

ACCADEMIA DEI GEORGOFILI



# Problemi dell'agricoltura italiana negli ultimi cinquant'anni

Attraverso le "Prolusioni" dei Georgofili



Società Editrice Fiorentina



ACCADEMIA DEI GEORGOFILI



# Problemi dell'agricoltura italiana negli ultimi cinquant'anni

Attraverso le "Prolusioni" dei Georgofili

Firenze, 2003

Società Editrice Fiorentina



*Pubblicazione per il 250° Anniversario dei Georgofili*



*Con il contributo finanziario  
della Regione Toscana*

Copyright © 2003  
Accademia dei Georgofili  
Firenze  
<http://www.georgofili.it>

Proprietà letteraria riservata

Le foto pubblicate nel presente volume  
appartengono all'Archivio dell'Accademia dei Georgofili

Servizi redazionali, grafica e impaginazione  
SOCIETÀ EDITRICE FIORENTINA  
Via G. Benivieni 1 - Firenze  
Tel.: 055 5532924  
Fax: 055 5532085  
e-mail: [info@sefeditrice.it](mailto:info@sefeditrice.it)  
[www.sefeditrice.it](http://www.sefeditrice.it)



## INDICE

FRANCO SCARAMUZZI, <i>Premessa</i>	IX
TITO BARBINI, <i>Presentazione</i>	XI
ANTONIO SEGNI <i>Su gli indirizzi della politica agraria in Italia</i> , 195° a.a. (1947)	3
GIUSEPPE UGO PAPI <i>L'agricoltura italiana di fronte agli squilibri internazionali</i> , 198° a.a. (1951)	25
AMINTORE FANFANI <i>Per lo sviluppo dell'agricoltura italiana</i> , 199° a.a. (1952)	57
LUIGI EINAUDI <i>Di alcuni problemi odierni dell'economia agraria italiana</i> , 204° a.a. (1957)	67
EMILIO COLOMBO <i>Dalla politica autarchica alla politica di liberazione degli scambi e di integrazione economica in agricoltura</i> , 205° a.a. (1958)	79
GIORDANO DELL'AMORE <i>La difesa finanziaria dell'agricoltura italiana</i> , 206° a.a. (1959)	97
GIUSEPPE PELLA <i>L'agricoltura e l'industria nel presente e nell'avvenire dell'economia italiana</i> , 209° a.a. (1962)	133
GIUSEPPE MEDICI <i>La storica trasformazione dell'agricoltura italiana è in atto: caratteristiche e prospettive</i> , 217° a.a. (1970)	161
LORENZO NATALI <i>Agricoltura e spazio rurale nella difesa dei valori naturali</i> , 218° a.a. (1971)	173

PASQUALE SARACENO	
<i>Politica agricola e politica regionale nel processo di costruzione del Mercato Comune Europeo, 222° a.a. (1975)</i>	191
GIOVANNI MARCORA	
<i>Terre marginali e terre abbandonate, 223° a.a. (1976)</i>	213
ENZO DI COCCO	
<i>L'agricoltura in trent'anni di libertà, 225° a.a. (1978)</i>	225
GUIDO CARLI	
<i>La terra ci difenderà contro l'inflazione?, 227° a.a. (1980)</i>	245
FILIPPO MARIA PANDOLFI	
<i>Il momento attuale dell'agricoltura nel quadro delle politiche europee, 231° a.a. (1984)</i>	265
LAPO MAZZEI	
<i>L'agricoltura italiana e le sue prospettive: ristagno o sviluppo?, 232° a.a. (1985)</i>	271
ROMANO PRODI	
<i>La rivoluzione in agricoltura. Verso la fine della scarsità?, 233° a.a. (1986)</i>	293
UMBERTO COLOMBO	
<i>L'agricoltura da settore tradizionale a settore d'avanguardia, 234° a.a. (1987)</i>	311
CESARE ROMITI	
<i>Agricoltura e Industria: nuovi equilibri, nuove prospettive, 235° a.a. (1988)</i>	333
CALOGERO MANNINO	
<i>La nuova realtà politica ed economica dell'Est europeo e il processo di integrazione comunitaria. Prospettive per l'agricoltura, 237° a.a. (1990)</i>	341
GIULIO ANDREOTTI	
<i>L'agricoltura e i rapporti con l'ambiente e il territorio, 238° a.a. (1991)</i>	351
GIORGIO AMADEI	
<i>La problematica competitività dell'agricoltura italiana di fronte alla liberalizzazione mondiale dei mercati, 239° a.a. (1992)</i>	359
GIOVANNI SARTORI	
<i>Tecnologia e globalismo, 240° a.a. (1993)</i>	373

JACQUES DIOUF <i>Le développement durable de l'agriculture: un défi scientifique en pleine évolution, 243° a.a. (1996)</i>	38I
FRANZ FISCHLER <i>Agricoltura e sviluppo rurale in Europa, 244° a.a. (1997)</i>	39I
LAMBERTO DINI <i>L'agricoltura di fronte alle sfide dell'economia globale, 245° a.a. (1998)</i>	40I
ANTONIO FAZIO <i>L'agricoltura italiana nel contesto europeo e internazionale, 246° a.a. (1999)</i>	4II
RENATO RUGGIERO <i>Globalizzazione e interdipendenza, 247° a.a. (2000)</i>	435
PAOLO DE CASTRO <i>Le future sfide della PAC: tra l'allargamento ad Est e i negoziati WTO, 248° a.a. (2001)</i>	443
ALFREDO DIANA <i>Problemi attuali della globalizzazione e della fame nel mondo, 249° a.a. (2002)</i>	46I
PAOLO GROSSI <i>Aspetti giuridici della globalizzazione economica 250° a.a. (2003)</i>	487





## PREMESSA

L'annuale attività dell'Accademia dei Georgofili è ufficialmente inaugurata con una cerimonia pubblica nel corso della quale, oltre alla doverosa relazione del Presidente sul lavoro svolto, viene presentata una autorevole Prolusione, affidata a illustri esponenti del mondo politico, amministrativo e culturale.

Tematiche di grande attualità risultano così illustrate ai massimi livelli; esse fanno il punto della situazione e offrono il più aggiornato quadro delle problematiche sulle quali riflettere in quel determinato momento storico. Tali Prolusioni illuminano, a cadenza annuale, il percorso dei Georgofili e contribuiscono a tracciare opportuni indirizzi, utili anche per approfondimenti e più mirate scelte prioritarie nelle attività da svolgere.

Attraverso una loro rilettura emerge un vissuto spaccato storico della nostra agricoltura. Pertanto, nel 250° anniversario della sua fondazione, l'Accademia ha ritenuto opportuno offrire la possibilità di una più agevole consultazione di questi documenti, raccogliendoli in un'apposita edizione.

Avremmo voluto pubblicare tutte le Prolusioni degli ultimi cento anni ma, anche ricorrendo a una stampa densa e meno leggibile, non sarebbe stato sufficiente un solo volume. Per questo siamo stati costretti a considerare un arco temporale limitato – dal secondo dopoguerra a oggi – e a fare anche qualche doloroso taglio, riducendo a trenta il numero delle Prolusioni riedite.

Il corposo volume ha potuto essere pubblicato grazie a un apposito contributo concesso dall'Assessorato all'Agricoltura della Regione Toscana. Tale edizione consentirà non solo di apprezzare il valore dei singoli

contributi, ma anche di abbracciare un originale quadro retrospettivo dei grandi mutamenti che hanno caratterizzato la nostra agricoltura nell'ultimo cinquantennio.

FRANCO SCARAMUZZI  
*Presidente Accademia  
dei Georgofili*

## PRESENTAZIONE

Ci sono tanti libri stampati per anniversari e commemorazioni che sembrano destinati a non lasciare traccia di sé. Non è sicuramente il caso di questo volume, che vede la luce in occasione delle iniziative per i 250 anni di vita dell'Accademia dei Georgofili, ma ha la fondata ambizione di diventare assai di più: un punto di riferimento prezioso per tutti gli studiosi, per chiunque voglia conoscere più a fondo la storia della nostra agricoltura.

Selezionare trenta Prolusioni che hanno aperto gli anni di attività dell'Accademia senz'altro non è stato facile. Ma il risultato di questo lavoro non è solo una galleria di contributi lasciati da protagonisti di assoluto rilievo del mondo politico e culturale. È molto di più: queste Prolusioni, slegate dalla cerimonia pubblica per la quale sono state pensate e decantate dal tempo, sono diventate altrettanti capitoli della storia della nostra agricoltura.

In queste pagine noi ritroviamo i profondi mutamenti – scientifici, tecnologici, economici, ma anche sociali e culturali – di un mezzo secolo decisivo per il mondo rurale italiano e toscano. Anni che segnano profondi rivolgimenti: la crisi, l'abbandono delle campagne e dei lavori rurali, poi nuove tendenze, più positive, soprattutto in realtà che, come la Toscana, più hanno scommesso sulla qualità, sulla tipicità, sulla sostenibilità, sull'integrazione, su un'innovazione coniugata con la tradizione.

Questo volume, insomma, è memoria preziosa, dei problemi e delle soluzioni volta volta proposte, delle sfide vinte e che restano da vincere. È un libro che parte da lontano per arrivare alle ultime grandi questioni sul tappeto – per dirne solo due, gli impatti della globalizzazione sull'economia rurale e la riforma della Politica agricola comune – le questioni che definiranno l'agricoltura del domani.

Per tutto questo, per la capacità di questo libro di proporsi come uno strumento di conoscenza anche per le generazioni più giovani e per quelle che verranno, il contributo della Regione Toscana non poteva che essere doveroso, premessa ad altre e importanti iniziative di collaborazione.

TITO BARBINI  
*Assessore all'Agricoltura  
della Regione Toscana*



PROBLEMI DELL'AGRICOLTURA ITALIANA  
NEGLI ULTIMI CINQUANT'ANNI

ATTRAVERSO LE "PROLUSIONI" DEI GEORGOFILI



ANTONIO SEGNI

SU GLI INDIRIZZI DELLA POLITICA AGRARIA  
IN ITALIA\*

Sono stato molto onorato dell'invito che questa illustre Accademia mi ha fatto, ma anche timoroso nell'accettarlo, perché in questo ambiente in cui hanno parlato tanti illustri economisti e tanti illustri scienziati, la mia parola potrà portare solo un modesto contributo; un contributo di quella esperienza che in questi ultimi anni ho dovuto fare, che le vicende mi hanno imposto di fare, in un posto di responsabilità che sento superiore alle mie forze. E questo modesto contributo di esperienza lo sottopongo a voi soprattutto come materia di studio e di discussione e gradirei che su qualche problema potessimo, o qua oggi o in un nuovo incontro, avere una discussione feconda, perché più che dai discorsi astratti, dall'esame degli elementi concreti dei problemi possono venire delle soluzioni pratiche, delle soluzioni utili.

Io voglio dare un breve sguardo al panorama dell'economia agraria italiana in questo momento. Siamo usciti da un periodo di un fittizio benessere e ci avviamo verso una mèta, che ancora non è chiara, ma che si presenta irta di difficoltà. Il fittizio benessere derivava purtroppo da una situazione di carenza alimentare dell'Italia e quando questa situazione finirà, come noi ci auguriamo presto, l'agricoltura dovrà essere in grado di poter risolvere gravi questioni di organizzazione e di tecnica, che si sono presentate a essa anche nell'ultimo decennio e che erano state risolte attraverso una formula politica economica di protezionismo sostanziale, che in questo momento mi pare sarebbe difficile poter di nuovo applicare. Pensando a questo, vediamo subito come tutti i problemi si presenteranno nel domani forse anche più gravi di quanto si siano presentati durante la grande crisi dal 1929 al 1934. Uno sguardo al passato mi permetterà di

\* *Prolusione inaugurale tenuta il 9 novembre 1947*

delineare meglio anche quelle che sono le mie previsioni per l'avvenire, per sottoporvele e per sottoporle a una discussione. L'agricoltura italiana dalla guerra ha avuto dei notevoli danni, ma questi danni, localizzati, in realtà non hanno molto colpito la sua struttura; mancarono invece in generale i mezzi tecnici, i concimi, i carburanti e via dicendo, ma questi sono dei mezzi che possono rapidamente risalire al livello dell'anteguerra. I danni dell'agricoltura hanno riguardato talune zone e gli agricoltori italiani di quelle stesse zone pur così duramente colpite si sono rimessi subito al lavoro e in realtà essi hanno ricostruito in misura molto cospicua, giovandosi anche della contingenza. Una statistica fatta nel 1945 dal Ministero dell'Agricoltura calcolava i danni in 225 miliardi di lire del 1945, vale a dire un po' meno di un decimo di ciò che erano calcolati i danni di guerra in tutta Italia, che erano valutati a 3.000 miliardi di lire 1945. Ritengo che per l'agricoltura questo calcolo fosse in realtà ottimistico, perché una indagine accurata più approfondita limitata ad alcune zone, come la provincia di Firenze, come la Romagna e l'Emilia, hanno rivelato per queste due regioni danni di guerra superiori complessivamente ai 100 miliardi. Ritengo quindi che la cifra complessiva di danni veri e propri fosse ben superiore. In ogni modo l'opera di ripristino si è iniziata rapidamente e si è iniziata rapidamente grazie un po' agli aiuti che ci sono venuti dall'UNRRA, un po' all'attività del Governo, ma grazie soprattutto, diciamo pure la verità, a quello che hanno fatto gli agricoltori, che si sono gettati allo sbaraglio, hanno ripreso a coltivare, hanno ripreso a costruire, con quella fede che l'agricoltore italiano ha avuto sempre nella Provvidenza, tirando innanzi anche in mezzo a illimitate difficoltà. La situazione quindi è rapidamente migliorata, anche perché la congiuntura, diciamo pure, e la successiva svalutazione hanno in un certo senso aiutato questa ricostruzione. Il patrimonio zootecnico si è in alcune zone completamente ricostruito, in altre meno, come in Toscana, ma in complesso noi abbiamo raggiunto, nel '47, quasi il livello di partenza. Le cifre statistiche su questo punto non sono attendibili, perché le indagini sono state fatte in modo superficiale e affrettato, ma lo stesso tracollo di prezzi del bestiame e dei suoi prodotti, specie in Alta Italia, dimostra che questa zona, pur così gravemente colpita nell'ultima fase di guerra, aveva riacquisito la sua piena potenzialità produttiva. Altre regioni, come la Toscana e come il Lazio, non avevano ripreso tutto il terreno perduto, ma si andavano rapidamente ricostruendo. L'alto regime dei prezzi aveva favorito gli investimenti in quanto la scarsità di produzione carnea gettata sul mercato derivava anche in parte dal fatto che gli agricoltori capitalizzavano, continuavano ad allevare anziché portare al consumo. La situazione attuale dimostra che larghi passi si erano fatti sino a oggi in questo cam-



po e che in molte zone il patrimonio zootecnico, specialmente nell'Alta Italia, si era normalmente ricostruito.

Per i suini, argomento che ebbe a darci molti dispiaceri nei confronti con gli alleati, ad esempio, noi abbiamo certamente superato in questi ultimi tempi il patrimonio prebellico.

In materia di macchine, se siamo numericamente all'altezza del 1939 o forse l'abbiamo superata, siamo certo qualitativamente indietro. Tuttavia, anche in questo campo, la ricostruzione, attraverso le importazioni americane, i residuati di guerra e le costruzioni italiane, si sta rapidamente effettuando, tanto è vero che il consumo di petrolio e di gasolio è stato nel corrente anno, nei primi dieci mesi, pari ai primi dieci mesi del 1939, il che significa che se in qualche zona vi sono stati degli errori nella distribuzione, tuttavia la massa complessiva di carburanti messa a disposizione degli agricoltori è ritornata pressoché normale. Non è ritornato normale il prezzo, ma tuttavia, anche su questo punto, noi stiamo compiendo un tentativo per poter ripristinare quell'esonero dalle tasse dei carburanti agricoli che permane nella legge, ma la cui applicazione è impedita da un difetto tecnico di distribuzione.

Per i concimi, altro materiale del quale noi abbiamo avuta una quasi completa carenza a partire dal 1943, si è ripresa la fabbricazione, che è arrivata, per i perfosfati e azotati, a circa il 65-70%, dell'anteguerra. Anche su questa strada i gravi danni apportati dalla interruzione dei rapporti commerciali con l'estero si vanno man mano sanando e nel venturo anno io credo che si potrà compiere un passo decisivo e ritornare, tanto per i perfosfati come per gli azotati, ai livelli prebellici e alla piena libertà.

Gli indirizzi della produzione in questo periodo si sono però sensibilmente spostati. È un fatto noto che vi sia stata una contrazione di talune produzioni e vi sia stata invece una espansione di certe altre produzioni. Noi sappiamo solo in parte i dati esatti della produzione, perché non è facile in certi prodotti, soggetti all'ammasso, arrivare a identificare quelle quote che si sono sottratte a tutti gli accertamenti, a tutti i vincoli. Tuttavia è chiaro ed evidente, dalla stessa sensazione che se ne ha ovunque, che la produzione cerealicola è stata oggetto di una violenta contrazione nella superficie e anche di una diminuzione di produzione unitaria, dovuta alla mancanza di mezzi tecnici e di altri elementi. Invece abbiamo avuto, secondo le nostre statistiche, una espansione di quelle produzioni ortofrutticole che si potevano quasi improvvisamente sostituire ad altre produzioni meno remunerative, produzioni che hanno trovato chiuse le vie dell'esportazione, ma nel mercato interno un larghissimo assorbimento. Che cosa spiega questo fenomeno? Il mercato interno, privo di cereali, si è dovuto rifornire in altri settori della produzione agricola e ha potu-

to assorbire produzioni che la guerra non aveva toccato. Noi abbiamo visto decimata, si può dire, nel decorso anno e anche in quest'anno, la esportazione di vini, la esportazione ortofrutticola; abbiamo visto la produzione ortofrutticola l'anno scorso aumentare, mentre le esportazioni si riducevano a un terzo dell'anteguerra; abbiamo avuto una produzione del vino che non era inferiore alla normale, mentre l'esportazione si è ridotta a un sesto della media prebellica: tuttavia i prezzi di queste derrate si sono mantenuti inalterati, anzi hanno aumentato più di quanto la media della svalutazione della lira dovesse comportare, il che implica un fenomeno molto semplice: il mercato interno, privo di altre materie alimentari più ricche di calorie, si è dovuto gettare, è il caso di dire, su queste produzioni, che furono assorbite completamente, risultarono anzi insufficienti di fronte alla richiesta del mercato interno tanto che i prezzi di talune di esse salirono a 80, 100 e oltre 100 volte l'anteguerra. È un fenomeno il quale è forse passato inosservato agli agricoltori, i quali hanno visto ieri facilmente strapparsi dalle mani le patate, le cipolle, i pomodori a qualsiasi prezzo, ma oggi cominciano a preoccuparsi; e cominciano a preoccuparsi seriamente anche altre categorie di produttori agricoli, i quali vedono, come avviene nell'Alto Adige, le loro mele giacenti ancora invendute nei magazzini, o, come avviene nel Sud, gli agrumi marcire a terra non raccolti. Non parlo poi dei prodotti alimentari più importanti, come l'olio e gli altri grassi. Ma questa corsa dei prezzi, questo invertirsi delle nostre produzioni normali è avvenuto a scapito della produzione cerealicola ed è avvenuto in modo tale che esso desta una grave preoccupazione per l'avvenire.

Cosa è avvenuto per la produzione cerealicola è noto a tutti quanti. Della politica vincolistica, che era stata applicata, severamente sino al 1943, la guerra guerreggiata, che attraversò tutta l'Italia, ha distrutto i gangli dell'organizzazione, e sono rimasti in piedi due sole strutture: quelle per gli ammassi del grano e dell'olio. La prima ha funzionato, dal punto di vista dell'ammasso, in maniera abbastanza buona, la seconda ha ceduto un po'; in ogni modo sono stati i due unici prodotti agricoli che sono stati sottoposti seriamente a una politica vincolistica; nel frattempo tutti gli altri vincoli cedevano. Cedevano i vincoli degli altri prodotti agricoli in quanto non si può dire che fosse applicato un regime vincolistico troppo severo per i grassi animali e per qualche altra produzione marginale; cedevano anche sostanzialmente i vincoli nella distribuzione dei prodotti industriali. L'agricoltura si trovava di fronte a una alternativa: o lavorare in perdita continuando a mantenere integra la coltivazione del grano, integra per la superficie, perché in quanto alla quantità prodotta essa doveva fatalmente diminuire, oppure dedicarsi ad altre colture produttive.

ve. La via che ha scelto l'agricoltore è stata naturalmente la seconda; è stata, direi, inevitabilmente la seconda. Noi abbiamo avuto una contrazione di superficie di oltre 700 mila ettari, cioè di circa il 14% della superficie coltivata nella punta massima del 1942. Ma soprattutto sono state destinate a questa coltivazione minori cure; abbiamo visto le coltivazioni abbandonate, non dedicati a esse concimi, non arature profonde, anche dove esse eran possibili. Tutte le cure dell'agricoltore si sono riversate, ed era naturale che così fosse, verso produzioni economicamente più redditizie. Mentre nei tre anni anteguerra la media della produzione cerealicola si è avvicinata agli 80 milioni, anzi aveva forse leggermente superata tale cifra, dall'inizio della guerra essa è andata diminuendo. Un fatto naturale aveva influito: mancanza di concimi, minor numero di braccia e quindi nei primi anni della guerra la diminuzione della produzione fu una diminuzione normale dovuta al fattore guerra, non dovuta a un fattore economico. Il fenomeno si era verificato anche nell'altra guerra e si doveva verificare inevitabilmente anche in questa. A partire dal 1945, però, opera sulla produzione del grano un altro fatto, ed è il permanere di questa produzione soggetta a un vincolo abbastanza severo, mentre le altre produzioni agricole ritornano alla piena libertà. Si disse allora, si condivise la illusione che si potesse ancora agire efficacemente su questa produzione attraverso il vincolo senza nuocere alla sua potenzialità. Questa illusione svanì presto. Noi abbiamo visto la produzione cerealicola contrarsi anno per anno nella superficie; abbiamo visto diminuire i rendimenti unitari, il che era fatale; e abbiamo visto diminuire complessivamente, per l'uno e l'altro fattore, la produzione; siamo scesi intorno ai 43-44 milioni di quintali nel 1945, siamo risaliti verso i 65 milioni di quintali nel 1946, siamo ridiscesi intorno ai 50 milioni di quintali nel 1947.

Questo regime vincolistico, applicato parzialmente a una sola produzione, aveva prodotto questo sfasamento di prezzi: nel 1946, mentre il grano tenero aveva un indice di 1.800, fatto 100 l'indice del 1938, altre produzioni erano salite con indici a quasi 5 e 6.000 e forse anche 8.000 rispetto all'indice 1938. Nel 1947, l'indice del grano salì di circa 30 volte grazie alla richiesta del nostro Ministero di poter dare un prezzo che fosse meno inadeguato a questa importantissima coltivazione. Tuttavia anche gli altri indici si erano mossi con altrettanta velocità, in modo che non si riusciva mai a raggiungere, per una produzione che è pure la produzione base dell'agricoltura italiana, un livello che si approssimasse a quello delle altre colture rimaste libere. La diminuzione di questa coltivazione era soprattutto notevole nel Nord e nel Sud dell'Italia. È da notare che nelle regioni a mezzadria la superficie coltivata a grano non diminuì, anzi aumentò leggermente, il che significa che queste regioni potevano

produrre a costi minori e potevano così continuare la produzione, anche perché buona parte di essa dalla famiglia contadina produttrice, era destinata al consumo e non al mercato e quindi questo regime economico si prestava meglio a mantenere la produzione nella sua integralità; nel Nord Italia, dal Piemonte alla Lombardia al Veneto, nel Meridione, noi avevamo, invece, delle diminuzioni superiori al 20% della superficie investita. Si ebbero destinazioni di queste superfici ad altre colture meno importanti per la collettività, soprattutto colture industriali, semi oleosi, pomodoro, oppure altre colture alimentari, patate, miglio: anche il miglio faceva la concorrenza al grano in quanto il miglio era libero mentre il grano era vincolato! Questa situazione occorreva modificare radicalmente; e anzi radicalmente, direi, doveva modificarsi la politica granaria del Governo. Occorreva cioè mettere la coltura granaria, che è una delle cose più belle d'Italia, sullo stesso livello delle altre, tornare a una economia di mercato anche per la coltura granaria e se questa non si poteva fare completamente, lo si è fatto per lo meno parzialmente (ma con un discreto successo come dimostrano le semine già effettuate) col sistema dell'ammasso per contingente, sistema che io avevo già patrocinato nel 1945 e che allora non si riuscì ad attuare, che si è riusciti ad attuare quest'anno grazie anche alla collaborazione dei tecnici, i quali vennero incontro a questa mia idea e contribuirono a farmi superare le gravi obiezioni tecniche e le gravi obiezioni politiche che si opponevano a questo disegno. Siamo quindi passati, ed è questo solo un primo gradino per arrivare a eguagliare tutta la produzione sul campo economico, da un ammasso totale per il grano e per l'olio a un ammasso parziale tanto per l'una che per l'altra produzione. E lo scopo è stato questo: di sistemare sullo stesso livello la remunerazione economica fra queste produzioni, portare cioè per tutti i prodotti a uno stesso livello il rapporto tra i prezzi del 1938, che erano prezzi equilibrati fra di loro, e i prezzi del 1948, che speriamo ritornino a un maggiore equilibrio. Questo indirizzo, però non ci deve far pensare a un ritorno a una politica autarchica nel campo granario. Io ritengo che un simile passo sarebbe certamente impossibile da un punto di vista di politica internazionale e non sarebbe nemmeno giustificato da un punto di vista economico. Nell'anteguerra noi abbiamo avuto per alcuni anni dei prezzi interni sensibilmente più elevati dei prezzi internazionali grazie alla protezione doganale, stabilita nel 1925 dopo nove anni di sospensione, e ben presto diventata sempre più efficace, anzi troppo efficace perché vi furono dei momenti in cui la protezione doganale superò lo stesso prezzo del grano. Tuttavia durante la crisi dal 1929 al 1934 io riconosco che questa misura fosse anche necessaria e forse potrà divenire transitoriamente necessaria, se pure in misura molto minore, in un avvenire che io non ritengo pros-



simo. Allo stato attuale però noi dobbiamo pensare che la coltivazione granaria nel mondo è in una fase deficitaria, che le regioni del centro e dell'oriente dell'Europa saranno per moltissimi anni ancora in condizioni da non potere esportare all'estero e forse di aver bisogno di integrazioni, che nuove popolazioni si sono affacciate nel mondo dei consumatori del grano, che abbiamo visto a Parigi e a Ginevra i rappresentanti dell'Asia, delle regioni dell'Asia orientale e dell'Asia del sud, richiedere larghi quantitativi di grano che esse in altri tempi non consumavano. L'India che era stata esportatrice di grano una ventina di anni or sono oggi compare tra i paesi che richiedono larghi quantitativi di grano. Anche la Cina è ricomparsa fra questi paesi che chiedono grano e se pure questo è un fenomeno che nella sua intensità è transitorio, io ritengo tuttavia che un'abitudine di queste popolazioni al consumo del grano manterrà ancora questi paesi nel piano dei paesi importatori e non esportatori. Ritengo perciò che per un certo periodo di tempo noi non siamo di fronte a una probabilità di crisi nel prezzo del grano ma siamo di fronte a una certa stabilità che ci permetterà di riportare la nostra produzione a un livello un po' inferiore a quello dell'anteguerra senza bisogno di protezioni perché questa produzione troverà, pel livello dei prezzi internazionali, una sua remunerazione sufficiente. Anche nell'altra guerra fino al 1925, non abbiamo avuto bisogno di protezione doganale perché i livelli del mercato internazionale erano sufficienti a far sì che la nostra produzione fosse remunerativa senza bisogno di dazi, ed è solo dal 1925 che per motivi, un po' economici e anche politici, si è ritornati alla protezione che è diventata sempre più intensa, protezione la quale era allora anche giustificata dalla larga protezione concessa alle industrie. In un regime economico, invece, in cui la protezione sia più tenue per tutti, noi possiamo sperare che il grano possa mantenere un livello di prezzi naturale, che ne permetta per molti anni una coltivazione in maniera abbastanza larga anche in Italia senza bisogno di ricorrere a protezioni. Non nascondo che i paesi grandi produttori si preoccupano già da ora della possibilità di una discesa dei prezzi. Essi, o almeno alcuni di essi, hanno offerto lo scorso anno una convenzione per il grano, per la quale ci assicuravano dei massimi e dei minimi di prezzo che erano piuttosto impressionanti. Non si riuscì a concludere nulla allora. Questa convenzione sarebbe stata per noi oltremodo favorevole, ma non ritengo che oggi si potrebbe stipulare negli stessi termini, perché nel frattempo i prezzi del grano in tutti i mercati mondiali sono notevolmente cresciuti e questo rialzo non credo sia un fatto del tutto transitorio, anche se potrà attenuarsi. È certo che di fronte alle richieste mondiali la produzione cerealicola destinata agli usi alimentari, agli usi industriali e agli usi zootecnici è più bassa delle richieste e perciò noi possiamo anco-

ra contare come dicevo su un certo periodo di tregua, che ci permetta di rafforzare la struttura della nostra agricoltura, di portare la produzione granaria a dei livelli maggiori che la rendano più economica, in modo da potere affrontare quella crisi che si scatenerà anch'essa dopo un certo periodo di ristabilimento della intensità di produzione. Ma se la produzione granaria ci offre una certa tranquillità e ci offre anche la possibilità di una espansione per ritornare ai confini normali, la politica granaria di questi anni è stata il migliore esempio che nessun regime vincolistico si può reggere se non a patto di essere totale, che noi non possiamo fare una transazione tra economia di mercato ed economia controllata, che queste transazioni sono costrette al fallimento e che non ci resta che la scelta fra l'una e l'altra. Gli ultimi provvedimenti hanno indicato chiaramente quale è la scelta ed è la scelta verso un ritorno a una economia di mercato perché io ritengo impossibile ritornare a una economia controllata completa e il mantenimento di un controllo su talune produzioni si è rivelato assurdo e dannosissimo. Quindi l'alternativa ormai si è chiusa per noi e non ci rimane che quella strada che io ritengo benefica per tutti, il ritorno a una economia di mercato anche nel campo dell'agricoltura. Dobbiamo liberare gli agricoltori, in settore così delicato come quello della produzione del grano e della produzione dei grassi, dal «cauchemar» della polizia, dell'arresto, della prigione e dobbiamo invece invogliarli, attraverso una politica economica normale naturale, a questa produzione granaria, la quale investendo circa cinque milioni di ettari e avendo una produzione media che noi possiamo calcolare che abbia ai prezzi attuali un valore di circa 400 miliardi di lire, pure in lire svalutate attuali, rimane sempre la produzione a cui dobbiamo dedicare tutte le cure, perché è la base di tutti gli avvicendamenti, di tutte le rotazioni e di tutte le economie agrarie delle varie regioni d'Italia, pure con diversa importanza fra regione e regione; è la base dell'alimentazione del popolo.

