Tempesta monetaria e riflessi agricoli nella CEE", Rivista di politica agraria, XX, n. 1.

CEE, Commission, (1959), Recueil des documents de la Conférence Agricole des Etats membres de la Communauté économique européenne, Stresa 3-12/ 7/1958, Service des publications.

CEE, Commission, (1960), Proposition concernant l'élaboration et la mise en œuvre de la politique agricole commune en vertu de l'article 43 du traité instituant la communauté économique européenne, Bruxelles (30/06/1960).

CEE, Commissione, (1962), La prima tappa del mercato comune, relazione sull'esecuzione del Trattato (gennaio 1958 - gennaio 1962), Bruxelles.

CEE, Commissione, (1962), Raccolta dei lavori della conferenza consultiva sugli aspetti sociali della politica agricola comune, Servizio pubblicazioni, Bruxelles.

CEE, Commissione (1962), Trattato che istituisce la CEE e documenti allegati, Servizio pubblicazioni, Bruxelles.

CEE, Commissione, (1968) Memorandum sulla riforma dell'agricoltura nella Comunità economica europea, Bruxelles (18/12/1968).

CEE, Commissione (1971a), "Proposte di direttive e di regolamento", Rivista di economia agraria, XXVI: 2-3.

CEE, Commission (1971b), Rapport sur la capacité concurrentielle de la Communauté européenne, annexe I: résumé novembre 1971.

CEE, Commissione, (1971c), "Conseguenze per la Comunità della situazione attuale nel campo monetario, commerciale, agricolo" Supplemento 6/71, allegato al Bollettino delle Comunità Europee , 9/10/71.

CEE, Commissione, (1971d), "Orientamenti preliminari per un programma di politica sociale comunitaria, Supplemento 2/71", allegato al Bollettino delle Comunità Europee, n 4.

CEE, Commissione, (1971e), Relazione speciale della Commissione al Consiglio sulle conseguenze dell'attuale situazione sulla politica agraria comune, Bruxelles, 27/9/1971.

CEE, Commissione (1972), La situazione dell'agricoltura nella CEE, relazione 1972, 2 voll., Bruxelles, 12/9/1972.

CEE, Commissione, (1973), “Elaborazione di una concezione globale in vista dei prossimi negoziati multilaterali”, in Bollettino delle Comunità Europee, Supplemento 2/73.

CEE, Commissione, (1973), “Lineamenti di un programma d’azione sociale”, in Bollettino delle Comunità Europee, Supplemento 4/73.

CEE, Commissione, (1973), Adattamento della politica agricola comune, Memorandum della Commissione al Consiglio, Bruxelles, 31/10/1973.

CEE, Commissione, (1973), I redditi agricoli nella comunità ampliata, Bruxelles, 17/2/1973 (ciclostilato).

CEE, Commissione (1979), Secondo programma d’azione della Comunità a favore dei consumatori, in Bollettino delle Comunità Europee, supplemento 4.

CEE, Commission (1988), Disharmonies in EC and US Agricultural Policies, a Summary of Results and Major Conclusions, Brussels.

CEE, Commissione (1989), La situazione dell’agricoltura nella Comunità. 1988.

CENSIS, (1981), L’evoluzione dei consumi nella società italiana, Roma 1981.

CENSIS, (1982), Consumi Italia ’83. Tradizione e politeismo, Angeli, Milano.

Cepede M. et alia, (1963), “Labour Mobility within Agriculture and the Effects of the EEC”, International Journal of Agrarian Affairs , vol. Il n. 5.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina, 1950), Análisis y proyecciones del desarrollo económico, IV, El desarrollo económico de Bolivia, México.

Cesarini G.,(1984), Assistenza e divulgazione agricola, Edagricole, Bologna

Chàtelet N. (1981), Il corpo a corpo culinario, Feltrinelli, Milano.

Chonchol J. (1962), "La reforma agraria en Amerioa Latina", Conferencia pronunciada en la Escuela de Estudios Económicos Latino-Americanos para Graduados de la Universidad de Chile, Junio 1962 (mimeographed).

Chiaromonte G. e altri, (1973), Agricoltura, mercato comune e regioni, Editori Riuniti, Roma.

Cialfa E., (1968), La Calabria. Il problema alimentare nel quadro delle condizioni agricole, economiche e sociali, Istituto Nazionale della Nutrizione, Roma.

Cigada F., (1982), Educazione alimentare, Marietti, Torino.

Cipolla N., (1971), “Limiti e difficoltà della politica agricola della CEE”, Politica economica , n. 1.

Ciusa W., Buccelli A., (1975), Il valore nutritivo degli alimenti espresso in unità monetarie, in Rassegna Economica, n. 1.

Clerc F., (1970), Le marché commun agricole, Presses Universitaires de France, Paris.

