

LUIGI COSTATO\*

## Le riforme comunitarie delle strutture agrarie

I. DALLA CONFERENZA DI STRESA ALLA DECISIONE DEL CONSIGLIO DEL 4 DICEMBRE 1962

Il Trattato C.E.E., al par. 1 dell'art. 43, prevedeva la convocazione, a opera della Commissione, di una Conferenza avente il fine di confrontare le politiche agricole degli Stati membri. La Conferenza, riunita a Stresa dal 3 all'11 luglio 1958, oltre a prendere in considerazione le questioni relative al mercato dei prodotti agricoli, colse l'estrema rilevanza del problema delle strutture agricole.

La Risoluzione presa al termine dei lavori della Conferenza, dopo aver, tra l'altro, considerate talune disparità esistenti tra gli Stati membri, per quanto riguarda le strutture dell'agricoltura, constatò, al punto 3°, che

una stretta correlazione dev'essere stabilita tra la politica di adattamento strutturale e la politica di mercato; l'adattamento strutturale deve contribuire a un ravvicinamento dei costi e a un razionale orientamento della produzione; la politica di mercato dev'essere condotta in modo da stimolare il miglioramento della produttività;

al punto 5° che

lo sforzo in tal modo effettuato per aumentare la produttività dovrebbe consentire l'applicazione di una politica di prezzi che al tempo stesso eviti sovrapproduzioni e permetta di restare e di diventare competitivi. Contemporaneamente, una politica di aiuto alle regioni o alle aziende svantaggiate renderà possibili le necessarie riconversioni;

\* *Università degli Studi di Ferrara*

al punto 8° che

il miglioramento delle strutture agricole deve permettere di rendere e conservare ai capitali e al lavoro impiegati nell'agricoltura europea delle remunerazioni comparabili a quelle che riceverebbero negli altri settori economici;

al punto 9° che

stante l'importanza delle strutture familiari nell'agricoltura europea e la volontà unanime di salvaguardare questo carattere familiare sarebbe opportuno mettere in atto tutti i mezzi intesi ad accrescere la capacità economica e concorrenziale delle imprese familiari.

La Conferenza, concludendo, attirò l'attenzione della Commissione sulla necessità di procedere tra l'altro:

- a uno studio sulle cause della diminuzione relativa dei redditi agricoli;
- a un inventario e a un raffronto critico dei problemi di sviluppo e di miglioramento delle strutture degli Stati membri;
- a consultazioni, nell'ambito delle Istituzioni della Comunità, prima di rendere operanti provvedimenti di rilievo destinati all'adattamento delle strutture agricole;
- a uno studio relativo al fabbisogno di capitali necessari per procedere al miglioramento delle strutture agricole durante il periodo transitorio.

La Risoluzione ora ricordata consente di osservare come la Conferenza di Stresa abbia individuato realisticamente l'aspetto economico (debolezza delle strutture produttive dell'agricoltura) e sociale (l'importanza delle aziende familiari nel contesto agricolo europeo) del problema delle strutture agrarie europee.

La Commissione, nelle sue proposte (il c.d. 1° Piano Mansholt), orientate dalla Risoluzione della Conferenza, rilevava che i Governi degli Stati membri erano tenuti ad assumere la responsabilità principale nel campo delle strutture agricole; tuttavia la Comunità, in relazione all'importanza decisiva del miglioramento delle strutture per il successo della politica agricola comune non può rinunciare a coordinare in modo efficace le misure degli Stati membri.

La Commissione parlamentare europea per l'agricoltura, nelle due relazioni presentate all'Assemblea, assunte, a proposito dell'atteggiamento della Commissione C.E.E., una posizione critica: considerando che per ogni persona attiva in agricoltura nella Comunità si coltivavano dai 2,5 ettari (quantità minima) in Italia ai 7,8 ettari (quantità massima) in Francia, e che molto alta era la percentuale delle piccole e addirittura piccolissime imprese, si domandava se

il semplice coordinamento delle politiche strutturali degli Stati membri sia sufficiente a indirizzare una vasta opera di trasformazione agricola nelle direzioni più economiche (...). Il problema, economico nella sostanza, assume nuovamente la figura politico-istituzionale: vi saranno garanzie di più saldi e concreti vincoli di solidarietà che assicurino la continuità, sia pure graduale, del processo: istituzioni e regole comuni che, con maggiore indipendenza, esprimano decisioni e facciano uso dei necessari strumenti di controllo, cui tutti debbono sottomettersi; o non si addiverrà che a un compromesso che, per essere accettato da tutti, dovrà lasciare le cose come si trovano.

### Concludeva il relatore considerando

le proposte presentate dall'Esecutivo come un punto di partenza positivo per l'attuazione di una politica strutturale. Questa non può però essere affidata soltanto alle istanze nazionali ma richiede sforzi comuni nel quadro del fondo strutturale europeo (Relazione De Vita, doc. 10, marzo 1960, in Assemb. Parl. Eur.).

Malgrado queste istanze, il Consiglio confermò che le strade aperte per il raggiungimento del miglioramento delle strutture agricole erano il coordinamento della politica delle strutture degli Stati membri, l'intervento presso gli Stati membri affinché rafforzassero la loro azione e finanziassero adeguatamente il miglioramento delle strutture, la concessione di contributi finanziari comunitari all'opera di miglioramento strutturale.

Il primo atto comunitario volto a tale scopo è stato il reg. 25 del 4 aprile 1962 (in G.U.C.E. n. 30/991 del 1962), che istituiva il Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (F.E.O.G.A.) nel quale, alla parte orientamento, era posta, come finalità, il finanziamento delle

azioni intraprese sulla base di disposizioni comunitarie ai fini del raggiungimento degli obiettivi definiti dall'art. 39, paragrafo 1, lettera a) del Trattato, ivi comprese le modifiche di struttura rese necessarie dallo sviluppo del mercato comune (par. 1, lett. *d*) dell'art. 3, reg. 25/62).

Secondo il disposto del par. 2, art. 3, reg. 25/62, la Commissione presentò le sue proposte di applicazione della norma sopra ricordata, che sfociarono nella decisione del Consiglio del 4 dicembre 1962 (in G.U.C.E. n. 136/2892 del 1962); con essa si istituì, presso la Commissione, il Comitato permanente strutture

per promuovere il coordinamento delle politiche di struttura agricola e rendere più stretta e costante la cooperazione fra gli Stati membri e la Commissione;

si predispose un meccanismo in base al quale la Commissione era tenuta, annualmente, a presentare al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione sulle strutture variamente articolata (art. 2) e basata sugli elementi obbligatoriamente forniti dagli Stati membri sulla situazione ed evoluzione delle loro strutture (artt. 4 ss.); si stabilì che

il Consiglio adotta, particolarmente in base alla relazione sulle strutture, le misure necessarie ai fini del coordinamento delle politiche di struttura agricola degli Stati membri (art. 3).

La normativa fino ad ora esaminata parlava di coordinamento di politiche, di interventi finanziari, di Comitato permanente strutture, ma non indicava quali fossero i miglioramenti strutturali da incoraggiare, quali insomma fossero in concreto le finalità della politica comunitaria delle strutture agricole.

Una osservazione del medesimo tipo fu fatta alle proposte della Commissione nella *relazione parlamentare De Vita* già ricordata, ove si osservò, tra l'altro:

Com'è possibile coordinare le politiche nazionali, stimolare l'ammodernamento strutturale dell'agricoltura nei paesi membri con la concessione di sovvenzioni comunitarie, se gli obiettivi non sono chiaramente precisati?

In verità, però, rispetto alla totale assenza di indicazioni del reg. 25/62 e della decisione 4 dicembre 1962, le proposte della Commissione manifestano come, fin dalle origini della Comunità, si avessero ben presenti alcuni punti essenziali: da un lato si affermò che la politica agricola comune deve abbracciare e nello stesso tempo definire la politica strutturale, la politica di mercato e dei prezzi e la politica commerciale; i tre settori devono inoltre essere strettamente collegati fra loro e la politica agricola comune deve essere sviluppata per gradi progressivi (doc. COM 140/59, proposte dalla Commissione dette 1° Piano Mansholt).

Dall'altro si attribuì un'importanza fondamentale all'azienda agricola familiare, intesa come impresa che consenta di occupare due o tre lavoratori a tempo pieno, mediante una gestione razionale, e di raggiungere un reddito familiare pari a quello di altre categorie professionali comparabili.

Questa definizione parve comunque insufficiente al *relatore parlamentare Lucker*, poiché non conteneva anche la risposta

sul seguente quesito fondamentale: quale deve essere l'estensione minima dell'azienda affinché essa sia in grado di assicurare alla famiglia dell'agricoltore un reddito adeguato?

In considerazione di ciò, si proponeva di

definire il limite minimo di un'azienda agricola familiare in modo tale che nel succedersi delle generazioni ed occupando a tempo completo uno o due lavoratori, si assicurino un reddito adeguato alla famiglia dell'agricoltore (Relazione Luker, doc. 3, marzo 1960, in Assemb. Parl. Eur.).

Così facendo si sarebbe abbandonato il criterio caro alla Commissione, per ridursi a una nozione di impresa agricola familiare basata sul numero di ettari o di capi allevati, irrigidendo le strutture; nell'altra relazione invece, la Commissione per l'agricoltura del Parlamento europeo accettava di massima la definizione elastica della Commissione asserendo:

con molta approssimazione si può dire che l'azienda contadina economicamente efficiente è quella condotta da una famiglia di composizione normale, razionalmente coltivata, e capace di assicurare un equo reddito (Rel. De Vita, *cit.*).

Oltre a ciò la relazione De Vita metteva in rilievo altri aspetti interessanti, e cioè la necessità di far sì che l'azienda agricola familiare impieghi moderni processi lavorativi e possa correggere l'ampiezza dell'azienda ed eliminare la polverizzazione fondiaria. Ancor più rilevante è però la successiva considerazione:

Il raggiungimento *dell'optimum* di ampiezza e di organizzazione produttiva si realizza nell'azienda e non nella proprietà fondiaria, la quale risente assai meno delle influenze del fattore economico essendo anzi regolata più da altri fattori che da questo (...). La riunificazione dei lotti è un importante mezzo per migliorare la struttura agricola, in particolare nelle regioni in cui il suolo è frazionato e quindi non è possibile ricorrere a nuovi metodi di meccanizzazione e ad altri mezzi razionali di coltivazione, che risparmierebbero mano d'opera. Si ritiene che circa il 40% della superficie coltivata della Comunità abbia bisogno di programmi di riunificazione. È altresì necessario che siano adottate misure intese ad impedire che aziende la cui efficienza è soddisfacente dal punto di vista economico e sociale siano frazionate in seguito ad eredità, a vendita o affitto. Il grado di efficienza delle imprese familiari dipende anche dal regime dei contratti agrari.

Si può dire che in queste poche parole siano esposti gran parte dei problemi dell'agricoltura europea – e italiana in particolare – e siano abbozzate le soluzioni, anche se non si è ancora evidenziata del tutto la necessità di trascurare l'aspetto proprietà del terreno per concentrare gli sforzi sull'impresa. In ogni caso tutte queste considerazioni e proposte non trovarono sbocco nei primi atti comunitari – già ricordati – che assunsero forme assai generiche e

sfumate; esse ebbero invece eco rilevante in un successivo documento della Commissione, il c.d. 2° Piano Mansholt.