L'indirizzo però dei prezzi, che si è oggi rapidamente invertito, che ci ha posto di fronte a quello che io prevedevo, che avevo detto varie volte, ma che non ritenevo così vicino, di vedere cioè gli agricoltori in qualche settore chiedere l'ammasso come protezione della produzione, questa inversione ci pone di fronte ai problemi dei nuovi indirizzi produttivi perché noi non possiamo ignorare che i mercati mondiali sono stati profondamente sconvolti dalla guerra, sconvolti nelle loro abitudini, sconvolti nella loro potenzialità di acquisto, che le nostre esportazioni agricole hanno avuto sempre una direzione che oggi è difficile seguire. In questi anni, noi che eravamo esportatori in modo che la nostra bilancia commerciale agricola era largamente attiva per oltre 100-130 milioni di dollari, siamo diventati invece importatori e largamente importatori di derrate agricole,

del grano soprattutto. La nostra bilancia per questo ha subito uno sbilancio di 400 milioni di dollari perché invece di essere attiva da 120 a 130 milioni di dollari all'anno è diventata passiva di 200-300 milioni. È un aggravio che l'economia italiana non potrà sopportare a lungo; lo sopporta in quest'anno solo perché ci sono fatti, o in una forma o nell'altra, dei larghi crediti, che in parte restituiamo e in parte non restituiamo, ma crediti che si vanno accumulando e che soprattutto non potranno continuare all'infinito. È condizione essenziale dell'agricoltura italiana di ritrovare quelle vie di esportazione che pongano la bilancia dei pagamenti agricoli in condizione di attivo come era prima.

Quali strade ci rimangono? Ho già detto che in questi anni per condizioni di guerra le esportazioni dei prodotti classici dell'agricoltura, dei prodotti ortofrutticoli e del vino si sono ridotte notevolmente. Era naturale in queste circostanze, e non si potevano non ridurre anche perché la domanda del popolo italiano affamato era così forte che il mercato interno diventava più conveniente del mercato internazionale, che se anche i prezzi internazionali fossero stati più alti noi avremmo finito per dover limitare la esportazione, giacché in mancanza di altri prodotti alimentari si sarebbe dovuti ricorrere a quelli che normalmente si esportavano. Tuttavia non vi è stata nessuna limitazione, sono stati i mercati internazionali che hanno assorbito molto meno di quello che prima assorbivano. E questo fenomeno che transitoriamente può avere giovato in un momento di crisi alimentare, viene ormai a preoccuparci. Le esportazioni agricole si indirizzavano verso l'Europa centrale e soprattutto verso la Germania e non è facile sostituire un mercato così ampio e ricco e quindi non è facile il compito della nostra agricoltura. È un compito duro, che comincia con l'organizzazione tecnica ed economica della produzione, e finisce con la organizzazione delle esportazioni da parte degli stessi agricoltori nella misura maggiore possibile. È un problema di riduzione dei costi di produzione i quali si sono elevati eccessivamente. Non è da ignorare che la nostra produzione, tanto industriale quanto agricola, comincia a essere effettuata a costi che sono sensibilmente più elevati di quelli del mercato internazionale e che questo fenomeno della ascesa verticale dei prezzi, che io qualche volta ho deplorato con gli stessi agricoltori denunciandone i pericoli futuri, è purtroppo un fenomeno che ha giovato a qualche categoria di produttori agricoli, ma ha giovato illusoriamente e nociuto a tutti in quanto può essere ripagato in misura molto dura nel futuro. Il problema dunque, nel quadro generale che noi vediamo, non è affatto semplice: non che voglia raffigurare l'orizzonte più nero di quanto non sia, ma quando noi vediamo che le produzioni sono scese nella loro esportazione a un terzo, o a un sesto, addirittura, come è avvenuto per il vino, della

media pre-bellica, noi ci dobbiamo seriamente preoccupare di ricercare quella migliore organizzazione tecnica ed economica, in modo di poter riprendere sia pure parzialmente l'esportazione stessa e dobbiamo cercare altri mercati, dobbiamo portarci in questi mercati con una produzione di selezione, come finora non è stato fatto. Gli agricoltori si troveranno quindi prestissimo di fronte a un compito al quale essi devono riflettere già da oggi. Io ritengo che anche in questo campo, oltre a ripristinare la libertà come noi abbiamo fatto sostanzialmente nella produzione interna, ci dobbiamo preoccupare ormai di quella organizzazione degli agricoltori che era stata già iniziata in Italia, ma che poi fu travisata nelle forme e nelle strutture e nell'indirizzo, forse perché era attrezzata in vista di una futura guerra. Ma i consorzi produttori ritengo che nelle loro linee fondamentali fossero stati abbastanza esattamente concepiti, che a questi noi dobbiamo ritornare non come consorzi coattivi e legati a una organizzazione nazionale troppo costosa, ma come consorzi in cui la volontarietà si possa sposare, in qualche campo e in qualche zona o in qualche settore, anche a una coattività se questo è il mezzo ultimo per potere raggiungere certi risultati. Noi abbiamo ereditato delle attrezzature tecniche, abbiamo ereditato un vasto patrimonio anche organizzativo, il quale non può essere sperperato e disperso, ma deve essere conservato nella massima parte, e deve essere anche presto restituito a organizzazioni libere di produttori agricoli; libere nel senso che sta a essi di volersi organizzare, sta a essi di volersi guidare, e lo Stato, in un regime come il nostro moderno, in cui l'economia non è più completamente libera, dovrà anch'esso avere la sua parte di controllo, ma dovrà avere la parte di controllo più leggera, il minimo possibile di controllo. Penso che l'interesse sia la molla più potente perché le classi produttrici trovino la giusta strada nella loro organizzazione. Ma questa organizzazione dovrà essere iniziata, ripresa immediatamente. Sinora io ho fatto qualche volta il rimprovero agli agricoltori di pensare troppo alla loro organizzazione sindacale, di pensare troppo alla difesa dei loro interessi nel chiedere aumenti di prezzi, nel chiedere esoneri di imposte, e forse in questi anni non era possibile fare diversamente; ma oggi, che siamo di fronte a una situazione economica che si è profondamente mutata e che sta per prendere una direzione perfettamente opposta alla precedente, in una situazione in cui i prezzi non salgono più ma si tendono a stabilizzare e a discendere, mentre i costi rischiano di rimanere elevati, in questa situazione devo affermare decisamente che gli agricoltori debbono passare dalla loro difesa sindacale alla loro difesa nel campo tecnico ed economico. Occorre quindi, ed essi avranno in questo l'aiuto dello Stato, che si uniscano di nuovo, che provvedano a un affinamento della loro tecnica produttiva, della loro organizzazione economica,

provvedano insomma a difendersi e ad attenuare gli effetti disastrosi che una discesa di prezzi potrebbe avere per noi e per tutta la nazione. Non che questa discesa dei prezzi io ritenga che nel momento sia imminente e soprattutto che sia addirittura vertiginosa. Il fenomeno finora è un fenomeno normale, è un fenomeno sano, è un fenomeno che ci fa sperare bene. Abbiamo visto che si sono livellate le punte troppo elevate, che sono discesi per esempio i grassi e le carni le quali avevano raggiunto un livello di oltre cento volte l'anteguerra, livello che non era giustificato dai costi, dalle condizioni normali di mercato, dal valore della lira, che queste punte discendano è un fatto salutare, che certi altri prezzi troppo depressi come i cereali vengano a salire è un fatto anche esso salutare il quale non incide affatto sulla politica generale di stabilizzazione dei prezzi e di riduzione lenta dei prezzi stessi. Ma se questa direttiva noi possiamo padroneggiarla nel mercato interno, non possiamo esserne padroni nel campo internazionale. Per affrontare la lotta nel mercato internazionale occorre che gli agricoltori riprendano al più presto la loro organizzazione tecnico-economica e io posso dire che, per quello che riguarda il governo e me, noi siamo disposti ad aiutarli in questa strada e ad aiutarli non sulla strada di organizzazioni coattive ma per quanto è possibile sulla strada di organizzazioni tecniche ed economiche perfettamente libere, alle quali potranno essere appoggiate quelle attrezzature pagate in gran parte dagli stessi agricoltori e che è giusto che agli agricoltori ritornino.

Questo problema però è un problema che ha dei lati molto complessi, perché investe anche lati che riguardano la stessa organizzazione statale e investe anche il lato dei problemi scientifici attinenti all'agricoltura. Purtroppo io ho dovuto sempre lamentare che si sia data troppa poca cura alla sperimentazione agraria, la quale diventa oggi invece condizione essenziale di vita per l'agricoltura italiana, e ho cercato di correggere le deficienze economiche più che tecniche del passato e spero oggi di avere in parte (non nella misura intera che io avrei voluto), raggiunto lo scopo anche attraverso il fondo lire dell'UNRRA, perché la delegazione italiana dell'UNRRA ha deciso di seguire le nostre direttive, e di destinare una parte cospicua di questo fondo proprio alla sperimentazione agricola. Le organizzazioni statali devono essere quindi rese più rispondenti al momento attuale, non che io pensi che si possano fare di colpo dei passi giganteschi, ma tuttavia io confido di potere in questi anni svolgere un programma di sperimentazioni che sia più ampio del passato e che fornisca agli agricoltori italiani le direttive per la loro produzione.

Io ritengo che sia urgente anche affrontare il problema della riorganizzazione degli uffici decentrati del Ministero dell'Agricoltura, uffici i quali sono stati assorbiti da cure che erano inevitabili nel periodo di guer-

ra ma che hanno fatto perdere a questi uffici completamente il loro primitivo scopo. Noi non possiamo certo pensare che tutti questi oneri che gravano sullo Stato e sui loro organi periferici e centrali siano per scomparire: per molti anni essi non scompariranno, e lo Stato non può mancare al suo compito di regolatore anche dei rapporti giuridici e sociali nel campo dell'agricoltura. Tuttavia questi nostri uffici periferici io li vedo oggi privi di mezzi (e qua c'è il buon Massacesi che mi dà ragione) privi di mezzi, sopraffatti dalle varie funzioni a loro affidate in tutte le controversie innumerevoli, che vengono a loro. Vedo però in futuro un allontanarsi di questo uragano che ci ha colpito in questi anni e vedo anche la possibilità di un rapido cessare di certi compiti, come i vincoli e gli ammassi. Poter destinare a questi nostri uffici una parte di quella attrezzatura, di quei mezzi anche, di quel personale, che era prima distratto in altre occupazioni, in compiti sociali; in compiti che si chiamano burocratici ma che non sono del tutto burocratici, permetterà a questi organi periferici di ridiventare efficienti pei loro compiti istituzionali. Lo Stato non può ritornare indietro di trent'anni; né possiamo pensare che gli ispettorati agrari, gli uffici provinciali agrari dello Stato, non abbiano altro che un compito tecnico di istruire gli agricoltori; dovranno ritornare a questo compito oggi quasi abbandonato, pure senza dimenticare che ci sono altri compiti, che il tempo e la evoluzione sociale ha addossato allo Stato, compiti che pure debbono essere assoluti per le necessità del momento, e nell'interesse della nazione stessa. Ma gli ispettori agrari, devono potere ritornare a fare gli ispettori agrari, devono poter ritornare a fare i consiglieri, i confidenti degli agricoltori, devono poter ritornare a dirigere e istruire gli agricoltori stessi, come essi facevano con tanto successo, ma avranno accanto a loro personale e mezzi specializzati anche per venire incontro a quelle necessità sociali e anche a quei bisogni statistici che lo Stato moderno sente.

La sperimentazione è legata all'istruzione agraria, ma la istruzione agraria purtroppo è sottratta al Ministero dell'Agricoltura. Io non credo di fare un torto alle facoltà agrarie, ma direi che se la istruzione agraria fosse non sottratta al Ministero della Pubblica Istruzione ma meglio coordinata col Ministero dell'Agricoltura, ciò sarebbe a beneficio degli uni e degli altri, sarebbe un beneficio degli istituti scientifici e anche della pratica, sarebbe un beneficio dell'agricoltura. Io non posso qui dire come vorrei concretare questo migliore accordo, ma è certo che su questa strada noi ci dobbiamo mettere, è certo che su questa strada io ho già ottenuto un consenso anche da parte dello stesso Ministro dell'Istruzione. Credo che sia nell'interesse degli stessi insegnamenti e dell'agricoltura, che deve avere i lumi da questi insegnamenti, una migliore coordinazione. Questa migliore coordi-

nazione sarà a vantaggio della stessa organizzazione dell'istruzione, anche perché il nostro Ministero si trova molte volte a disagio di fronte a richieste che ci vengono da colleghi della Facoltà Agraria, e alla quale si cerca di venire incontro qua e là, come si può, coi fondi del Ministero. Ma nella massima parte dei casi io debbo dire, che il compito nostro è già troppo ponderoso perché possiamo distrarre una parte anche piccola delle nostre risorse, e soprattutto che mancano i mezzi giuridici per venire incontro a bisogni, che io riconosco perfettamente giustificati. Ritengo che sarebbe interesse dei due ministeri arrivare a una coordinazione che permettesse al Ministero dell'Agricoltura di poter contribuire e avere più facile contatto con la stessa istruzione agraria superiore, perché sono convinto che sia fondamento della rinnovazione agraria d'Italia proprio l'istruzione superiore, di cui la sperimentazione che dipende da noi è una branca; che sia fondamentale anche la istruzione media e soprattutto l'istruzione pratica, istruzione pratica che noi impartiamo attraverso i corsi di contadini, ma che dovrebbe essere affidata a noi anche per un gradino un po' più elevato perché sentiamo troppo la difficoltà di avere dei capitecnici nell'agricoltura quando mancano a noi i mezzi per istruirli. I nuovi indirizzi quindi economici che il futuro impone dovranno essere presidiati, per dir così, da una potente organizzazione scientifica perché io sono convinto che la pratica lasciata a se stessa è come un uomo bendato che va a tentoni, e che, mentre potrebbe percorrere sbendato in breve tempo una certa strada, impiega invece dieci o venti volte di più del tempo per arrivare alla mèta. Occorre che noi diamo agli sforzi pratici degli agricoltori una direttiva precisa. Occorre che con tutti i mezzi noi risolviamo il livello in cui per motivi economici, non per motivi scientifici, si trova la nostra istruzione agraria. Poiché la nostra scienza agraria non teme il confronto con nessun'altra, dobbiamo rilevare l'insegnamento superiore agrario, la sperimentazione agraria dal basso livello economico in cui la guerra l'ha gettata e dobbiamo farlo urgentemente non solo per un interesse astratto, per un interesse scientifico, ma anche per un interesse concreto immediato.

Vi è un altro campo in cui si dovrebbe agire e si è iniziata un'azione che non è del tutto scarsa sebbene sempre insufficiente ed è il grande campo della bonifica agraria. In un paese sovrappopolato, in un paese in cui la emigrazione si presenta come un disperato mezzo di salvataggio, ma come un mezzo di salvataggio che non è facile da raggiungere, perché noi vediamo le gravi difficoltà contro le quali urta questa emigrazione, il problema della bonifica, concepito come fu concepito sin dal 1912 come bonifica integrale, è un problema che lo Stato ha interesse ad affrontare con una organizzazione di mezzi, che purtroppo il momento presente, ma che io spero transitorio, non ci consente.

Poiché siamo in un momento di equilibrio delicato, in cui uno spostamento anche minimo può far pendere la bilancia decisamente verso la salvezza della lira oppure verso la perdita totale; in un momento, cioè, in cui non sentiamo, in coscienza, di poter premere eccessivamente sul Ministro del Bilancio che ha operato in questi mesi veramente in modo prodigioso portandoci da una corsa alla svalutazione paurosa, a un arresto decisivo della svalutazione stessa. In questo momento non possiamo chiedere un sacrificio che potrebbe compromettere l'opera che si è iniziata così bene, ma io posso dirvi questo, che lo stesso Ministro del Bilancio riconosce le fondamentali esigenze della bonifica e a esse è venuto incontro nella misura maggiore possibile. Il problema quindi non possiamo pretendere di risolverlo in tutta la sua pienezza in questo momento, ma io spero che non sia lontano il giorno in cui un vasto programma, che in parte è stato studiato e in parte si va studiando, di bonifica di trasformazione, possa cominciare a essere attuato secondo un piano determinato, preciso, il quale imponga oneri allo Stato ma imponga anche precisi obblighi ai privati. È questo l'unico campo in cui credo che un piano si debba avere. Io non credo alla pianificazione in agricoltura fuori che in questo settore; mi sono rifiutato di ritornare ai piani di coltivazione obbligatoria suggeritimi proprio nell'occasione in cui sono invece passato agli ammassi per contingenti, cioè a una maggiore libertà, poiché ritengo che proprio nell'agricoltura italiana, così multipla nei suoi aspetti, una pianificazione generale sia controproducente, senza senso, senza alcun risultato positivo, ma non priva di influenze negative, e che quando è stata tentata ha anche fallito. Ma nel campo della bonifica, invece, credo che sia proprio questo il caso in cui si debba accettare il concetto di pianificazione vera e propria. In fondo in ogni bonifica vi è un piano; quando si opera in un comprensorio di bonifica, si procede secondo un programma che dovrebbe essere un piano di azione delimitato nel tempo e nelle stesse direttive. Questo concetto si dovrebbe estendere a tutto il territorio soggetto a bonifica e si dovrebbe potere per lo meno cominciare in taluni settori ad applicarlo decisamente. Non pretendo di dire niente di nuovo, poiché c'è qui tra voi il Professor Serpieri, che ci può insegnare molto e, molte cose ha detto, che restano fondamentali, ma voglio affermare si ritenga che sia compito dello Stato di arrivare alla trasformazione strutturale di tutta l'agricoltura, strutturale non solo per la tecnica ma anche per i rapporti sociali; diciamolo pure che, non basta passare da un metodo di coltivazione a un altro, ma che necessita modificare anche sensibilmente il sistema dei rapporti giuridici sulla terra, bisogna modificarlo con coraggio senza fare della demagogia, senza volere sacrificare nessun interesse legittimo, ma anche agendo con una certa decisione perché altrimenti gli eventi potrebbero



anche superarci, potrebbero forse sopraffarci, mentre dobbiamo essere in condizione di poterli prevenire e dominare. Vi sono vaste plaghe dell'Italia, specie meridionale, in cui tutto è da fare, in cui la bonifica comincia con la strada (e io mi sono dovuto lamentare che siano poste a carico della bonifica anche queste gravose spese che oggi costituiscono le strade), regioni vergini, regioni ricche potenzialmente ma in cui non c'è che la terra e l'uomo. La terra può in molti casi rispondere, e deve rispondere anche l'uomo, e di solito risponde perché le masse agrarie e anche le classi agricole meridionali credo che abbiano capito oggi la loro situazione, e siano comprese degli interessi non solo, ma dei doveri reciproci, verso la loro regione e anche verso lo Stato italiano.

La direttiva della integrale trasformazione agraria perciò è salutare in tutto il Mezzogiorno purché noi abbiamo i mezzi per applicarla. La volontà credo che ci sia. Anche recentemente è stato approntato un progetto per cui viene resa possibile una maggiore influenza sulla trasformazione radicale della terra. Su questo punto non è possibile più lasciar dilazionare nel tempo, la esecuzione della trasformazione fondiaria, lasciare che per molti anni dopo eseguite tutte le opere di bonifica la terra rimanga ancora alla cultura estensiva in cui era prima delle opere stesse. Intendiamo invece che l'una opera si accompagni rapidamente all'altra ed è perciò che sono in progetto delle modificazioni al testo unico della legge 1933, legge che rimarrà sempre fondamentale perché noi non vogliamo toccarla altro che nella misura minore necessaria perché la obbligatorietà delle trasformazioni fondiarie sia applicata più severamente e più tempestivamente, per cui si possa valutare la possibilità di trasformazione dei singoli non dopo lunghi anni di esperimenti e di attesa, ma in partenza, in modo che il privato riconosca lui stesso quello che egli può fare ed è nel suo interesse di fare e quello che non può fare e lasci che altri faccia. Io credo che gli stessi agricoltori meridionali, coi quali ho avuto numerosi contatti, siano convinti di questa necessità e siano convinti che è anche loro interesse di rispondere a queste nuove direttive, la cui applicazione dipende quindi ormai quasi esclusivamente dalle possibilità economiche, che non sono illimitate, e che, quindi, ci costringeranno a non agire contemporaneamente su tutti i vasti settori di questo ampio fronte di battaglia, ma agire settore per settore, in modo da poter, nei settori prescelti, por mano all'opera in modo che essa si concluda in tempo relativamente limitato. È il momento di abbandonare il sistema di quella che fu chiamata la bonifica per polverizzazione, che è stata imposta da ragioni contingenti, che noi continuiamo in parte a dover praticare perché c'è il fenomeno della disoccupazione alla quale dobbiamo venire incontro. Dobbiamo cominciare già coi mezzi a disposizione una politica di concentrazio-

ne degli sforzi nei settori più pericolosi, da un punto di vista economico o anche da un punto di vista sociale, per cercare di avviarsi risolutamente in questi a una realizzazione di una bonifica integrale in un periodo di tempo relativamente ristretto. Questa bonifica dovrà andare; e io l'ho constatato *de visu* in molti luoghi, dalla pianura alla montagna, e questo problema apre in molte zone il problema stesso della montagna, perché non solo la pianura deve esser difesa contro il dissesto idrogeologico della montagna ma è la montagna stessa che noi dobbiamo difendere, dobbiamo mantenere, è nell'interesse della montagna stessa che i terreni devono cessare di essere condotti, in condizioni tali che le popolazioni, che un tempo erano salite dalla pianura alla montagna per difesa contro la malaria o per ragioni di sicurezza, siano costrette a ritornare tutte alla pianura per la impossibilità di vivere nella montagna. Problema complesso il quale sfugge in molte parti ai compiti del Ministero dell'Agricoltura perché noi ci troviamo in regioni prive di strade, di luce e di acqua, di quanto è necessario elementarmente per la vita; problema quindi non strettamente agricolo; ma problema di vita, che anche noi finiamo per dover cercare di risolvere e in molti casi io ho chiuso gli occhi su acquedotti che erano rurali di nome ma che non lo erano di fatto, su strade di bonifica o poderali che invece erano strade comunali o addirittura provinciali, e si sono chiusi gli occhi perché di fronte a queste gravi necessità di vita di certi settori di popolazione montana, se c'è possibilità di intervenire si cerca di intervenire anche forzando un po' il senso della legge; si sente che le necessità umane e sociali impongono questo sconfinamento. Se dico questo è perché io ho chiesto invano aiuto molte volte ad altre amministrazioni, che purtroppo sono spesso molto occupate in lavori in zone in cui l'eccesso di popolazione richiede magari di sanare certe situazioni contingenti per trascurare purtroppo popolazioni più calme ma meno numerose e più disperse. È una legge di fatalità. Non vorrei dire che i violenti hanno sempre ragione, e confido che ci possiamo avviare verso un mondo in cui abbia ragione chi ha ragione, ma è certo che la ragione è anche di chi se la sa far dare. E noi lo vediamo non solo nei casi individuali ma anche nei casi collettivi, e quindi dobbiamo pensare che certe situazioni non si muteranno di colpo e che questo richiederà invece del tempo. Tuttavia il problema della montagna, anche come problema connesso con quello della bonifica integrale, è un problema che nei limiti delle possibilità io intendo affrontare. Non dico intendo risolvere: i mezzi sono così limitati e i bisogni sono così grandi che non si può pensare ad altro che ad affrontarlo nelle sue linee generali e cominciare a risolverlo nei casi più gravi e più urgenti. Le direttive di questo problema della montagna sono direttive tecniche e io ho sentito e sentirò volentieri appunto i tecnici.

È certo che mi pare si debba mutare l'indirizzo. Finora si è pensato troppo a difendere la pianura dalle acque della montagna senza pensare anche di difendere la montagna per se stessa. Studi antichissimi in Toscana, e studi più recenti fuori d'Italia (e l'Italia anche in questo campo ha preceduto di gran lunga le altre nazioni) dimostrano come certe direttive comuni nelle zone di bonifica montana che ho visto sono direttive che possono essere corrette e in qualche punto dovranno essere abbandonate, che c'è ancora molto da modificare in certi indirizzi che si sono seguiti finora. Ma è ai tecnici di dire la loro parola, in questo, non a me, che posso semplicemente dire che la mia buona volontà per seguire queste direttive è piena e completa.