Coda Nunziante G., (1973), “Prospettive della programmazione in Italia”, Nord e Sud , Giugno.

Collège D'Europe, (1964), Intégration européenne et réalité économique, Bruges de Tempel, Tempelhof.

Confederazione Generale dell'agricoltura italiana, (1973), Documento sulla prospettata revisione della politica dei prezzi e la politica di integrazione dei redditi, (ciclostilato).

Coppock J. O., (1966), Atlantic Agricultural Unity: Is it Possible?, McGraw-Hill, London.

Cormegna G., (1969), La politica agricola della CEE, Edagricole, Bologna.

Corti M., (1971), Politique agricole et construction de l'Europe, Bruylant, Bruxelles.

Cotesta, V. (a cura di) (1995) , II welfare italiano. Teorie, modelli e pratiche dei sistemi di solidarietà sociale, Donzelli, Roma.

Cresta M., Raimondi A. M. (1981), "Ecologia dell'alimentazione umana nel mondo", in Fidanza F., Liguori G., (1981), Nutrizione Umana, Idelson, Napoli.

Croll E., (1982), "The Family Rice Bowl: Food and Domestic Economy in China", Food Systems Monograph of the United Nations Research Institute for Social Development, Genève.

Cuthberson, S., Stoeckel, A. B., Vincent,D. (edited by) (1989), Macroeconomic Consequences of Farm Support Policies, Centre for international economics.

Dahrendorf R., (2001), Dopo la Democrazia.Intervista a cura di A.Polito, Edizioni Laterza,Bari

Dallari M., (1979), Ricerche sull'incidenza dell'alimentazione nella spesa dell'italiano medio e del turista, Cooperativa Libraria Universitaria Editrice, Bologna.

Dams T. J., (1963), "Co-ordination of Structural Policies for Agriculture. The Role of the European Economic Community", International Journal of Agrarian Affairs , n. 6.

Dams T. J., (1975), "Agriculture Cooperation in the new Convention", paper presented at the J. F. Kennedy Institute Colloquium on The Lomé Convention and Development Cooperation, Old Links or a New Departure?, December.

D'Antonio M., (1973), Sviluppo e crisi del capitalismo italiano, 1951-1972, De Donato editore, Bari.

De Bussy M. E. et alia, (1971), « Approches théoriques de l'intégration européenne », Revue Française de Sciences Politique, n. 3.

De Bussy, M. et al. (1971), "Approches théoriques de l'intégration europ6ene", Revue Française de Science Politique, XXI: 3.

De Marchi B., Pellizzoni L. , Ungaro D., (2001), Il rischio ambientale, Il Mulino, Bologna.

De Meo G., (1965), Produttività, e distribuzione del reddito in Italia nel periodo 1951-63, Istat, Roma.

De Meo G., (1967), Redditi E Produttività In Italia, 1951-66, Istat, Roma.

De Meo G., (1973), Sintesi Statistica di un ventennio di vita economica italiana, Istat, Roma.

De Stefano F. e Perone-Pacifico C., (1972), "Stabilizzazione e sostegno dei redditi agricoli nel quadro delle politiche economiche a breve termine", Rivista di economia agraria, XXVII, n. 3-4.

Denison E. F., (1962), The Sources Of Economic Growth In The United States And The Alternative Before Us, Committee For Economic Development, New York.

Denison E. F., (1967), "Sources of Post-war Growth in Nine Western Countries", American Economic Review , n. 2.

Di Cocco E., (1972), "Le nuove direttive comunitarie alla luce della realtà agricola italiana", Il dottore di scienze agrarie, XXII, n. 12.

Dogana F., (1982), Psicopatologia dei consumi quotidiani, Angeli, Milano.

Dore R., (1996), "La globalizzazione dei mercati e la diversità dei capitalismi", Dodicesima Lettura dell'Associazione «il Mulino», Bologna, 26 ottobre.

Ducci R. e Olivi B., (1970), L'Europa incompiuta, Cedam, Padova.

Dunning, J. H., (1995), "The Role of Foreign Direct Investments in a Global Economy", in Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review, Giugno.

ECLA/FAO, (1975), The Agricultural Sector in the Economic Integration Systems of Latin America, ECLA/FAO Joint Agriculture Division, Santiago (Chile), August.

Fabiani Guido, (1979), L'agricoltura in Italia fra sviluppo e crisi (1945-1977), Il Mulino, Bologna.

Fabris O., (1957), Aspetti economici dell'agricoltura friulana, Collana di studi dell'Amministrazione provinciale, n. 4, Udine.

Faccioli E., (1973), "La cucina", in Storia d'Italia, vol. V, Einaudi, Torino.

FAO (1958), Informe al Gobierno de Bolivia.Problemas de la Reforma Agraria en Bolivia, Informe n.787

FAO (1975), Agricultural Protection and Stabilization Policies: A Framework of Measurement in the Context of Agricultural Adjustment, FAO Conference. Doc. C75/LIM/2, Roma.