## 2. IL REGOLAMENTO 17 DEL 1964

Le condizioni per il concorso del F.E.O.G.A. al finanziamento della politica delle strutture vennero fissate dal reg. 17 del 5 febbraio 1964 (in G.U.C.E. n. 34/586 del 1964).

Oltre a scindere il Fondo in due sezioni, una di garanzia e una di orientamento, l'art. 1 stabilì una nuova definizione delle spese finanziate dal Fondo nella sezione orientamento:

La sezione orientamento comprende le spese finanziate dal Fondo derivanti dalle azioni comuni decise allo scopo di realizzare gli obiettivi definiti dall'articolo 39, paragrafo 1, lettera *a*) del Trattato, ivi comprese le modifiche di struttura rese necessarie dallo sviluppo del mercato comune o necessarie al suo buon funzionamento.

Questa formulazione abbracciava entrambe le definizioni contenute nel reg. 25/62; in tale regolamento si parlava infatti, relativamente al periodo transitorio solo di *modifiche di strutture rese necessarie dallo sviluppo del mercato comune* e, relativamente alla fase del mercato unico, solo di *modifiche di strutture necessarie per il buon funzionamento del mercato comune*. Col reg. 17/64 invece entrambe le ipotesi erano contemplate, sicché il campo di intervento finanziario del Fondo in materia strutturale veniva individuato e nei settori produttivi dove l'organizzazione comune di mercato si era già realizzata, e dove ciò non era ancora avvenuto.

La parte seconda del reg. 17/64, comprendente gli articoli da 11 a 22, era dedicata al campo di applicazione, alle condizioni generali e particolari per il concorso del Fondo, alla procedura della sezione orientamento.

L'art. 11 è fondamentale; esso recitava:

- 1) Le azioni della sezione orientamento del Fondo riguardano:
  - a) l'adattamento ed il miglioramento delle condizioni di produzione dell'agricoltura;
  - b) l'adattamento e l'orientamento della produzione agricola;
  - c) l'adattamento e il miglioramento della commercializzazione dei prodotti agricoli;
  - d) lo sviluppo delle possibilità di collocamento dei prodotti agricoli;
- 2) le azioni definite al paragrafo 1, lettere *a*) e *b*), possono riferirsi all'agricoltura; quelle definite al paragrafo 1, lettere *c*) e *d*) possono riferirsi ai prodotti agricoli non appena sono sottoposti all'organizzazione comune dei mercati.

Sembra opportuno ora verificare a quale agricoltura intendeva riferirsi l'art. 11 del reg. 17/64, se cioè solo all'agricoltura in senso proprio o piuttosto all'attività rivolta alla produzione dei «prodotti agricoli» elencati all'Allegato II.

La distinzione del par. 2, la quale stabiliva l'applicabilità dei finanziamenti alle azioni previste alle lettere c) e d) del paragrafo 1 ai prodotti agricoli non appena sottoposti all'organizzazione comune dei mercati, induce a ritenere che le azioni di cui alle lettere a) e b) fossero svincolate da ogni legame con i prodotti agricoli dell'Allegato II e quindi che si riferissero solo alla agricoltura in senso proprio, anche se si sono, un tempo, avanzati dubbi.

Gli interventi del F.E.O.G.A., Sezione orientamento, trovavano il punto di equilibrio nel par. 1 dell'art. 14 del reg. 17/64 il quale stabiliva che

per poter beneficiare del concorso del Fondo, ciascun progetto deve rispondere ai seguenti criteri generali:

- a) inserirsi nel quadro di un programma comunitario elaborato conformemente all'articolo 16 [e cioè adottato dal Consiglio su proposta della Commissione -N.d.R.];
- b) avere come scopo un adattamento o un orientamento dell'agricoltura reso necessario dalle conseguenze economiche della attuazione della politica comune o inteso a rispondere alle esigenze della stessa;
- c) offrire sufficiente garanzia quanto all'effetto economico durevole del miglioramento della struttura agricola realizzato.

Tuttavia, per un periodo di due anni dall'entrata in vigore del presente regolamento [il termine fu poi prorogato per il ritardo nella formulazione dei programmi da parte della Commissione e per il reiterato mancato accordo sugli stessi in sede di Consiglio - N.d.R.] i progetti relativi a una data azione possono beneficiare del concorso del Fondo anche in assenza di un programma comunitario che contempa tale azione, e ciò fino a che detto programma sia istituito (art. 14, par. 1, reg. 17/64).

Gli interventi comunitari sono stati dunque limitati, secondo il disposto dell'ultimo comma del par. 1 dell'art. 14, ai progetti inseriti in *programmi comunitari*, ma, in relazione alle difficoltà derivanti dalla elaborazione e dalla negoziazione, successivamente alla loro trasmissione dalla Commissione al Consiglio, i programmi suddetti non sono stati, nella forma concepita dalla Commissione, approvati.

Nel frattempo si era provveduto ad autorizzare la Commissione a prendere decisioni di concorso del Fondo in assenza di programmi comunitari, approvando appositi regolamenti di proroga; alcuni progetti di programma sono stati pubblicati nel 1967 (G.U.C.E. n. 254/18 del 1967).

In conclusione, i programmi suddetti non sono stati adottati, e per le

ricordate esitazioni e per il profilarsi della necessità di predisporre un piano organico di riforma strutturale dell'agricoltura – in questo caso di quella autenticamente tale – che diede origine a quel documento noto come 2° Piano Mansholt, che più avanti sarà oggetto di esame.

Ritornando all'analisi dell'art. 14 del reg. 17/64, è opportuno porre l'attenzione al contenuto del par. 2:

Per le azioni di cui all'articolo 11, paragrafo 1, lettere *a)* e *b)* [quelle cioè che lo stesso art. 11 ritiene riferibili all'agricoltura, intesa in senso proprio – N.d.R.], ciascun progetto deve inoltre rispondere ai seguenti criteri:

- a) mirare a rendere, o mantenere, economicamente vitali delle imprese agricole, nonché ad assicurare l'incremento della loro capacità concorrenziale;
- b) accordare sufficiente attenzione ai problemi di divulgazione e di formazione professionale agricola, sì da valorizzare nel miglior modo gli investimenti previsti;
- c) contribuire al miglioramento della situazione economica e sociale dei lavoratori dell'agricoltura (art. 14, par. 2, reg. 17/14).

### 3. IL 2° PIANO MANSHOLT

La mancata approvazione dei programmi comunitari indusse la Commissione a stilare un lungo e complesso documento, il Memorandum chiamato abitualmente 2° Piano Mansholt (pubblicato anche in *Riv. dir. agr.*, 1969, I, 275 e 428), il quale prende spunto dall'ovvia considerazione che

sebbene la politica comune dei mercati abbia contribuito a migliorare la situazione degli agricoltori e, in particolare, la politica dei prezzi abbia avuto un influsso favorevole sul loro reddito, bisogna constatare che tale reddito presenta ancora un grande ritardo rispetto a quello delle altre categorie socio-professionali. Se nei prossimi anni la politica agraria comune non riesce a compiere netti progressi in questo campo, ne risulterà una crisi di fiducia, compromettendo in tal modo una delle basi importanti della nostra Comunità.

È inoppugnabile infatti che, malgrado il continuo incremento delle spese affrontate per il sostegno dei mercati e l'aumento della produttività agricola, il divario fra il reddito delle campagne e quello degli altri settori economici permaneva, né importanti risultati erano stati ottenuti in funzione di miglioramenti o riforme strutturali attuate sia in relazione a provvedimenti normativi o finanziamenti nazionali sia a finanziamenti comunitari.

Risultava pertanto che la politica dei mercati e di sostegno dei prezzi non avrebbe potuto da sola risolvere le difficoltà fondamentali dell'agricoltura, anzi in molti casi i compromessi politici, che sono alla base della fissazione dei prezzi suddetti, avrebbero finito per essere contrari all'interesse economico

collettivo; nel socialmente comprensibile intento di non colpire seriamente le aziende marginali si arrivava infatti a fissare prezzi elevati per beni la cui produzione era eccedentaria, e per ciò stesso ancor più lo diventava.

I due fondamentali obiettivi di comprimere i costi e i prezzi dei prodotti e di dare un reddito più equo agli addetti alla produzione agricola sono illustrati nel capitolo IV del Memorandum (n. 52) che, rilevando la necessità di far uscire l'agricoltura dallo stato di isolamento e protezione in cui si trova, suggeriva i termini di un programma adatto alla bisogna, ad avviso della Commissione, e incentrato su due punti fondamentali:

*a)* un nuovo orientamento della politica dei mercati e dei prezzi (nn. 53-58);

*b)* un'azione sulle strutture di produzione e commercializzazione (nn. 59-60).

Una prima considerazione balza immediatamente all'attenzione: la politica dei prezzi e mercati in tanto si era formata qual era, in quanto le strutture produttive di almeno parte delle imprese agricole europee non consentivano una strategia più favorevole al consumatore senza causare gravi danni ai produttori strutturalmente più deboli.

Osservava a tal proposito il Memorandum:

È pertanto fondamentale adottare per il futuro una nuova posizione nel settore dei prezzi agricoli. – Si propone talvolta una diminuzione dei prezzi riscossi dai produttori, che provocherebbe una flessione dei prezzi al consumo. Tale politica avrebbe il vantaggio di stimolare il consumo diminuendo al tempo stesso i costi di sostegno unitario e globale. – Una tale flessione dei prezzi, sebbene difficilmente attuabile per evidenti motivi politici, dovrebbe essere di un importo considerevole per ottenere l'effetto perseguito; una diminuzione limitata rischierebbe, infatti, di incitare numerosi agricoltori ad aumentare la propria produzione per conservare un reddito identico (n. 56).

Scartata dunque la soluzione di una riduzione radicale dei prezzi, il Memorandum suggeriva una strategia che solo col tempo avrebbe dovuto consentire ai prezzi stessi di ritrovare il loro vero significato economico, permettendo la riduzione progressiva delle spese del F.E.O.G.A., Sezione garanzia. Il 2° Piano Mansholt prevedeva cioè una compressione o un contenimento dei prezzi agricoli ottenibile solo in funzione di una rinnovata capacità produttiva e commerciale delle imprese agricole, raggiungibile attraverso l'attuazione del secondo punto fondamentale del programma, quello appunto che richiedeva un'azione sulle strutture di produzione e di commercializzazione, il quale per forza di cose precede, o al più procede di conserva, con la politica di riduzione o contenimento dei prezzi, essendo

quest'ultima realizzabile solo in presenza di imprese meglio strutturate e perciò stesso più competitive.

Le azioni che il Memorandum prevedeva nel campo delle riforme di struttura erano molteplici e articolate in varie direzioni; esse possono così sinteticamente indicarsi:

1) un complesso di misure doveva essere diretto a ottenere il risultato di una diminuzione del numero di persone occupate in agricoltura, attraverso l'istituzione di provvidenze in favore delle persone di età superiore a 55 anni che desiderassero cessare l'attività agricola, di altre in favore di chiunque desiderasse lasciare l'agricoltura, e, infine, di quelle in favore di persone che volessero orientarsi verso altra professione senza cambiare luogo di residenza, anche con la creazione di nuovi posti di lavoro quanto più possibile *in loco* (nn. 69-88).