Non so se vi interessa di sapere che cosa concretamente lo Stato ha fatto in questi anni nella bonifica, ma forse qualche cifra è utile per dimostrare non la nostra ricchezza ma la nostra povertà, è forse necessario, perché sentiamo tutti la disparità fra ciò che si vorrebbe fare e ciò che si può fare. Lo scorso anno sono stati disponibili, tra opere pubbliche di bonifica e trasformazione fondiaria, circa 25 miliardi di lire 1946. Questa somma è stata erosa dalla svalutazione in modo che quando ci siamo trovati a fine di esercizio a dover disporre di somme ce le siamo viste sfuggire tra le mani. Alla metà dell'esercizio questi 25 miliardi valevano 18, alla fine dell'esercizio 12 di quello che erano all'inizio. Quest'anno le assegnazioni sono state complessivamente di 35 miliardi, il che significa che se abbiamo progredito nominalmente rispetto all'anno precedente, abbiamo regredito in valore reale, a meno che assestandosi la lira, non si torni verso un regime più ragionevole di taluni prezzi, il che io spero. In ogni modo un dato buono che posso rilevare è questo: il Governo ha riconosciuto che vi era una disparità di trattamento eccessiva tra lavori pubblici e lavori di bonifica, e ha voluto mettere un po' le due attività in parallelo. Non dico con questo che si sia raggiunto la perfetta parità, ma avere affermato il concetto che se si dà 100 per lavori pubblici in genere se ne danno 60 o 65 per la bonifica, è già un progresso abbastanza notevole rispetto agli anni passati in cui avevamo visto talvolta completamente trascurati i bisogni della bonifica, come nell'esercizio 1945-46. Come vedete i mezzi non sono molto ingenti, bisognerà quindi distribuirli con saggezza e ho pensato che una gran parte di questi vada, contrariamente al passato, in contributi per opere private. Ritengo di avere corrisposto alle richieste che mi sono venute da molte parti d'Italia, destinando una notevole parte della somma globale per i sussidi dell'art. 43 del T.U. della legge della bonifica, che considera l'opera di competenza privata, sia nei comprensori di bonifica che fuori dei comprensori stessi. Con questo mezzo si dà anche un sollievo al bilancio dello Stato, ma ritengo che oltre a questo si

faccia anche l'interesse degli stessi agricoltori, che forse hanno più bisogno attualmente in vaste zone di ricostruire o di migliorare le loro aziende con una infinità di piccole sistemazioni, di modesti miglioramenti, che essi sapranno saggiamente eseguire, piuttosto che di grandi opere che sono produttive a scadenza lontana. Risponde questo criterio anche a un interesse generale: l'opera del privato è di solito immediatamente riproduttiva di nuovi beni, accresce immediatamente la produzione e quindi la ricchezza e noi abbiamo bisogno di questo mentre l'opera pubblica, che pure è necessaria, è invece riproduttiva di ricchezza solo in periodo successivo, specialmente secondo le opere. Perciò ho voluto scegliere e ho scelto, d'accordo col Ministro del Bilancio, questa direttiva: indirizzarci tanto nel campo della bonifica pubblica come nel campo delle opere private nei limiti massimi consentiti dalle possibilità verso quelle opere che siano immediatamente riproduttive di nuovi beni, che apportino immediatamente un nuovo contributo alla produzione. È perciò che in questo stanziamento complessivo vi è uno stanziamento specifico per opere di irrigazione, stanziamento che io ottenni già in precedenza dal Ministro del Tesoro Bertone, e che è destinato precisamente a realizzare quel piano di irrigazione che si considera da noi come uno dei mezzi più immediati per un aumento effettivo notevole di produzione. È naturale che il Mezzogiorno abbia una parte notevole, predominante in queste assegnazioni. Io non nascondo agli amici del Centro e del Nord Italia questo, perché non vi è niente da nascondere. Si è riconosciuta l'urgenza di certe situazioni e il tragico stato in cui si trovano, dal punto di vista economico e dal punto di vista umano, numerose popolazioni delle Puglie, della Basilicata e di altre zone meridionali e noi dobbiamo come Governo venire incontro a queste regioni che hanno maggior bisogno. Noi non potremo più lasciarci guidare semplicemente dal concetto della disoccupazione, perché è un concetto meccanico, è un concetto che nel Sud non ha un significato preciso in quanto noi non consideriamo disoccupati i contadini che lavorano solo 100 giorni all'anno, e ciò avviene spesso nel Sud, ma non possiamo moralmente considerarli occupati. Il Sud, non me lo nascondo, ha delle urgenti gravi necessità non solo economiche ma anche sociali, urgenti e gravi necessità alle quali lo Stato italiano farà fronte nella massima misura consentita dalla situazione economica attuale. L'Italia ha interesse a ricostruire in questo nuovo Stato italiano un Sud prospero, un Sud che non sia più per così dire il tallone d'Achille della nazione italiana ma rappresenti, attraverso una situazione sociale stabile e attraverso una situazione economica di maggior benessere di categorie, che sono in condizioni di assoluta miseria come ho constatato troppe volte, un Sud, dico, che rappresenti una fonte di molta maggior produzione e un largo mer-

cato; poiché dal benessere del Sud dipende anche in fondo il benessere del resto dell'Italia. Il Sud si è sentito in questi anni (e scusatemi di questa digressione ma io non sono né meridionale né settentrionale perché sono isolano e credo di poter parlare abbastanza obiettivamente) il Sud si è sentito abbandonato; soffre in questo momento, direi, di un complesso di inferiorità che lo rende quasi ostile alle altre regioni italiane. Il grave è che questo complesso, questa se non ostilità, diffidenza, è in parte giustificata. Non che, come si pretende in certi ambienti e in certi strati, possa affermarsi che la grave situazione del Sud; derivi da disprezzo delle altre regioni, da voluta trascuratezza, o peggio, da un preordinato ordinamento per soffocare economicamente il Sud questo non è nemmeno nel momento attuale; però che vi sia stata nello Stato italiano, per ragioni, diverse e forse anche obiettive, una certa trascuranza di taluni interessi primordiali della popolazione, specie dei contadini, del Sud, questo è altrettanto innegabile. Una volta che ciò sia riconosciuto, credo che sia onesto anche applicare nella misura del possibile i rimedi a una situazione che presenta dei lati economici e dei lati umani e sociali preoccupanti, dei dati che non possono essere più assolutamente trascurati. La soluzione del problema non è nelle nostre mani perché richiede mezzi ingenti, ma è assolutamente doveroso per il Governo di questa nuova Italia di cominciare, applicando i mezzi finanziari, più larghi possibile, ad avviare la soluzione di questa questione meridionale, che più di leggi è questione di uomini, e di mezzi economici. Non credo che ci sia nella nostra legislazione molto da modificare per venire incontro al Sud. Basta applicare le leggi. Ne abbiamo troppe, in Italia, di leggi benissimo fatte, leggi con le quali si viene incontro a moltissimi bisogni, ma non i mezzi per metterle in esecuzione. Abbiamo bisogno ancora di uomini di buona volontà che vogliano applicare queste leggi nell'interesse comune e abbiamo bisogno di dare a questi uomini, che si trovano, che ci sono, anche i mezzi sufficienti per iniziare la soluzione di questo problema. Se l'Italia non riuscirà a risolvere questo problema io credo che avrà compromesso, forse, la stessa unità italiana, certo avrà compromesso i destini d'Italia.

Il problema mi ha trascinato fuori argomento perché è un problema forse più sociale che non economico e io non volevo trattare altro che di questioni economiche, ma è un problema sociale che ormai si impone anche a noi, si impone anche ai poveri ministri dell'agricoltura che debbono spendere una parte del loro tempo per dirimere controversie sociali che si accavallano, che urgono, che non possiamo più trascurare. Aspri dissensi scoppiano continuamente nel campo della agricoltura non meno che nel campo dell'industria, ma nel campo agricolo stesso sono diventati sempre più frequenti e sempre più pericolosi poiché parliamo francamente, la terra è lì

e molta gente ritiene in buona fede che basti il possesso per trasformare la propria condizione economica. Capisco che in molte zone del Meridione questa è una illusione, che gettare i contadini sulla terra così come essa si trova significherebbe illudere e anzi fare un'opera dannosa e nociva anche agli stessi contadini. Tuttavia l'illusione è grande, l'illusione si impone a gente che vive nella più profonda miseria, nel più profondo disagio e che spera in un domani diverso: comunque sia questo domani, pure che sia diverso! Noi vogliamo quindi sentire il grave significato di questi problemi sociali che urgono nel campo dell'agricoltura e, pure in mezzo a inevitabili errori e a inevitabili urti, dobbiamo cercare di indirizzare la soluzione di questi conflitti verso un nuovo equilibrio economico. Diciamo pure che un nuovo equilibrio economico nel campo agricolo si impone. Vi è ancora troppa differenza fra datori di lavoro e lavoratori in certe zone d'Italia perché queste differenze non siano sentite, perché esse non generino illusioni pericolose, perché non si debbano dallo Stato italiano finalmente eliminare. Naturalmente non possiamo illuderci di dare a ogni contadino un pezzo di terra e di dare la casetta e di dargli anche la terra trasformata, ma nei limiti di certe possibilità e di certe situazioni noi possiamo agire nel senso di rimettere in movimento quella naturale tendenza alla piccola proprietà coltivatrice che ha fatto prodigi dopo l'altra guerra e che potrebbe fare prodigi economici e sociali anche dopo questa guerra. Dobbiamo operare anche nel campo dei rapporti agricoli, cercando quella stabilizzazione dei rapporti agricoli, specialmente di quei rapporti di compartecipazione che sono oggi abbandonati all'arbitrio singolo nell'Italia meridionale, stabilizzazione che rappresenta un problema grave, che urge ed è molto complesso, anche più di quel problema della mezzadria, che voi conoscete, che ha deliziato il mio buon amico Pestellini e anche me. Ma il problema meridionale è un problema che offre molta più complessità anche da questo punto di vista sociale. Il problema sociale grava su tutta l'Italia ma si impone in certe parti particolarmente accese del Mezzogiorno, perché vi è un maggior distacco tra le classi lavoratrici e i datori di lavoro, distanza sentita, che provoca reazione e insofferenza. Io credo di indirizzarmi in una strada che attraverso la bonifica, importa, ove sia realizzata, oltre a un progresso tecnico anche una frantumazione della proprietà. Io non ho paura di questa parola, poiché frantumazione non significa confisca a condizioni ingiustificate, ma esproprio in condizioni eque, un passaggio alla piccola proprietà coltivatrice. Non mi faccio eccessive illusioni su questa proprietà, né l'indirizzo può essere assoluto e generale: ma, e più nel Sud, essa è tecnicamente giustificata, economicamente redditizia, socialmente si impone specie in zone in cui vi sono degli esempi recenti di queste trasformazioni dell'agricoltura, che investendo il problema giuridico, sociale e quello tecnico, costituiscono come una

specie di calamita verso la quale si sentono attratte le altre masse dei contadini. Queste trasformazioni, che hanno dato anche risultati tecnici ed economici buoni, hanno permesso a molte famiglie di vivere tranquillamente senza correre il pericolo di rimanere disoccupate da un giorno all'altro, e questo è già un risultato notevole dal quale molto noi possiamo sperare. Io credo che l'anelito verso la terra di grandi masse meridionali possa essere soddisfatto se non in favore di tutti, certo in favore dei migliori, i quali potranno essere in condizioni, attraverso vari accorgimenti, di poter dimostrare meglio la loro capacità tecnica e di passare dal numero dei braccianti o compartecipanti al ruolo di piccoli proprietari oppure di enfiteuti, il che significa una possibilità di acquisto definitivo della proprietà. Su questa strada intendo indirizzarmi decisamente nella misura delle possibilità finanziarie perché anch'essa è legata alle possibilità finanziarie, ma come direttiva è tale che dopo un meditato studio ritengo di dovere adottare per seguire con decisione.

Non vi tratterò più oltre, perché mi accorgo che vi ho stancato anche troppo, ma è stata questa per me una grande soddisfazione di poter parlare a voi, di poter esporre le difficoltà in cui ci siamo dibattuti, e ci dibattiamo, difficoltà di tutti i giorni, di tutti i generi, economiche, tecniche, sociali. Abbiamo dovuto agire spesso tumultuosamente in un periodo in cui la corrente era molto forte, in cui gli eventi urgevano. Riconosciamo noi stessi che il nostro operato visto a distanza di tempo può essere giudicato diversamente in qualche caso, e io stesso mi sono criticato, in molte parti e in parti ho riconosciuto che avevo forse più ragione di quello che pensavo all'inizio. In ogni modo vi dico questo: siamo in un regime in cui la critica è necessaria, la critica è anzi desiderata perché è l'unico modo che noi abbiamo di correggere gli errori di visuale, errori che commettiamo in buona fede. Questo vi prego di credere, ma purtroppo di errori ne abbiamo commessi e ne commetteremo ancora. Un uomo che agisce commette degli errori e l'autocritica non è sufficiente a svelare queste possibilità di errori. La critica è perciò necessaria e anzi indispensabile, è una collaborazione col Governo ed è perciò che l'ho sempre desiderata e non l'ho mai respinta a priori. In altra occasione io avrò desiderio non più di farvi un tedioso lungo discorso ma di svolgere addirittura delle conversazioni perché esponendo certi punti di vista voi possiate discuterli e apprezzarli oppure possiate anche rifiutarli. Il punto di vista di studiosi come la grande massa dei miei ascoltatori, e di uomini di buona fede, come certamente siete tutti, è un punto di vista che si deve desiderare di sentire, e poiché ritengo che non solo sia conforme al sistema di un governo democratico, ma anche alla mia abitudinaria profonda convinzione di studioso, accetto anche oggi la critica e la discussione.



*Sistema a "noria" per l'irrigazione in Puglia*



GIUSEPPE UGO PAPI

L'AGRICOLTURA ITALIANA DI FRONTE  
AGLI SQUILIBRI INTERNAZIONALI\*

PRODUZIONE, CONSUMO E COMMERCIO DEI PRODOTTI AGRICOLI

Non ho certo la pretesa, venendo tra voi, di mettermi a discorrere dei problemi dell'agricoltura italiana. In presenza di illustri tecnici e profondi cultori dei tanti suoi aspetti, sarebbe un fuor d'opera. Accennerò solo, verso la fine del mio dire, a talune grandi linee lungo le quali sarebbe desiderabile che essa si indirizzasse, per fronteggiare le conseguenze di numerosi squilibri internazionali e inserirsi in un'azione comune, volta a correggerli. Squilibri che si riassumono poi tutti nella mancanza di adeguamento tra beni, di cui ogni Paese ha bisogno, e beni, di cui dispone.

Qual è la situazione alimentare mondiale, in questo avanzato dopoguerra? Quali sono le prospettive? C'è ancora nel mondo molta fame? C'è speranza che dilegui?

a) I fatti sono *significativi*. Quanto alla produzione mondiale – in particolare quella agricola – può dirsi che essa abbia già raggiunto i livelli prebellici. Più esattamente ne è ancora lungi nell'Estremo Oriente e nella stessa Europa; mentre è cresciuta enormemente negli Stati Uniti, sia per fronteggiare le maggiori richieste del mercato interno, sia per le urgenti necessità dei Paesi danneggiati dalla guerra. Espansione verificatasi, anzitutto, a seguito dell'aumentato rendimento per ettaro; poi – almeno per il grano, fino al 1949 – anche a seguito della maggiore superficie messa a coltura. Trattasi, però, di direttive che, talvolta, han fuorviato la condotta delle aziende e la conservazione del suolo da criteri, ai quali fa d'uopo senz'altro ritornare.

*In complesso*, nell'anno che si è chiuso, le disponibilità di derrate ali-

\* *Prolusione inaugurale tenuta il 14 gennaio 1951*

mentari e di materie prime – se si eccettua il cotone – sono state maggiori che nel 1949-1950. In particolare, la produzione delle derrate eguaglia quella dello scorso anno. La produzione del bestiame e dei prodotti derivati si prevede perfino in aumento per quei Paesi che non sono costretti a importare mangimi. È questi miglioramenti si riscontrano, malgrado i non buoni raccolti nell'America del Nord, nell'Europa Occidentale e nella Australia; malgrado la siccità nel bacino danubiano; malgrado un povero raccolto di cotone nell'emisfero occidentale e in Egitto. Senza il drammatico cambiamento di situazione, imposto dalle ostilità in Corea – che hanno promosso una riviviscenza di domande e prezzi elevati – si sarebbe andati incontro a un declino notevole.

Senonché, mentre, in cifre assolute, la produzione, veniva riguadagnando i livelli prebellici, la popolazione cresceva del 10% circa. In conseguenza, la *disponibilità* di prodotti agricoli per individuo è rimasta notevolmente al di sotto del livello prebellico; né si prevede che possa raggiungerlo, prima di sei o sette anni: forse ancora più, nei Paesi dell'Estremo Oriente e dell'America Latina.

Della stessa disponibilità per individuo la *composizione*, dal punto di vista nutritivo, risulta inferiore a quella prebellica. La minore produzione di cibi protettivi non è affatto compensata da maggiore produzione di grano, patate, zucchero. Per adeguarsi ai bisogni, la disponibilità di cibi protettivi richiederà ancora più tempo di quello previsto per la disponibilità di cibi energetici. In fondo, la seconda guerra mondiale non ha solo prodotto gravi distruzioni. Ha provocato spostamenti decisi di attività del produrre e di correnti commerciali, che ritardano ogni ragionevole ripresa produttiva.

b) Quanto al *consumo* vero e proprio dei prodotti agricoli – fenomeno distinto dalla semplice disponibilità – l'andamento è singolare. È aumentata da 1/5 a 1/3 la proporzione della popolazione mondiale avente una dieta media giornaliera di 2.000 calorie: il che indica un regresso dal punto di vista alimentare. All'altro capo della scala, ben tre dei quattro Paesi non europei che, prima della guerra, avevano raggiunto un livello di calorie superiore a 3.000, hanno visto crescere il numero di queste calorie e la proporzione delle proteine «pro capite». Il che significa che si è accentuata la *disparità* nei consumi dei diversi Paesi: alcuni dei meglio nutriti hanno migliorato la propria nutrizione; alcuni dei peggio nutriti l'hanno vista peggiorare.

Un esempio tipico. Le tabelle del *consumo giornaliero delle calorie per abitante* – le quali, a dir vero, rappresentano più una indicazione di disponibilità di cibo che di consumo vero e proprio – mostrano differenze enormi tra un gruppo di paesi con alla testa l'Irlanda, la Nuova Zelan-

da e l'Islanda e un altro gruppo di paesi con alla testa l'India. Il primo gruppo consuma il doppio delle calorie del secondo. E – per quanto le differenze non siano assolute: risalgono, cioè, anche al diverso bisogno di calorie, a seconda del clima, di fattori ereditari, dietetici e altri – rimangono espressive. Tanto più espressive, in quanto sono proprio le popolazioni, che dispongono della minore quantità di cibo, a riprodursi con ritmo più intenso.

Tuttavia, se passiamo a esaminare la situazione di ciascun paese, troviamo che, in molti dei meno nutriti, le disparità dei consumi fra i diversi gruppi di reddituari si sono attenuate: *a)* per una maggiore offerta di cibo; *b)* per un cresciuto potere di acquisto nei consumatori; *c)* per sistemi di razionamento, di programmi di distribuzione, di sussidi ai consumatori. Sicché, per lo meno in alcuni paesi, il livello dei consumi dei gruppi di redditi minori risulta migliorato rispetto al livello di anteguerra.

*c)* Per quanto, infine, concerne il *commercio internazionale* dei prodotti agricoli, caratteristica dominante del periodo attuale è la concentrazione delle domande di taluni prodotti, formulate un po' da tutti i paesi, su pochi mercati esportatori. È cresciuta, in altri termini, rispetto alla cifra mondiale, la proporzione delle esportazioni da taluni Paesi: Stati Uniti e, per quanto in misura minore, Canada. Tale proporzione è passata, negli ultimi dieci anni, da  $1/7$  a  $2/5$ ; mentre da  $1/10$  a  $1/2$  è passata la proporzione delle esportazioni di grano dagli Stati Uniti. Questa concentrazione di domande sul mercato degli Stati Uniti risulta, fra l'altro, accentuata dalla maggiore produttività delle combinazioni di fattori su quel mercato, che spinge sempre più ogni altro paese ad acquistarvi prodotti e servizi a miglior mercato, non solo per la disponibilità in sé stessa, ma per il minor costo.

Viceversa, il complesso delle esportazioni dal resto del mondo – esclusi perciò Stati Uniti, Canada e Cuba – è caduto del 40% e lascia intravedere ripresa soltanto lenta. Nel lontano Oriente, la contrazione delle esportazioni è stata anche maggiore. Danni di guerra non riparabili con rapidità, disordini interni hanno ritardato, in molti di quei paesi, lo sviluppo produttivo per i mercati stranieri. Il consumo interno, scemato di molto, ha assorbito i primi frutti delle riprese, là dove si sono verificate.

All'inizio del 1950, si è verificata una lieve *diminuzione* nel commercio internazionale di alcuni prodotti agricoli. L'hanno determinata, da un canto, la *maggiore produzione* in taluni paesi – ad esempio europei – e, in conseguenza, le *minori importazioni* di tali paesi, senza che ne risultasse troppo compromesso il livello di vita delle rispettive popolazioni. Corre-

lativamente si sono verificate minori esportazioni dal Nord America e, in misura più ristretta, dall'America Latina e dall'Oceania. Questo minore flusso ha bilanciato con larghezza le maggiori esportazioni, che invece si erano prodotte dall'Europa, dal Medio Oriente, nonché dall'Africa. Minori esportazioni inoltre dalla zona dollaro si sono avute altresì per svalutazione delle monete, a partire dal settembre 1949.

Le ostilità in Corea hanno accentuato la tendenza del Nord America a *minori esportazioni* e a *maggiori importazioni*. Fin dall'estate del 1950 la crisi bellica aveva promosso acquisti di panico, per accrescere gli «stocks» non solo industriali, ma di derrate agricole. E il commercio internazionale ne aveva ricevuto uno stimolo in grado di neutralizzare la contrazione del commercio menzionato all'inizio dell'anno. Questa stessa tendenza a maggiori importazioni ha immesso nel circuito internazionale molto più dollari di quanti ne esistessero e ha troncato con pochi fatti tutte le discussioni, tutte le diagnosi, tutti gli arzigogolati suggerimenti, volti a sanare la scarsità di dollari. Il «dollar gap», la scarsità di dollari i fatti han dimostrato che esisteva unicamente perché gli Stati Uniti non importavano. Messisi a importare, il «dollar gap» s'è attenuato di colpo: potenza della esperienza.

Purtroppo, a parte una cresciuta facilità di scambi, si profila, in molti paesi, il pericolo di inflazione. La spendita di cifre ingenti di moneta cartacea si prevede accresca in ogni Paese i redditi monetari, ma non certo in eguale proporzione i beni di consumo. Per modo che sembra lecito temere un rialzo dei prezzi e una diminuzione del potere di acquisto degli stessi aumentati redditi monetari.

Tuttavia, malgrado gli ultimi aspetti di guerra, per fortuna ancora circoscritta, la dipendenza di molti paesi da pochi mercati esportatori persiste e si accompagna a penuria di mezzi di pagamento internazionale. Questa posizione instabile di tanti mercati si è finora potuta reggere sia per l'impiego delle riserve di oro e di dollari, talvolta fino all'esaurimento, nei Paesi a moneta debole, che ne possedevano; sia per la ben nota espansione di prestiti o meglio di donativi, da parte degli Stati Uniti e del Canada. E i recenti eventi bellici hanno dato una mano per intrattenerla. Per poco però, che si affievoliscano le sorgenti di dollari, per poco che si attenui il flusso dei donativi, si verranno a creare, da una parte, ulteriori deficienze di cibo, in Paesi che non possono importarlo; dall'altra, eccedenze perniciose nei Paesi produttori. In sostanza, gli squilibri mondiali tra disponibilità e fabbisogno, delineatisi all'inizio del primo dopoguerra mondiale trent'anni or sono, persistono e tendono ad aggravarsi col crescere della popolazione.

Si potrebbe chiedere: ma insomma, quale è questo tremendo fabbisogno mondiale? Quale livello di consumo sarebbe desiderabile per l'umanità?

## IL MINIMO DESIDERABILE NEGLI OBIETTIVI DEL CONSUMO

Nel 1946, la FAO, raccogliendo i risultati di taluni studi, aveva precisato il bisogno che fossero rispettati alcuni principii *quantitativi* di nutrizione – un minimo di valore energetico, espresso in calorie giornaliere per abitante – nonché alcuni principii *qualitativi* – un minimo di proteine, vitamine, minerali, nel cibo di ciascuno, pur tenendosi conto delle differenze di abitudini e di attività produttiva, che caratterizzano le diverse popolazioni.

Ora, a considerare l'incremento di popolazione, che ha contrassegnato il periodo bellico e post-bellico, e a prevederne proiettato lo stesso ritmo fino al '60; il tradursi in atto dei principii, quantitativi e qualitativi, richiederebbe, per i bisogni del '60, un aumento del 20% nella produzione dei cereali, rispetto a quella del 1948: vale a dire, un aumento di oltre 60 milioni di tonnellate; un aumento del 40% nella produzione della carne: vale a dire altri 30 milioni di tonnellate; un aumento del 100% in quella del latte: cioè non meno di altri 35 milioni di tonnellate; un aumento del 163% in quella della frutta e degli ortaggi: come chi dicesse altri 150 milioni di tonnellate.

Occorre non perdere d'occhio questi ordini di grandezza, quando si discorre dei progressi conseguiti da taluni Paesi nella produzione agricola dell'ultimo anno: progressi, che, come è ovvio, si riscontrano anche minori, o non si riscontrano affatto, in Paesi nei quali più marcato si palesa l'aumento della popolazione.

Sicché qualora deviazioni di guerra non perverranno ad aggravare ancor più questa situazione deficitaria mondiale, possiamo ribadire che – in sé e per sé – la produzione agricola sta per raggiungere, o ha quasi raggiunto, i livelli di anteguerra. Tuttavia, per l'aumento intervenuto della popolazione, il *consumo* giornaliero medio per abitante non solo resta inferiore a quello prebellico, ma ancora molto *distante* da quello indicato come desiderabile, per un mondo in grado di appagare i bisogni più essenziali. Con questo di caratteristico: che – a fronte dell'attuale deficienza di cibo, per cui centinaia di milioni di uomini sono ancora sottonutriti, o languenti – fino a qualche mese fa – fino alla corsa agli «stocks» – in molti Paesi potevano riscontrarsi eccedenze di prodotti fondamentali per l'alimentazione umana.

Questa deficienza di cibo per centinaia di milioni di uomini rappresenta una lacuna imperdonabile della civiltà occidentale, che non ha saputo adeguare i propri congegni all'aumento della popolazione mondiale. Lasciare sottonutriti centinaia di milioni di uomini – per lo più in Asia – significa promuoverne la candidatura al comunismo. Non perché il comunismo risolva questi problemi: se riuscisse a risolverli diverremmo di colpo comunisti entusiasti – ma perché il comunismo rappresenta il rifu-

gio irrazionale di chi ha fame e vede che altri soddisfa placidamente i propri bisogni. Incombe, adunque, su tutti i paesi una responsabilità formidabile nel fronteggiare di comune accordo questa situazione paradossale di carestie, da una parte e di eccedenze, dall'altra: situazione in cui si cela il ricorso, più o meno differibile, di conflitti armati.

#### PRIMO MEZZO DI ATTACCO: ACCRESCERE LA PRODUZIONE DI BENI E SERVIZI

La situazione è suscettibile di attacco mediante un'azione simultanea lungo due direttrici: *a)* accrescere la produzione, per raggiungere livelli di consumo compatibili con il minimo di vita della popolazione mondiale; *b)* intensificare gli scambi tra Paesi, per assicurare a ciascuno livelli di consumo desiderabili. Direttive ovvie, quasi lapalissiane; difficilissime, tuttavia, a tradursi in pratica, in un mondo irto di ostacoli, di incrostazioni di interessi, di deviazioni provocate dalla guerra, di persistenti diffidenze di questo dopoguerra. All'origine di queste direttive, troviamo talune proposizioni che tenteremo di dimostrare.