FAO (1987), Politiques de prix agricoles: problèmes et propositions.

FAO (1989a), La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture, 1987-88, Roma.

FAO (1989b), Rapport et perspectives sur les produits, Rome.

FAO, (1977), La Quatrième Enquête Mondiale de la FAO sur l'Alimentation, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'Agriculture, Roma.

FAO, (1981) Agriculture toward 2000, Food and Agriculture Organization of the United Nations, Roma.

FAO, (1982/a) Production Yearbook 1981, Roma.

FAO, (1982/b) La Situation Mondiale de l'Alimentation et de l'Agriculture, Roma.

Folkesson L., (1973), "Models for Planning of the Food Supply in Sweden under Emergency Conditions", European Review of Agricultural Economics, n.1,

Forecasting and Assessment in Science and technology (FAST), (1988), Prospects for Human Work, Industrial & Organizational Strategies, The Fast II Programme (1984-87), Results and Recommendations, II, CE Commission, Brussels, July.

Gaetani D'Aragona G., (1969), Produttività e Agricoltura, Giuffré Editore, Milano.

Gaetani D'Aragona G., (1972), "Il futuro della politica agricola della Comunità", Rassegna economica, XXXVI, n. 5.

Gallino L., (a cura di) (1994), Manuale di sociologia, Utet libreria, Torino.

Garcia, A., (1969),"El dialogo latinoamericano en el Seminario de Arica", Estudios Internacionales.

Gasparini I., (1966), "La realizzazione dell'unione doganale", Economia trentina, n. 4.

Goodman, R., Ito Peng, (1995), The East Asian Welfare States: Peripatetic Learning, Adaptive Changes, and Nation-Building, mimeo, LSE, London.

Graziani A., (1964), Sviluppo del Mezzogiorno e produttività delle risorse, Esi, Napoli.

Grignon C. e C., (1980), "Styles d'alimentation et de goûts populaires", in Revue française de sociologie, XXI, n. 4.

Griliches Z., (1963), "Estimates of the Aggregate Production Function from Cross-Sectional Data", Journal of Farm Economics, n. 2.

Griliches Z., (1963,) "The Sources of Measured Productivity Growth: United States Agriculture, 1940-60", Journal of Political Economy , 1963, N. 7, pp. 331-46.

Gronchi S., (1995), "I rendimenti impliciti della previdenza obbligatoria: un'analisi delle iniquità del sistema", in Economia Italiana, n.1, gennaio-aprile.

Gulbrandsen O., (1973), The Main Stream of the World Economy, XV International Conference of Agricultural Economists, Sao Paulo, Brazil, August.

Hallstein W., (1972), Europe in the Making, George Alien & Unwin, London.

Hansen, R. D., (1968), "Regional Integration, Reflections on a Decade of Theoretical Efforts", World Politics, XXI: 1.

Hazlewood, A., (1975), Economic Integration: The East African Experience, Heinemann, London.

Heidenheimer, A. J., Heclo, H., Adams, C. T., (1990), Comparative Public Policy. The Politics of Social Choice in America, Europe and Japan, St. Martin Press, New York.

Hine, R.C., Ingersent K.A., Rayner A.J. (1989), The Agricultural Negotiations in the Uruguay Round, Centre for Research in Economic Development and International Trade, University of Nottingham, Credit Research Paper No. 89/3.

IATRC (1988a), Assessing the Benefits of Trade Liberalization, Summary Report prepared by the International Agricultural Trade Research Consortium.

IATRC (1988b), Negotiating a Framework for Action, Summary Report.

IATRC (1988c), Designing Acceptable Agricultural Policies, Summary ReportM.

ILO (1963), "Fuller Utilization of Rural Manpower", paper prepared for the World Food Congress, Washington, D.C. 4- 18 June 1963).

ISTAT (1994a), I consumi delle famiglie - 1993, Roma.

ISTAT (1994b), I conti degli Italiani - 1993, Roma.

ISTAT, (1968), Sommario di statistiche storiche dell'Italia, 1861-1965, ISTAT, Roma.

ISTAT, (1983 e annate precedenti), "I consumi delle famiglie", in Bollettino mensile di statistica, Suppl. n. 5.

ISTAT, (1986), Sommario di statistiche storiche 1926-1985, Istat,Roma.

Istituto Nazionale della Nutrizione, Alcuni dati sull'evoluzione dei consumi alimentari nelle regioni del Mezzogiorno, Roma, s.d.

Istituto Nazionale di Economia Agraria (INEA), Annuario dell'agricoltura italiana, varie annate.

Istituto nazionale di sociologia rurale (a cura di) (1979a), La riforma agraria trent'anni dopo. Saggi e ricerche, Franco Angeli, Milano.