2) Un complesso di misure destinate alle persone che continuavano a lavorare nel settore agricolo, per consentire l'ampliamento delle aziende esistenti, anche attraverso la creazione di «Unità di produzione» e prevedendo e incoraggiando la costituzione di «Imprese agricole moderne» (I.A.M.); tali misure avrebbero dovuto prevedere anche una riforma delle legislazioni nazionali in materia fondiaria, predisporre incentivi finanziari per favorire una destinazione delle terre conforme alla politica comunitaria e creare nuove strutture per la formazione dei tecnici e dei futuri capi di aziende agricole (nn. 89-102).

3) Misure volte all'ottenimento della riduzione delle superfici coltivate, soprattutto facilitando e stimolando il rimboschimento (nn. 103-107).

4) Misure volte al miglioramento della commercializzazione dei prodotti agricoli attraverso un miglioramento dei metodi di informazione, una non ben chiarita disciplina dei produttori e la formazione di grandi gruppi di produttori, dotati di organizzazione e forza commerciale adeguate (nn. 108-111).

Da questa sommaria esposizione risulta chiaramente confermato che la politica dei prezzi e quella di riforma di struttura erano giustamente intese come due facce del medesimo problema e che senza aver modificato profondamente le dimensioni e la conseguente produttività delle aziende agricole non si può affrontare senza rischi una più ragionevole politica di prezzi.

D'altra parte, fra le riforme di struttura, quelle più qualificanti e in grado di incidere con maggior forza nel tessuto socioeconomico agricolo, erano le misure atte a favorire la riduzione del numero di addetti in agricoltura, e quelle tendenti a incoraggiare la formazione di aziende agricole meglio dimensionate – entrambe dirette in sostanza alla razionalizzazione della coltivazione del suolo e dell'allevamento del bestiame attraverso una concentrazione di mezzi e una maggiore conseguente produttività del lavoro agricolo – che

venivano suggerite però quando le capacità del settore industriale di assorbire nuove forze di lavoro erano in grande diminuzione.

#### 4. LA RISOLUZIONE DEL CONSIGLIO DEL 25 MAGGIO 1971 E IL REG. 729/70

Il 2° Piano Mansholt, reso di dominio pubblico alla fine del 1968, fu esaminato dal Consiglio dei ministri della C.E.E. nella primavera del 1971 sotto forma di cinque proposte di direttive della Commissione al Consiglio e una proposta modificata di regolamento, relativi alla riforma dell'agricoltura (G.U.C.E. n. C 70/1 del 1970).

Il Consiglio, consultato il Parlamento europeo in conformità all'art. 43 del Trattato C.E.E., non giunse all'emanazione delle norme proposte ma prese la Risoluzione (G.U.C.E. n. C 51/1 del 1971), riguardante il nuovo orientamento della politica agricola comune, nella quale si convennero:

1) misure nel campo della politica dei prezzi per i prodotti agricoli, con conseguenti aumenti di varia misura nei prezzi o nelle maggiorazioni mensili dei cereali, riso, latte, carne bovina, zucchero e semi oleosi;

2) azioni comuni nel settore delle strutture (di cui si tratterà particolareggiatamente in seguito);

3) misure da applicare successivamente da parte degli Stati membri e relative al rimboschimento e all'impedimento dell'estensione delle superfici utilizzate per fini agricoli;

4) misure finanziarie per la realizzazione di programmi di riforma;

5) criteri per la revisione della politica degli aiuti in agricoltura;

6) misure per la creazione di nuovi posti di lavoro nella regioni con eccedenza di popolazione agricola attiva e per la ristrutturazione e il rifinanziamento del Fondo sociale europeo.

Di tutte le azioni che la Risoluzione ritenne necessarie, quelle comuni nel settore delle strutture erano le più rilevanti e determinanti ai fini dell'intero piano di riforma dell'agricoltura.

Tali azioni dovevano essere attuate mediante misure che gli Stati membri avrebbero adottato sul piano legislativo, regolamentare e amministrativo. Precisato che la Risoluzione è una specie di accordo politico di programma, che il Consiglio ha fissato per sé e la Commissione per l'attuazione della riforma dell'agricoltura comunitaria e che richiede una successiva attività normativa del Consiglio (Corte di giustizia, sentt. in cause 90 e 91/63 in *Raccolta*, 1964, 1232), si può concludere sul punto elencando ciò che di massima stabiliva la Risoluzione per la riforma delle strutture agricole europee.

Le misure stabilite a favore di coloro che desideravano cessare l'attività agricola prevedevano:

- a) che gli Stati membri istituissero un regime di aiuti a favore dei conduttori agricoli, proprietari o non proprietari, a condizione che cessassero l'attività agricola e accettassero che le superfici agricole da essi coltivate venissero destinate ad aziende in fase di ammodernamento o a fini non agricoli;
- b) che si attuasse un regime di aiuti per gli agricoltori desiderosi di dedicarsi a una attività extragricola;
- c) una raccomandazione diretta agli Stati membri di istituire un sistema di borse di studio a favore dei figli di agricoltori di condizioni modeste.

Le misure stabilite a favore di coloro che continuavano l'attività agricola prevedevano:

- a) un regime di aiuti selettivo a favore dei conduttori agricoli esercenti a titolo principale che avessero una capacità professionale sufficiente e che avessero presentato un piano di sviluppo aziendale approvato che prevedesse che l'azienda da ammodernare avrebbe raggiunto, in linea di massima in 6 anni, prorogabili in alcune regioni, una redditività tale da consentire a una o due unità lavorative un reddito di lavoro paragonabile – non uguale quindi, ma neppure troppo diverso – a quello di cui beneficiavano coloro che svolgevano attività non agricole nella regione;
- b) la messa a disposizione, in via prioritaria alle aziende per le quali era stato presentato il piano di sviluppo, delle superfici agricole rese disponibili nel quadro dell'azione comune connessa alla cessazione dell'attività agricola;
- c) una raccomandazione agli Stati membri di adottare provvedimenti legislativi che permettessero le affittanze a lungo termine.

La Risoluzione del Consiglio aveva dunque accolto largamente i criteri suggeriti nel Memorandum e nelle proposte della Commissione, anche se non assumeva il carattere dettagliato di queste ultime e in più casi evitava di prendere precise posizioni su argomenti per qualche verso discutibili e sotto l'aspetto tecnico e sotto quello economico, mentre in altri casi prudentemente ripiegava sulla raccomandazione, ritenendo indispensabile assumere posizione su certi problemi ma altresì reputando, correttamente, che strumenti giuridici più vincolanti non sarebbero stati legittimamente utilizzabili.

Prima di passare all'esame degli atti emanati dal Consiglio in applicazione della Risoluzione del 1971, occorre ricordare che nel periodo intercorso fra la formulazione del 2° Piano Mansholt e la Risoluzione ora esaminata venne emanato *il reg. 729/70 relativo al finanziamento della politica agricola comune* (G.U.C.E. n. L 94/13 del 1970), destinato ad abrogare il reg. 17/64 una vol-

ta realizzata la sostituzione dei contributi finanziari degli Stati membri con risorse proprie della Comunità (art. 16) e – relativamente alla sezione orientamento – quando l'importo annuo delle somme destinate al finanziamento comunitario delle azioni comuni intraprese per realizzare gli obiettivi definiti all'art. 39, par. 1, lett. a) del Trattato, comprese le modifiche di *struttura necessarie per il buon funzionamento del mercato comune*, avesse raggiunto 285 milioni di unità di conto. Si riparla in questa definizione solo di modifiche di struttura necessarie per il buon *funzionamento* del mercato comune perché ogni riferimento allo *sviluppo* dello stesso parve, agli estensori delle norme, superfluo in relazione al fatto che era ormai superata la fase transitoria, che invece era sottoposta alle norme del reg. 17/64.

##### 5. GLI ELEMENTI FONDAMENTALI DELLE DIRETTIVE 72/159, 160 E 161

Le tre direttive del 1972 concernevano rispettivamente la modernizzazione delle aziende (direttiva 72/159), la cessazione dell'attività agricola (direttiva 72/160) e l'informazione socio-economica degli agricoltori (direttiva 72/161), e prevedevano azioni della durata di dieci anni (G.U.C.E. n. L 96/1 del 1972).

Il regime selettivo di incoraggiamento alla modernizzazione delle aziende agricole doveva essere istituito dagli Stati membri e doveva prevedere la concessione di aiuti a tutti gli agricoltori che, avendo presentato un piano di sviluppo, dimostrassero di poter arrivare a raggiungere, in un dato tempo, un reddito da lavoro comparabile a quello degli altri settori non agricoli della regione (art. 4, dir. 72/159).

A questo fine erano considerate aziende agricole in grado di svilupparsi quelle il cui imprenditore esercitava l'attività agricola a titolo principale, possedeva una sufficiente capacità professionale, e aveva elaborato un piano di sviluppo dell'impresa durante la cui attuazione si era impegnato a tenere una contabilità (par. 1, art. 2, dir. 72/159).

È significativo il fatto che la direttiva stabilisse che il piano di sviluppo potesse essere presentato da aziende che non consentivano di raggiungere o minacciavano di non conservare un reddito da lavoro sufficiente; pertanto il piano doveva dimostrare che, una volta attuato, l'azienda agricola avrebbe raggiunto,

in linea di massima, per una o due U.L.U. [unità di lavoro umano – N.d.R], di almeno un reddito da lavoro comparabile a quello di cui beneficiano le attività non agricole della zona.

La riforma delle strutture aveva dunque, come già rilevato, abbandonato i progetti di razionalizzazione avanzata del 2° Piano Mansholt per aderire alle pressioni degli Stati membri, favorevoli a conservare, quanto più possibile, le piccole imprese agricole, anche quelle capaci di dar lavoro a una sola persona; con ciò si è fortemente modificato il significato socio-economico dell'intero programma.

Le misure favorevoli per gli imprenditori che ammodernavano la propria azienda consistevano principalmente nella messa a loro disposizione, in via prioritaria, delle terre rese libere in applicazione della direttiva 72/160 e in aiuti sotto forma di abbuono di interessi per gli investimenti necessari per l'attuazione del piano di sviluppo, escluse le spese per l'acquisto di terre, di bestiame vivo suino e avicolo e di vitelli destinati all'ingrasso.

La direttiva 72/159 prevedeva dunque l'istituzione, da parte degli Stati membri, di un regime di incoraggiamento alla tenuta della contabilità delle aziende agricole; la concessione, da parte degli Stati membri, di aiuti di avviamento alle associazioni riconosciute aventi come scopo l'assistenza interaziendale, una più razionale utilizzazione in comune del materiale agricolo o una attività in comune; l'istituzione da parte degli Stati membri di un regime di aiuti nazionali per l'irrigazione e la ricomposizione, cui la Comunità poteva partecipare, a determinate condizioni, con contributi finanziari; il divieto di aiuti agli investimenti nelle aziende già ammodernate, salve alcune eccezioni relative alla costruzione di fabbricati e all'esecuzione di opere di miglioramento fondiario (artt. 11-14, dir. 72/159).