#### QUALE DELLE DUE PRODUZIONI POTENZIARE A PREFERENZA: L'AGRICOLA O L'INDUSTRIALE?

Quanto alla prima direttiva, nemmeno per un istante uno studioso, degno di tale nome, dovrebbe soffermarsi a considerare la possibilità che la presenza di *surpluses* in taluni Paesi possa suggerirvi di contrarre la produzione di questi beni, di fronte alla spaventosa deficienza di cibo. Si ripeterebbe l'errore verificatosi nel 1929-1930: tanto più inescusabile, oggi in cui masse ancora maggiori di popolazione soggiacciono alla indigenza più acuta.

Dunque, nessun neomalthusianismo di produzione potrebbe giustificarsi, tanto più che le possibilità della terra, purché adeguatamente messe in valore, possono provvedere di cibo, per molti anni avvenire, milioni e milioni di individui, oltre quelli esistenti.

Occorre tuttavia avvedutezza nel concentrare i fattori produttivi verso attività, dalle quali è prevedibile maggiore rendimento: soprattutto in periodi di ricostruzione, durante i quali è necessario evitare qualunque dispersione di energia. Quale produzione sviluppare con decisa priorità? Quella agricola, o – come molti pretendono – quella industriale, ritenuta pregiudiziale per lo sviluppo della prima?

La risposta più ovvia sarebbe che, per le due attività – l'agricola e l'industriale – il potenziamento avvenisse di conserva, nelle proporzioni, che

fossero per suggerire le caratteristiche di ciascuno dei Paesi, che si considerano. Senonché la quasi totalità degli economisti agrari – in tutti i Paesi – offre rilievo alla necessità di sviluppare l'attività industriale per alleggerire la pressione demografica sulla terra, ottenere forniture adeguate di mezzi produttivi, predisporre un notevole potere di acquisto dei prodotti agricoli, costituito da salari e stipendi di quanti partecipano all'attività industriale.

Di recente taluni scrittori, come lo Schultze<sup>1</sup>, si sono applicati a dimostrare come il fiorire dell'agricoltura, negli Stati Uniti, fosse in rapporto ad analogo – spesso precedente – sviluppo industriale.

Perfino, nell'ambito della FAO, la Commissione Preparatoria costituita da tecnici, uomini dell'amministrazione e uomini della pratica, afferma (Cap. III, p. 12 del testo francese): «Il est inutile de produire plus d'aliments, à moins que les individus et les Nations ne fournissent le marchés capables de pouvoir d'achat suffisant à maintenir un régime alimentaire adéquat pour tous». E continua ribadendo che, per accrescere il potere di acquisto degli operai agricoli, occorrono attività industriali più estese e attrezzatura moderna.

Certo si riconosce la necessità di una salda base economica e di ragionevoli prospettive, nei progetti di sviluppo delle attività industriali più suscettibili di risultare proficue. E non si nega il bisogno di «diminuire la disorganizzazione delle vie commerciali esistenti». Tuttavia ciò che più colpisce nella presentazione del problema della espansione dell'attività industriale, e, in ispecie della espansione delle industrie alimentari, è una spiccata indeterminatezza. Confesso che non trovo risposta alla domanda: chi alla fine acquisterà i prodotti della maggiore attività industriale? Chi li assorbirà, proprio per alimentare il potere di acquisto dei lavoratori e dei produttori non agricoli?

La risposta può scaturire più agevole, qualora da una parte ci si slarghi a comprendere il problema della produzione mondiale: quella agricola – alla quale si applicano i 3/4 di una popolazione, che cresce con il ritmo di circa 55.000 anime al giorno – e quella industriale; e, dall'altra si assumono decise possibilità di scambi – senza troppi ostacoli – di beni, servizi, uomini, per ottenere un'espansione del reddito di ciascun Paese, e, in conseguenza, il reddito mondiale.

Con queste assunzioni, secondo un ordine logico – che in gran parte coincide con la stessa evoluzione economica riscontrabile nei vari Paesi – diventa concepibile di precisare quale delle due attività meriti di essere potenziata a preferenza.

<sup>1</sup> T. SCHULTZE, *Agriculture in a unstable economy*, New York, 1945.

SVILUPPO DELL'AGRICOLTURA: CONDIZIONE INDECLINABILE  
DELLO SVILUPPO ECONOMICO MONDIALE

Pur riconoscendosi la difficoltà di graduare l'importanza dei bisogni umani, si possono distinguere bisogni primari – mangiare, bere, vestirsi, avere una casa: bisogni la cui soddisfazione non può essere a lungo trascurata – e bisogni secondari, a carattere di urgenza meno rigorosa.

I bisogni primari devono essere soddisfatti interamente, o per la massima parte; i bisogni secondari possono essere soddisfatti solo parzialmente e, non di rado, mediante ricorso a succedanei. Ad esempio, il bisogno di godimento artistico può essere appagato con una audizione musicale, o con la visita a una mostra di pittura, o col possesso di statue, quadri; e via dicendo.

In realtà, se si ammette che occorre, prima di tutto, provvedere alla produzione dei beni atti a soddisfare, in maggiore o minore misura, bisogni primari e che le persone disposte a produrli devono – con l'eccesso della propria produzione sul proprio consumo – predisporre il potere di acquistare altri beni; è facile dedurre che la produzione dei beni atti a soddisfare i bisogni secondari risulta «condizionata» dall'entità del potere di acquisto – dall'eccesso, per ogni produttore, della produzione conseguita rispetto al proprio consumo – dei beni atti a soddisfare bisogni primari. Produttori di derivate, di vestiti, di case di comune abitazione, quando spendono gli eccessi sul proprio consumo dei beni prodotti, vengono a costituire la domanda effettiva di tutti gli altri beni e servizi atti a soddisfare bisogni secondari.

Con maggiore esattezza, mettono, in primo luogo, a disposizione di quanti non hanno ancora soddisfatto adeguatamente i propri bisogni primari una maggiore quantità di beni atti a soddisfarli. In secondo luogo, consentono la produzione degli stessi beni strumentali – ad esempio, macchine, concimi, tessuti, legname, ferro – in grado di assicurare una maggiore produzione dei beni atti a soddisfare i bisogni primari. In terzo luogo, rendono smerciabile la produzione di tutti gli altri beni e servizi atti a soddisfare bisogni secondari: beni industriali, beni di lusso, servizi vari. Infine, favoriscono l'impiego di energie lavorative, che si riscontrino disoccupate, mediante trasferimento – nello stesso paese – ad altre occupazioni: ad esempio, dall'agricoltura all'industria, quando è possibile promuovere un notevole sviluppo industriale; da un paese all'altro, mediante migrazioni da Paesi, nei quali il lavoro umano risulti applicato in misura eccessiva, sia all'agricoltura che all'industria, in Paesi nei quali la mano d'opera venga richiesta, anche per mettere in valore zone depresse.

Trasferimento che permette alle zone depresse, nelle quali la mano d'opera ha accesso, di accrescere, a modico costo, la produzione di beni atti a soddisfare bisogni primari; epperò di accrescere per quelle zone il pote-



re di acquistare altri beni e servizi, che esse non producono. Trasferimento che permette al paese di origine della mano d'opera una maggiore produttività, un maggior reddito agricolo, un maggiore potere di acquistare altri beni; e imprime impulso vigoroso all'economia mondiale, mediante migliore distribuzione dei fattori produttivi.

Certo nessuno nega gli effetti benefici, che uno sviluppo industriale è in grado di promuovere sull'attività agricola di un paese; col mettere a disposizione maggiori e migliori strumenti di produzione; con l'accrescere la capacità di acquisto delle classi, che lavorano nel settore industriale; col sollevare una pressione eccessiva del lavoro sulla terra, che deprime il rendimento dei «fattori» produttivi. Tuttavia – non appena, accanto al fenomeno dell'attività produttiva, si consideri il fenomeno dello scambio, tra individui e tra paesi, per promuovere in ciascuno consumi più elevati – si rende evidente come la produzione dei beni e servizi atti a soddisfare i bisogni secondari venga a essere «acquistata» – e perciò «condizionata» – dall'insieme degli eccessi, per ogni produttore, della rispettiva produzione su determinati livelli di consumo di beni, atti a soddisfare bisogni primari.

Questa proposizione resta ferma, quando si passa dalla produzione mondiale alla produzione di ciascun paese. Ciascun paese ha di preferenza da soddisfare i bisogni, che considera primari. Epperò, o produce direttamente i beni atti a soddisfarli: in tal caso la proposizione trova subito conferma; o produce beni, destinati ad acquistare i beni primari, prodotti da altri paesi; e in tal caso la proposizione resta ancora ferma, poiché sarà sempre la produzione agricola – insieme a ogni altra produzione di beni, atti a soddisfare bisogni primari – a comprare – epperò a «condizionare» – qualsiasi risultato di attività produttive, volte a soddisfare bisogni secondari.

La conseguenza è che – con priorità insopprimibile, non appena si delinei facilità di scambi – la cura di accrescere il reddito agricolo e il reddito dei produttori dei beni atti a soddisfare bisogni primari dovrebbe porsi in cima ai propositi di ogni Governo, sollecito del bene del proprio paese e dell'umanità. Quasi ogni paese ha la possibilità di produrre beni di prima necessità, con notevole vantaggio rispetto alla produzione di altri Paesi. Se trascura questa possibilità, fa il danno proprio e quello degli altri: spesso perché manca una impostazione evidente del problema.

#### NECESSITÀ DI AFFLUSSO DEL RISPARMIO STRANIERO PER LO SVILUPPO DELLA PRODUZIONE

La prima direttiva di attacco – produrre di più e a preferenza beni di prima necessità – se ci limitiamo al settore alimentare, richiede opere di con-

servazione del suolo, estensione delle superfici coltivabili, più estese irrigazioni, maggiori meccanizzazioni, maggiore impiego di fertilizzanti, miglioramenti fondiari, impiego di sementi elette, disinfestazioni, lotta contro le malattie delle piante e degli animali; e chi più ne ha ne metta. Ma non è sempre ricordato che, per realizzare questo enorme complesso di attività, occorrono larghi investimenti di risparmio. Ora, nella maggior parte dei Paesi, da un canto, i redditi poco elevati, dall'altro la stessa distribuzione di tali redditi fra titolari di non grande entità favoriscono ben poco formazioni di risparmio, atte a fronteggiare compiti così immani. Per ciò si palesa indispensabile il ricorso al risparmio straniero: venga da Governi, o venga da privati.

Finora l'afflusso del risparmio straniero si è avuto in prevalenza da Governi; e, se potesse continuare con lo stesso ritmo, riuscirebbe a soddisfare gran parte dei bisogni mondiali. Però è anche necessario l'afflusso del risparmio privato, del risparmio spontaneo – non soltanto di quello ottenuto mediante tassazione e prestiti di Governi – specie se venga da Paesi, in cui il suo formarsi non richieda depressione del tenore di vita dei cittadini.

Possibilità che il risparmio spontaneo defluisca verso l'estero s'intravedono, finora, molto deboli negli Stati Uniti e nel Canada. Ma, a breve scadenza, potrebbero riscontrarsi altresì nella Svizzera, nella Svezia, nel Regno Unito, in Francia, non appena i Paesi mutuatari fossero in grado di offrire talune «garanzie». Garanzie, ad esempio, di libera trasferibilità del risparmio investitosi nel paese mutuante; garanzie contro rischi di nazionalizzazione delle aziende favorite da prestiti; garanzie contro rischi di fluttuazioni del corso dei cambi; garanzie – le migliori concepibili per ogni prestatore – che la restituzione del prestito avvenga in merci e servizi, ossia mediante il risultato del lavoro del paese mutuatario.

In sostanza, non appena ci si trovi in grado di contare sul concorso del risparmio straniero, la prima direttiva di attacco della situazione mondiale, impone intensificazione produttiva, nelle terre già a coltura, o in quelle facilmente coltivabili; graduale sviluppo economico dei paesi a zone depresse.

#### NECESSITÀ DI COLLABORAZIONE, IN FORME MOLTEPLICI, FRA PAESI INTERESSATI A SVILUPPI PRODUTTIVI

Per giungere a questi risultati è necessaria l'intera collaborazione del paese, che attende la maggiore produzione e la valorizzazione più completa del proprio territorio. Collaborazione, nel senso che ogni paese sia dispo-

sto a investire lo stesso risparmio di casa, in questo miglioramento. Collaborazione, nel senso che ogni paese sia disposto a fornire assicurazioni di serietà, sicurezza sociale e politica, efficienza di pubblici servizi, rispetto delle leggi, volontà operante nel raggiungere le mète del potenziamento progettato. Collaborazione, nel senso che un Paese possa richiedere non solo l'afflusso del risparmio straniero, ma «assistenza tecnica». A questo proposito, in relazione al punto IV del discorso del Presidente Truman (gennaio 1949), il Consiglio Economico e Sociale delle Nazioni Unite, dopo aver invitato tutte le Agenzie Specializzate a formulare programmi per l'attuazione della più larga assistenza tecnica, da fornirsi alle zone meno sviluppate dal punto di vista economico, ha pubblicato un rapporto comprensivo, fra l'altro, dei programmi delle suddette Agenzie.

La FAO, nel formulare il proprio, designa in quali campi ritiene che l'invio di esperti, in grado di mettersi in contatto con quelli del luogo e di recare materiale di pratica sperimentazione, possa agevolare l'espansione della produzione. Mediante diffusione di informazioni economiche e tecniche, mediante riunioni di specialisti, mediante avveduto afflusso di risparmi internazionali, potrà promuoversi nel mondo un forte sviluppo di produzione agricola, in grado di accelerare, quanto meno di iniziare, un più largo sviluppo di produzione industriale; e da tutti e due insieme – sviluppo agricolo e sviluppo industriale – potrà promuoversi quella economia mondiale in progresso, che costituisce la premessa indeclinabile, affinché si elevi il tenore di vita ancora miserevole, di tanta parte dei due miliardi e trecento milioni di abitanti, ahimè non sempre felici di questo mondo.

NON DIRETTIVE AUTARCHICHE, DUNQUE,  
MA SCAMBI PIÙ INTENSI DI BENI, SERVIZI, UOMINI

Potrebbe anche pensarsi, come è avvenuto e continua ad avvenire, a direttive autarchiche: a direttive che prescindano da criteri economici. Ma l'esperienza è ricca di insegnamenti. In primo luogo, nessun paese è in grado di raggiungere l'autosufficienza al cento per cento. Ognuno si trova costretto a integrare la propria economia – produttrice di taluni beni e consumatrice di un numero spesso maggiore di altri – con l'economia di altri Paesi. In secondo luogo – quand'anche si fosse propensi a contentarsi del consumo di beni producibili in casa – una delle premesse indispensabili per lo sviluppo produttivo, in misura adeguata a fronteggiare bisogni mondiali, è quella che i produttori agricoli e industriali trovino sul mercato prezzi che giustifichino l'assiduità degli sforzi da affrontare. Ora questa giustificazione non può essere fornita dalla capacità di assorbimen-

to di un solo mercato, per vasto che sia. Può solo intravedersi nella capacità di assorbimento dei mercati bisognosi di taluni beni e in grado di esportarne altri, per pagare i primi. Può solo intravedersi nella intensificazione degli scambi fra paesi.

Se ci si limitasse alla considerazione di un solo mercato, ci si ridurrebbe a stabilire una preferenza fra i beni, la cui produzione deve essere continuata a ogni costo; epperò a favorire la produzione di questi beni, a discapito dei produttori di tutti gli altri. Ben presto costi più elevati, – per produrre all'interno ciò che potrebbe, a miglior mercato, conseguirsi all'estero – prezzi che vanno crescendo; barriere doganali, necessarie a difendere le produzioni dalla concorrenza dell'estero eleverebbero il costo della vita e deprimerebbero la situazione delle categorie meno abbienti.

Nel contempo, si avrebbero ripercussioni non meno dannose sui mercati che producono beni fondamentali a costo più basso: cereali, zucchero, carni. Questi mercati si troverebbero costretti a rivedere i propri indirizzi di produzione; a contrarla per tenere solo conto dei bisogni del proprio mercato; a commettere, mentre persiste un alto fabbisogno mondiale, proprio quell'errore, proprio quel neomalthusianismo, che abbiamo deprecato per il bene di tutte le popolazioni.

Sicché, in tutte le regioni, per tutti i paesi – tanto la più solida delle garanzie – che i prestiti ottenuti possano restituirsi con beni dei paesi mutuatari – quanto la stessa persistenza dello sforzo produttivo in direzioni adatte a fronteggiare i bisogni mondiali, adducono alla seconda delle direttive accennate: all'intensificarsi degli scambi fra paesi. Poiché, non appena si voglia, in relazione al fabbisogno, produrre di più, occorre altresì scambiare più beni, servizi, uomini, fra chi ne ha troppi e chi ne ha pochi.

#### SECONDO MEZZO DI ATTACCO: INTENSIFICARE GLI SCAMBI FRA PAESI. GLI OSTACOLI OGGI ESISTENTI A TALI SCAMBI

Anche alla base della seconda direttiva troviamo fatti e asserzioni, che sembra necessario chiarire.

Quanto ai fatti, è a tutti noto come la contrazione del commercio internazionale abbia assunto le forme più aspre nel periodo fra le due guerre. Alcuni Paesi, come gli Stati Uniti – che producono in casa quasi tutto quanto occorre al proprio fabbisogno e a costi minori di quelli ai quali producono gli altri – malgrado la loro situazione di creditori, alla fine della prima guerra, passarono a *proteggere* le proprie attività. Cominciarono, nel 1922, con il «Fordney Bill» repubblicano, rifiutandosi d'importare merci e servizi da altri Paesi. Questi, a loro volta, si videro costretti a limitare le proprie

importazioni e a prodursi in casa quanto prima importavano dall'estero, all'ombra di espedienti, che venivano a ostacolare sempre più gli scambi. Continuarono con la Tariffa Hawley-Smith nel '30.

Così, in gran parte, fu l'autarchia più o meno «volontaria» di grandi Paesi a forzare tutti gli altri nella stessa direttiva, con ripercussioni vastissime. In gran parte almeno, per tutti gli altri si deve parlare di autarchia «indotta», o di riflesso. Ed è superfluo ricordare i numerosi espedienti, ai quali volta a volta ha avuto ricorso: accordi bilaterali; commercio esercitato dallo Stato, invece che da privati; controllo statale delle quantità e degli indirizzi delle importazioni e delle esportazioni; prezzi risultanti da accordi particolari e lungi dall'allinearsi su di un unico livello internazionale; cambi molteplici, a seconda dei paesi con i quali si confronta ogni moneta nazionale; sussidi alle esportazioni; sopra valutazione del potere di acquisto all'estero, di monete nazionali. Misure che, in ogni paese, hanno contratto le importazioni e allontanato, via via, il commercio con altri mercati da quel triangularismo e multilateralismo, che solo può assicurare il ritorno all'equilibrio della bilancia dei pagamenti dei singoli paesi, per la semplice ragione che consente a ciascuno di pagare le importazioni con le esportazioni verso i paesi più svariati.

Venendo sempre meno l'azione dei meccanismi equilibratori delle esportazioni e delle conseguenti importazioni, sono scomparse via via, o si sono ridotte a proporzioni trascurabili, le partite «invisibili» di ogni bilancia dei pagamenti: noli, rimesse di emigranti, turismo, investimenti all'estero: questi ultimi, fra l'altro, scoraggiati dalla insicurezza delle operazioni di prestito, dovuta alle difficoltà di trasferire i risparmi da un paese all'altro e della dilagante inconvertibilità delle monete.

In conseguenza – durante il periodo tra le due guerre, nonché all'inizio del secondo dopoguerra – la struttura economica dei singoli paesi, il tenore di vita delle popolazioni, in luogo di elevarsi, si sono «avvitati».

Nel tentativo di resistere al risucchio della spirale discendente, ogni paese è ricorso ad altri espedienti: importazioni «franco valuta», accordi di «clearing», compensazioni private. Senonché questi espedienti si palesano inadeguati ad assicurare gli scambi indispensabili all'equilibrio delle varie bilancie dei pagamenti e prospettano l'urgenza di misure più radicali per attivare gli scambi.

#### UNA PRIMA ASSERTIONE INFONDATA

Sulla base di questi fatti sono fiorite talune teorie.

Una è quella che presenta gli espedienti dell'autarchia «indotta», o di

riflesso, come nascenti non già dall'autarchia volontaria, bensì dal bisogno di evitare il deprezzamento, nei paesi debitori, della moneta rispettiva rispetto all'oro e alle divise dei paesi creditori, che avrebbero dovuto acquistarsi per effettuare il pagamento delle importazioni. Ora questo è un abbaglio monetario. Purtroppo si persiste a pensare in termini monetari e a cercare rimedi nel campo monetario. Invece, la maggior parte degli ostacoli agli scambi scaturiva da altri ostacoli: scaturiva dal rifiuto dei paesi esportatori di riceversi merci e servizi dei paesi debitori; scaturiva dalla autarchia volontaria, tanto più condannevole, in quanto più forzava gli altri paesi alla stessa direttiva.

#### UNA SECONDA ASSERZIONE INFONDATA

Una seconda teoria proviene dagli Stati Uniti e riflette – nel groviglio dei problemi concernenti il commercio internazionale – la tendenza a scantonare; a non vedere i veri ostacoli; a cercare motivi più o meno artificiosi e rimedi diversi.

Si dice: i risultati degli sforzi umani sono molto dissimili nelle diverse parti del globo. Negli Stati Uniti, alla fine della propria giornata lavorativa, un lavoratore produce molto più cibo e molti più beni di un corrispondente lavoratore in Europa, nel Medio Oriente, nell'America Latina. Di qui due conseguenze. La prima: forte riduzione del costo del produrre, in certi paesi, accentuata dalla possibilità di largo impiego di capitali e da una produzione su scala sempre più vasta, che, negli Stati Uniti specialmente, deprimono il costo di là da ogni possibilità di confronto con quello di altri paesi. L'altra conseguenza è che, in molti paesi, si riscontra una deficiente quantità di cibo e di beni poco atti a scambiarsi con cibi e beni conseguiti invece abbondantemente dagli sforzi produttivi di altri paesi. Si conclude che, al centro delle difficoltà degli scambi internazionali, si pongono non tanto gli ostacoli ben noti – tariffe, contingenti e altro ben di Dio, di cui pure si riconosce l'importanza – si pone non tanto la cosiddetta «scarsità di dollari», essa per prima conseguenza e non causa di scambi rallentati. Al centro delle difficoltà degli scambi internazionali si pone, secondo questa teoria, la *disparità* di risultati produttivi di differenti paesi: disparità che attenua, e spesso annulla, l'efficacia di ogni tentativo volto a intensificare gli scambi tra paesi.

La teoria manca di logica. Per quel che concerne la riduzione del costo negli Stati Uniti, a seguito di combinazioni più efficienti di fattori produttivi, non è dubbio che i costi europei mai possano competere con i costi del mercato statunitense. Senonché occorre riflettere che qui si viene a isti-

tuire un paragone tra costi «assoluti»; vale a dire, tra costi del produrre lo stesso bene, comparati da due paesi. Ora, se pure si debba riconoscere che, in pratica, il commercio internazionale si svolge sulla base di costi e di prezzi assoluti; il confronto fra costi assoluti assume significato, *solo dopo* che ciascun paese abbia avuto libertà di comparare i costi del produrre beni diversi – ad esempio, per l'Australia, durante un certo periodo, i costi del produrre oro e grano – e di specializzarsi nella produzione relativamente più conveniente. Se questa possibilità manca, come oggi si verifica, a causa degli ostacoli agli scambi; se ogni paese è costretto a prodursi in casa qualunque merce, che non possa conseguire per le vie commerciali; il raffronto tra costi del produrre la stessa merce in due paesi, qualunque la inferiorità produttiva dell'uno di essi, non viene a dire nulla.

Date a un paese la possibilità di specializzarsi, in quanto produce meglio, e di adottare il prodotto conseguito come moneta di scambio per procurarsi altri beni. Allora acquista significato il paragone con quanti altri paesi producono la stessa merce, in concorrenza. Ma, se questo paese non può fare ciò – se gli si chiudono gli sbocchi e lo si obbliga a produrre tutto quanto può, a qualunque costo – non è consentaneo porre al centro delle difficoltà del commercio internazionale la differenza della produttività di due paesi. Si possono sensatamente compiere tutti gli sforzi per accrescere la produttività nel paese in cui essa risulti deficiente. A questo scopo tende tutto il programma di «assistenza tecnica». Ma al centro delle difficoltà del commercio internazionale permangono tutti gli ostacoli ora detti agli scambi; e sull'attenuazione di questi ostacoli occorre concentrare gli sforzi degli uomini di buona volontà.

Quanto all'altra conseguenza, che si assume dalla disparità dei risultati produttivi in differenti paesi – che, cioè, alcuni riescano a offrire beni e servizi del tutto inadeguati alle offerte più abbondanti di altri paesi – solo che il mondo si disponga ad attenuare gli ostacoli agli scambi, il rimedio viene offerto dal punto IV del programma del Presidente Truman sull'assistenza tecnica per lo sviluppo delle aree depresse. Programma, che, qualora secondato – da un largo flusso di risparmio straniero, persegue lo scopo umanitario di elevare il tenore di vita di tante popolazioni, e, con l'aumento produttivo realizzabile, in quei territori, riapre il valore a un deciso commercio triangolare, o pluriangolare.

I territori messi in valore produrranno più materie prime, più derrate alimentari, più prodotti artigiani a miglior mercato. Li venderanno agli Stati Uniti, ricavandone dollari da spendere in altre parti del mondo. A loro volta, importeranno prodotti dagli Stati Uniti prodotti e mano d'opera dall'Europa; e daranno conferma all'assunto che soltanto una accresciuta produzione agricola e di beni di prima necessità potrà assorbire una

maggior produzione industriale dei paesi più progrediti. Unica condizione: che gli scambi si accrescano. Al reddito mondiale è dato di crescere, non solo se si produce di più, ma se la produzione maggiore può circolare; può affluire in taluni paesi, per colmarvi deficienze; può defluire da altri paesi per sopprimervi eccedenze.

Dunque nessuna delle due teorie inficia la necessità di addivenire a scambi più intensi fra paesi.

#### IL LIMITE DI ESPANSIONE DEL COMMERCIO INTERNAZIONALE

Senonché – tutto questo ammesso – quale sarà il limite dell'intensificarsi degli scambi? Quale sarà il limite della stessa espansione di attività dei paesi più progrediti, che desiderino di essere pagati per le proprie esportazioni e non soltanto di regalarle, come ora fanno gli Stati Uniti?

Cerchiamo di non crearci illusioni. Il limite è segnato dalle esportazioni del paese produttore dei beni di prima necessità a costo più elevato, se la offerta dei suoi beni è ancora necessaria per incontrare il fabbisogno mondiale. Sono le esportazioni di questo Paese a costituire la domanda marginale effettiva di tutti gli altri beni: anche dei beni industriali e di lusso, prodotti dai paesi più progrediti. Sono le esportazioni di questo paese a condizionare lo sviluppo dei paesi più progrediti, dei quali acquistano i prodotti.

Naturalmente, il paese, che produce a più alto costo beni di prima necessità, non può rifiutare di ricevere, in contropartita, esportazioni di altri paesi. Giacché, solo se il circuito internazionale si ristabilisce al completo, si può suscitare l'interesse di qualunque paese – anche se non produca per l'esportazione beni di prima necessità – a veder crescere la domanda effettiva – il potere di acquisto – dei paesi produttori di tali beni primari; a vedere ribadita la convinzione che è sempre la domanda, interna o internazionale, a mezzo dei beni di prima necessità, a dirigere e a consentire l'assorbimento della restante produzione industriale e di lusso.