Istituto nazionale di sociologia rurale (a cura di) (1979b) La riforma agraria trent'anni dopo. Appendice statistica e bibliografica, Franco Angeli, Milano.

ISTAT, Annuario di statistica agraria, varie annate

ISTAT, Annuario di statistiche del lavoro e dell'emigrazione, varie annate

ISTAT (1969), "Fonti statistiche e metodi di calcolo del reddito nazionale", Annali di statistica, vol. 22, Roma.

ISTAT, (1971 e seguenti), Annuario di contabilità nazionale, vol. I.

Istituto statistico delle comunità europee, (1972), Conti nazionali 1961-71.

Jacoby E. H., Agrarian Unrest in Southeast Asia, New York, 1949

Jacoby E.H., , "Agrarian Structures and Land Settlement" documento preparado para la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la aplicación de la ciencia y la tecnología en beneficio de las regiones menos desarrolladas

Johnson D. G, (1958), International Trade and Economic Growth, Studies in Pure Theory, Cambridge, Mass.

Johnson D. G., (1973), World Agriculture in Disarray, MacMillan, London.

Jorgenson D. W., Griliches z., Denison F., (1972), The Measurement of Productivity, The Brookings Institution, Washington, D. C.

Josling T. E, (1970), “Exchange Rate Flexibility and the Common Agricultural Policy of the European Economic Community”, Weltwirtschafliches Archiv, n. 1,

Josling T. E. et alia, (1972), “Burdens and Benefits of Farm-Support Policies”, Agricultural Trade Paper, n. 1, Trade Policy Research Centre, London.

Josling T., (1988), “Objectives of Farm Policies: Are They Being Achieved?”, Conference on World Agriculture: Prospects for the Reform of Farm-Support Policies, Munich, May 1988.

Junckerstorf H.K., (edited by), (1963), International Manual on the European Economic Community, Saint Louis Univ. Press, St. Louis.

Kariel H.G., (1966), “A Proposed Classification of Diets”, in Annals of the Association of American Geographers.

Kendrick J., (1961), Productivity Trends In The United States, NBER, Princeton University Press, Princeton.

Kitzinger U., (1967), The European Common Market, Routledge, Kegan Paul, London.

Kobayashi H. (1989), “Aspects of Agricultural Price Policies in Japan, 1970-1986”, National Research Institute of Agricultural Economics, Tokyo.

Krohn H. B., Van Lierde J., (1963), “Proposed Criteria for Fixing the Prices of Agricultural Products in the European Economic Community”, International Journal of Agrarian Affairs, n. 5.

La Malfa G., (1968), “Effetti di una modifica dei cambi in regime agricolo comunitario”, Studi economici, n. 5-6.

Lavigne M., (1973), Le Comecon, Le programme due comecon et l’intégration socialiste, Cujas,Paris.

Lechi F., (1970), “Applicazioni Quantitative Relative Allo Sviluppo Del Settore Agricolo”, Rivista Di Economia Agraria, n. 2-3.

Levi A., (1966), L’Italia e il mercato comune oggi e domani, Ufficio per l’Italia del servizio stampa e informazioni delle Comunità Europee, Roma.

Lewis J. N., (1964), “EEC’s Policies. The Implications for International Commodity Plans and for Australia Agricultural Exports”, International Journal of Agrarian Affairs, n. 4.

Lindberg L., (1966), The Political Dynamics of European Economic Integration, Stanford University Press, Stanford.

Lizano, E. and Willmore, L. N., (1975), “La integración económica de Centroamérica y el informe Rosenthal”, El Trimestre Económico, Jan.-March.

Lomborg B., (2003), L'ambientalista scettico. Non è vero che la terra è in pericolo, Mondadori, Milano, 2003. (Edizione originale: Lomborg B., (2001), The Skeptical Environmentalist. Measuring the Real State of the World, Cambridge University Press, Cambridge USA).

Lovell C.A., (1973), “Ces and Ves Production Functions in a Cross-Section Context”, Journal of Political Economy, n. 3.

Lupori N, (1973), “ La difficile evoluzione della politica agraria comunitaria”, Rivista di politica agraria, XX:1.

Lupori N., (1966), Politica agraria europea, ISE, Roma.

Maillet P. et alia, (1968), L’économie de la communauté européenne, Sirey, città.

Malassis L., (1973), Economie agro-alimentaire, vol. I: Economie de la consommation et de la production agro-alimentaire, Edition Cujas, Paris.

Mansholt S. L., (1971), “Farmer’s Riots and their Background”, Intereconomics , n. 6.

Mansholt S.L., (1970), “Le critiche mosse al mio piano e come le rifiuto”, Rivista di diritto agrario, n. 1.