È di notevole rilevanza, inoltre, il disposto del par. 2 dell'art. 14, dato che in esso, oltre alla concessione transitoria di aiuti a determinate categorie d'aziende che non rientravano nelle previsioni della direttiva 75/159 né in quelle della direttiva 72/160, si prevedeva che

gli Stati membri possono instaurare un regime speciale di aiuti per talune zone in cui il mantenimento di un livello minimo di popolazione non sia garantito e sia indispensabile un minimo di attività agricola per la conservazione dell'ambiente naturale. Il Consiglio adotta, secondo la procedura di cui all'art 43 del Trattato, i criteri per definire tali zone e per applicare detto regime;

l'importanza di questa ultima disposizione è evidente ove si ponga mente alle molte zone montane, in cui operano aziende agricole marginali, presenti nella Comunità e in particolare in Italia.

Il problema venne ripreso in sede comunitaria, ove si ritenne che il regime speciale instaurabile da parte degli Stati membri a favore di certe zone svantaggiate

dovesse ottenere un importante aiuto comunitario: da ciò la direttiva C.E.E. del Consiglio 75/268 del 28 aprile 1975 sull'agricoltura di montagna e di talune zone svantaggiate di cui si parlerà più avanti (G.U.C.E. n. L 129/1 del 1975).

Quanto all'aspetto finanziario, per il quale si rinvia al titolo III della direttiva 72/159, può qui rilevarsi come le azioni intraprese per realizzare le finalità dell'ammodernamento delle aziende agricole dovevano considerarsi azioni comuni ai sensi dell'art. 6 del reg. 729/70 del Consiglio, del 21 aprile 1970, relativo al finanziamento della politica agricola comune.

Il regime di incoraggiamento alla cessazione dell'attività agricola e alla destinazione della superficie agricola utilizzata a scopi di miglioramento delle strutture doveva essere istituito dagli Stati membri e si realizzava attraverso la concessione

di un'indennità annua agli imprenditori agricoli di età compresa tra i 55 e i 65 anni che esercitano l'attività agricola a titolo principale e ne facciano richiesta,

e che cessino l'attività, e la concessione di un premio

calcolato in funzione della superficie agricola utilizzata resa disponibile, agli imprenditori agricoli che ne facciano richiesta.

Era prevista, inoltre, la concessione di una indennità annua

ai salariali e coadiuvanti familiari permanenti agricoli, di età compresa fra i 55 e i 65 anni, che ne facciano richiesta, che si impegnino a non esercitare più un'attività agricola

e che fossero occupati in aziende i cui imprenditori beneficiassero delle sopra ricordate misure, fruissero di un regime di sicurezza sociale e rispondessero alla nozione di salariato agricolo a titolo permanente o di coadiuvante familiare agricolo definita da ciascuno Stato membro.

Oltre a quella di salariato e di coadiuvante, gli Stati membri dovevano definire la nozione di imprenditore agricolo a titolo principale, nonché precisare le condizioni in cui si considerava cessata l'attività agricola, il tutto ai sensi della direttiva 72/160.

Di grande rilevanza l'art. 5 della direttiva in esame; esso stabiliva:

1. la superficie agricola utilizzata, resa disponibile dai beneficiari delle misure di cui all'articolo 2, paragrafo 1, lettere *a*) e *b*), deve, in una proporzione dell'85% almeno:

*a*) essere affittata per almeno 12 anni o venduta o ceduta in enfiteusi agli imprenditori agricoli che beneficino delle misure di incoraggiamento previste dall'articolo 8 della direttiva relativa all'ammodernamento delle aziende,

*b)* essere sottratta in modo duraturo all'utilizzazione agricola, per essere destinata in particolare all'imboschimento, ad attività ricreative e alla salute pubblica, o ad altri fini di pubblica utilità.

2. Tuttavia, qualora si costati che non esistono imprenditori rispondenti alle condizioni di cui al par. 1, lettera *a)*, la superficie agricola utilizzata resa disponibile può essere destinata ad altre aziende, a condizioni definite dagli Stati membri.

3. La superficie agricola utilizzata resa disponibile può altresì essere offerta in affitto per almeno 12 anni o in vendita ad organismi fondiari designati dagli Stati membri, per essere destinata ad uno degli scopi di cui al paragrafo 1. Tali organismi possono definire le condizioni della sua utilizzazione provvisoria.

Quanto al punto di vista finanziario, del quale la direttiva si occupava al titolo II, si può rilevare che anche le misure ora descritte costituivano un'azione comune ai sensi dell'art. 6, par. 1, del reg. 729/70, cui si applicavano le disposizioni dell'art. 6, par. 5 del medesimo regolamento; mentre il F.E.O.G.A., Sezione orientamento, di norma rimborsava il 25% delle spese imputabili, per le azioni realizzate nelle zone agricole riconosciute svantaggiate dal Consiglio, in cui alla data di entrata in vigore della direttiva non si applicavano ancora misure di incoraggiamento a cessare l'attività agricola, gli Stati membri ottenevano un rimborso comunitario del 65% delle spese imputabili (parr. 2, 3, 4, art. 10, dir. 72/160).

L'informazione socio-economica e la qualificazione professionale delle persone che lavorano nell'agricoltura era la finalità perseguita dalla direttiva 72/161; gli Stati membri dovevano dunque istituire un regime inteso a sviluppare l'informazione socio-economica degli imprenditori, dei salariati e dei coadiuvanti familiari attraverso la creazione e lo sviluppo di servizi di informazione, pubblici ovvero espressamente designati e riconosciuti o, all'interno di servizi già esistenti, di sezioni specializzate di informazione, nonché attraverso l'assunzione delle spese di formazione e di perfezionamento dei consulenti socio-economici, compresa l'eventuale concessione di premi o di indennità di frequenza dei tirocini o corsi.

Quanto alla qualificazione professionale di coloro che lavoravano nell'agricoltura, gli Stati membri dovevano istituire un regime di incoraggiamento alla promozione e all'adattamento professionale agricolo attraverso la creazione di centri o mediante tirocini di formazione e di perfezionamento professionale, pubblici o espressamente designati e riconosciuti, capaci di fornire una formazione complementare, sia generale che tecnica ed economica.

Quanto all'aspetto finanziario della direttiva 72/161, anch'esso faceva richiamo al reg. 729/70, e prevedeva un contributo del F.E.O.G.A. pari al 25% delle spese realmente effettuate, ovvero di un importo determinato forfaitariamente.

A proposito di quest'ultima direttiva può osservarsi che – a differenza delle direttive 72/159 e 160 – essa realizzava in concreto la previsione della lett. a) dell'art. 41, il quale espressamente stabilisce che per conseguire gli obiettivi dell'art. 39 del Trattato possa essere realizzato, nell'ambito della politica agricola comune,

un coordinamento efficace degli sforzi intrapresi nei settori della formazione professionale, della ricerca e della divulgazione dell'agronomia che possono comportare progetti e istituzioni finanziarie in comune.

Le dir. 72/159, 160 e 161 hanno cessato di essere applicabili con la piena entrata in vigore del reg. 797/85 e delle misure nazionali di sua attuazione (artt. 32 e 33, reg. 797/85, *cit.*).

## 6. LA DIRETTIVA 75/268

Prima di esaminare le più salienti disposizioni di questa direttiva, è opportuno porre in rilievo le considerazioni fatte sull'argomento in sede comunitaria, che trovano per lo più eco in alcuni «considerando» premessi alla direttiva stessa.

Si può infatti osservare che se la politica dei prezzi dei prodotti agricoli non poteva servire alla razionalizzazione delle strutture produttive, a maggior ragione essa è insufficiente per risolvere i problemi delle zone svantaggiate; in quest'ultime infatti la produzione unitaria dei seminativi è minore mentre i costi di produzione e di raccolta sono maggiori in assoluto, e non solo per unità di terreno coltivato, a causa di pendii e altri ostacoli naturali che mal si conciliano con la meccanizzazione. La stessa riforma agraria comunitaria del 1972 abbisognava dunque del completamento dato dalla direttiva 75/268. È infatti impensabile porre sullo stesso piano agricoltori di zone fertili e altri di zone svantaggiate; questi ultimi non possono di norma raggiungere – senza interventi più incisivi di quelli ordinari – «redditi comparabili», né investire remunerativamente il loro denaro in agricoltura.

D'altra parte è sicuramente necessario garantire la conservazione dell'ambiente naturale nelle zone montane e in alcune altre zone svantaggiate; e appare certo che tale risultato è possibile soprattutto attraverso il mantenimento dell'attività agricola in quei territori.

Orbene, la necessità di mantenere abitate e coltivate le zone svantaggiate, che in condizioni di parità di presupposti non potrebbero produrre

a costi ragionevoli, e l'impossibilità pratica di garantire prezzi dei prodotti agricoli maggiori agli agricoltori svantaggiati si da compensare i loro più elevati costi, hanno indotto il Consiglio della C.E.E. a emanare, a completamento delle misure previste dalla direttiva 72/159, la direttiva 75/268, che istituisce un *regime particolare di aiuti in favore delle zone agricole svantaggiate*.

Con la dir. 75/268 gli Stati membri erano autorizzati a istituire un regime particolare di aiuti destinati a incentivare le attività agricole e a migliorare il reddito degli agricoltori delle zone svantaggiate (artt. 1 e 4, dir. 75/268).

L'elenco di tali zone fu stabilito dal Consiglio sulla base delle comunicazioni fatte dagli Stati membri alla Commissione.

Le zone svantaggiate dovevano avere le caratteristiche enunciate dall'art. 3 della dir. 75/268, che così recita:

1) Le zone agricole svantaggiate comprendono zone di montagna nelle quali l'attività agricola è necessaria per assicurare la conservazione dell'ambiente naturale, soprattutto per proteggere dall'erosione o per rispondere ad esigenze turistiche, ed altre zone in cui non sono assicurati il mantenimento di un livello minimo di popolazione o la conservazione dell'ambiente naturale.

2) Tali zone devono essere dotate di infrastrutture sufficienti, in particolare per quanto concerne le vie di accesso alle aziende, l'elettricità e l'acqua potabile e, per le zone a vocazione turistica, la depurazione delle acque. In mancanza di tali infrastrutture, occorre prevederne la realizzazione a breve scadenza nei relativi programmi pubblici.

3) Le zone di montagna sono composte di comuni o parti di comuni che devono essere caratterizzati da una notevole limitazione delle possibilità di utilizzazione delle terre e un notevole aumento dei costi dei lavori

– a causa dell'esistenza di condizioni climatiche molto difficili, dovute all'altitudine, che si traducono in un periodo vegetativo nettamente abbreviato,

– ovvero, ad un'altitudine inferiore, a causa dell'esistenza, nella maggior parte del territorio, di forti pendii che rendono impossibile la meccanizzazione o richiedono l'impiego di materiale speciale assai oneroso,

– ovvero, quando lo svantaggio derivante da ciascuno dei fattori presi separatamente è meno accentuato, a causa della combinazione dei due fattori, purché la loro combinazione comporti uno svantaggio equivalente a quello che deriva dalle situazioni considerate nei primi due trattini.