Al di là di questo limite – segnato dalle esportazioni del produttore a più alto costo, ancora richieste dal mercato internazionale – lo scambio può bensì avvenire, ma sulla base del dono, come si verifica oggi. Gli Stati Uniti, ad esempio, producendo a miglior mercato, rifiutando beni a servizi di altri paesi, presentando cospicue eccedenze, hanno la scelta tra il vederle scemare di prezzo, o regalarle. Il mondo non ha altra via che quella del dono, per procurarsi i dollari necessari alle importazioni. C'è soltanto da chiedersi: il sistema del dono può persistere indefinitamente?

Il dono, come nel caso dell'Europa, può servire a rimettere in piedi l'economia di molti paesi. I paesi europei, potranno specializzarsi nel pro-



durre beni di alta qualità, non conseguibili sul mercato americano, e tenersi pronti a ogni sforzo di razionalizzazione delle proprie attività, di ribasso di costi, di adattamento ai gusti del compratore. Ma, affinché le rispettive economie si reggano e procedano da sé, a seguito di un riequilibrio tra disponibilità e fabbisogno, è necessario che a ciascun paese si consenta di collocare le proprie esportazioni in misura adeguata a pagare le importazioni necessarie. Il giorno in cui gli Stati Uniti vorranno preferire al dono il prestito vero e proprio, o addirittura la vendita, dovranno ammettere l'intensificarsi degli scambi con l'estero anche nel proprio territorio. Dovranno – al pari di altri paesi – ammettere un risultato, verso il quale il mondo è condotto dalla forza degli eventi, più che da quella dello stesso ragionamento.

Il riarmo e la guerra di Corea ci hanno messo sotto gli occhi questo risultato di uno scambio di beni più intenso e di una maggiore disponibilità di dollari. Dobbiamo ravvisare le verità solo in un clima di tragedia?

#### RIMEDI A BREVE SCADENZA: SVILUPPO DEL TURISMO, MANOVRE MONETARIE

Scambi dunque più intensi. Ma come pervenirvi? Si prospettano rimedi a breve e media scadenza.

A breve scadenza: afflusso di turisti, in prevalenza americani, verso paesi con «deficit» notevole della bilancia dei pagamenti; maggiore utilizzazione della Marina Mercantile degli stessi paesi; manovre monetarie. Purtroppo, seri dubbi si addensano sulla efficacia di queste ultime. E i fatti seguiti al settembre '49 sembrano confermarli.

#### RIMEDI A SCADENZA MEDIA

Forse più efficaci – nel conseguire attenuazioni di ostacoli agli scambi e normalizzazione del mercato internazionale – si presentano i rimedi, che potremmo chiamare a media scadenza.

Taluni – come gli accordi intergovernativi per prodotti; l'esempio più recente è quello sul grano – non sono che contratti di assicurazione. Per gli esportatori, i quali possono contare su di un prezzo minimo, al quale collocare il proprio prodotto; per gli importatori, i quali possono contare di non essere costretti a corrispondere un prezzo superiore al massimo di una scala fissata nell'Accordo, per gli anni della durata. Senonché questi Accordi, mentre tendono a conseguire una certa stabilità di prezzi – entro il mercato, che essi creano, per i quantitativi impegnati da ciascun paese

all'importazione o alla esportazione – non pervengono a evitare che, come ora si verifica, si formino in taluni paesi eccedenze di prodotti.

Inoltre bisogna confessare che questi Accordi restano in piedi – è sempre l'esperienza del «Wheat Agreement» – solo perché un ben congegnato sistema di clausole permette all'importatore di non ritirare i quantitativi, per cui si era impegnato con la firma dell'accordo. In una delle ultime sessioni del Consiglio del Grano, India e Inghilterra, in tono patetico, hanno proclamato che l'Accordo doveva interpretarsi con uno spirito umano e sociale, non già alla stregua di formalismi giuridici ed economici. Dal che è facile dedurre che, se per avventura il prezzo del grano sul mercato internazionale dovesse scendere notevolmente al di sotto del prezzo minimo fissato nell'Accordo, questo finirebbe in pezzi.

Come, dunque, attivare gli scambi ed eliminare enormi «deficit» di cibo in taluni paesi? La risposta non sembra dubbia.

Percorrendo a ritroso il cammino compiuto in questi ultimi decenni: promuovendo una eliminazione, graduale e attenta, di ostacoli agli scambi. Ostacoli rappresentati da tariffe doganali. Ed è quanto si è tentato ad Annecy. È quanto hanno tentato le Parti contraenti al GATT di Ginevra, in continuazione di Annecy; è quanto tentano ora faticosamente, alla sessione di Torquay, presso Londra, i vari paesi. Ostacoli rappresentati da contingenti, premi alla esportazione, doppi prezzi, prezzi massimi di vendita all'interno, divieti di esportazione, norme di protezione fitosanitaria. È quanto si è tentato e si tenta in sede OECE, con la cosiddetta liberazione degli scambi e, più a fondo ancora, con la cosiddetta integrazione delle economie dei vari paesi.

Compito immane, quasi superiore alle forze umane, se non soccorre una veramente indomita volontà di riuscire. Applicandosi a promuovere questa liberazione, ogni paese ha da tener presenti tutte le conseguenze, favorevoli e sfavorevoli, di questo processo, e ha da ricercare, per quelle sfavorevoli, possibilità di compenso in tutto il complesso degli scambi con altri paesi – non in settori particolari – ad esempio, solo nel settore agricolo, o solo in quello industriale, dove spesso sarebbe impossibile. Ogni paese ha da intraprendere le negoziazioni con enormi riserve di buona volontà e idee ben chiare sui propri e gli altrui problemi. Il che non sempre si verifica.

Per di più perdura l'abbaglio monetario. Si è ritenuto che tutto lo sforzo dell'OECE per questi maggiori scambi si incentrasse sui pagamenti, perché su di essi intervenivano, via via, accordi più o meno clamorosi, si riunivano i Ministri dei vari Governi, la stampa internazionale faceva strepito, e, in paese, chi riusciva a parlare, con una certa spigliatezza, di «targets», di «diritti di tiraggio», di «aiuti condizionati», di acquisti «of shore»,

stordiva il borghese e non era difficile che acquistasse rinomanza di persona eminente.

Ora – abbiamo già detto nell'accento agli eventi in Corea – i pagamenti internazionali sono difficili, unicamente perché sono difficili le esportazioni, le quali soltanto possono procurare i mezzi di pagamento. La scarsità di dollari, la scarsità di altre divise, deriva dal fatto che – come abbiám visto – alcuni, paesi non vogliono importare: pongono in essere l'autarchia volontaria. Allora altri paesi sono costretti a non importare. Si dice: per mancanza di valuta. In realtà non è così: abbiamo visto che è invece per mancanza di esportazioni. E l'opera dell'OECE tende ad attenuare questo difetto, congegnando un sistema di prestiti, che aiuti ciascun paese a superare difficoltà temporanee.

L'Unione Europea dei Pagamenti, creata nell'agosto del 1950, segna un progresso sugli Accordi precedenti dell'ottobre '48 e del luglio '49, ancora troppo legati al bilateralismo. L'Unione concede infatti a ogni paese partecipante di spendere il credito, che esso riceve da un altro partecipante, dovunque gli piaccia, nell'ambito dell'Unione. È già un passo verso il multilateralismo. Per di più chi partecipa all'Unione – l'esempio più nuovo è quello della Germania – ha da utilizzare prestiti, non più donativi, come avveniva per gli Accordi precedenti. In questo modo l'Unione Europea dei Pagamenti stimola l'interesse di ogni paese a eliminare il «deficit» per cui ha ottenuto prestiti e a raggiungere una situazione di maggiore equilibrio negli scambi con l'estero.

Tutto questo è bellissimo. Però – fino a quando persisteranno ostacoli agli scambi monetari – sarà inutile insistere sull'aspetto finanziario e monetario di tali scambi. Occorre prima giungere al fondo della questione: eliminare gli ostacoli; ad esempio i divieti di esportazione, i divieti di disponibilità di materie prime, che invece oggi si cercano in gran numero. Soltanto con la scomparsa degli ostacoli si potrà dire di essere pervenuti alla forma decisiva – l'unica efficace – che oggi possa assumere la collaborazione internazionale. E dagli sforzi congiunti della liberazione degli scambi e della multilateralità dei pagamenti potrà conseguirsi un contributo effettivo alla cosiddetta «viabilità» della economia europea, più esattamente alla correzione degli squilibri internazionali, al maggior equilibrio per ciascun paese fra disponibilità e fabbisogno.

#### I «POOLS» INTERNAZIONALI PER PRODOTTI AGRICOLI

Senonché in molte persone è diffuso un profondo scetticismo tanto sulla possibilità di ridurre le tariffe doganali, quanto sulla possibilità di abolire

contingenti e ogni altro ostacolo agli scambi: doppi prezzi, sovvenzioni, prezzi massimi all'esportazione e altre misure discriminatorie.

Si dice: siamo pratici. Quanto a scambi più liberi, sebbene desiderabili, non c'è troppo da illudersi. L'esistenza di piccole aziende, la necessità di coltivare terre per provvedere all'alimentazione della popolazione, ragioni strategiche, motivi sociali, hanno spesso consigliato indirizzi di produzioni agricole poco giustificabili da un punto di vista economico. Ora è ben difficile, da un momento all'altro, rimuovere indirizzi affermati quasi dovunque all'ombra di espedienti protettivi.

D'altra parte, se – per conseguire una decisa ripresa della economia europea – si riconosce il bisogno di promuovere e secondare un largo sforzo produttivo nel settore agricolo, diventa indispensabile *eliminare la insicurezza* circa il collocamento, a prezzi remunerativi, dei prodotti conseguibili in condizioni poco economiche. Questa insicurezza paralizza la iniziativa degli agricoltori, tanto più oggi che la meccanizzazione richiede investimenti di larghi capitali: e questi certamente non sono indotti a portarsi sulla terra, in un clima di larga incertezza sull'andamento dei prezzi. Quindi alla liberazione esistono limiti ben definiti. Ogni paese manterrà un certo grado di difesa della propria produzione, per assicurare una certa remunerazione ai produttori e una certa tranquillità sociale. Guardiamo la realtà.

E proprio su questi limiti, prendono piede le recenti iniziative, olandesi e francesi, di «pools» agricoli: accordi intergovernativi per singoli prodotti.

Per i primi – gli olandesi – occorre «stabilizzare i prezzi» di taluni prodotti, allo scopo di conseguire, nel contempo, lo sviluppo delle produzioni più economiche e ragionevole sicurezza di esistenza per numerose aziende. Occorre, in altri termini, precisare a *quale prezzo* o, almeno, entro quali limiti di prezzo, massimo e minimo – potrebbero aver luogo scambi più intensi di determinati prodotti tra i Paesi dell'Europa Occidentale. «Prezzi di negoziazione» beninteso quelli da concordare: prezzi che non starebbero a esprimere situazioni «nazionali» dell'uno o dell'altro mercato, bensì un espediente per attivare scambi, che altrimenti rischierebbero di rimanere impacciati. Prezzi che, una volta fissati, aprirebbero l'adito al controllo altresì di ogni scambio tra i Paesi dell'Accordo e i Paesi fuori dell'Accordo.

Per assolvere queste varie funzioni gli olandesi pensano a un Organismo Europeo, che – in uno stadio, che preceda quello stesso auspicato della integrazione delle economie dei vari Paesi: lo stadio, in sostanza, nel quale attualmente, ci si intrattiene a Parigi (OECE) e a Torquay (ATT), fra mezzo a tante dubbiezze – invigili sull'applicazione delle norme convenute in rapporto ai prezzi, alle quantità, agli «stocks», al commercio con altri Paesi: donde il nome di «pool». E stia a dimostrare che l'Accordo interve-

nuto tra Governi, sulla base di queste norme, significhi, dopo tutto l'indispensabile abdicazione di una parte della sovranità di ogni Paese, se si vuole raggiungere una cooperazione costruttiva.

Per altri proponenti – i francesi – in realtà non troppo discosti dai primi – con richiamo a certe raccomandazioni del Consiglio d'Europa nell'agosto del 1949 – si proclama una direttiva di progresso tecnico e di razionalizzazione della produzione agricola, volta a elevare il tenore di vita delle popolazioni e a rendere concorrenti le economie dei vari Paesi, si esige una «organizzazione» dei mercati, almeno per alcuni tra i prodotti più importanti.

Anche per questi proponenti, un Organismo comune – un «pool» – potrebbe:

- a) in caso di *scarsità* di prodotti, raggruppare le disponibilità in eccesso dei Paesi esportatori, e ripartirle tra altri Paesi partecipi all'Accordo, secondo il fabbisogno di ciascuno;
- b) in caso di *eccedenza* di prodotti in tutti i Paesi, concordare direttive comuni per gli «stocks»;
- c) in ogni evenienza, provvedere *in comune* a esportazioni e a importazioni del prodotto, per il quale sorge il «pool», allo scopo di conseguire stabilità di prezzi ed equilibrio tra fabbisogno e disponibilità sul mercato, costituito da tutti i Paesi partecipi all'Accordo;
- d) «arbitrare» un prezzo, che potrebbe definirsi «prezzo normale» europeo, magari commisurato ai prezzi interni del Paese esportatore e del paese importatore, ovvero alla media ponderata dei prezzi esistenti nei Paesi partecipi all'accordo.

La *unificazione* del mercato europeo – il cosiddetto mercato unico per una determinata lista di prodotti – diverrebbe concepibile, solo quando avesse avuto modo di svolgersi tutto un processo di faticoso agguagliamento delle varie economie, mediante:

- a) eliminazione di sovvenzioni, «dumping», e ogni altra misura discriminatoria nei Paesi, che aspirano al mercato unico;
- b) agguagliamento delle disposizioni fiscali e dei carichi sociali;
- c) agguagliamento delle tariffe doganali, verso altri Paesi, sia pure attraverso medie di quelle già esistenti;
- d) organizzazione dei mercati nel senso di prezzi, che risultino remuneratori per i produttori.

Indubbiamente – si riconosce – occorre tempo, prima che questo processo si compia. Sarà quindi necessario azionare un meccanismo di perequazione, o di compensazione, tra i prezzi più elevati dei beni prodotti all'interno di ciascun Paese e i prezzi più bassi dei beni che, se il paese liberasse le proprie importazioni, tenterebbero di affluirvi da altri paesi. Un

meccanismo che esige controlli alla frontiera, nell'interesse dei paesi dell'Accordo.

Queste le linee essenziali di progetti non sempre perspicui, in ogni loro aspetto, volti tuttavia al cuore del problema di promuovere scambi più intensi fra i vari paesi. Se per poco pretendessero di trasformarsi, come si è temuto, in espedienti dilatori di un vero e proprio processo di liberalizzazione, si scoprirebbero di un gioco ingenuo, entro breve tempo.

Senza dubbio, può apparire strano che l'attenzione di studiosi e di uomini di Governo sia invitata a portarsi su progetti, a prima vista tanto in contrasto con le situazioni attuali, rapidamente mutevoli, e soprattutto irte di contraddizioni tra le direttive dei vari Paesi: taluni, volti a liberare largamente il commercio di alcuni prodotti, altri volti alla difesa più ostinata di certe produzioni. Contraddizioni tra indirizzi autarchici, volti a produrre in casa, in condizioni nettamente antieconomiche, epperò a costi molto elevati, prodotti che invece altri Paesi ottengono a costo basso; e forzature di esportazioni in massa di prodotti, per cui, fino a qualche anno almeno, solo alcuni Paesi risultavano specializzati: ad esempio, esportazione in massa di agrumi da territori d'oltremare. Contraddizioni tra richieste formulate da un Paese a un altro Paese, mettiamo pure l'Italia, affinché essa liberi lunghe liste di prodotti; e concessioni accordate proprio all'Italia da terzi paesi, che pure affermano di perseguire la liberazione degli scambi, su due o tre voci soltanto di trascurabile importanza. Contraddizioni tra una consuetudine, ormai inveterata, di accordi bilaterali – non fosse che per assicurare uno sbocco alle proprie esportazioni – e la necessità di respiro più largo, che indirizza i tentativi in misura crescente verso il multilateralismo.

Ci si potrebbe chiedere: come parlare di «pools» e di sicurezza di prezzi e di costanza di sforzi produttivi, con questo po' po' di arruffio di indirizzi e di politiche economiche?

Pure non sembra possibile scartare «a priori» un approfondimento di proposte, che possono forse avvicinarci a una maggiore corrente di scambi tra Paesi, animate come sono dalla preoccupazione di tentare qualche argine alla angosciosa instabilità dei prezzi.

Può davvero crearsi questo argine?

#### DIFFICOLTÀ DELL'«ARBITRARE» UN PREZZO EUROPEO

La maggiore perplessità, concerne l'«arbitrazione» del prezzo a cura dell'Organismo comune. Quale prezzo si stabilirà?

Se si stabilisce un prezzo, che copra il costo di produzione più alto tra

quelli dei Paesi raggruppati dall'Accordo, anche il Paese dal costo più alto avrà interesse a entrare nel «pool». E gli altri guadagneranno, come è ovvio, la differenza fra il prezzo così fissato al limite più alto e il costo di produzione più basso. Sicché, la proposta di «pool» può ricevere l'adesione di un numero rilevante di Paesi. Però si tratta di vedere, se a quel prezzo, favorevole per i produttori, gli scambi potranno verificarsi con maggiore intensità fra i Paesi che aderiscono all'Accordo. Il che non sembra. E, se gli scambi non si intensificano, il «pool», se pure costituito a vantaggio di molti paesi produttori, non reca vantaggio ai consumatori e non facilita gli scambi, come potrebbe verificarsi, se, invece, avesse modo di prevalere un prezzo più basso. Adunque, un prezzo elevato, al punto da coprire la produzione meno economica tra quelle dei paesi che formano il «pool», non agevola gli scambi e non facilita l'integrazione delle economie dei vari Paesi.

Se poi viene fissato un prezzo che risulti – mettiamo – dalla media dei prezzi esistenti o nei paesi esportatori e importatori, o nei paesi entrati a far parte del «pool», i paesi che producono a costo più elevato rispetto al prezzo prescelto non avranno interesse a entrarvi; mentre gli altri, a costo più basso – anche in questo caso – guadagneranno la differenza tra il «prezzo europeo normale» e il proprio costo di promozione, sempreché gli scambi abbiano modo di verificarsi.

Sicché, per quanto concerne gli scambi del prodotto *nell'ambito europeo* – anzi, meglio, nell'ambito dell'Accordo – se il prezzo arbitrato dal «pool» riesce a coprire il costo di produzione del paese meno economico, gli scambi a quel prezzo diventano convenienti per quanti producono a costo minore e possono vendere a prezzo maggiore; ma non sono convenienti per i compratori dei vari Paesi, rispetto ai quali il prezzo del «pool» diventa un prezzo di «cartello» vero e proprio; un prezzo che esclude i benefici della concorrenza e dell'acquisto, a prezzo minore, anche fuori del mercato dell'Accordo. Può ben avvenire, che tutti i paesi, entrati a far parte del «pool», siano disposti, come produttori, a liberare le importazioni di quel prodotto, mentre vige il prezzo elevato che, in fondo, difende, o agevola, le rispettive produzioni. Ma l'ultima parola spetta sempre ai consumatori degli stessi paesi dell'Accordo.

Se poi il prezzo «arbitrato» diventa un prezzo *medio*, riesce a coprire solo il costo di produzione di *alcuni* paesi; e quelli che producono a costi maggiori non avranno interesse né a entrare nell'Accordo, né a liberare le importazioni del prodotto «al prezzo arbitrato», minore di quello che vige sul mercato rispettivo. Sicché – tutto sommato – l'arbitrazione del prezzo da parte dell'Organo comune non facilita l'intensificazione degli scambi, nel primo caso, per una facilmente prevedibile reazione dei consumatori;

nel secondo, anche per il disinteresse dei paesi europei che producono a costo più elevato.

Per quanto poi concerne gli scambi del prodotto, di cui si arbitra il prezzo, tra Paesi, costituenti l'Accordo, e il resto del mondo si possono fissare, tra le tante, due ipotesi. Il prezzo del «pool», una volta prescelto, rimane fisso per un certo numero di anni. In tal caso, il «pool» può risultare sfasato rispetto al modificarsi delle situazioni del mercato: può risultare costituito a beneficio di tutti i produttori, il cui costo di produzione venga coperto dal prezzo prescelto; ma a danno dei consumatori, e, possiamo dire, anche di tutti i Paesi, che producono a costo più elevato. Perciò la sua ragion di essere diventa poco convincente.

Seconda ipotesi. Il prezzo prescelto si modifica, a seconda dell'andamento dei mercati internazionali; ovvero anno per anno, ogni sei mesi. In altri termini, non fa che seguire lo stesso processo, che avrebbe luogo, se il «pool» non esistesse. E allora perché fissarlo?

Altro rilievo di fondo è che il considerare separatamente i problemi concernenti pochi prodotti, per costituire tanti «pools» a parte, rende difficile a ogni paese trovare elementi di compenso ai danni eventuali di una liberazione delle importazioni al prezzo arbitrato. Compenso che, invece, potrebbe trovarsi, se la visione dell'Organismo comune si slargasse a considerare, via via, altri prodotti essenziali all'equilibrio della economia di quel Paese – perché costituenti moneta, con cui esso, alla fine, paga le proprie importazioni – ad esempio gli ortofrutticoli interessanti per l'Italia. Una visione frammentaria, prodotto per prodotto, quando sul mercato ci si imbatte – a ogni momento – nella interdipendenza dei prezzi e delle produzioni, sembra poco realizzabile.

Ma questa critica dei progetti di «pools» può apparire negativa. Supponiamo che, com'è facile prevedere, i risultati delle indagini in corso all'OECE sugli effetti della integrazione delle economie europee per singoli prodotti giungano alla constatazione che persistono notevoli differenze nel costo del produrre tra i vari paesi. Ebbene ci arresteremo di fronte a questa constatazione? Diremo che non c'è modo di correggere gli squilibri internazionali, nemmeno attraverso scambi più intensi?

#### PIÙ ATTENDIBILE ATTIVITÀ DELL'ORGANISMO COMUNE

Ecco allora profilarsi l'opportunità di ripiegare su un modo di funzionamento dell'Organismo comune, che prescinda da una vera e propria fissazione di prezzi. L'Organismo potrebbe, ad esempio, manovrare benissimo l'offerta delle quantità di prodotti e sistemi nei Paesi dell'Accordo. In



realtà, l'assicurazione del produttore agricolo contro il rischio di oscillazioni e, soprattutto, di un declino del prezzo del prodotto, può ricercarsi non soltanto nella fissazione di un prezzo elevato, malgrado il modificarsi delle condizioni di mercato, ma – nel caso di scarsità – in operazioni di riparto, tra i Paesi dell'Accordo, delle disponibilità esportabili da ogni Paese, a un prezzo che tenga conto dell'andamento del mercato internazionale; e – nel caso di eccedenza – in operazioni di avveduta politica di «stocks», che riportino l'eccesso di un anno sulla relativa penuria dell'anno successivo, senza che venga ritardato lo sforzo produttivo. In armonia a questa manovra, concertata tra i Paesi dell'Accordo, può svilupparsi una politica comune di esportazione, verso il resto del mondo, o di importazione dal resto del mondo.

È vero che, anche a questo proposito, non possono dissimularsi giustificate apprensioni di taluni Paesi che, attualmente, comprano in certi mercati, magari a prezzo più alto che altrove, unicamente perché devono esitare, su questi mercati proprie esportazioni di altri prodotti; o, viceversa, vendono su certi mercati, in cui è meno conveniente vendere, perché in tal modo possono comprare meglio sullo stesso mercato. Ed è anche vero che tra la pratica del bilateralismo e il realizzarsi dei vari tentativi di multilateralismo, non può eliminarsi un periodo di transizione, che porterà ad affrontare notevoli inconvenienti.

Tuttavia, non è difficile presumere che la ricerca di clausole, che permettano a ciascun paese, in circostanze eccezionali, di derogare dalla politica comune di importazione e di esportazione, possa agevolare il superamento della transizione dal bilateralismo agli scambi multilaterali.

È vero del pari che, quando si manovra la quantità di un prodotto, in sostanza viene a manovrarsi anche il prezzo. Ma indubbiamente l'azione sul prezzo risulta meno diretta, né potrebbe mai prescindere dal considerare le conseguenze già indicate a proposito delle ipotesi in cui sul mercato dell'Accordo, si fissi un prezzo molto elevato, o un prezzo medio.

In sostanza, ravvisatasi la necessità di correggere gli squilibri interregionali mediante maggiore produzione e maggiori scambi – per non fermarci a mezza strada su questo indirizzo – si potrebbe chiamare l'Organo comune a seguire da presso l'andamento del mercato internazionale dei prodotti, – senza fissare prezzi che, se troppo elevati, verrebbero a costituire, essi stessi, nuovi ostacoli al commercio tra Paesi – ad alleviare situazioni di disagio, così in caso di penuria, come in caso di abbondanza: a rappresentare, comunque, un «forum», nel quale tutti i paesi fossero in grado di seguire il movimento europeo e mondiale, delle merci agricole.

Quest'ultima funzione è molto più importante di quanto non appaia a prima vista. Un Organismo comune – e sarebbe preferibile che si iden-

tificasse con l'OECE o, comunque, operasse entro il suo ambito – potrebbe anzitutto accertare, con studi accurati, quali sono gli svariati espedienti protettivi, tuttora in essere su ciascun mercato. Un esame approfondito di questo genere, molte volte auspicato in quella sede, non si è mai portato a termine. Il risultato di questi studi metterebbe in grado l'Organismo comune di accertare fino a che punto la protezione di ciascun paese sia giustificabile per attuali motivi economici, e fino a che punto indulga a taluni interessi, nazionali, o di categorie.

Nel contempo potrebbe pensarsi a convogliare varie somme per assistenza tecnica in un fondo comune, da mettere a disposizione dell'Organismo il quale provvederebbe alla più capillare diffusione, in ogni paese, dei perfezionamenti della tecnica. A seguito di questo intenso processo di Assistenza Tecnica, convinti dall'evidenza delle dimostrazioni pratiche, i produttori di ogni paese potrebbero indursi ad applicare, nella propria attività produttiva, i perfezionamenti anzidetti. Indubbiamente la depressione dei costi potrà conseguirsi solo dopo un certo periodo di tempo. Intanto, per attivare gli scambi tra paesi, malgrado le differenze di costi, si potrebbe accedere alla proposta di un meccanismo di compensazione, destinato a diminuire man mano, che si concreta il processo di affinamento produttivo e di sviluppo tecnico, nei singoli paesi.

Alla fine, se pure permarranno invincibili differenze nel costo del produrre tra paesi europei, il processo tanto vaticinato di liberalizzazione degli scambi e di integrazione delle varie economie si sarà risolto – aderendo il più possibile alla realtà – nella massima possibile diminuzione del costo del produrre; nella minima possibile protezione delle produzioni nazionali; perciò sempre in una notevole intensificazione di scambi, resa operativa dalla buona volontà di tutti.

PER RENDERE POSSIBILE L'INTEGRAZIONE DELLE ECONOMIE DEI VARI PAESI  
E LA COORDINAZIONE DEI RIMEDI A SCADENZA MEDIA OCCORRE  
UNA DECISA COLLABORAZIONE FRA TUTTI I PAESI

Questo è un punto fermo. Il secondo dopoguerra mondiale, anche più del primo, ci ha posto di fronte ad alcune verità. Una è questa. Nessun paese, per grande che sia, può risolvere da sé i problemi, che lo sovrastano.