Marciani G.E., (1966), L'esperienza di riforma agraria in Italia, Giuffrè editore, Milano.

Marino G.C., (a cura di), (1993), A cinquant’anni dalla Riforma agraria in Sicilia. Franco Angeli, Milano.

Marsh J. e Riston C., (1971), Agricultural Policy and the Common Market, Chatham House, London.

Maunder A.H. , Remborg U. (edited by), (1986), Agriculture in a Turbulent World Economy, Atti della XIX Conferenza Internazionale degli Economisti Agrari, Gower.

McNeill J. R., (2002), Qualcosa di nuovo sotto il sole. Storia dell'ambiente nel XX secolo, Einaudi, Torino.

Medici G. e Orlando G., (1952), Agricoltura e disoccupazione. I. I braccianti della pianura padana, Zanichelli editore, Bologna.

Merli Brandini P., (1966), “La politica sociale”, Economia trentina, n.4.

Misseri S.C., (1973), “La riforma delle strutture agricole CEE”, Rivista di politica agraria, XX, n. 1.

Mouton C., (1969), “The European Common Market and the Move towards Self-Sufficiency in Food Production” in Papi G.U. e Nunn C. (a cura di), Economic Problems of Agriculture in Industrial Societies, MacMillan, London.

Musti De Gennaro B, (1973), “La politica agricola”, in L’Italia nella politica internazionale 1972-73, Comunità, Milano.

Musti De Gennaro B., (1972), “Agricoltura italiana e politica comunitaria nel 1971”, L’Italia nella politica internazionale , maggio-agosto.

Nadiri M. I., (1970), “Some Approaches to the Theory and Measurement of Total Factor Productivity: A Survey”, Journal of Economic Literature, n. 4,

Nye, J. S., (1971) Peace in Parts, Integration and Conflicts in Regional Organization, Little Brown and Company, Boston, Toronto.

OECD (1989a), Politiques, marchés et échanges agricoles, suivi et perspectives, Paris.

OECD (1988), Agricultural Policies, Markets and Trade; Monitoring and Outlook, Paris.

OECD (1989b), Agricultural and Environmental Policies, Opportunities for Integration, Paris.

OECD (1989c), The Role of Direct Income Support, Document, Paris.

OECD (1990), Politiques, marchés et échanges agricoles, suivi et perspectives, Paris.

Olivi B., (1965), L'Europa difficile, Comunità, Milano.

Olivi B., (1973), Da un'Europa all'altra, Etas Kompass, Milano.

Olmi G, (1973), "La programmazione agricola nell'ambito della CEE: organizzazione comune dei mercati e direttive Mansholt", Convegno di studio sul tema: Regioni, programmazione e comunità europee, Siena 22-24 febbraio 1973, (ciclostilato).

Olmi G., (1966), L'agriculture. Contribution au traité de droit des communautées européennes (manoscritto), JUR/CEE/722/66.

Onida V., (2004), La Costituzione, Il Mulino, Bologna.

Onitiri, H. M. A., (1973), "Self-reliance", Ceres, July-Aug.

Oury B., (1959), L'agriculture au seuil du marché commun, Presses Universitaires de France, Paris.

Paci M., (1996), Disuguaglianza, esclusione e nuova domanda di welfare state. Alcune riflessioni, in *Bartocci, E. (1996), op.cit.

Patuelli V., (1973), "Il futuro agricolo nella CEE dei nove", Rivista di politica agraria , XX, n. 1.

Penouil, M., (1974), "L'évolution du commerce intrafricain et du commerce Cee-Afrique Noire", Politica Internazionale, n. 7-8.

Perissich R. (a. cura di), (1970), Gli eurocrati tra realtà e mitologia, Il Mulino, Bologna.

Pezzoli E., (1970), "Sui principali aspetti dei problemi econometrici riguardanti funzioni della produzione. un rapido esame critico", Statistica, n. 4, pp. 503-535.

Pinder J., (1969), "Dall'integrazione negativa all'integrazione positiva", Lo spettatore internazionale, n. 3.

Pinder J., (1971), The Economics of Europe, Knight, London.

Priebe H., Bergmann D., Horring J., (1972), "Fields of Conflict in European Farm Policy", Agricultural Trade Papers, n. 3, Trade Policy Research Centre, London.

Proni G., (1972), "La lunga strada della riforma delle strutture delle aziende agrarie nei paesi della Comunità economica europea", Rivista di economia agraria, XXVII, n. 6.

Raup P., (1960) "The Contribution of Land Reforms to Agricultural Development: an Analytical Framework", documento preparado para la

Conferencia sobre relaciones entre la agricultura y el desarrolle económico, Universidad de Stanford, noviembre 11-12 de 1960, mimeografiado

Reati A., (1966), "Intese e posizioni dominanti nella CEE", Economia trentina, n. 4.