4) Le zone svantaggiate minacciate di spopolamento e nelle quali è necessario conservare l'ambiente naturale, sono composte di tenitori agricoli omogenei sotto il profilo delle condizioni naturali di produzione, che devono rispondere simultaneamente alle seguenti caratteristiche:

a) esistenza di terre poco produttive, poco idonee alla coltura e all'intensificazione, le cui scarse potenzialità non possono essere migliorate senza costi eccessivi e che si prestano soprattutto all'allevamento estensivo;

b) a causa della scarsa produttività dell'ambiente naturale, ottenimento di risultati notevolmente inferiori alla media quanto ai principali indici che caratterizzano la situazione economica dell'agricoltura;

c) scarsa densità, o tendenza alla regressione demografica, di una popolazione dipendente in modo preponderante dall'attività agricola e la cui contrazione accelerata comprometterebbe la vitalità e il popolamento della zona medesima.

5) Possono essere assimilate alle zone svantaggiate ai sensi del presente articolo, limitate zone nelle quali ricorrono svantaggi specifici e nelle quali il mantenimento dell'attività agricola è necessario per assicurare la conservazione dell'ambiente naturale e la vocazione turistica o per motivi di protezione costiera. La superficie complessiva di tali zone non può superare, in uno Stato membro, il 2,5% della superficie di tale Stato.

Il regime particolare di aiuti previsto per le zone svantaggiate, che poteva essere applicato in tutto o in parte dagli Stati membri, comprendeva la concessione di una indennità compensativa per sopperire agli svantaggi naturali, la concessione degli aiuti previsti dalla direttiva 72/159 per le aziende in grado di svilupparsi, come misure speciali a favore delle aziende agricole delle zone svantaggiate e di montagna in grado di svilupparsi, la concessione di aiuti agli investimenti collettivi e la concessione di aiuti nazionali alle aziende.

a) L'indennità compensativa. Essa poteva essere concessa annualmente dagli Stati membri, limitatamente, in funzione degli svantaggi naturali permanenti descritti dall'art. 3 della direttiva 75/268 (art. 5, dir. 75/268).

L'art. 6 della direttiva precisava chi poteva essere il destinatario dell'indennità:

1) Allorché gli Stati membri concedono un'indennità compensativa, ne sono beneficiari gli imprenditori agricoli che coltivano almeno 3 ettari di superficie agricola utilizzata e che si impegnano a proseguire un'attività agricola conforme agli obiettivi della presente direttiva per almeno un quinquennio; può essere esonerato da tale impegno l'imprenditore che cessa l'attività agricola alle condizioni previste dall'articolo 2, paragrafo 1, della direttiva 72/160 C.E.E. del Consiglio, del 17 aprile 1972, concernente l'incoraggiamento alla cessazione dell'attività agricola ed alla destinazione della superficie agricola utilizzata a scopi di miglioramento di strutture. L'imprenditore è altresì esonerato da tale impegno in caso di forza maggiore e soprattutto in caso di espropriazione o d'acquisizione per motivi di pubblica utilità.

L'imprenditore che percepisce una pensione di anzianità è esonerato dall'impegno previsto al comma precedente.

2) Gli Stati membri possono prevedere condizioni complementari o limitative per la concessione dell'indennità compensativa.

Gli importi dell'indennità compensativa erano fissati dagli Stati membri in funzione della gravità degli svantaggi naturali, secondo i criteri dell'art. 7 della direttiva 75/268.

*b)* Misure speciali a favore delle aziende agricole in grado di svilupparsi. Esse consistevano in un abbuono dell'onere finanziario sostenuto dal beneficiario del regime d'incoraggiamento previsto dalla direttiva 72/159 a favore degli imprenditori che presentavano un piano di sviluppo e in una maggiorazione del premio d'orientamento previsto dall'art. 10 della direttiva 75/159 (art. 9, par. 1 e 2, dir. 75/268).

È da rilevare, tra l'altro, che il beneficiario dell'indennità compensativa descritta poteva includerla nel reddito da lavoro da conseguirsi una volta ultimata la realizzazione del piano di sviluppo di cui alla direttiva 72/159, così come lo stesso beneficiario aveva diritto al regime di incoraggiamento anche se la percentuale massima dei redditi provenienti dall'esercizio di attività non agricole superava il 20%, purché essa non superasse il 50%; infine, il reddito da lavoro proveniente dall'azienda agricola di montagna poteva corrispondere, una volta ultimata l'attuazione del piano di sviluppo, anche solo al 70% del reddito da lavoro comparabile per una unità di lavoro umano (art. 9, par. 3 e 10, dir. 75/268).

*c)* Aiuti collettivi. Essi potevano essere concessi dagli Stati per la produzione foraggera, per la sistemazione e l'attrezzatura di pascoli e di alpeggi sfruttati in comune (art. 11, dir. 75/268).

*d)* Aiuti nazionali. Gli Stati membri potevano concedere aiuti agli investimenti in aziende non in grado di raggiungere il reddito da lavoro previsto dalla direttiva 72/159 e neppure il 70% del reddito da lavoro comparabile per una unità di lavoro umano (limite stabilito da questa stessa direttiva all'art. 10, par. 1) e ciò all'evidente fine di mantenere in vita anche strutture produttive assai modeste e per consentire, di conseguenza, la conservazione di un tessuto sociale che garantisce la permanenza di persone in zone altrimenti destinate a un ulteriore grave spopolamento.

Le misure previste dalla direttiva erano assoggettate a disposizioni finanziarie che prevedevano, tra l'altro, l'imputabilità delle spese relative all'indennità compensativa, di cui fosse beneficiario un agricoltore che non percepisse una pensione di anzianità, nella misura del 25% a carico del F.E.O.G.A., Sezione orientamento.

## 7. LA PRIMA RIFORMA COMUNITARIA DELL'AGRICOLTURA E LA SUA APPLICAZIONE IN ITALIA

Le leggi 9 maggio 1975, n. 153, e 10 maggio 1976, n. 352, hanno dato attuazione in Italia alla riforma agraria comunitaria.

Entrambe ripetevano abbastanza pedissequamente il contenuto delle direttive della C.E.E.; pertanto, piuttosto che compiere l'esame di esse in generale, pare conveniente osservarne alcuni aspetti specifici, la cui rilevanza è stata tale da produrre il sostanziale fallimento della riforma, che peraltro ha avuto mediocri risultati anche negli altri paesi della C.E.E., probabilmente per l'esiguità degli incentivi da un lato, per il continuo aumento dei prezzi dei prodotti agricoli e la crisi occupazionale generale dall'altro lato.

Per prima cosa sembra conveniente stabilire come fossero state individuate le persone a favore delle quali era previsto l'incoraggiamento alla cessazione dell'attività agricola: si trattava di imprenditori titolari di aziende agricole inferiori a 15 ettari aventi più di 55 anni e meno di 65, che dedicavano almeno il 50% del loro tempo di lavoro e ricavano almeno il 50% del reddito complessivo di lavoro nell'azienda agricola. Essi potevano essere proprietari conduttori, affittuari, enfiteuti, mezzadri e coloni, purché il terreno di cui si cessava la coltivazione venisse destinato agli scopi previsti dalla riforma (art. 12, l. 153/75).

Avevano inoltre diritto all'indennità, a richiesta e se avevano un'età compresa fra i 55 e 65 anni, i coadiuvanti familiari permanenti agricoli nonché i lavoratori agricoli dipendenti a carattere permanente che prestavano la loro attività in aziende il cui titolare «benefici delle misure previste dalla presente legge», e quindi – a stretto rigore – anche di quelle relative all'applicazione delle direttive 72/159 e 72/161, mentre appare ovvio che ci si riferiva alle sole norme di attuazione della direttiva 72/160 (art. 13, l. 153/75).

Quanto all'ammontare dell'indennità essa era assai modesta: 900 U.C. (unità di conto) per gli imprenditori coniugati, 600 U.C. per tutti gli altri aventi diritto; considerando che l'indennità era inoltre concedibile solo a chi si impegnavano a non lavorare più nell'agricoltura – ed è pensabile che persone anziane ben difficilmente volessero intraprendere nuove attività o imparare un nuovo lavoro – si può subito osservare che, ben difficilmente, la disposizione avrebbe potuto invogliare l'agricoltore a cessare l'attività.

Ma non è stato questo il maggiore ostacolo alla realizzazione della riforma comunitaria; l'altra condizione – e cioè la messa a disposizione dei terreni di cui si cessava la coltivazione – avrebbe dovuto attuarsi non tanto con la vendita, pure possibile secondo la legge ma non certo attuabile su vasta scala, quanto con l'affitto per almeno 15 anni (art. 37, l. 153/75). L'adempimento di questa condizione era quindi pressoché impossibile, dato che le norme nazionali regolanti l'affitto erano sfavorevoli al proprietario; tuttavia, poiché chi metteva a disposizione il terreno aveva anche diritto al premio di apporto strutturale, si potrebbe ritenere che almeno per costui avrebbe potuto scattare la molla dell'interesse, su cui faceva leva l'intera riforma.

Non è stato invece così, poiché tale premio era pari a sei o otto annualità del canone d'affitto determinato in base alle vigenti disposizioni in materia di equo canone, e quindi di estrema esiguità (art. 42, commi 3° e 4°, l. 153/75).

La modestia dei premi, la gravità degli obblighi, la difficoltà di cambiamento di attività sono dunque gli ostacoli che hanno reso inapplicabile la riforma comunitaria del 1972.

Non ci sono osservazioni rilevanti da fare sulle norme di applicazione della direttiva 75/268, contenute nella legge n. 352 del 1976, mentre resta da esaminare un importante aspetto di entrambe le leggi, ove esse affrontano il rapporto fra norme statuali e regionali.

La legge n. 153 del 1975 stabiliva che le Regioni a statuto ordinario potessero con proprie leggi regolare la materia di attuazione delle direttive del 1972 per adattarle alle esigenze dei singoli territori regionali o zone agricole, purché in ogni caso fossero rispettati i limiti stabiliti dalle direttive comunitarie nonché i principi fondamentali della stessa legge (comma 1°, art. 2, l. 153/75); lo stesso era stabilito per le Regioni a statuto speciale, che potevano però derogare alla disciplina fissata dalla stessa legge n. 153 del 1975, purché fossero rispettati i suoi principi fondamentali e quelli delle riforme agrarie ed economico-sociali della Repubblica. Le Regioni dovevano provvedere entro 2 anni e comunicare il progetto di legge al Consiglio dei Ministri affinché quest'ultimo adempisse all'obbligo di sottoporli alla Commissione della C.E.E.

L'ultimo comma dell'art. 1 stabiliva infine che

fino a quando le regioni (...) non avranno provveduto con le proprie leggi, (...) si applicano nei loro territori le disposizioni della presente legge, fatte salve le disposizioni già contenute in leggi regionali vigenti purché non in contrasto con i limiti stabiliti.