Un'altra è che, nell'ambito di ciascun paese – per il momento almeno – la soluzione di questi problemi non può essere lasciata all'agire spontaneo delle forze individuali, che talvolta può mancare, più spesso ha bisogno di essere stimolato, o indirizzato.

Quanto alla prima verità, la forma più facile di collaborazione internazionale è quella che risale all'iniziativa generosa dei paesi più abbienti, disposti a concedere prestiti, che spesso finiscono per diventare donativi. Purtroppo, però, i prestiti esteri non sanano gli squilibri internazionali.

Occorre un'altra, più efficiente, più decisiva forma di collaborazione internazionale: quella che permetta a ogni paese di accrescere il proprio reddito, mediante esportazioni; quella che consenta, mediante esportazioni, l'appello ai redditi di altri paesi, allorché scarso è relativamente il reddito proprio. E malauguratamente, per quanti desiderano mettersi su questa via, esistono ancora troppi intralci, troppe barriere, troppi ostacoli, che, da decenni, si frappongono al respiro e allo sviluppo della vita dei singoli e delle collettività. È giunta l'ora di sfrondare, di alleggerire, di comune accordo.

Non a caso – come quando si trattava di uscire dagli impacci del regime delle corporazioni di mestiere, sotto la pressione dei bisogni umani in progresso continuo, or è circa un secolo e mezzo – non a caso, la via viene scoperta, ancora una volta, dalla luce della libertà.

#### QUALCHE LINEA DI SVILUPPO DELL'AGRICOLTURA ITALIANA. POTENZIARE LA PRODUZIONE PER IL MERCATO INTERNO

Di queste tendenze internazionali non può non tener conto l'agricoltura italiana, nella sua linea di sviluppo. Anzitutto per potenziare la produzione, che si rivolge al mercato interno, mediante maggior rendimento del lavoro umano e intensa applicazione di perfezionamenti produttivi, nel senso più vasto della parola, i quali concordano a ridurre i costi di produzione, a permettere che la stessa quantità di prodotto, o quantità maggiore, affluisca a un numero più esteso di persone sul mercato interno, a parità di redditi e di risparmi. Così verrà promossa una produzione più economica e, di riflesso, un consumo più abbondante nel paese.

Come è ovvio, questo movimento esige per svolgersi, che non si eroda il potere di acquisto della moneta. Ma, a parte questa premessa, si tratta di sviluppo perfettamente concepibile, dacché, è ben nota la serie di miglioramenti apportabili, in ciascuna branca di coltivazione, per l'aumento del prodotto e l'utilizzazione rigorosa dei sottoprodotti. Certo il movimento di sviluppo produttivo potrà essere completo se si potranno conseguire, come la stessa FAO esplicitamente prevede, larghi crediti esteri, a lunga scadenza.

## POTENZIARE LE ESPORTAZIONI CON OGNI SFORZO

Ma l'agricoltura italiana ha da potenziare, in particolar modo, i propri rapporti con l'estero. Ha, in altri termini, da espandere la parte del reddito nazionale che, sempre avvantaggiandosi del rendimento più intenso del lavoro umano e di tutti i possibili perfezionamenti produttivi, possa trarre largo alimento dai redditi stranieri, mediante esportazioni.

In questa direttiva al paese converrà bensì di partecipare ad accordi internazionali, sia del tipo di quello sul grano, sia del tipo dei «pools», soltanto di scorcio progettati.

Se poi per l'Italia dovesse venir meno la protezione all'attività produttiva interna – oggi apprestata dalla scarsità di mezzi di pagamento internazionale, dalle svariate difficoltà di trasporti e dalla scarsità dell'offerta mondiale dei prodotti – dovranno ancora prevedersi dazi alle importazioni di grano in quantità superiori a quelle occorrenti a colmare il «deficit»: dazi che valgono a consentire una produzione interna indispensabile all'impiego della popolazione lavoratrice, incapace di trovare ancora sbocchi adeguati in attività produttive diverse da quelle cerealicole.

Lo sforzo più deciso, peraltro, non può non rivolgersi allo sviluppo delle esportazioni, con i mezzi più avveduti: in primo luogo miglioramenti di qualità e penetrazione di mercati, mediante agenti di primissimo piano. Nuovi sbocchi per i nostri prodotti nei paesi a valuta pregiata costituiscono la via obbligata per accrescere il reddito agricolo italiano.

Accanto ai cartelli, costituiti da esportatori e da importatori di pochi prodotti base, non può non essere evidente la necessità di una intensa ripresa di esportazioni, se si vuole che ogni paese – e il nostro in particolare – si sollevi dalla depressione in cui ristagna, offra sviluppo ad attività produttive, impieghi masse lavoratrici sempre più larghe. A questi indirizzi, in definitiva, si connettono gli stessi salari reali di tutti i lavoratori, non soltanto di quelli agricoli; e ci si può subito rendere conto dell'importanza della questione.

Il problema, dopo tutto, è sempre quello della migliore utilizzazione dei fattori produttivi. Quanto più largo diverrà il mercato, rispetto al quale questa utilizzazione potrà esplicarsi, tanto più adeguate scaturiranno le soluzioni a vantaggio del paese. Giacché esportare significa, dopo tutto, proiettare in altri paesi la proficuità di una combinazione di fattori, scarsamente riproducibile, con vantaggio di tutti coloro che partecipano allo scambio. È dunque interesse della nostra agricoltura inserirsi in tutt'e due le direttive, dirette a correggere gli squilibri internazionali: maggiore produzione e maggiori scambi.

RICORSO A «PIANI» CHE RACCHIUDANO GLI OBIETTIVI ECONOMICI  
DI OGNI PAESE

Quanto alla seconda verità – mancanza o insufficienza di forze individuali – i Governi hanno mostrato di accordare importanza sempre crescente alla precisazione di obiettivi a lungo termine, alla raccolta di dati, all'apprestamento di direttive di politica economica. Non si tratta di «irregimentare» la vita economica. Si tratta di indicare finalità da raggiungere – di produzione, di consumo, di importazione, di esportazione – data la circostanza che – attraverso gli aiuti forniti da taluni paesi, durante la guerra, e, soprattutto, durante il dopo guerra; nonché attraverso garanzie richieste dai primi ai secondi – si è venuta creando una sorta di «pianificazione internazionale», ancora prima che una vera e propria «pianificazione nazionale».

All'inizio di questo dopo guerra, alcuni paesi soltanto avevano attuata, all'interno, una pianificazione totalitaria. Altri, di gran lunga più numerosi, hanno cercato di «coordinare» taluni almeno dei molteplici interventi dello Stato, armonizzandoli agli aiuti pianificati. Intendiamoci.

Questo coordinamento ha talvolta assunto il nome di «piano», ma in senso diverso da quello attribuito alla parola nei sistemi socialisti o comunisti. Trattasi di «piani indicativi», che si prefiggono obbiettivi soltanto di «quantità» di beni e di servizi, non anche di «prezzi», sui quali più difficile sarebbe una previsione, a distanza di tempo. «Piani» che lasciano sussistere la proprietà privata, l'iniziativa individuale, la libertà di riparto del proprio reddito; sia pure, talvolta, con limitazioni considerevoli. Piani che diverranno sempre meglio compatibili con la libertà dell'individuo, quanto più riusciranno a considerare, in precedenza, tutte le conseguenze di ciascun intervento; ad accertare che – d'interesse generale, o d'interesse particolare – l'intervento poggi su un raffronto favorevole tra quel che costa e quel che rende; ad assicurarsi che ogni intervento non risulti contraddetto da altri, in settori diversi; né comprometta la riproduzione del reddito reale del paese, epperò l'equilibrio tra fabbisogno e disponibilità di beni e servizi.

Sia la pianificazione internazionale, sia, ancora più spiccatamente, la pianificazione indicativa nazionale richiedono consapevolezza delle conseguenze di ciascun intervento e coerenza tra gli interventi, che tendono a moltiplicarsi.

Per poco che il mondo si abitui a questi concetti di «scelta» degli enti pubblici, di «conseguenze economiche» di tali scelte, di «compatibilità» fra di esse, le finalità dei consorzi civili potranno conseguirsi in maniera più proficua.

## QUALE SARÀ LO SBOCCO DEI «PIANI INDICATIVI»?

Si potrebbe chiedere: ma, su questa via dei «piani indicativi», così largamente diffusi nella moderna struttura della società, si finirà col piegare verso i piani comunisti e socialisti, seguendosi quella che da taluni si assume parabola fatale; si resterà nella situazione attuale; o si tenderà a rimontare il corso della storia, vale a dire a ricreare – secondo pensano altri – almeno entro certi limiti le forze autoregolatrici del sistema, spezzando alcune delle grandi aziende in aziende minori, che risultino incapaci di modificare a proprio vantaggio la situazione del mercato; dissolvendo le grandi coalizioni sindacali e padronali?

La risposta non è agevole. Si delineano, tuttavia, talune considerazioni, che forse non è superfluo mettere in luce. Il sistema economico moderno non può permanere in squilibri prolungati, come quelli attuali. Ha bisogno di correggerli, gradualmente, ma decisamente, utilizzando al massimo le energie umane e tutti gli altri mezzi di produzione. Prima, peraltro, di correre nuove alee e mutare profondamente la struttura economica della società, occorre attenuarne i difetti; colmare le lacune denunciate da decenni; restituire, nel limite del possibile, elasticità al sistema economico, nazionale e internazionale; convincersi della necessità di sincera collaborazione tra genti di uno stesso paese e tra genti di paesi diversi. Collaborazione che, abbiamo cercato di dimostrare, può solo concretarsi attraverso una maggiore libertà di movimenti.

Non credo che vi sia contraddizione tra libertà dell'individuo e i piani, che ciascuno è portato a predisporre – come consumatore, come produttore, – perché, più volte ho cercato di dimostrare, il piano rappresenta la difesa più efficace della stessa individualità umana da rischi di eventi, che potrebbero comprometterla.

Non penso che vi sia contraddizione tra la libertà del singolo, anche meglio assicurata da esistenza di piani del consumatore, o del produttore e i piani «indicativi» dello Stato, soprattutto se concepiti come precisazione ai singoli di obbiettivi da raggiungere e come coordinazione dei molteplici interventi pubblici.

Non penso nemmeno che la libertà sia parola vana, che designi concetti utopistici, di cui, come accade talvolta di vedere, si possa sorridere distintamente.

L'esame accurato dei fatti consente di individuare i mezzi di attacco della situazione insostenibile creatasi nel mondo odierno allo scopo di elevare il livello di vita di centinaia e centinaia di milioni di uomini. Tra questi mezzi uno dei più efficaci si palesa la libertà di movimenti. Libertà che significa al tempo stesso, istintiva aspirazione umana e strumento dell'ele-

vazione della vita del singolo e dei popoli. Sarebbe un errore sottovalutare l'impiego di questo strumento. Noi siamo portati a ricorrervi non soltanto dall'istinto, ma dal più pacato dei ragionamenti. Solo la libertà – pur con tutto il cumulo delle responsabilità individuali, che vi si connettono – adduce a una concezione organica della comunità internazionale. Solo la libertà adduce a una concezione viva e vitale del consorzio operoso dei popoli civili.



*Mietitura a mano*



AMINTORE FANFANI

PER LO SVILUPPO DELL'AGRICOLTURA ITALIANA\*

L'invito cordiale, ma fermo, rivoltomi dai Georgofili di aprire il loro 199° Anno accademico mi ha imposto il quesito di scegliere un tema.

L'intento secolare dell'Accademia e quello istituzionale del Ministero d'Agricoltura sono identici: «collaborare allo sviluppo dell'agricoltura italiana». Cosa abbia fatto per questo scopo la gloriosa Accademia è ben noto. Cosa intenda fare il Ministro della Agricoltura lo è meno. Per questo forse lo si è invitato a dichiararsi esplicitamente in questa tornata accademica, che dovrebbe costituire un poco l'esame dei suoi propositi.

Se il Ministro ha cercato inizialmente di sottrarsi a questa lezione non è stato per paura. La fama dell'Accademia è celebre, la severità dei suoi studi non meno; e una certa riservatezza del mondo agricolo fiorentino verso il Ministero dell'Agricoltura permane tuttora. Ma non son questi argomenti capaci di inquietare un «toscano sbarazzino», giunto dalle montagne aretine alla romana sede di Cerere in via XX Settembre.

L'esitazione ad accettare è semmai dipesa, in primo luogo, dalla convinzione che i governanti debbano dedicarsi più all'amministrazione che ai discorsi; in secondo luogo, dalla costante preoccupazione di riservare ogni illustrazione programmatica innanzi tutto al Parlamento.

Ma, appurato che il 10 febbraio in almeno tre diversi luoghi di Italia rischiavo di parlare, e verificatosi il fatto che in data 31 gennaio il Governo ha depositato al Parlamento uno strumento di rinnovamento della propria politica agraria, tra tutte le tribune ho preferito questa autorevolissima; e tra tutti i temi, quello dell'azione possibile per lo sviluppo dell'agricoltura italiana. Non mi propongo di completare il quadro che su questo argomento si potrebbe fare; il tempo, l'occasione, le forze, non lo

\* *Prolusione inaugurale tenuta il 10 febbraio 1952*

consentirebbero. Dirò quel tanto che può essere necessario a chiarire i miei propositi di governante; dirò quello che può servire a procurarmi tra gli agricoltori di ogni ceto dei convinti collaboratori.

Guai ai soli, ammonisce l'antica sapienza; l'ammonimento appare certissima profezia di veri guai proprio a coloro che, dovendo dirigere l'attività d'un popolo, non si preoccupano di guadagnarsi amici e collaboratori convinti tra tutti coloro che debbono operare nel settore a lui confidato.

Consapevolmente quindi, per questo, andai tra gli agricoltori a Parma in settembre, in ottobre tra i contadini in Calabria, in novembre tra i tecnici agrari a Roma; e ora con uguale consapevolezza mi trovo in mezzo al fior fiore degli studiosi delle scienze agrarie.

Tutti questi cittadini con me debbono concorrere allo sviluppo dell'agricoltura italiana; *e la prima condizione di questo sviluppo è proprio una concorde concomitante affiatata azione di proprietari, di contadini, di tecnici, di scienziati, di governanti, per progredire nella scienza e nell'arte di trarre dalla terra, in cui furono riposti, i talenti che Dio ha creato.*

La consapevolezza di questo intento nobilita lo sforzo comune, e agli occhi dell'intera nazione deve farlo apparire quasi un rito a fondamento della comune prosperità.

*Sicché la seconda condizione necessaria per lo sviluppo della agricoltura italiana risiede nella stima e nella cordiale simpatia con la quale la nazione, nel popolo che la compone, nei governanti che la guidano, deve circondare coloro che hanno la grave responsabilità civile sociale religiosa di far fruttificare la terra.* Costoro non debbono per la loro pigrizia o la loro inettitudine, o la loro avarizia, o la loro litigiosità, o la loro prepotenza, sperperare il tesoro comune, ricevuto a frutto.

Ma anche la nazione non deve con sproporzionati pesi, con misure irrazionali, con ingiuste remunerazioni, con mancate attenzioni, con disistima preconcepita creare le condizioni perché gli uomini abbandonino la terra.

Più volte nella storia della Penisola eventi diversi condussero gli uomini della terra ad abbandonarla. E tutte le volte la popolazione della Penisola per riprendere le vie del progresso alla terra dovette tornare.

Né al caso mi sembra dovuto il fatto che all'origine del complesso movimento, il quale in politica sboccò nel risorgimento e nell'unità della Patria, sia stato un ritorno di attenzioni e di cure, di studi e di provvide riforme riguardanti la terra; ritorno, di cui promotrice e strumento valido fu proprio anche questa gloriosa Accademia dei Georgofili.

Dopo tante peripezie e tanti smarrimenti spira nell'atmosfera italiana un'aria di rinnovamento. Essa sarà veramente tale, ove alla terra e alla gente che alla terra si dedica – con studi, con lavoro, con capitali –, la nazione intera presti una rinnovata attenzione.

Penso non esistere complesso di leggi o di attuazioni cui sia ambito da un Ministro d'Agricoltura di legare il proprio nome, che valga il fatto di essere riuscito a riportare al centro dell'attenzione dei propri concittadini l'attività agricola. Per quanto gli umoristi possano pensare che mi solletichi il desiderio di legare il mio nome a piani o a programmi, tento di orientarli affermando che sarei pago se riuscissi – lasciando il mio posto – a constatare che la agricoltura italiana è tornata a rappresentare la prima preoccupazione dei ricercatori, dei lavoratori, degli imprenditori, dei governanti italiani, riprendendo quindi le vie di un rapido sviluppo.

Naturalmente perché ciò avvenga non bastano i sospiri.

Ho già detto che prima condizione di tale sviluppo è l'ordinata collaborazione tra quanti operano sulla terra.

Ho aggiunto che seconda condizione ne è la simpatia, la stima, le cure rivolte dalla Nazione agli agricoltori.

Ora anticipo che *terza condizione è la progressiva efficace rimozione delle resistenze che ostacolano la naturale espansione della attività agraria.*

Un certo grado di sviluppo l'agricoltura italiana l'ha già raggiunto, e anzi sta ricuperando anche il tempo perduto per cause di guerra. Contrariamente alla opinione dei più, nel 1951 finalmente l'ammontare della produzione agricola – ai prezzi del 1938 – ha superato quella dell'ultimo anno prebellico. L'ha dimostrato l'Albertario in un ampio studio apparso nel primo numero della rinnovata rivista «Agricoltura»<sup>1</sup>. Fatto uguale a cento il valore della produzione del 1938, esso appare a 99,8 nel 1950 e finalmente a 105,3 nel 1951. Non è quindi più soltanto l'industria che ha superato i livelli produttivi prebellici. Il famoso traguardo del 1938 è stato superato anche dall'agricoltura. Ma quando si considera il ritardo e l'insufficienza dell'aumento del 5,3% della produzione, tenuto conto dell'aumento della popolazione pari nel frattempo all'8%, non si può non concludere che la ripresa e il progresso sono stati e sono faticosi. Donde la preoccupazione di individuare il perché di tanta fatica; e così prepararsi ad attaccare sistematicamente gli ostacoli che si frappongono allo sviluppo dell'agricoltura italiana.

Una politica agraria italiana razionale non può essere orientata che nel senso di rimuovere le cause che si oppongono al progresso dell'agricoltura italiana. E poiché tale progresso è segnato dall'aumento dei beni ottenuti e dalla diminuzione dei costi sopportati, esso non potrà essere conseguito che con una razionale appropriata combinazione delle forze dispo-

<sup>1</sup> P. ALBERTARIO, *Primo bilancio della campagna agricola 1951*, «Agricoltura», gennaio 1952.

nibili, della natura, del lavoro, del capitale, della tecnica, nelle proporzioni atte a evitare ogni spreco.

Ove tutto il sovrabbondante lavoro possa combinarsi ancora favorevolmente con la scarsa terra disponibile, purché essa sia arricchita di acque, di concimi, di macchine, di impianti, in una parola di capitali, toccherà al governante realizzare tali arricchimenti, predisponendo le cose in modo che il capitale scorra, verso la terra in attesa di miglierie, e verso il lavoro in attesa di capitali, rendendo proficua tale corsa o con riduzione di gravzze o con aumento di ricavi.

Ove invece il sovrabbondante lavoro non possa combinarsi fruttuosamente con la scarsa terra disponibile, non per assenza di capitali, ma per assenza di congrue nozioni, toccherà al governante predisporre le cose in modo da dotare chi va alla terra delle nozioni che lo possono ricostituire re e signore della terra medesima.

Fine dello Stato è il bene comune, di cui è premessa la utilizzazione integrale di tutti i talenti originari e storici. Nello Stato funzione preminente del politico, cioè del governante, è quella di aiutare i singoli a guidare la comunità a rimuovere le resistenze naturali e artificiali, che si oppongono al bene comune, cioè alla utilizzazione piena di tutti i beni disponibili. Nell'ambito dello Stato funzione del governante che soprintende all'agricoltura è quella di concorrere a identificare e a rimuovere le resistenze alla piena utilizzazione dei talenti e delle forze disponibili nel settore agricolo.

In questo quadro quindi – ad esempio – non c'è posto per una politica agraria distinta e disgiunta da una azione di riforma fondiaria. La politica agraria diretta allo sviluppo dell'agricoltura italiana ha tra i suoi strumenti anche la riforma fondiaria, la quale si giustifica e si delinea in quanto operazione atta a concorrere a rimuovere gli ostacoli che si oppongono allo sviluppo dell'agricoltura e al benessere di quanti in essa vivono.

Nello stesso quadro, c'è sì posto per una politica montana, per una politica delle bonifiche, per una politica della sperimentazione; ma in quanto esse siano momenti di una stessa azione complessa. Momenti diversi, che nascono dalla diversità delle resistenze da vincere e delle forze da coordinare. Ma, nella diversità dei momenti, deve persistere l'unità della visione, dei fini, dell'azione.

Così siamo giunti a individuare una quarta condizione per lo sviluppo dell'agricoltura italiana. La prima si è detto consiste nella collaborazione ordinata di quanti vivono nella terra e della terra. La seconda consiste nel riguardo e nelle cure dell'intera nazione per l'attività agricola. La terza condizione consiste nella efficace rimozione degli ostacoli alla naturale espansione della attività agraria. La *quarta condizione consiste nella persi-*

*stente unitarietà della politica agraria diretta a rimuovere detti ostacoli.* Questa ultima condizione condanna, come inconsulte, le azioni contraddittorie di una stessa politica.

Per rispettare questa quarta condizione non si può, ad esempio, fare una politica montana per evitare lo spopolamento, e richiamare poi al piano con isperati favori i montanari. Oppure aspirare a intensi investimenti in agricoltura, e lasciare tutti nell'incertezza del destino di essi.

L'esemplificazione potrebbe continuare, con senso critico per il passato, e con spirito ammonitore per l'avvenire. E potrebbe estendersi a un campo più vasto, quello del coordinamento della politica agraria unitaria con la politica generale o con gli altri suoi aspetti. Finiremmo per constatare di quali danni sia stato fonte, svolgendo la politica commerciale, l'aver dimenticato che dal 1938 a oggi la protezione media all'agricoltura è scesa dal 43% al 10%<sup>2</sup>; e di quali danni ugualmente fonte, svolgendo la politica del credito, sia stato l'aver dimenticato che dal 1938 a oggi il credito disponibile per l'agricoltura proporzionalmente si è ridotto.

Siamo così giunti a identificare una *quinta condizione* di sviluppo dell'agricoltura italiana: *gli aspetti diversi della politica generale devono essere armonizzati con una politica agraria unitaria.*

Proprio i cenni sulle connessioni fra la politica generale e la politica agraria ci han condotto a parlare della deficienza di capitali, come uno dei massimi ostacoli allo sviluppo dell'agricoltura italiana. Non è il solo ostacolo, ma è uno dei massimi. Non è il solo, ma si può ritenere che rimosso esso – nel quadro di certa situazione generale –, lo sviluppo dell'agricoltura sarebbe potente.

L'agricoltura italiana è ricca di sole, ma scarsa di acque. Essa è anche ricca di braccia, ma scarsa di macchine che le potenzino. Essa sempre è ricca di uomini, talvolta anche di prodotti; ma sempre scarsa di ricoveri per lavoratori, per bestiame, per prodotti. Nelle zone più progredite c'è più acqua disponibile, più macchine al lavoro, più case, più stalle, più magazzini. Nelle zone più arretrate c'è più arsura, meno macchine, meno e più povere case, stalle, magazzini. Che queste cose ci vogliano è ormai di scienza comune, e di comune aspirazione. Sicché non manca né la conoscenza, né la volontà; eppure quelle cose non si generalizzano, perché mancano le possibilità. Mancano agli interessati i capitali necessari; o chi li ha, li offre a tassi che l'agricoltura non può pagare all'attuale livello di ricavi.

<sup>2</sup> Questo ha dimostrato l'Albertario nel già citato studio e nelle tabelle che lo corredano.

In passato s'è tentato col sistema dei contributi statali in capitale di stimolare a fare. Ma il sistema non è privo di inconvenienti: attenua il vigile senso di responsabilità; impastoia nelle pratiche; richiede ingentissimi interventi di Stato. Di fatto s'è dimostrato volenteroso, ma insufficiente. Tale lo proclamano le enormi spese fatte senza poter soddisfare tutti, la insoddisfazione per le lungaggini burocratiche, la non sempre cauta scelta delle opere.

Supponendo che nei tre settori suddetti lo Stato intenda proseguire con la pratica dei contributi, e supponendo che per fare sensibili passi in avanti occorran cinquento miliardi, con le percentuali attuali di concorso lo Stato dovrebbe regalare ai privati non meno di centocinquanta miliardi. Vi sono quindi parecchi motivi per non proseguire per questa strada; pur essendo decisi a non fermarsi.

S'è battuta anche un'altra strada, quella del credito, proponendosi di facilitarlo concorrendo al pagamento degli interessi dovuti dagli agricoltori debitori agli Istituti di credito. Le somme messe a disposizione dallo Stato hanno avuto una certa consistenza, ma l'effetto è stato ridotto, perché non è stato facile agli agricoltori trovare chi prestava.

I faticosi – e in parte infruttuosi – tentativi dello Stato per consentire alla agricoltura maggiore disponibilità di mezzi finanziari han condotto a una nuova determinazione. Di fronte al constatato fabbisogno di mezzi dell'agricoltura per progredire in vitali settori produttivi, di fronte alla impossibilità di dare a fondo perduto tutto o gran parte del necessario, di fronte alla inefficacia di dare contributi d'interesse a chi non trovava il capitale, si è arrivati alla conclusione che occorreva tentare una sintesi degli interventi già fatti.

Cioè occorreva fornire ai privati i capitali, ma in prestito, per poter giovare a molti con poco; pretendendo il solo tasso sopportabile e quindi praticamente evitando il pagamento di contributi di interessi.

Constatati gli ostacoli da superare, individuata la strada adatta, non restava che determinare la misura dell'intervento. E questa misura non poteva essere determinata che dalla congiunta considerazione del fabbisogno dell'agricoltura e delle possibilità del Tesoro.

Da queste premesse nell'estate scorsa è nata la formulazione del *Programma decennale di sviluppo dell'agricoltura italiana*, che chi vi parla ha preparato e sottoposto fin dall'agosto ai competenti organi di Governo.

Tale programma ridotto nelle dimensioni, ma non modificato nella struttura, è stato approvato dal Consiglio dei Ministri il 21 gennaio 1952; ed è stato presentato alla Camera dei Deputati il 31 gennaio 1952 come secondo titolo del disegno di legge recante «provvidenze per lo sviluppo dell'economia e la lotta contro la disoccupazione».

Come si articola detto programma decennale?

V'è un anticipo di Stato di 25 miliardi per ciascun anno del quinquennio 1952-53, 1956-57. Così l'anticipo totale è di 125 miliardi. Esso è fatto agli Istituti di credito, perché facciano mutui al 3% – tutto compreso – agli agricoltori: per 7,5 miliardi annui per opere di irrigazioni, per 7,5 miliardi annui per acquisto di macchine, per 10 miliardi annui per costruzioni rurali. I mutui sono fatti per il 75% della spesa. Si estinguono in 5 anni nei primi due casi, in 10 anni nel terzo.

Gli agricoltori restituiscono le somme e gli interessi alle scadenze annuali. Gli Istituti reinvestono quote d'ammortamento e interessi – dedotta la parte loro spettante per servizi, e presunta nell'1,5% – in nuovi mutui fino al 30 giugno 1962, epoca in cui cominciano a restituire allo Stato i fondi via via incassati.

Nell'ipotesi di nessuna sosta del capitale ruotante e tenendo conto del concorso del 25% nella spesa fatta dagli agricoltori, nei dieci anni di durata del fondo di rotazione si stimolano e si producono investimenti in agricoltura per 480 milioni, di cui 169 in opere irrigue, 169 in macchine, 143 in costruzioni rurali.