Rifkin J., (2002), Economia all'idrogeno, Mondadori, Milano.

Risoluti P., (2003), I rifiuti nucleari. Sfida tecnologica o politica? Come e perché il mostro è finito in prima pagina, Armando, Roma.

Rizzi P. L., (1974), "Cambiamento di qualità e numeri indici: stima della relazione prezzo-qualità per trattrici a ruote e a cingoli 1951-71", Rivista Di Economia Agraria, n. 1.

Robson, P. (ed.), (1972), International Economic Integration, Penguin Books,

Rossi E., Ugolini P. e Picardi L., (1963), La Federconsorzi, Feltrinelli Editore, Milano.

Rossi-Doria M., (1968), Per un nuovo corso della politica agraria, (discorso pronunciato al Senato della Repubblica nella seduta del 24 luglio 1968).

Rossi-Doria M., (1963), Rapporto sulla Federconsorzi, Editori Laterza, Bari. (Ristampa a cura dell'Associazione Manlio Rossi-Doria, L'ancora del Mediterraneo, Napoli, 2004).

Rossi-Doria M., (1970), La politica agraria della CEE (discorso pronunciato al Senato della Repubblica), riprodotto in Mondo economico, n. 4.

Rossi-Doria M., (1971), Analisi zonale dell'agricoltura italiana, Ministero Del Bilancio e Della Programmazione Economica, INEA, Roma.

Rossi-Doria M., (1989), Cinquant'anni di bonifica (a cura di G.G. Dell'Angelo), Editori Laterza, Roma-Bari.

Rossi-Doria M., (2004), Dieci anni di politica agraria, L'ancora del Mediterraneo, Napoli.

Rulliere G., (1968), "Faut-il réviser la politique agricole commune? ", Revue d'Economie Politique, n. 3.

Salvadori Massimo L., (1976), Storia dell'età contemporanea, dalla restaurazione all'eurocomunismo, Loescher editore, Torino.

Saraceno P., (1958), "La politica economica della Comunità e l'agricoltura", Il Risparmio, n.xx, pag. 849.

Sauer J. J., (1962), L'agriculture e l'Europe, Centre de Recherches Européennes, Université de Lausanne, Lausanne.

Schuh G.E., (1986), "Strategic Issues in InternationaI Agriculture", Economic Impact, n. 1.

Serpieri A., (1947), La struttura sociale dell'agricoltura italiana, INEA/Edizioni italiane, Roma.

Shearer E. e Barbero G., (1994), Public Policy for the Promotion of Family Farms in Italy, World Bank Discussion Paper n. 262.

Shearer E., Barbero G. (1996), Promotion of Family Farms in Italy. Public Policy and Finance, FAO, Roma.

SIDEA/ INEA), (a cura di), (1976), Venti anni di agricoltura italiana. Scritti in onore di Arrigo Serpieri e Mario Tofani, Edagricole, Bologna.

Silj A., (1961), L'agricoltura italiana nella CEE; il ruolo, dell'agricoltura in un processo di sviluppo economico, Giuffré, Milano.

Simantov A., (1973), Economic Social and Political Priorities in Agricultural Policy Formation in Industrialized Countries.

Sinclair S., (1965), "EEC's Trade in Agricultural Products with Non-Member Countries", International Journal of Agrarian Affairs, n. 5.

Solow R. M., (1957), "Technical Change and the Aggregate Production Function", Review of Economics and Statistics », Vol. XXXIX, pp. 312-320.

Spinelli A., (1965), Rapporto sull'Europa, Edizioni Comunità, Milano.

Spinelli A., (1972), L'avventura europea, Il Mulino, Bologna.

Swann D., (1970), The Economics of the Common Market, Penguin Books, London.

Swedberg R., (1990), Economics and Sociology, University Press, Princeton. Traduzione italiana: Economia e Sociologia, Donzelli, Roma 1994 (a cura di C. Trigilia).

Tarditi S. et al (a cura di), (1988), Liberalizzazione de! Commercio agricolo e Comunità Europea, INEA/Il Mulino, Bologna.

Tarditi S., (1972), "Strumenti per le politiche di stabilizzazione e sostegno dei redditi", Rivista di economia agraria, XXVII, n. 3-4.

Thiede G., (1973), La produzione agricola nella CEE: localizzazione regionale e tendenze evolutive, Il Mulino, Bologna.

Thorbecke E.(1962) "Agrarian Reform as a Conditioning Influence in Economic Growth", in Agrarian Reform and Economic Growth, U.S.D.A. Farm Economic División, Economic Research Service, Washington,D.C.

Tofani M., (1968), "Alcuni aspetti della politica agricola comunitaria", Rivista di economia agraria, XXIII, 2.

Trade Policy Research Centre, (1973), Report on the Reform of the European Community's Common Agricultural Policy (first draft), London, (mimeo).