È interessante mettere in rilievo il meccanismo previsto dalla legge in caso di c.d. inattività regionale nell'attuazione delle direttive, ipotesi che è diversa dall'inattività legislativa di cui all'ultimo comma dell'art. 1, che aveva lo scopo di riempire *a priori* un eventuale vuoto legislativo regionale e quindi di evitare responsabilità internazionali dello Stato per violazione degli obblighi di cui agli artt. 189 e 5 del Trattato C.E.E. Si disponeva, dunque, che in caso di persistente inadempimento degli organi regionali nello svolgimento delle attività amministrative di attuazione delle direttive comunitarie, il Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per l'agricoltura e foreste, sentito il presidente della giunta regionale interessata, autorizzasse il Ministro per l'agricoltura e le foreste a disporre il compimento

degli atti relativi in sostituzione dell'amministrazione regionale (art. 27, 1. 153/75, riconosciuto legittimo dalla Corte costituzionale con sent. n. 182 del 1976).

La legge n. 352 del 1976 prevedeva invece una regolamentazione in parte diversa: essa fissava il termine di sei mesi alle Regioni per disciplinare con proprie leggi la materia nell'ambito delle loro competenze e richiamava l'applicazione – anche nell'attuazione della direttiva sulla montagna e zone svantaggiate – di alcuni articoli della legge n. 153 del 1975, in particolare dei commi 4°, 5° e 6° dell'art. 2, relativi all'adattamento entro due anni della legislazione regionale alla legge di attuazione della riforma comunitaria, all'obbligo di comunicazione dei progetti e delle leggi adottate alla Presidenza del Consiglio, all'applicabilità della legge nazionale fino a quando le Regioni avessero provveduto con loro leggi (commi 3°, 4° e 5°, art. 11, 1. 352/76).

Sembrirebbe, dunque, che il rimedio all'inattività legislativa di cui sopra fosse ancora quello della legge n. 153 del 1975; si deve però osservare che più oltre la legge stabiliva che qualora risultasse una accertata inattività da parte degli organi regionali nel disciplinare con legge e nell'attuare il regime di aiuti prescritto dalla direttiva 75/268, al punto da comportare inadempimento degli obblighi comunitari, il Consiglio dei Ministri, su proposta del ministro per l'agricoltura e le foreste, previo parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali, sentita la Regione interessata, avesse facoltà di prescrivere un congruo termine alla Regione per provvedere, e di adottare, trascorso il termine predetto, i provvedimenti relativi in sostituzione dell'amministrazione regionale (art. 2, 1. 352/76).

In realtà la norma contenuta nell'art. 2 corrispondeva a quella di cui all'art. 27 della legge n. 153 del 1975 così come il 3° e 4° comma dell'art. 1 della legge n. 352 del 1976 corrispondevano approssimativamente all'art. 26 della legge n. 153 del 1975; si trattava dunque di rimedi alla c.d. inattività regionale.

In ogni caso è interessante osservare qualche modificazione nel procedimento previsto: si era aggiunto il parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali e si era inserita una specie di remissione in termini della Regione affinché provvedesse; in sostanza il procedimento non era mutato in modo rilevante, anche se sicuramente si era appesantito.

## 8. LA RIFORMA DEL 1985 E QUELLE DEGLI ANNI '90

L'insuccesso di questo primo tentativo di riforma provocò l'adozione del reg. 797/85, più volte modificato e codificato poi nel reg. 2328/91 e poi da un

nuovo regolamento di codifica delle ulteriori modifiche, il 950/97, del 20 maggio 1997, in GUCE L 142 del 1997.

Di certo si può osservare che la Comunità, se ha avuto un grande successo nell'OCM, testimoniato dalla trasformazione del suo territorio da zona deficitaria di prodotti agricoli a esportatore netto di questi (l'unico deficit sensibile era quello nella produzione del legno – non considerato prodotto agricolo dall'allegato II del trattato, ma pur sempre importantissimo prodotto dell'agricoltura intesa in senso proprio – che si è fortemente ridimensionato con l'adesione di Svezia e Finlandia), ha facilitato, proprio con questo successo il mantenimento di strutture produttive di modeste dimensioni medie, il che propone ancora grossi problemi di reddito, che vengono, a seguito della firma del trattato di Marrakech e dell'Accordo agricolo in esso contenuto, risolti con l'erogazione di aiuti al reddito sganciati dalla produzione. Si può, dunque, affermare che la politica conservatrice dal punto di vista strutturale ha perpetuato i problemi che fin dall'origine la Comunità sopportava al fine di garantire un reddito equo agli agricoltori. Tuttavia l'attuale soluzione – riduzione dei prezzi e sostegno diretto al reddito – serve probabilmente a potenziare le efficienze di alcuni, almeno, dei settori produttivi agrari, mentre per altri ripropone, perpetuandolo, il sistema assistenzialistico. Dunque, oggi un mercato aperto alla concorrenza mondiale funziona come elemento razionalizzante delle strutture agrarie, e ciò sembrò, ai consiglieri che stanno vicino alla Commissione, potesse accadere, in via generale, senza che l'agricoltura europea rinunciasse alla sua sostanziale caratteristica di essere fondata sulla famiglia coltivatrice, posto che le dimensioni di un fondo coltivabile da una famiglia sono diventate di gran lunga superiori a quelle di un tempo; le esperienze più recenti sembrano, tuttavia, dimostrare il contrario.

La mancata riforma delle strutture agrarie, insomma, si sta “involontariamente” realizzando attraverso l'adattamento alla realtà del mercato, e le misure di accompagnamento che il II piano Mansholt aveva previsto sono sostituite da forme integrative del reddito legate dai prezzi dei prodotti, ma anche da altri interventi vuoi mirati a rendere meno difficile l'abbandono, vuoi volti a favorire coltivazioni meno inquinanti – e dunque utili all'ambiente e a combattere le eccedenze – vuoi a fornire ai produttori strumenti anche mercantili che consentano loro di collocare a migliori condizioni i loro prodotti, vuoi, infine, a favorire il mantenimento di una sufficiente popolazione rurale.

Il reg. 950/97 è relativo «al miglioramento dell'efficienza delle strutture agricole» e costituiva, anch'esso, un testo di codificazione del precedente regolamento (il n. 2328/91) molte volte modificato; esso prevedeva, data l'abroga-

zione delle azioni obbligatorie stabilite nel reg. 797/85, solo azioni facoltative; si trattava, dunque, di un regolamento che

- autorizzava tutte le azioni anche se in deroga alle norme sulla concorrenza che potevano essere invocate e che
- assicurava il cofinanziamento comunitario per alcune delle azioni poste in essere dagli Stati.

Le finalità del regolamento erano descritte nell'art. 1 (riequilibrare domanda e offerta di prodotti agricoli, migliorare l'efficienza delle imprese, mantenere in essere un tessuto sociale nelle zone rurali anche svantaggiate, contribuire alla tutela dell'ambiente). Gli scopi erano molto lontani da quelli produttivistici che caratterizzavano i primi interventi strutturali comunitari e le azioni nazionali di bonifica e simili; si aveva, piuttosto, di mira la conservazione del tessuto sociale di zone a rischio grave di spopolamento e a tal fine si finanzia anche la riorganizzazione delle strutture produttive, anche sostenendo attività complementari non agricole; la protezione dell'ambiente; la diminuzione dell'offerta di prodotti agricoli eccedentari.

Le azioni cofinanziate dalla Comunità erano:

- gli aiuti agli investimenti nelle aziende agricole, per rafforzarne la redditività. Essi erano concessi agli IATP (cioè agli imprenditori agricoli che possedevano una sufficiente capacità professionale, che presentavano un piano di miglioramento materiale dell'azienda, che si impegnavano a tenere almeno una contabilità semplificata) ma gli Stati potevano limitare il regime alle aziende agricole a carattere familiare ovvero agli imprenditori agricoli «a tempo parziale», che ricavano almeno il 50% del loro reddito dalle attività agricole, forestali, turistiche o artigianali o dalla conservazione dello spazio naturale anche attraverso sovvenzioni pubbliche, purché, comunque, il reddito proveniente dall'attività propriamente agricola non fosse inferiore al 25% del reddito totale e il tempo di lavoro dedicato alle attività aziendali fosse almeno pari al 50% del tempo di lavoro totale. Appare evidente il perdere di rilievo della stessa figura dell'IATP (la cui definizione era rimessa agli Stati membri con la formula ormai usuale: v. il par. 5 dell'art. 5 del reg. 950/97) e l'aumentato peso, nel giudizio di meritevolezza, che si attribuiva al mantenimento di una certa attività agricola – che assicura la presenza nel territorio dell'interessato – anche a costo di finanziare iniziative extra agricole (v. art. 6 del reg. 950/97, e in part. le lett. b) e f) del par. 1), e ciò soprattutto nelle zone svantaggiate (v. il par. 2 dell'art. 7 del regolamento);
- le misure specifiche a favore dei giovani agricoltori (che sono coloro che non hanno compiuto 40 anni!) che si insediassero in una azienda agricola

come capi d'azienda, o come IATP, ovvero che trasformassero la loro posizione da agricoltore a tempo parziale in IATP (ma anche qui gli Stati potevano attivare il regime anche per gli agricoltori a tempo parziale descritti sopra per il piano di miglioramento);

- gli aiuti all'introduzione della contabilità (art. 13 del regolamento);
- gli aiuti per l'avviamento di associazioni di agricoltori (art. 14 del regolamento);
- gli aiuti per l'avviamento di servizi di sostituzione (art. 15 del regolamento). Tali servizi erano mirati a consentire vacanze e assenze dall'azienda agli agricoltori, e in particolare agli allevatori, che altrimenti sono legati – se costituenti impresa familiare – ogni giorno alla stalla per l'alimentazione degli animali;
- gli aiuti ai servizi di assistenza alla gestione delle aziende agricole (art. 16 del regolamento). Anche in questo caso si trattava di finanziamenti concessi a iniziative che consentissero la razionalizzazione del lavoro e dell'utilizzo delle attrezzature agricole attraverso «un'assistenza individualizzata in materia di gestione tecnica, economica, finanziaria e amministrativa delle aziende agricole»;
- gli aiuti a favore delle zone agricole svantaggiate (che comprendono anche le zone comprese oltre il 62° parallelo), determinate dal Consiglio sulla base di elenchi forniti dagli Stati (art. 21 del regolamento). Si trattava di aiuti – che tendevano a compensare gli svantaggi che gli agricoltori di queste zone hanno rispetto agli altri, al fine di incentivarli a proseguire l'attività e la permanenza sul territorio – consistenti sia in indennità per talune produzioni animali (art. 19, par. 1, lett. a), sia in indennità per altre produzioni (art. 19, par. 1, lett. b). Nelle zone svantaggiate erano cofinanziati anche aiuti agli investimenti collettivi;
- gli aiuti all'adeguamento della formazione professionale alle esigenze di una agricoltura moderna.

Erano, inoltre, autorizzati, ma non cofinanziati, gli aiuti di Stato agli investimenti nelle aziende agricole al di fuori di quelli previsti per i piani di miglioramento materiale come descritti all'art. 12 del regolamento.