Con le suddette somme, al costo di 150.000-200.000 lire a ettaro si irrigherebbero da 800.000 a un milione di ettari, al costo di 2 milioni a macchina si acquisterebbero 84.000 macchine, al costo di mezzo milione a vano si costruirebbero circa 300.000 vani. Nel caso dell'irrigazione si andrebbe oltre le possibilità tecniche, ora stimate, in 750.000 ettari. Nel caso delle macchine si raddoppierebbe il parco trattoristico nazionale. Nel caso delle costruzioni si provvederebbe al ricovero di circa centomila famiglie.

La spinta, anche se non esauriente in tutti i settori, sarebbe notevole. E chi conosce i miracoli della irrigazione può valutare le enormi spinte secondarie che dall'irrigazione di circa un milione di ettari potrebbero derivare.

Si ripete da tempo e da più parti che l'agricoltura italiana è arretrata, perché manca d'acqua, di macchine, di case. Questa constatazione è vera. Per colmare questa grave lacuna, realizzando questa ulteriore condizione dello sviluppo dell'agricoltura, è stato sottoposto al Parlamento il programma illustrato.

Ove il tempo lo consentisse dovremmo continuare l'esame delle condizioni dello sviluppo dell'agricoltura italiana.

Alle condizioni di concordia tra gli interessati, di stima nazionale verso l'agricoltura, di consapevole lotta contro gli ostacoli, di politica agricola unitaria armonizzata con la politica generale, di abbondanza di capitali, vedremmo aggiungersi quelle di certezza giuridica, di sicurezza economica – collegata al collocamento dei prodotti –, di tecnica progredita.

Il semplice enunciato forse inviterebbe qualcuno a chiedermi che cosa pensi di ciò; e sarei tentato di dire cosa si sta facendo o ci si propone di fare. Ma non mi sembra il caso di prolungare il discorso.

Quanto sin qui si è detto è sufficiente a far conoscere in quale visione s'inquadri ormai la politica agraria italiana, nonché a far conoscere il principale strumento di cui essa intende servirsi per i prossimi anni.

Lo strumento illustrato non è il solo. Esso è accompagnato, per le zone montane, particolarmente ricche di ostacoli all'azione spedita, dal disegno di legge sui territori montani, presentato al Senato il 7 dicembre 1951. Esso, con congrue disposizioni e altri 37 miliardi disponibili nel solo primo quinquennio, rafforza in circa un terzo del territorio agrario l'azione integratrice del programma decennale.

I due provvedimenti – cioè quello sui territori montani e quello sul programma decennale di sviluppo dell'agricoltura italiana – non si elidono; anzi, nelle zone montane si sommano; così come si sommano e s'integrano con i nuovi strumenti, quelli già noti per il Mezzogiorno, per le zone depresse, per i Cantieri di rimboschimento.

Qualora l'azione profilata s'integri con la necessaria premessa di un più organico sviluppo della sperimentazione, e di una più larga volgarizzazione degli ultimi ritrovati della tecnica – come ci proponiamo di fare –, qualora inoltre i risultati dell'azione profilata siano difesi con opportuna spinta ai consumi e tutela dei prezzi – che ugualmente ci si propone di intensificare, perché si sta facendo –, penso che davvero esso apparirà, quale coscientemente vuole essere, una spinta nuova e prolungata allo sviluppo ulteriore dell'agricoltura italiana.

Qualcuno, nei giorni scorsi, mi ha detto: capisco perché il Tesoro vi ha concesso anticipi di 125 miliardi, esso è sicuro che l'agricoltura non potrà assorbirli, e quindi lo Stato farà buona figura senza spendere nulla.

Altri mi ha detto: vano è immaginare che dal programma escogitato escano investimenti per 480 miliardi: gli attriti e i ritardi saran molti e finirete per investire perfino meno degli anticipi concessi dallo Stato.

Questi obiettranti in realtà non criticavano i miei progetti; mettevano in dubbio lo spirito di iniziativa e la capacità di realizzazione degli agricoltori italiani.

Il Ministro d'Agricoltura analizzando le cause del ritardo dell'agricoltura italiana ha creduto tra l'altro trovarle nella mancanza di capitali e nel credito troppo oneroso.

I suddetti critici concludono la loro sbrigativa analisi, imputando i ritardi alla spenta iniziativa dei coltivatori italiani.

Saranno arbitri e giudici in questa disputa ideale gli stessi agricoltori.

Il Governo ha dimostrato fiducia in essi, ha fatto a essi credito; spetta



ora a essi di mostrare che il Ministro d'Agricoltura non s'è ingannato. Se si fosse ingannato tutta la costruzione cadrebbe, e avrebbero definitivamente ragione coloro che immaginano lo Stato, e per esso il Ministero d'Agricoltura, come l'unico proprietario possibile e l'unico imprenditore agrario di tutta la nazione.

Tra pochi mesi approvato dal Parlamento lo strumento ideato dal Governo per sviluppare l'agricoltura sarà usufruibile; gli eventi successivi diranno se il Governo ha sbagliato a confidare nella iniziativa dei coltivatori italiani, reputandola tra le prime forze del possibile nostro progresso agrario.



*Raccolta manuale del riso*

LUIGI EINAUDI

DI ALCUNI PROBLEMI ODIERNI  
DELL'ECONOMIA AGRARIA ITALIANA\*

*Signor Presidente, Consoci Georgofili, Signori e Signore!*

Ella, Signor Presidente, ha voluto cortesemente ricordare che per la seconda volta ero stato invitato a pronunciare il discorso inaugurale dell'anno in questo antico glorioso sodalizio. La prima volta fu il 6 dicembre del 1914; e sono passati più di quaranta anni. Allora cercai di contrastare una tesi ancor oggi divulgata: che le guerre abbiano origine in contrasti di interessi economici. Oggi ripeterò alcune, che per essere da me reputate verità, non mi sono stancato mai di riaffermare; persuaso, come sono, che la figura retorica della ripetizione sia una delle pochissime armi consentite agli studiosi per combattere l'errore.

Ripeterò dunque oggi la critica di alcuni scatoloni vuoti ovverosia parole magiche, che hanno gran voga nel momento presente in Italia e compiono opera di persuasione a legiferare dannosamente, laddove se al vuoto si sostituissero parole di sostanza, molto bene si potrebbe conseguire sia col non fare – e sarebbe il più delle volte – sia col fare acconciamente, cosa più ardua e perciò da tentare più raramente e con prudenza somma.

Sceglierò, come è naturale in questa casa, problemi attinenti all'economia agricola. E, prima, del ritorno alla terra in genere e alla montagna e all'alta collina in particolare. Diligenti inchieste hanno dimostrato che la montagna si spopola, che assai poderi sono abbandonati dai coloni, malcontenti della quota di prodotto a essi offerta dal contratto, dalla consuetudine o dalla legge; e che parecchi altri poderi sono abbandonati dai proprietari medesimi che, pur disponendo del ricavo totale della terra,

\* *Prolusione inaugurale tenuta il 3 febbraio 1957*

sono mal soddisfatti a causa dei tributi gravosi e della tenuità dei prezzi correnti sul mercato. L'abbandono, che è fatto degno di studio, è senz'altro dai più reputato, quasi per definizione, «il male» e si invocano rimedi di riduzione di imposte, di mutui di favore, di sussidi per trasformare e perfezionare le culture, di incoraggiamento al passaggio della terra dai maggiori ai minori proprietari e quindi dalla conduzione a colonato o mezzadria o fitto alla conduzione del proprietario diretto coltivatore, di istituzione di cooperative per la trasformazione e la vendita dei prodotti e per l'acquisto di sementi e concimi, senza pagamento di taglie a intermediari. Ma i rimedi specifici non giovano, perché le riduzioni o le soppressioni di imposte sono inette a creare il reddito che, se esiste, deve essere assoggettato a tributo secondo le regole comuni; perché il credito è dannoso là dove difettano gli investimenti proficui; perché la piccola proprietà non ha in sé alcuna virtù atta a fornire l'aumento di reddito necessario a trattenere gli agricoltori in terreni disadatti. In verità, la premessa medesima che l'abbandono della terra sia il male è erronea. Gli uomini non sono nati per la terra, ma la terra deve soddisfare ai bisogni degli uomini. Ogni qualvolta, contemplando dall'alto un fondo di valle o un costone montano ben esposto al sole, ho visto quei minutissimi brandelli di terra coltivati a segala, ad avena o a orzo colorarsi di giallo dorato in fin d'agosto, ho provato uno stringimento al cuore pensando alla fatica durata dal montanaro per così miserabile frutto; e sempre mi rallegrai quando, in prosieguo di tempo, qua e là vidi nascere e poi moltiplicarsi le chiazze di terreno abbandonate, segno che i proprietari avevano cercato e trovato maniere di vita più confacenti ai crescenti bisogni e desideri. Le terre, e non solo quelle della montagna e dell'alto colle, ma pur le migliori della bassa collina e della pianura dovranno rassegnarsi a essere coltivate da un numero decrescente di uomini. La proporzione di circa il 40 per cento che dicesi occupata in Italia nei lavori attinenti alla terra, non potrà ridursi a quel 13 per cento, che pure si legge bastevole negli Stati Uniti e bastò durante l'ultima guerra e nel primo dopo guerra a salvare dalla fame decine di milioni di uomini nelle più varie parti del mondo; non potrà scemare tanto per la maggiore diffusione delle culture arboree, orticole, industriali non adatte in tutto all'uso del macchinario; ma pur certo che il dedicare il quaranta per cento della popolazione lavoratrice alla coltivazione della terra sia un manifesto spreco della più preziosa fra le ricchezze naturali: l'intelligenza e il lavoro dell'uomo.

Par certo altresì che l'ossequio reso senza riserva veruna alla piccola proprietà sia frutto di stortura magica. Non so se un giorno qualcuno oserà giustificare l'incitamento quotidiano che oggi si fa allo spreco di capitale e di lavoro a sedicente prò del piccolo e del minuto; laddove non

si innalza l'uomo piccolo, ma lo si danneggia incoraggiando l'uso dello strumento, del mezzo, dell'impresa agricola o commerciale o industriale piccola, all'infuori dei casi nei quali lo strumento piccolo è il più adatto a ottenere, a parità di sforzo, il risultato massimo. A Dio piacendo, in tutti i rami della umana operosità, e nel campo agricolo in particolare, è serbato all'uomo piccolo e mediocre un luogo a lui appropriato, siffatto cioè da consentirgli di ottenere un reddito, il quale, fatta ragione agli svantaggi e ai vantaggi proprii della sua maniera di vivere, non sia diverso da quello offerto ai suoi pari addetti ad altre opere; né sembra probabile che nella coltivazione dei fiori, degli orti, dei giardini di agrumi, nella cultura della vigna e dell'olivo, il luogo del coltivatore diretto sia in Italia per venir meno; ma non viene meno del pari, e anzi cresce in tutti i paesi del mondo, là dove non si è perduta la nozione della verità che per far vivere bene gli uomini occorre produrre molto e a basso costo, la tendenza all'impiego di macchinari ognora più complicati e potenti e quindi, necessariamente, ad adattare la estensione delle imprese agricole alle esigenze tecniche, ampliandone o restringendone la superficie in modo da raggiungere l'optimum. E neppure giova illudere sé e gli altri immaginando un altro scatolone vuoto, quello dei piccoli contadini lavoratori uniti in cooperative in superficie vaste e ognora più vaste, a simiglianza dei centri agricoli-cittadini che si racconta fioriscano in lontane contrade; ma il racconto ha termine nel giorno in che i contadini esasperati dalla nuova specie di schiavitù mettono i centri a ferro e a fuoco e tra loro nuovamente e malamente si spartiscono la terra. Lo scatolone vuoto delle cooperative si può riempire, sì; ma di fede, di sacrificio, di entusiasmo da parte di taluni apostoli; che in passato si chiamarono Prampolini, Buffoli, Morandi, Baldini, Massarenti e qualcuno di essi vivente conosco e amo; ma quel vuoto non si riempie di circolari, di regolamenti, di commissari governativi, di delegati sindacali o simili carrieristi.

Eppure; troppa gente, attratta dalla magia delle parole, che fanno confondere la piccola impresa, il piccolo podere, la piccola proprietà, il piccolo artigianato col vantaggio dei più, si affanna tutto di a creare a forza piccoli proprietari, anche e forse soprattutto là dove per le imprese piccole non v'ha avvenire e, con spreco del denaro di quei che lavorano a bassi costi, si industria a proteggere e incrementare coloro i quali sono condannati a lavorare a costi alti. Le parole magiche creavano un tempo i processi alle streghe e i giudizi di Dio; oggi, e dobbiamo dircene fortunatissimi, si contentano di distruggere ricchezza e provocare miseria.

Non dirò di quel che si sta facendo per limitare il latifondo; lotta per ora combattuta con un dispendio, del quale si legge avviarsi verso il milione di lire a ettaro. Ammiratore dei metodi indiretti, avrei desiderato, al

fine di ridurre a poco a poco il latifondo, che è quello nudo, privo di alberi e di case, si adoperasse meglio lo strumento antico dell'imposta sul reddito ordinario invece che su quello effettivo, imposta che premia l'agricoltore buono e multa quello inerte o incapace e lo condanna, più o meno presto, a vendere. E avrei desiderato anche fossero aboliti tutti i tributi qualunque ne sia la denominazione, i quali colpiscono i trapassi della terra a titolo oneroso e oggi frastornano, nonostante siano stati ridotti a meno intollerabile misura, il passaggio della terra dai meno capaci e operosi ai più periti e volonterosi coltivatori. Con l'uso, che dovrebbe essere pieno, severo e durevole, dei due strumenti, si sarebbe dato impulso altresì alla lotta contro una particolare specie di latifondo, quello frazionato in minute particelle, forse non meno esteso di quello più conosciuto perché ampio, e altrettanto male coltivato e poco produttivo. Ma della lotta contro il latifondo minuto, da condurre in primo luogo con la abolizione dalle radici di tutti i tributi sui trapassi a titolo oneroso e con la assunzione, a spese degli uffici catastali, dei lavori di ricostituzione dei poderi oggi dispersi in decine di frammenti, vero pulviscolo inutilizzabile di terra, ne sentii parlare, durante le mie peregrinazioni attraverso l'Italia rurale, una sola volta, con parola mossa da lunghi e sino allora non riusciti sforzi all'uopo durati, da un sindaco della Liguria, regione particolarmente afflitta dal vizio della polverizzazione della terra.

I riformatori, resi frenetici dalla urgenza di dare subito corso ad aspettative di gratuite rapine a danno della roba altrui, non contenti della grande e ardua impresa della riforma fondiaria, vi hanno innestato una riforma dei contratti agrari, che tutta si riduce alla proclamazione del diritto di insistenza perpetua dei fittavoli, dei mezzadri e dei coloni parziarii sui terreni oggi da essi coltivati; perpetua, nessuno potendo supporre che, al termine del lungo periodo fissato per il ripristino, per un attimo, della libertà di escomio senza giusta causa, non intervenga un provvedimento legislativo di proroga. Il diritto perpetuo di insistenza è integrato dal diritto di prelazione del coltivatore per l'acquisto del fondo in caso di vendita: e dalla fissazione di canoni di fitti equi, ossia fissati d'autorità.

Non ripeterò le osservazioni usuali della inutilità di proibire escomi per la grande maggioranza dei coloni anche meno che mediocri, escomi i quali suppongono uno stato di pazzia nei proprietari, immaginati impazienti di cadere nel peggio, e della necessità di consentire libertà assoluta di sbarazzarsi dei pochi che si rivelino, fattane esperienza, pessimi coltivatori, cattivi padri di famiglia e distruttori dei poderi, per i quali nessuna commissione e nessun giudice riuscirà mai a configurare gli estremi della giusta causa di licenziamento. Non ripeterò osservazioni divulgate sul gra-

vissimo ostacolo che sarebbe posto dalle leggi vincolatrici a utili frazionamenti della proprietà e ai trapassi della terra dai proprietari incapaci – di solito figli e nepoti e discendenti neghittosi o distratti o disamorati dei creatori di imprese costruite con fatica e intelligenza durante una intiera vita – ad altri atti a far prosperare la terra; frazionamenti e trapassi che l'uso del diritto di prelazione, annunciato a suon di diffide per atto d'uscire, basterebbe a mandare a monte; ogni trattativa, per riuscire, abbisognando di segretezza e di rapidità. Non ripeterò che il concetto del fitto equo, come del prezzo equo, è uno scatolone vuoto, se non coincida con quello del prezzo di mercato in libera contrattazione fra un venditore disposto a rendere e un compratore, fornito di mezzi di acquisto o del credito all'uopo occorrente, e disposto parimenti all'acquisto. Non ripeterò le verità ovvie, perché esse sono frutto del buon senso e dell'esperienza; e buon senso ed esperienza sono derrate non gradite ai frenetici di riforme, e ai bisognosi del fare, pur di fare, e del far presto, pur di non indugiarsi a guardare, per la tema di parere immobili, ai probabili risultati di quel che si fa.

Dirò invece che gravemente si calunnia il medioevo, quello comunemente descritto come il più buio degli evi medi, quello dei secoli innanzi al mille; quando si osa paragonare talun istituto di quel tempo, come la enfiteusi perpetua e la servitù della gleba, alle modernissime conquiste dei diritti di prelazione, della giusta causa, della tutela delle migrazioni interne, dell'imponibile di mano d'opera e simiglianti strumenti di degradazione della terra e dell'uomo che la coltiva.

La enfiteusi perpetua, non riscattabile, non obbligatoria per legge, ma consigliata dalla convenienza dei domini e dei coloni, che invano auguro da tempo sia ristabilita in Italia, era istituto prezioso di avanzamento economico e sociale, perché liberava il coltivatore dall'obbligo e dalla malvagia tentazione di possedere il capitale necessario all'acquisto della terra e lo persuadeva e direi quasi costringeva a dedicare lavoro e risparmio non al vano orgoglio di ampliare il proprio possesso ma al fruttuoso sforzo di migliorarlo. I moderni istituti della giusta causa e del diritto di prelazione creano invece le premesse per l'instaurazione di un odio irrazionale instinguibile fra il proprietario, privato del diritto di disporre della cosa sua, salvo defatiganti procedure amministrative e giudiziarie, e il colono, il quale, sotto l'usbergo del suo diritto di insistenza e di quello di prelazione, ignora pensa ai mezzi più opportuni per cacciar via di seggio il proprietario nominale. Sicché i due, che sarebbero, nei consueti rapporti umani, tolleranti l'uno verso l'altro e disposti a, pure umani, ragionevoli compromessi, diventano sospettosi e intenti solo a procurare il maggior

danno al socio, per la speranza di conquistare o riconquistare un fondo depauperato dalla reciproca invidia. Laddove l'enfiteusi medievale creava l'interesse nel colono ad aumentare il prodotto, per godere tutto il sovrappiù oltre il canone, se questo era in derrate e per godere in aggiunta, se il canone era stilato in denaro, i frutti della lenta secolare degradazione del valore della unità monetaria; la giusta causa e il diritto di prelazione creano nei coloni e nei proprietari odierni l'interesse a persuadere l'altra parte ad abbandonare per disperazione il fondo, interesse che si crea medesimamente in ambi i casi degradando la terra e persuadendo così alla fuga colui che prima perde la speranza di farla sua. Laddove l'enfiteusi medievale consentiva, indipendentemente e disgiuntamente, ad ambo le parti la vendita del canone da parte del domino e quella del diritto utile da parte dell'enfiteuta, gli istituti sedicenti moderni della giusta causa e del diritto di prelazione difficoltà i trapassi, allontanando gli acquirenti con lo spettro di doppie contrattazioni contemporanee e congiunte, con pagamento di due prezzi, l'uno per l'acquisto della proprietà nominale del fondo dal domino e l'altro, per la liberazione dal diritto di insistenza del colono, fatto esigente dalla necessità di ottenere una sua rinuncia. Laddove il medievale servo della gleba riusciva, col sudato risparmio sul supero del prodotto totale oltre il canone dovuto al proprietario, a riscattare non troppo di rado la piena libertà della propria persona, e a emigrare, garzone o artigiano, in città, quando non avesse avuto interesse a rimanere sulla terra; il colono odierno rimane legato alla terra dalla speranza di far sua una cosa che, impoverita, lo ridurrà a condizioni di vita inferiori a quelle che avrebbe goduto senza il miraggio della vana conquista.

L'infantilismo sociale, oltre ad assumere, come già dissi, a ideale universale un fatto, la piccola proprietà, di convenienza economica eventuale, crede di compiere opera laudabile, legiferando altresì sui tipi di conduzione della terra; e naturalmente, assume a ideale uno solo dei tanti tipi di conduzione, quello del coltivatore diretto su terra propria; dimenticando così l'insegnamento dei maggiori dei nostri economisti agrari, dai georgofili toscani, che pur si chiamavano Sismondi, Lambruschini, Ridolfi, Capponi ai grandi lombardi che si nomavano Carlo Cattaneo e Stefano Jacini. Apprendemmo da questi sommi che la divisione dei compiti fra proprietari, i quali conservano la terra e attendono alle miglione fondiarie, di costruzioni, di strade poderali, di sistemazione dei terreni, di apprestamento dei canali irrigatori, di piantagioni arboree; fittaioli, i quali offrono, insieme con le scorte vive e morte e con gli ammegliamenti a breve scadenza di concimazioni e di sementi e di rotazioni, soprattutto la diuturna opera direttiva e organizzativa; e lavoratori a tempo fisso o a giorno-



ta sicuri di un reddito sempre più elevato, grazie anche alla forza combattiva delle loro leghe; può, in circostanze determinate di insediamento e di cultura, là dove le esigenze della buona coltivazione e la convenienza di investimenti accentrati di capitali in costruzioni rurali, in impianti di irrigazione e di energia, impongono limiti minimi non esigui alla estensione del fondo, può essere l'optimum, nel quale il prodotto totale della terra diventa un massimo e son massime le quote spettanti ai diversi collaboratori. Ma, in altro clima economico-agrario, là dove il contratto di fitto potrebbe condurre alla rapina della fertilità naturale o artificiale immagazzinata nella terra e alla degradazione delle piante arboree, frettolosamente sfruttate, può darsi che il massimo della convenienza si ottenga invece con il contratto di mezzadria; dove il consenso dei due soci è necessario e, dove non essendo le innovazioni urgenti né imponenti, i metodi di conduzione devono mutare lentamente, con vantaggio delle due parti e della collettività. Ma là dove non è necessario l'impiego di macchinario costoso, e questo non può essere utilizzato, con margine di utile, in spazio troppo ristretto o reso malagevole da un'alberatura troppo fitta; e là dove la cura attenta nei giardini di agrumi, nei frutteti, nelle vigne e negli orti produce i miracoli propri dell'occhio del padrone, l'optimum economico si raggiunge con la conduzione diretta del proprietario coltivatore. Astrazione fatta dal tornaconto economico, il possesso di un appezzamento, sia pur modesto, di un ettaro, di mezzo ettaro, di un quarto di ettaro può essere socialmente opportuno nelle vicinanze delle città, dei borghi e degli stabilimenti industriali affinché il bottegaio, l'artigiano, il professionista, l'impiegato, l'operaio posseggano un terreno attorno alla casa abitata dalla famiglia, nel quale trovino acconcia piacevole occupazione i vecchi e le donne, divertimento i bambini e i ragazzi; dove perciò si possono compiere, quasi senza costo, allevamenti minuti di animali di cortile, talvolta di una mucca o di qualche pecora da latte: e il capo famiglia è attratto a rimanere in casa nelle feste e nelle ore libere dal lavoro quotidiano; e nei tempi di crisi industriali è aiutato non di rado a superare i momenti difficili di mutazioni non agevoli da una occupazione all'altra. Chi può noverare tutti i tipi di conduzione della terra che la vita, così diversa e così ricca, come noi sappiamo essere nella nostra varia patria italiana, ma come fondatamente si può presumere sia nella più parte dei paesi del mondo, offre all'osservatore; e ogni giorno rinnova e ricrea in maniere sempre nuove e inopinate?

Impervi alle lezioni dell'esperienza, persuasi che la via buona alla salvezza sociale sia esclusivamente la piccola proprietà diretta coltivatrice, troppi suonano le campane a morto per ogni altra maniera di conduzione; e proclamano la fine ineluttabile fatale della mezzadria e del fitto che

si affermano incompatibili con le esigenze e gli ideali dei contadini; i quali, forti della certezza di rimanere, senza pagamento di un prezzo, proprietari della terra da essi, da tempo o per accidente momentaneo, coltivata, non vorrebbero più lavorare sulla terra altrui. In verità, di cosiffatte esigenze e ideali necessari e fatali nessuno ha sentito parlare se non per bocca dei facili promettitori; ma fa d'uopo riconoscere che poiché il mondo non è mosso, come da molti si crede, dagli interessi, ma dalle idee; e poiché le idee, le quali muovono e fanno agire gli uomini, non è certo siano sempre quelle feconde, anzi non è piccola la probabilità che le idee generatrici di moto siano più facilmente quelle infantili e distruttive ma popolari che non quelle fornite di spirito di verità, così non si può escludere anzi è verosimile che la magia delle parole divulgate prevalga e informi di sé l'azione legislativa.

Sia ben chiaro che in tal modo si contrasta la viva esigenza antica e nuova del mondo agrario; che è quello del movimento e del rinnovamento continuo. Al contadino bracciante, fornito delle sole sue braccia e voglioso di lavorare fa d'uopo non chiudere l'accesso alla terra. Poiché il bracciante non ha, per definizione dei riformatori, i mezzi per l'acquisto; e, per la mancanza di una provvista, quotidianamente rinnovantesi, di terreni disponibili per riforme fondiarie, le quali non possono essere a ogni lustro ripetute, pochi hanno la possibilità di ottenere la terra gratuitamente dalla benevolenza di amici politici o di periti distributori; la terra in regime di piccola proprietà obbligatoria, diventa inaccessibile a chi non ne sia stato fornito nel momento originario o non sia figlio di assegnatari. La giusta causa, il diritto di prelazione, l'equità dei canoni di fitto hanno un nome: creazione di una casta di paria esclusi, per virtù di legge, dall'acqua e dal fuoco.

Variabilissime sono le maniere con le quali si accedeva e oggi ancora si accede alla terra. Delle quali non è imitabile quella che nell'Alto Adige si intitola al maso chiuso; in virtù del quale uno solo dei figli, non necessariamente il primogenito, scelto dal padre per le sue attitudini a serbare e migliorare il fondo, subentra nella proprietà; e gli altri sono estromessi, con assegnazione di una quota ereditaria, valutata non col criterio del prezzo corrente, che sul mercato avrebbe il maso, ma con quello della stima in capitale del reddito netto ordinario. Dal sistema conseguono due effetti meravigliosi, dei quali il primo è lo stimolo al genitore a costituire col risparmio, e fuor del maso, un patrimonio libero siffatto che i figli su cui non cadde la scelta non siano posti in situazione troppo diversa da quella dell'erede e il secondo che gli esclusi, con apparente ingiustizia, dal-

la proprietà del maso paterno, sono salvi dalla schiavitù del possesso di particelle minime e son costretti a sciamare fuor di casa, provveduti però di un peculio atto ad agevolare a essi la ricerca di buone occasioni di lavoro. Talché quel che sembra privilegio di maggiorascato è invece mezzo di salvare i rustici dall'immiserimento della proprietà da piccola ridotta a minima, insufficiente alla vita, ed è sprone a feconde iniziative da parte dei cosiddetti diseredati. Ma il sistema non può essere trapiantato fuor della regione sua nativa, dove, nonostante la improvvida estensione, dopo la vittoria, delle norme egualitarie di divisione imposte dal codice civile italiano ai paesi redenti dall'Austria, il maso chiuso tenacemente sopravvisse, in virtù dell'ossequio alla tradizione antica, spontaneamente osservata per quasi un terzo di secolo dai figli consapevoli che l'ubbidienza alla volontà del padre era, più che la quota di terra, garanzia di prosperità nella vita. Non può, il sistema essere trapiantato nel resto d'Italia, dove valgono costumi diversi; e la ragione della impossibilità fu detta da una madre abruzzese la quale, a un economista agrario che le chiedeva se i figli non avrebbero vissuto vita migliore assegnando tutto il breve podere a uno solo di essi, rispose: signore, correrebbero coltelli.