Tyers R. e Anderson K., (1988), "Liberalising OECD Agricultural Policies in the Uruguay Round: Effects on Trade and Welfare", Journal of Agricultural Economics, vol. 39, n. 2

UN (1989a), "World Population Prospects 1988", Population Studies, n. 106, New York.

UN (1989b), World Economic Survey 1989, Current Trends and Policies with World Economy, New York.

UNCTAD, (1975), Current Problems of Economic Integration, The Problem of Distribution of Benefits and Costs and Selected Correction Measures, New York.

Uri P., (a cura di), (1971), Un futuro per l'agricoltura europea, Franco Angeli, Milano.

USDA (1987), "Government Intervention in Agriculture, Measurement, Evaluation and Implications for Trade Negotiations", FAER, n. 229, Washington.

USDA (1988), Agricultural Policy Reform in the Uruguay Round, Proceedings of a Workshop on Economic Issues and Research Needs, Washington.

USDA, (1974) Economic Research Service, The Agricultural Situation in Eastern Europe. Review of 1974 and Outlook for 1975, Washington.

Valdés A., (1987), "Agriculture in the Uruguay Round: Interests of Developing Countries", The World Bank Economic Review, 1:4.

Van der Werf D., (1987),"Work in Europe. Five Possible Scenarios", FAST Occasional Papers, n. 136, febbraio, Bruxelles.

Ventura S., (1972), "Aspetti giuridici dei rapporti fra la politica delle strutture e la politica dei mercati agricoli nella Comunità economica europea", Rivista di diritto agrario, n. 1.

Vistosi G., (1972), "Orientamenti e prospettive della politica agricola europea", Aggiornamenti sociali, , n. 5-6.,

Walsh E. A. e Paxton J., (1972), Into Europe. The Structure and Development of the Common Market, Hutchinson, London.

Weinschenck G., (1973), "Issues of Future Agricultural Policy in the European Common Market", European Review of Agricultural Economics, n. 1.

World Bank (1995), "Roundtable Discussion on Employment and Development", Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics, 1994.

Yudelman M., and Howard, F. (1970), Agricultural Development and Economic Integration in Latin America, Allen & Unwin, London.

Zeller A., (1971), L'imbroglio agricolo del mercato comune, Mondadori. Milano.

Zucchi G., (1973), "Proposte per l'Europa", Terra e vita, n. 34-35.

"Economic Alignments in Sub-Saharan Africa", Africa Digest Guide No. 9, June 1973.

"Economic Cooperation in Africa", Africa Research Bulletin, various issues.

" Political Alignments in Sub-Saharan Africa", Africa Digest Guide No. 8, April 1973.

"Les mouvements d'intégration économique en Afrique", Bulletin hebdomadaire de la Kredietbank, 8 Nov. 1974.

Postfazione

di Ronald Dore

"Development" is a term with multiple meanings. The verb "to develop" can be intransitive (something happening without anybody planning or willing it) or transitive (as when, say, in the Italian land reform, the government sought to develop the Maremma or the South). The charm of this book is that it intertwines three stories of development.

The first is the development (intransitive) of Giuseppe Barbero, as researcher, thinker, administrator and policy advocate. As he describes in the fascinating interview with the editor in this book, his agrarian interests started with his acquaintances among the farmers who came to his father's mill, and the montanari he met in his summer holidays, and reached a high point when he became an influential member of the policy community which framed Europe's Common Agricultural Policy.

The second story is of the development (intransitive) of Italian agriculture through impersonal market forces as industrialization changed the pattern both of supply and demand.

And the third is the story of the interventions of government designed to develop (transitive) both the efficiency of agriculture and imprese agroalimentari, and the welfare of the people who work in it. First of all of the Italian government, latterly also of Brussels and the European Union.

Barbero and I have been friends for exactly half a century. We met when we were working in adjoining offices on a FAO review of land reform efforts in the world as a whole -- a somewhat ambitious task. 1964 was a year when, thanks to Kennedy's Alliance for Progress and the UN's Development Decade, land reform was on everybody's lips. Latin America, the Philippines, and North Africa, but particularly Latin America, was where the action was. I could read the many land reform laws which Latin American countries promulgate one after the other. But it was Barbero and the advisory missions and research he had done in Latin America which made clear that the "action" was often purely legislative. Nothing

much was happening on the ground, except in Columbia, where the problem was very similar to those of southern Italy where reform meant breaking up large haciendas and giving land and building houses for the formerly landless agricultural labourers.