## 9. LE RIFORME DOPO IL 2000

Nel 2005 si è deciso di sopprimere il FEAOG e di creare due nuovi fondi, e ciò con l'adozione del reg. 1290/2005, del 21 giugno 2005, relativo al finanziamento della politica agricola comune, pubblicato nella G.U.U.E. 11 agosto

2005, n. L 209, il quale all'art. 2 istituisce, sostenendo espressamente di farlo «al fine di conseguire gli obiettivi della politica agricola comune definiti dal trattato e provvedere al finanziamento delle varie misure contemplate da tale politica, comprese le misure di sviluppo rurale»,

a) il Fondo europeo agricolo di garanzia (di seguito «FEAGA»);

b) il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (di seguito «FEASR»).

Non si può, quindi, non rilevare che, mentre gli interventi strutturali hanno fin dall'inizio dimostrato una debolezza derivante vuoi dalla limitatezza dei poteri riconosciuti alla Comunità dal trattato ma più ancora dalla volontà degli Stati membri di mantenere mano libera in questo sottosettore, vuoi dalla pochezza dei fondi attribuiti alla sezione orientamento del FEAOG, assai importante è stato il sostegno degli interventi sul mercato e per le esportazioni, che andavano via via aumentando con il progredire delle protezioni dei prezzi e con il conseguente vorticoso aumentare della produzione delle principali derrate.

Per sintetizzare si può segnalare che la politica strutturale comunitaria, che ha preso le mosse essenzialmente dalle direttive del 1972, e del 1975 quanto alle zone svantaggiate, ha mirato per un certo periodo a ridurre il numero degli addetti all'agricoltura favorendo l'accorpamento nella conduzione dei terreni grazie al pensionamento degli agricoltori vicini all'età del ritiro, e a favorire l'aumento delle competenze manageriali degli agricoltori.

Lo sforzo, per altro rimesso in larga misura alla volontà degli Stati perché a essi spettava la decisione sulla quantità di incentivi da concedere, cofinanziati dalla Comunità, non ha dato, specie in Italia, risultati soddisfacenti; nel frattempo si andava prendendo sempre più coscienza del problema ambientale, come dimostrano un progetto di piano incluso nel settore agrario assai risalente

I progetti dei differenti piani che avrebbero dovuto essere approvati e poi finanziati agli albori dell'entrata in funzione della sezione orientamento del FEAOG sono stati pubblicati in GUCE n. 254 del 20 ottobre 1967; sull'arg. v. Casadio, *Una politica agricola per l'Europa*, Bologna, 1967, p. 214 ss. I piani avevano evidenti finalità generali strutturali, come risulta anche solo da alcuni loro titoli: ristrutturazione fondiaria, irrigazione, bonifica idraulica, misure forestali.

In sostanza, il settore agrario si è andato progressivamente ampliando attraverso l'emergere di indirizzi di politica legislativa che, anche quando legata al solo sostanziale problema delle produzioni agricole, è stata orientata a ottenere anche risultati ambientalisti, ma non solo. Se si considera il reg. 797/85 e le sue successive modifiche, si deve rilevare come la volontà di conservare la

presenza dell'uomo in territori che rischierebbero l'abbandono abbia indotto il legislatore agrario a prevedere finanziamenti volti a consentire lo sviluppo di attività alternative a quelle agricole nell'azienda agraria, spostando l'accento dalla riduzione del personale agricolo, pur con il mantenimento delle misure per il prepensionamento, all'attenzione verso la conservazione dell'ambiente attraverso il mantenimento di una sufficiente popolazione agricola anche nelle zone svantaggiate.

La misura, introdotta in precedenza a modifica di una regolamentazione tormentata al punto da richiedere due successive codificazioni del reg. 797/85 (con il reg. 2328/91 e con il reg. 950/97), è stata conservata nel reg. 950/97 del 20 maggio 1997, in GUCE L 142 del 2 giugno 1997.

La stessa regolamentazione sulla forestazione, e quella relativa ai cofinanziamenti al settore della trasformazione dei prodotti forestali hanno costituito un esempio di ampliamento del settore agrario, posto che le prime norme in materia fecero ricorso all'art. 235 (ora 352 TFUE) per la base giuridica mentre le più recenti sono state adottate con la procedura di cui all'art. 37 (oggi 43 TFUE) – anche se non si può dimenticare un intervento in senso negativo della Corte di giustizia - a dimostrazione dell'avvenuto consolidamento della "agrarizzazione" della materia, ferme restando le difficoltà insormontabili ad ammettere l'inclusione del legno nell'OCM; d'altra parte come non ricordare gli allargamenti realizzati anche per i bachi da seta, per il cotone e il sughero, prodotti tutti esclusi dall'allegato I, con misure, per altro, sempre strutturali e non di mercato (sull'argomento v. esaurientemente Manservigi, *Seta, cotone, sughero e legno e l'Allegato II del Trattato CEE*, in «Riv. dir. agr.», 1990, I, p. 136 ss.).

I più recenti regolamenti in materia di strutture appaiono sempre più orientati in direzione del sostegno non solo o, addirittura, non tanto dell'agricoltura – produzione, anche se vengono mantenute le tradizionali misure per i prepensionamenti e per i giovani agricoltori, quanto, invece, del territorio agrario, come viene evidenziato dalla medesima rubrica del reg. 1698/2005 (del 20 settembre 2005 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), pubblicato nella G.U.U.E. 21 ottobre 2005, n. L 277, che abroga, sostituendolo, il reg. 1257/99, che si riferisce al sostegno allo sviluppo rurale, come, d'altra parte, è denominato anche il corrispondente nuovo Fondo (FEASR).

Il passaggio dalla riforma delle strutture produttive agricole allo sviluppo rurale segna, dunque, una modifica importante nelle finalità del II pilastro

della PAC: infatti, il regolamento mette l'accento non solo sui problemi strutturali agricoli, ma allarga il campo di applicazione al territorio che circonda le aziende agrarie, che chiama rurale. D'altra parte anche la precedente regolamentazione del 1999 (reg. 1257/99) ammetteva al finanziamento, per fare un esempio, il restauro di villaggi rurali abbandonati o a rischio di abbandono, e simili.

Per meglio comprendere le finalità del regolamento sembra utile riportare alcuni considerando a esso premessi:

«(1) Una politica comune dello sviluppo rurale dovrebbe accompagnare e integrare le politiche di sostegno dei mercati e dei redditi nell'ambito della politica agricola comune e contribuire così al conseguimento delle finalità di tale politica, enunciate dal trattato. La politica di sviluppo rurale dovrebbe inoltre tener conto degli obiettivi generali della coesione economica e sociale stabiliti dal trattato e concorrere alla loro realizzazione, incorporando nel contempo altre priorità politiche salienti, menzionate nelle conclusioni dei Consigli europei di Lisbona e Göteborg in relazione alla competitività e allo sviluppo sostenibile.

(3) La riforma della politica agricola comune adottata nel giugno 2003 e nell'aprile 2004 ha introdotto sostanziali modifiche, destinate ad avere prevedibilmente un impatto considerevole sull'economia nell'insieme del territorio rurale della Comunità, in termini di modelli di produzione agricola, metodi di gestione del territorio, occupazione e, più in generale, condizioni socioeconomiche delle varie zone rurali.

(5) Poiché l'obiettivo del presente regolamento, cioè lo sviluppo rurale, non può essere realizzato in misura sufficiente dagli Stati membri in considerazione dei legami tra lo sviluppo rurale e gli altri strumenti della PAC, delle ampie disparità esistenti tra le varie zone rurali e delle limitate risorse finanziarie di cui dispongono gli Stati membri nell'Unione allargata, e può dunque essere realizzato meglio a livello comunitario, con la garanzia pluriennale dei fondi della Comunità e sulla scorta delle sue priorità, la Comunità può intervenire, in base al principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 del trattato. Il presente regolamento si limita a quanto è necessario per conseguire tale obiettivo in ottemperanza al principio di proporzionalità enunciato nello stesso articolo».

Dunque, gli interventi strutturali o, come si dice oggi, di sostegno allo sviluppo rurale, non sono finanziati totalmente dalla Comunità ma cofinanziati, perché questa soluzione sarebbe adottata in applicazione del principio di sussidiarietà; sul punto occorre osservare che, al contrario di quanto accaduto per la OCM e per la stessa riforma del 2003, introducendo il *decoupling* nel so-

stegno agli agricoltori, ove la Comunità finanzia integralmente gli interventi, nella politica “strutturale” si è da sempre operato utilizzando lo strumento del cofinanziamento, anche prima che nel trattato fosse introdotto il principio di sussidiarietà (oggi confermato dall’art. 5 TUE).

Gli obiettivi odierni di questo tipo di intervento comunitario sono enumerati all’art. 4 del regolamento, e sono:

- «a) accrescere la competitività del settore agricolo e forestale sostenendo la ristrutturazione, lo sviluppo e l’innovazione;
- b) valorizzare l’ambiente e lo spazio naturale sostenendo la gestione del territorio;
- c) migliorare la qualità di vita nelle zone rurali e promuovere la diversificazione delle attività economiche».

Come si può rilevare, le strutture agricole sembrano passare in secondo piano rispetto agli scopi concernenti la valorizzazione dell’ambiente e il miglioramento della qualità della vita nonché la diversificazione, evidentemente in campo non agrario, almeno in parte, delle attività degli agricoltori

Comunque, l’art. 11 stabilisce che ciascuno Stato membro presenti un piano strategico nazionale «nel quale sono indicati, sulla scorta degli orientamenti strategici comunitari, le priorità di intervento del FEASR e dello Stato membro stesso, gli obiettivi specifici a cui si ricollegano e i contributi del FEASR e delle altre fonti di finanziamento».

Gli obiettivi proposti dal regolamento sono realizzati mediante i quattro assi

L’asse 1 è dedicato al miglioramento della competitività del settore agricolo e forestale e prevede /art. 20) misure intese a promuovere la conoscenza e sviluppare il potenziale umano, con azioni che sinteticamente si descrivono:

- La I sottosezione prevede azioni nel campo
- della formazione professionale e dell’informazione;
  - dell’insediamento di giovani agricoltori, che siano di età inferiore a 40 anni, che si insedino per la prima volta in un’azienda agricola in qualità di capo dell’azienda, che possiedano conoscenze e competenze professionali adeguate, che presentano un piano aziendale per lo sviluppo dell’attività agricola;
  - del prepensionamento, concesso ad agricoltori che abbiano almeno 55 anni e che decidono di abbandonare l’attività agricola e di cedere l’azienda ad altri agricoltori;
  - del prepensionamento, concesso a lavoratori agricoli che decidono di abbandonare definitivamente l’attività agricola al momento della cessione

dell'azienda del titolare che si prepensiona, che abbiano almeno 55 anni, senza aver raggiunto l'età normale di pensionamento, o non più di 10 anni meno dell'età normale di pensionamento nello Stato membro in cui operano; La durata complessiva del sostegno al prepensionamento è limitata a un massimo di 15 anni per il cedente e per il lavoratore agricolo. Essa non oltrepassa il settantesimo compleanno del cedente e la normale età di pensionamento del lavoratore;

- dell'utilizzo di servizi di consulenza per aiutare gli imprenditori agricoli e i detentori di aree forestali a sostenere le spese di consulenza per migliorare il rendimento globale della loro azienda;
- dell'avviamento di servizi di assistenza alla gestione, di sostituzione e di consulenza aziendale.

La II sottosezione prevede misure intese a ristrutturare e sviluppare il capitale fisico e a promuovere l'innovazione, che consistono nell'ammodernamento delle aziende agricole realizzato con investimenti materiali e/o immateriali che migliorino il rendimento globale dell'azienda agricola e siano conformi alle norme comunitarie applicabili all'investimento interessato.

Esse consistono ne

- l'accrescimento del valore economico delle foreste di proprietà di privati o di loro associazioni ovvero di comuni o di loro associazioni, salvo alcune eccezioni per i territori d'oltre mare;
- l'accrescimento del valore aggiunto dei prodotti agricoli e forestali realizzato attraverso investimenti materiali e/o immateriali diretti a migliorare il rendimento globale dell'impresa, riguardanti la trasformazione e/o la commercializzazione dei prodotti di cui all'allegato I del trattato, esclusi i prodotti della pesca, e dei prodotti della silvicoltura, e/o lo sviluppo di nuovi prodotti, processi e tecnologie connessi ai prodotti di cui all'allegato I del trattato, esclusi i prodotti della pesca, e ai prodotti della silvicoltura;
- la cooperazione per lo sviluppo di nuovi prodotti, processi e tecnologie nei settori agricolo e alimentare e in quello forestale. per promuovere la cooperazione tra produttori primari nei settori agricolo e forestale, l'industria di trasformazione e/o terze parti;
- le infrastrutture connesse allo sviluppo e all'adeguamento dell'agricoltura e della silvicoltura, in particolare, attraverso operazioni concernenti l'accesso ai terreni agricoli e forestali, la ricomposizione e il miglioramento fondiario, l'approvvigionamento energetico e la gestione idrica.

La III sottosezione finanzia le azioni finalizzate a migliorare la qualità della produzione e dei prodotti agricoli, e in particolare quelle miranti a realizzare

il rispetto delle norme basate sulla legislazione comunitaria e, dunque, alla copertura dei costi sostenuti e all'indennizzo per la perdita di reddito derivante dall'applicazione delle norme in materia di tutela dell'ambiente, sanità pubblica, salute delle piante e degli animali, benessere degli animali e sicurezza sul lavoro. Tali norme devono essere di recente introduzione nella legislazione nazionale di attuazione della normativa comunitaria e imporre nuovi obblighi o vincoli alle pratiche agricole, aventi un impatto considerevole sui normali costi di esercizio dell'azienda e applicabili a un numero rilevante di agricoltori. Il sostegno è concesso su base annua sotto forma di aiuto forfettario, temporaneo e decrescente, per un periodo massimo di cinque anni a decorrere dalla data in cui la nuova norma acquista efficacia vincolante in forza della normativa comunitaria. Il sostegno è limitato al massimale fissato nell'allegato. La stessa sottosezione finanzia anche il coinvolgimento degli agricoltori ai sistemi di qualità alimentare, limitatamente per prodotti agricoli destinati al consumo umano. Il finanziamento è concesso a titolo di incentivo, sotto forma di erogazione annuale il cui importo sarà determinato in funzione dell'ammontare dei costi fissi occasionati dalla partecipazione ai suddetti sistemi di qualità, per un periodo massimo di cinque anni, nonché le attività di informazione e promozione dei prodotti tutelati dai sistemi di qualità previsti dal regolamento stesso.

La IV sottosezione prevede interventi, dall'art. 34, per condizioni per le misure transitorie, e in particolare per l'agricoltura di semisussistenza e cioè per aziende agricole che producono prevalentemente per autoconsumo e commercializzano sussidiariamente una parte della loro produzione: Più di rilievo, sotto il profilo strutturale, sono gli interventi previsti, anche questi per l'ennesima volta, a favore delle associazioni di produttori (APA o OPA) riconosciute ufficialmente dagli Stati membri per favorirne la costituzione e il funzionamento amministrativo, a condizione che esse abbiano come scopo l'adeguamento della produzione e dei prodotti dei soci alle esigenze del mercato; la commercializzazione collettiva dei prodotti, compresi il condizionamento per la vendita, la vendita centralizzata e la fornitura all'ingrosso; la definizione di norme comuni in materia di informazione sulla produzione, con particolare riguardo al raccolto e alla disponibilità dei prodotti. Il sostegno è concesso sotto forma di aiuto forfettario erogato in rate annuali per i primi cinque anni successivi alla data di riconoscimento dell'associazione di produttori.

L'Asse 2 è diviso in 4 sottosezioni ed è dedicato al miglioramento dell'ambiente e dello spazio rurale e riguarda (art. 36) le seguenti misure:

- a) misure intese a promuovere l'utilizzo sostenibile dei terreni agricoli, in particolare:
  - i) indennità a favore degli agricoltori delle zone montane;
  - ii) indennità a favore degli agricoltori delle zone caratterizzate da svantaggi naturali, diverse dalle zone montane;
  - iii) indennità Natura 2000 e indennità connesse alla direttiva 2000/60/CE;
  - iv) pagamenti agroambientali;
  - v) pagamenti per il benessere degli animali;
  - vi) sostegno agli investimenti non produttivi;
- b) misure intese a promuovere l'utilizzo sostenibile delle superfici forestali, in particolare:
  - i) imboschimento di terreni agricoli;
  - ii) primo impianto di sistemi agroforestali su terreni agricoli;
  - iii) imboschimento di superfici non agricole;
  - iv) indennità Natura 2000;
  - v) pagamenti silvoambientali;
  - vi) ricostituzione del potenziale forestale e interventi preventivi;
  - vii) sostegno agli investimenti non produttivi.

L'Asse 3 prevede interventi per migliorare la qualità della vita nelle zone rurali e la diversificazione dell'economia e all'art. 52 elenca le forme di sostegno previste:

- a) misure intese a diversificare l'economia rurale, in particolare:
  - i) diversificazione in attività non agricole;
  - ii) sostegno alla creazione e allo sviluppo di microimprese nell'intento di promuovere l'imprenditorialità e rafforzare il tessuto economico;
  - iii) incentivazione di attività turistiche;
- b) misure intese a migliorare la qualità della vita nelle zone rurali, in particolare:
  - i) servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale;
  - ii) sviluppo e rinnovamento dei villaggi;
  - iii) tutela e riqualificazione del patrimonio rurale;
- c) una misura in materia di formazione e informazione, rivolta agli operatori economici impegnati nei settori che rientrano nell'asse 3;
- d) una misura finalizzata all'animazione e all'acquisizione di competenze in vista dell'elaborazione e dell'attuazione di strategie di sviluppo locale.

L'asse 4 si riferisce al programma Leader

L'art. 61 definisce l'approccio Leader, che comprende almeno i seguenti elementi:

- a) strategie di sviluppo locale territoriali destinate a territori rurali ben definiti, di livello subregionale;
- b) partenariato pubblico-privato sul piano locale («gruppi di azione locale»);
- c) approccio dal basso verso l'alto, con gruppi di azione locale dotati di potere decisionale in ordine all'elaborazione e all'attuazione di strategie di sviluppo locale;
- d) concezione e attuazione multisettoriale della strategia basata sull'interazione tra operatori e progetti appartenenti a vari settori dell'economia locale;
- e) realizzazione di approcci innovativi;
- f) realizzazione di progetti di cooperazione;
- g) collegamento in rete di più partenariati locali.

L'art. 62 si occupa dei gruppi di azione locale prevedendo una strategia associativa di sviluppo locale posta in essere da gruppi di azione locale rispondenti alle seguenti condizioni:

- a) i gruppi di azione locale devono proporre una strategia integrata di sviluppo locale basata almeno sugli elementi elencati alle lettere da a) a d) e alla lettera g) dell'articolo 61 e sono responsabili della sua attuazione;
- b) deve trattarsi di gruppi già abilitati per le iniziative Leader II o Leader+, o secondo l'approccio Leader, ovvero di nuovi gruppi rappresentativi dei partner provenienti dai vari settori socioeconomici su base locale presenti nel territorio considerato. A livello decisionale, il partenariato locale deve essere composto almeno per il 50% dalle parti economiche e sociali e da altri rappresentanti della società civile, quali gli agricoltori, le donne rurali, i giovani e le loro associazioni;
- c) i gruppi di azione locale devono dimostrarsi in grado di definire e attuare una strategia di sviluppo locale per la zona interessata.

L'autorità di gestione provvede affinché i gruppi di azione locale eleggano un capofila amministrativo e finanziario capace di gestire fondi pubblici e di sovrintendere al buon funzionamento del partenariato, oppure si riuniscano in una struttura comune legalmente costituita, di per sé garante del buon funzionamento del partenariato e della corretta gestione dei fondi pubblici.

Il territorio interessato dalla strategia deve essere omogeneo e rappresentare, in termini di risorse umane, finanziarie ed economiche, una massa critica sufficiente a sostenere una strategia di sviluppo duratura.

I gruppi di azione locale selezionano i progetti da finanziare nell'ambito della strategia. Essi possono selezionare anche progetti di cooperazione.

L'art. 63 afferma che il sostegno a titolo dell'asse Leader è concesso per:

- a) l'attuazione delle strategie di sviluppo locali di cui all'articolo 62, paragrafo

- 1, lettera a), ai fini del raggiungimento degli obiettivi di uno o più dei tre altri assi definiti nelle sezioni 1, 2 e 3;
- b) la realizzazione di progetti di cooperazione che perseguano gli obiettivi di cui alla precedente lettera a);
- c) la gestione dei gruppi di azione locale, l'acquisizione di competenze e l'animazione sul territorio di cui all'articolo 59.

L'art. 64 stabilisce una distribuzione di fonti di finanziamento prevedendo che se le operazioni realizzate nel quadro della strategia locale corrispondono alle misure definite nel presente regolamento per gli altri assi, si applicano le relative condizioni ai sensi delle sezioni 1, 2 e 3.

L'art. 65 prevede che il sostegno di cui all'articolo 63, lettera b), è concesso per la realizzazione di progetti di cooperazione interterritoriale o transnazionale. Per «cooperazione interterritoriale» si intende la cooperazione tra territori all'interno di uno stesso Stato membro. Per «cooperazione transnazionale» si intende la cooperazione tra territori di più Stati membri e con territori di paesi terzi.

Sono ammissibili al finanziamento unicamente le spese relative ai territori situati nella Comunità.

## 10. CONCLUSIONI

Non è difficile comprendere l'evoluzione che ha avuto la PAC anche attraverso la lente d'ingrandimento della politica strutturale; si è passati da indirizzi di razionalizzazione del settore primario a occuparsi dell'interventismo nel "territorio rurale" che, malgrado non significhi, sul piano meramente semantico, un vero cambiamento, in concreto ha voluto dire abbandonare il sostegno alla produzione – come è accaduto anche con la riforma del 2003, che ha introdotto gli aiuti disaccoppiati dalla produzione – e favorire l'ecologia, gli usi alternativi del terreno, la conservazione del territorio non urbano ecc.

Si vedrà, in futuro, se questa politica, che pure presenta aspetti positivi, sarà compatibile con le esigenze alimentari di una umanità che cresce sempre di numero e che perde progressivamente SAU e aumenta le sue esigenze alimentari.