My close experience of these matters had been in Japan in which as in the village in Emilia where I live now, the predominant pattern was of family small-holding tenancy. *I Signori* owned the land but it was actually farmed by families who were given parcels of land to farm. (in Japan's irrigated countryside rarely more than a couple of hectares, in Italy 10 to 15 hectares) In Italy the predominant system was crop-sharing. *I Signori* told the tenant what to plant and took half the crop. They also, usually, owned the tenant's house. In Japan well before the post-war land reform, tenants grew what they wanted, did their own marketing through co-ops and paid a cash rent to the landlord who was often absentee. They also usually owned their own house. So land reform in Japan was a simple matter of transferring ownership, i.e. abolishing the rent. In Emilia, land reform also meant no structural change, cash rents replaced crop-sharing and tenants were given pre-emptive rights to buy their land and their houses. But, as one can see in all those lonely and often deserted houses in the Maremma, land reform was a far more costly affair where hacienda-type estates were broken up.

But, as Barbero says, "*Le riforme agrarie non potevano, da sole, risolvere il problema contadino*". Most of the development (intransitive) of agriculture which he tracks in this book was the result of industrialization. I do not know what the Italian figures are, but in Japan, agriculture produced 15% of GDP in 1955, today only 1%. In the Emilian village in which I live, there were probably some fifty families working in agriculture in 1950. Today there are only two, equipped with formidable machinery that allows them with one or two waged helpers, to cultivate the same area as the fifty families sixty years ago.

These essays of Barbero not only shed light on the details of this process and the frictions it produced. They can also be read as an exercise in nostalgia, a reflection on our "roots". In towns like Bologna, probably a half of those over 60 were born in agricultural families in villages. They will find much in this book which resonate with their own personal memories. Of those under 30 probably only a handful have lived in a village except in summer in second homes. I hope that some people in those younger generations will read this book and come to understand the painstaking and often painful efforts of both farmers and policy-makers - efforts some successful, some not - which have brought the prosperity which they enjoy today.

Questo libro offre una carrellata, lunga cinquant'anni, su alcune delle principali modificazioni verificatesi nei sistemi agro-alimentari in Italia, in Europa e nel mondo. La prospettiva è quella di uno studioso e ricercatore particolarmente attento nel leggere e interpretare il presente e il passato con l'intento di suggerire strade nuove. Che si tratti di trasformazioni di territori, di conflitti generazionali, di difficoltà istituzionali, di progetti ambientali o di scelta di politiche, le analisi dell'autore sono sempre rigorose, suggestive, talvolta polemiche, mai banali.

L'economista Giuseppe Barbero scruta la realtà senza pregiudizi ideologici. Le sue analisi valutano non solo i caratteri delle imprese ma anche i diversi soggetti socioculturali che rendono il territorio un fattore strategico. Alcuni scritti si concentrano sulla nascita di una società dei consumi, sulla trasformazione dell'agricoltura in agroalimentare e la sua interazione con il paesaggio civile, restituendo un quadro sistematico della nascita di un'economia e una società del cibo. Barbero considera la filiera agroalimentare parte costitutiva di un sistema territoriale moderno, dimostrandosi particolarmente attento alla ricerca degli indicatori più adatti all'analisi dello sviluppo e della modernizzazione economico-sociale.

L'interesse rivolto alle imprese gli consente di cogliere i mutamenti della forma aziendale e l'interrelazione tra agricoltura e alimentazione. Gli scritti pertanto offrono elementi di novità nel dibattito storiografico sulle tematiche territoriali e fanno emergere un filone del pensiero riformista che guarda ai vantaggi del mercato e fa derivare il soddisfacimento della domanda sociale da una cultura imprenditoriale.

GIUSEPPE BARBERO è professore emerito dell'Università di Roma "La Sapienza". Ha svolto ricerche e prestato opera di consulenza su un ampio spettro di temi e di territori. Ha presieduto istituzioni accademiche e di ricerca, tra cui l'Istituto nazionale di economia agraria. Ha insegnato a Venezia (Istituto superiore di architettura), a Siena (Facoltà di scienze economiche e bancarie) e a Roma (Facoltà di sociologia). È socio onorario della *European Association of Agricultural Economists* e dell'Accademia di agricoltura di Torino.

SIMONE MISIANI è ricercatore di storia contemporanea dell'Università di Teramo dove insegna Storia della cultura del XX secolo. Ha rivolto la sua attenzione alla cultura degli economisti e scienziati sociali ed in particolare al pensiero degli economisti agrari. Tra le pubblicazioni "Manlio Rossi-Doria, un riformatore del Novecento", Rubbettino, 2010.

RONALD DORE è uno scienziato sociale internazionalmente noto per la sua profonda conoscenza della società giapponese e per l'interesse suscitato dalle sue analisi comparate dei modelli di organizzazione industriale e delle diverse forme di capitalismo. Ha insegnato in prestigiose università, tra cui Londra (LSE), Harvard e MIT e svolto attività di ricerca in Europa e in Asia. È socio onorario della *Academy of International Business*. Da anni vive in una casa colonica dell'Appennino bolognese.