Perché non corrano coltelli fa d'uopo che all'insipiente vincolo coattivo creato dalla servitù della gleba restituita, in mentite e degenerate spoglie, al nostro paese col nome di diritto di insidenza del colono, mezzadro o fittavolo e con quello di diritto di prelazione, si ritorni alla libertà dei proprietari, degli affittuari, dei mezzadri e dei lavoratori di muoversi da terra a terra, da podere a podere. Solo in regime di contratto liberamente stipulato fra le parti si mantiene quello che era il dono maggiore dato dai legislatori del Sette e dell'Ottocento all'agricoltura italiana: la possibilità di una carriera aperta ai contadini laboriosi risparmiatori e intraprendenti. Nelle zone di tipica media e piccola proprietà si conoscevano – ma, in conseguenza dei vincoli, sono divenuti sempre meno numerosi – i giovani che si alloggiavano come garzoni a mese o ad anno e negli anni dai 15 ai 25 di loro età risparmiavano quanto bastava per trovar moglie – e costoro sapevano sceglierla amante della casa, dell'orto, e degli animali da cortile – e provvedersi del carro, dell'aratro e dei pochi attrezzi necessari per assumere a mezzadria o a partecipazione un modesto fondo. Cresceva la famiglia; e grazie all'aiuto sano e piacevole dei ragazzi, qualche pecora e una mucca potevano, senza spesa, essere mandati al pascolo; e poteva essere assunto, con maggiori mezzi di lavoro, a mezzadria o a fitto, un fondo più ampio; sicché verso i sessant'anni i genitori anziani si ritiravano su un fondicello con casa, acquistato nei dintorni del borgo, quasi strumento di un reddito vitalizio, laborioso bensì, ma non faticoso; e i figli continuavano, su fon-

damenta iniziali più ampie, la conduzione paterna e taluno volgeva ad altri mestieri; e taluno ancora, con opportuni arrotondamenti, progredendo da salariato, a mezzadro, a fittavolo, a piccolo proprietario giungeva allo stato di proprietario autonomo, riverito dai suoi pari e chiamato a sedere nel consiglio del comune. E oggi si conoscono figli di antichi mezzadri, che grazie a un lavoro duro, a occasioni non lasciate perdere, a intelligenza svegliata, posseggono il trattore e la trebbiatrice e offrono i loro servizi ai vecchi compagni, consentendo a essi, come è ragione avvenga, di coltivare lo stesso fondo con assai minor spreco di mano d'opera.

Mentre i legislatori dannosamente si affaticano a legare, regolare, ordinare e mumificare i contratti, irrigidendoli e scemandone a poco a poco il rendimento, i contratti da sé mutano, seguendo il comando della tecnica perfezionata. È ancora nei miei ricordi il lungo lavoro della mietitura del frumento con la falce e poi l'aia battuta con la mazza e resa dura con lo scolo della stalla; e poi per giorni e giorni il battere dei correggiati sui covoni sparsi nell'aia e, finita la calura meridiana, iniziarsi col favore della tenue aria vesperina, il lancio del frumento dall'uomo perito, chiamato apposta per separare i chicchi buoni dai rotti, dalla pula e dalle vecchie.

Il lavoro dei correggiati fu poi sostituito da quello dei buoi i quali recavano in giro il rullo a grossi denti di legno e tutto il giorno si muovevano attorno all'aia tirati dai ragazzi e richiamati dal contadino pronto a spingere sotto il rullo nuovi covoni. La fatica durava settimane ed era tutta sostenuta dal colono. Dopo sessanta anni, quanto è mutato lo spettacolo! Anche laddove per la natura arborea e collinosa della terra non si conoscono i macchinari portentosi che tutto compiono, dalla mietitura alla ventilazione e all'insaccamento del frumento pulito, all'imballo e al ricovero della paglia, in un giorno solo il frumento messo al sicuro nel granaio è più che doppio, per ettaro, di quel d'una volta; la fatica del contadino da settimane è ridotta a un giorno; e la spesa del trebbiare, la quale prima era tutta a carico dei coloni, è, per tacito pacifico accordo, ripartita per giusta metà fra proprietario e colono. Il legislatore non se ne è neppure accorto; e buon per tutti gli interessati, i quali non debbono riparare ai guai che la sua inframmettenza avrebbe procacciato; frattanto il contratto è stato mutato, tacitamente e senza alcun rumore, a vantaggio formalmente del mezzadro e in verità di ambe le parti, ché il risparmio di tempo e di fatica giova a tutti. Né le mutazioni sono finite. Nelle contrade a vite, la fatica dalle irrorazioni cupriche è stata dura finché il contadino doveva, sotto il solleone, recare sulle spalle il recipiente del liquido ramato. Oggi, si diffonde l'uso di motorini leggeri, facilmente trasportabili, che alleviano grandemente la fatica dell'uomo; e da sé, senza clamo-

re di legiferazioni complicate, ecco la spesa dei motori, degli aggeggi e della elettricità di nuovo essere divisa fra concedenti e conduttori, tutti traendo giovamento dal risparmio del tempo e dalla più pronta difesa contro l'insidia delle crittogame e delle malattie delle piante.

*Signor Presidente,*

Io non so quale sarà fra dieci o venti o cinquant'anni l'assetto della economia agricola e dei rapporti fra le diverse classi agricole. Può darsi che allora la mezzadria e il fitto siano venuti meno o siano così trasformati da non avere più alcuna somiglianza con i contratti oggi così denominati. Può darsi che i rapporti fra i tipi di proprietà siano diversi da quelli odierani. Se si guarda all'esperienza dei paesi che si dicono più progrediti del nostro perché sembra producano a costi minori, non appare probabile l'attuazione di quello che oggi è l'ideale di chi si attardi nella contemplazione delle cose moribonde, immesse a forza in climi economici disadatti; bensì si intravede la continuazione, sotto nuove e più perfette forme, di un assetto nel quale prevalgono per le produzioni di massa e a basso costo, le medie imprese, divenute grandi non tanto per ampiezza di superficie, quanto per imponenza di investimenti; ma continuino a prevalere, per numero, le piccole e minime imprese, sia perché richieste dalla finitezza e dalla cura meticolosa del lavoro, sia perché divenute vantaggioso, non autonomo, complemento di altre attività economiche, a cui la terra è destinata ad assicurare stabilità sociale e familiare.

Se la visione sicura dell'economia agraria italiana futura mi è negata, so però che le mutazioni non avranno tregua. Il mio primo viaggio da Pisa a Roma fu nell'estate del 1889, quasi settanta anni addietro. Non presumo che la nostra lieta brigata di allievi liceali del convitto nazionale Umberto I di Torino sapesse vedere quei che era allora la terra della maremma e della campagna romana; ma il ricordo di quel deserto di pascoli malarici è tuttora vivo dinnanzi ai miei occhi; e il confronto con l'aspetto odierno di terre coltivate, liete di case e di abitatori, affida per futuri fecondi avanzamenti. Quelli mirabili avvenuti nel secolo presente e quelli che io auguro e confido più meravigliosi nell'avvenire ebbero e avranno fondamento nell'azione, non so se concorde ma certo contemporanea, dello stato e dei privati. Lo stato contribuì nei limiti nei quali l'opera sua si tenne nei confini suoi proprii, di garanzia di sicurezza, di promuovimento della istruzione, di compimento delle opere pubbliche di strade, bonifiche, di lotta contro la malaria, contro le inondazioni. I privati contribuirono con le miglierie agrarie e con i più perfetti metodi di

coltivazione e a migliorare sé e la terra furono avventurosamente costretti dalla urgenza di crescere salari e migliorare le condizioni di vita di contadini, assurti a dignità umana grazie all'unione in leghe, decise a crescere la quota spettante ai lavoratori anche al di là di quel che fosse consentito dallo scarso prodotto che la terra male coltivata fruttava.

Giovò, a crescere oltre ogni speranza il prodotto della terra in Italia, l'avvento di mostri meccanici mai più veduti i quali, d'accordo e in concorso con esplosivi, catapultarono e frantumarono e resero coltivabili e fertili terreni durissimi che, al par del cappellaccio romano, sembravano, anche agli occhi di economisti agrari insigni, quale fu Ghino Valenti, vietare per sempre, sì come avevano fatto per millenni, la trasformazione di amplissime zone agrarie nostre. Altre invenzioni quasi diaboliche e altri mostri, forse invisibili, verranno ad agevolare la fatica dell'uomo e a scemmare avventuratamente la mano d'opera necessaria e a crescerne il compenso.

Nel tentativo, pure umano, di rallentare l'impeto, talora brutale, delle rivoluzioni tecniche, commetteremo in avvenire, come facemmo in passato, errori non piccoli e non pochi. Irrimediabili quelli che ognuna delle parti commette per voler fare quel che non deve e per frastornare l'opera altrui. Fecondi invece quelli commessi dallo stato e dai privati nei tentativi di attendere, ognuno, sempre meglio ai proprii fini. Gli insuccessi sono la premessa e la condizione dell'avanzamento economico e politico. *Trial and error*; sperimenti ed errori, sono la divisa dei regimi di libertà. I regimi di tirannia non fanno sperimenti e non commettono errori; fanno piani e vantano vittorie.

Chi vuole la libertà, teme, sovra ogni altra cosa, il sopravvento di coloro che sono sicuri di possedere la vera, l'unica verità. Il solo fondamento della verità è la possibilità di negarla. Il giorno che la verità o quella che noi riteniamo tale fosse accettata da tutti senza contrasto, dovremmo cominciare a temere di essere caduti in errore, tanto più pericoloso quanto più inavvertito. Le accademie, e prima fra le altre questa nostra dei georgofili, non sono nate e non vivono per insegnare luoghi comuni atti a essere iscritti e accettati nei programmi delle più diverse parti politiche, ma per cercare la verità. Cercarla, sapendo che essa non è una parola ultima, ma un breve avanzamento sulla via, che non consente mai soste, della scoperta del vero.

EMILIO COLOMBO

DALLA POLITICA AUTARCHICA  
ALLA POLITICA DI LIBERAZIONE DEGLI SCAMBI  
E DI INTEGRAZIONE ECONOMICA IN AGRICOLTURA\*

*Signor Presidente, Signore e Signori,*

fra i molti atti della politica interna e internazionale che nell'ultimo periodo hanno attirato l'attenzione di studiosi, uomini politici, operatori economici, suscitando consensi e dissensi, speranze e ansie, il Trattato di Roma, per la costituzione di un Mercato comune europeo, occupa indubbiamente uno dei primi posti. Esso è stato dai più consapevolmente accolto non come sicura fonte di automatici vantaggi conseguenti alla sistematica applicazione delle clausole del Trattato, ma come possibilità offerta ai Governi e ai Parlamenti dei Paesi interessati di sviluppare, e anche di correggere, le linee di politica economica sin qui seguite, al fine di rimuovere dagli organismi produttivi vizi di fondo e contraddizioni incompatibili con l'odierno rapido progredire della tecnica e le crescenti esigenze della socialità.

Di questa nuova ardita formula di cooperazione internazionale, quel che maggiormente va sottolineato, è la funzione propulsiva che in sé contiene in ordine all'ammodernamento delle attrezzature, al perfezionamento dei sistemi e, quindi, alla riduzione dei costi di produzione, funzione che supera l'altra, pure non meno importante, della intensificazione degli scambi commerciali. La graduale, progressiva formazione del Mercato comune imporrà quindi anche uno sforzo di adattamento alla nostra agricoltura. Ma esso non sarà di tanto maggiore di quanto già non richiedesse la situazione attuale, venuta maturando ancor prima che al Trattato si aderisse.

Infatti nelle discussioni, ora frequenti, intorno al Mercato comune, di

\* *Prolusione inaugurale tenuta il 19 marzo 1958*

solito non si tiene conto del fatto che un'ampia liberalizzazione nel commercio dei prodotti agricoli era già stata attuata. Questa liberalizzazione appare in tutta la sua ampiezza se si confrontano le barriere doganali e altri vincoli alle importazioni esistenti prima della guerra con il regime daziario e le limitazioni quantitative in atto. Su questa via, d'una progressiva liberalizzazione degli scambi, un lungo cammino è stato percorso, e già nella nostra agricoltura, nella sua fisionomia, nei suoi ordinamenti, nei suoi risultati, se ne scorgono, evidenti, i positivi effetti. Del resto, a persuadersene, basta un rapido ricorso nel tempo. Riportiamoci al periodo della politica autarchica. Non è certo agevole una valutazione obiettiva degli effetti che tale politica ha avuto, sull'agricoltura in modo particolare; non è agevole distinguere in quale misura i mutamenti allora avvenuti nell'ordine delle produzioni, nel livello dei rendimenti tecnici e nei volumi di traffico con l'estero siano da attribuire alla politica autarchica e in quale misura dipendano dalla crisi mondiale, che colpì con particolare violenza l'agricoltura, e dalle politiche accentuatamente protezionistiche adottate anche da altri Paesi. Gran parte di quei mutamenti traggono in realtà origine, congiuntamente, dalle politiche dei Governi e dall'iniziativa della gran folla di soggetti che operano nel campo economico. Nonostante la complessità, l'inestricabilità delle diverse azioni e reazioni, nonostante la ripresa quasi generale di politiche ispirate al protezionismo, non sembra dubbio che nel periodo compreso fra le due guerre e particolarmente negli anni che precedono la seconda guerra mondiale, la politica attuata in Italia sia stata più accentuatamente e sistematicamente protezionistica di quella adottata dalla maggior parte degli altri Paesi. La giustificazione invocata dagli stessi uomini che difendevano l'autarchia era politica, piuttosto che economica. Non si negava che fosse politica costosa, si sosteneva che il costo fosse giustificato dall'impedenza economica che l'autarchia avrebbe potuto assicurare in caso di conflitto. Si dovrebbe allora ampliare la discussione, e rilevare che la politica generale tendeva non a ridurre ma ad alimentare e ad accrescere la tensione internazionale: contribuiva cioè a creare proprio quelle condizioni che venivano poi invocate per giustificare quella politica. Ma a noi questa discussione non interessa. Noi intendiamo limitarci a considerare gli aspetti e gli effetti strettamente economici dell'autarchia.

\* \* \*

Un ritorno al protezionismo, anche nel campo agricolo, s'era profilato, nel nostro Paese, già pochi anni dopo la fine della prima guerra mondiale; l'autarchia, iniziata ufficialmente dopo il 1935, ne ampliò gli sviluppi e ne



accentuò i limiti. Essa investì principalmente le produzioni cerealicole. Il dazio sul grano fu ripristinato nel 1925 e fu fissato in 37 lire per quintale, pari a circa il 20% del prezzo dei grani esteri. Fu poi modificato negli anni seguenti e, a partire dal 1933, fu portato a 75 lire per quintale; tale ammontare rappresentava il 150% e perfino il 180% (secondo gli anni) del prezzo internazionale. La superficie coltivata a frumento aumentò e crebbero la produzione e il rendimento per ettaro:

ANNATE	SUPERFICIE (milioni di ettari)	PRODUZIONE (milioni di q.li)	RENDIMENTO per ettaro (q.li)
1924-28	4,8	37,5	11,9
1929-33	4,0	70,2	14,4
1934-38	5,1	72,8	14,4

È importante rilevare che dal quinquennio 1920-33 al quinquennio successivo, ossia nel periodo in cui massimamente si accentuò la politica di produzione e di incoraggiamento della produzione granaria, il rendimento per ettaro rimase costante.

L'espansione artificiale della cerealicoltura avvenne principalmente a danno delle produzioni zootecniche. I pascoli furono ridotti per far posto al grano; inoltre, i prezzi relativamente elevati dei cereali impiegati nell'alimentazione del bestiame contrastavano lo sviluppo degli allevamenti. Dal 1930 al 1938 il numero dei bovini aumenta limitatamente: da 7,1 a 7,7 milioni di capi; i suini e gli ovini diminuiscono, rispettivamente: da 3,3 a 3, da 10,3 a 9,5 milioni di capi.

Né può dirsi che la politica autarchica riuscisse a far salire le rese unitarie. Infatti se si tiene conto della concentrazione degli sforzi rivolti ad accrescere i rendimenti delle colture cerealicole, non si può non sottolineare il risultato negativo dello sforzo produttivo, visto e giustificato nel suo insieme. Dovere di obiettività vuole che si attribuisca parte di tale insuccesso alla crisi agraria generale, che rendeva più difficile il ricorso al credito e di problematica convenienza gli investimenti. In parte, e per altra ragione, va attribuito alla stessa politica autarchica che proteggeva ancor più dell'agricoltura l'industria e i prodotti industriali impiegati dagli agricoltori come beni strumentali e mezzi tecnici. Dal 1928 al 1934-38 l'indice dei prezzi all'ingrosso dei prodotti agricoli cade del 28%, mentre l'indice dei prezzi dei concimi chimici e delle macchine agricole diminuisce in misura molto minore; rispettivamente, del 15% e del 3%.

Le difficoltà di esportazione erano già gravi a causa della crisi mondiale: ma la stessa politica autarchica accrebbe, in certi casi notevolmente, le difficoltà di sbocco di prodotti tradizionalmente esportati come i prodotti ortofrutticoli. Dal 1928 al 1938 le nostre esportazioni ortofrutticole o

diminuiscono o, dopo flessioni più o meno ampie, rimangono praticamente stazionarie. Il numero indice delle esportazioni orticole, dal 1925-28 al 1936-38, scende da 100 a 83; quello delle esportazioni frutticole sale limitatamente (da 100 a 109); in complesso, le esportazioni ortofrutticole restano praticamente invariate (da 100 a 102).

Negli anni che immediatamente precedettero la seconda guerra mondiale, i dazi all'importazione avevano raggiunti livelli elevatissimi, ma accanto ai dazi venne a svilupparsi un intricato sistema di contingenti, di limitazioni valutarie; tali interventi, alla fine, valevano molto più dei dazi a creare barriere talora invalicabili per i prodotti esteri. Nel tempo stesso, questo sistema, indirettamente comprimeva il volume delle nostre esportazioni, agricole e non agricole.

È facile intendere come nella tratteggiata situazione si venisse a trovare la nostra economia; quali effetti ne derivassero all'agricoltura, che vedeva accentuati i suoi organici vizi strutturali: quali ripercussioni sulle condizioni di vita dei ceti meno abbienti.

Alla fine della guerra, dazi, che erano in gran parte dazi specifici, risultarono pressoché annullati dalla svalutazione monetaria. Fu temporaneamente adottato l'espedito di applicare un «diritto di licenza» del 10% *ad valorem* sulle merci importate e si intraprese azione sistematica ad abolire i contingenti, a ridurre i controlli, ad ampliare la rete e la sfera degli accordi commerciali. Ma essendo comune alla maggior parte dei Paesi, seppure variamente sviluppato, il sistema, delle limitazioni e dei vincoli, comune doveva essere l'azione per ridurli progressivamente.

La svolta nella politica commerciale dei principali paesi europei si ebbe negli anni 1949-1950.

Vorrei potermi soffermare, sulle diverse tappe del cammino percorso, più a lungo di quanto me lo consenta il tempo; mi limiterò a cenni brevissimi, considerando solo alcune fra le iniziative più importanti, non senza rilevare che è questo il periodo in cui il respiro lento e asfittico delle varie economie comincia a dilatarsi e a irrobustirsi, anche se lascia qualche vittima, elimina ingiustificate posizioni di privilegio, costringe a sostanziali revisioni.

Sono stati registrati anche insuccessi e successi parziali. Ma il progresso è stato indubbio e notevole.

Per la necessità di bene amministrare il programma degli aiuti americani (Piano Marshall e aiuti successivi), si costituì in Europa, nell'aprile del 1948, l'Organizzazione per la Cooperazione economica europea: l'OEEC. I paesi che sottoscrissero la convenzione s'impegnarono a «sviluppare nella più ampia misura possibile e di concerto i loro scambi reciproci in beni e in servizi; a proseguire negli sforzi intrapresi per giungere al regime

di pagamenti multilaterali; ad attenuare le restrizioni agli scambi e ai pagamenti». L'obiettivo finale di questa collaborazione doveva essere l'integrazione economica europea.

Nel 1919 l'OECE, in una importante deliberazione, fissava l'obiettivo di una liberalizzazione del 50% del commercio *privato* di importazione entro il dicembre del 1949, da calcolarsi sulla base delle importazioni effettuate nel 1948; in una successiva deliberazione, presa il 7 luglio 1950, la percentuale fu elevata al 60%. Ma era difficile, per non dire impossibile, attuare gli impegni di liberalizzazione nella situazione quasi caotica dei pagamenti internazionali ereditata dalla guerra. Di conseguenza, a tali decisioni seguì il 19 settembre 1950 (con effetto retroattivo al 1° luglio 1950), l'accordo per la creazione dell'Unione europea dei pagamenti. Questo organismo, che costituisce una stanza di compensazione dei pagamenti fra i paesi dell'Europa Occidentale, ha reso possibile la trasferibilità tra i paesi europei delle loro monete. Dopo la fine del sistema aureo e gli sconvolgimenti originati dalla guerra, l'Unione europea dei pagamenti ha rappresentato un passo di grande rilievo verso la riorganizzazione dei pagamenti internazionali e verso la ricostituzione della multilateralità del commercio dei prodotti, rendendo più agevole la riduzione progressiva delle barriere doganali e delle restrizioni quantitative dei traffici commerciali.

Intanto si andava affermando l'esigenza di scegliere singoli prodotti, o addirittura interi gruppi di prodotti, che potessero formare oggetto di provvedimenti di liberalizzazione comune. Difatti, alla decisione del Consiglio dell'OECE del 27 ottobre 1950 con la quale si elevava la percentuale di liberalizzazione al 75%, con minimi del 60% per ciascuna delle tre grandi categorie di prodotti (prodotti alimentari, materie prime, prodotti manifatturieri), seguiva la decisione del 31 luglio 1951, che stabiliva i principi per la fissazione di una «lista comune».

L'adozione della lista non dette i risultati, perché gran parte dei Paesi membri ricorse alle clausole derogatorie per non liberalizzare alcuni prodotti di interesse comune. Il frequente ricorso a tali clausole e le successive deroghe invocate da Paesi aventi serie difficoltà nella bilancia dei pagamenti rendevano il sistema di liberalizzazione solo parzialmente operante. Le maggiori resistenze si ebbero proprio nel settore dei prodotti agricoli.

In tale settore, anche quando furono accettate alte percentuali di liberalizzazione, queste furono annullate, in concreto, con pratiche interne ai singoli Paesi (tasse compensative, istituzione o incremento del commercio di stato, calendari), con pregiudizio di quei Paesi che, avendo liberalizzato, a esse non ricorsero.

Si sentì perciò la necessità di risolvere il problema del commercio dei prodotti agricoli nel quadro di un sistema particolare, che portasse addi-

rittura all'istituzione di un mercato comune limitatamente al settore agricolo. Fu la Francia che nel 1952 prese l'iniziativa di riprendere l'esame del Pool verde, già studiato in linea generale nel 1951.

Sembra opportuno qui ricordare che nelle sue linee fondamentali il Pool verde superava i lineamenti della unione doganale, del resto già tentata fra Italia e Francia negli anni 1947-48, per giungere a un coordinamento delle politiche di produzione e di consumo oltre che a una intensificazione degli scambi.

Il progetto naufragò apparentemente sulla questione istituzionale, in realtà perché concepito come una integrazione verticale, cioè di settore, incapace pertanto di produrre una somma algebrica di vantaggi e di svantaggi quale può derivare da una integrazione orizzontale, estesa cioè a tutte le attività produttive.

Si proseguiva intanto nella politica di liberalizzazione in sede OECE.

Infatti, nel 1956, l'OECE elevava ulteriormente le percentuali di liberalizzazione: dal 75% al 90%, con minimi del 75% per ciascuna delle tre categorie di prodotti.

Allo stato attuale, la situazione della liberalizzazione del commercio privato è la seguente. Il maggior numero dei Paesi ha raggiunto una percentuale globale pari o superiore al 90% Italia, Germania, Austria, Benelux, Irlanda, Portogallo, Svezia, Svizzera e Regno Unito. Alcuni paesi, invocando clausole di salvaguardia non hanno ancora raggiunto quel limite. Altri ancora non hanno soddisfatto l'obbligo di liberalizzare almeno il 75% di ciascuna delle tre categorie di prodotti.

Riguardo ai prodotti agricoli, l'Italia fin dal 1951 ha liberalizzato quasi interamente il commercio privato di questi prodotti. (La liberalizzazione del commercio totale è invece del 75%, restando escluso il frumento, il cui commercio è oggetto di monopolio statale). Gli altri paesi del Mercato comune hanno liberalizzato quote inferiori del commercio privato (Benelux 69%, Svizzera 67%, Germania 81%), la Francia che era al 73% ha recentemente revocata la liberalizzazione. E bisogna osservare che i vincoli di contingentamento di questi Paesi riguardano alcune delle nostre più importanti esportazioni (prodotti ortofrutticoli, vino, riso). Ma bisogna anche dire che alcuni paesi, specialmente la Germania, applicano in modo liberale le disposizioni sui contingenti alle nostre esportazioni, per molte delle quali vige «la clausola di miglioramento», che permette, in certe condizioni di superare i contingenti iniziali.

Noi, pertanto, siamo fra i paesi che hanno applicato più ampiamente e correttamente la politica della liberalizzazione. Rispetto al periodo autarchico, la situazione appare mutata in modo radicale. Ciò è avvenuto, si noti, mentre veniva enormemente alleggerita l'incidenza dei dazi sul

complesso delle importazioni agricole: dal 42,7% del 1958 al 17,8% del 1956. (Si tratta, naturalmente di valutazioni, che però possono ritenersi sufficientemente indicative; v. tab. 1).

Come osservavo dianzi, i dazi doganali costituiscono soltanto una delle limitazioni al commercio internazionale. Sotto questo aspetto, il contrasto tra le due situazioni diviene ancora più evidente, se si considera che nel 1938 praticamente tutte le importazioni agricole erano soggette a contingentamento, mentre oggi sono pressoché interamente liberalizzate. Il progresso sulla via della liberalizzazione, perciò, è in effetti assai maggiore di quello che appare dal confronto dei livelli daziari ai due estremi del periodo considerato.

\* \* \*

I dazi dunque, sono stati notevolmente ridotti, sono rimasti cospicui solo in casi particolari. I contingenti, nel commercio coi paesi dell'OECE, sono stati praticamente tutti aboliti. Restano peraltro altre ulteriori limitazioni alle nostre importazioni: sono, fra queste, i vincoli al commercio con l'area del dollaro (ma qui l'esistenza dei vincoli dipende in larga misura dalla politica commerciale degli stessi Stati Uniti, che mentre hanno promosso e promuovono le liberalizzazioni in Europa, sono alquanto restii a ridurre progressivamente e ad abolire le loro restrizioni). Ed è ancora applicato il sistema degli accordi bilaterali, particolarmente con paesi extra-europei. Questi accordi spesso danno luogo a problemi non lievi e qualche difficoltà per la nostra agricoltura. Se si contratta, in via bilaterale, con un Paese prevalentemente agricolo, che in cambio delle nostre esportazioni può offrirci solo prodotti dell'agricoltura, noi siamo indotti ad accettarli se nel momento in cui viene stipulato l'accordo ciò ci risulta conveniente. I dati dei prezzi di un certo numero di importanti prodotti agricoli tra 1934-38 e 1955-56 sono riportati in tabella (tab. 2). I divari fra i prezzi interni e i prezzi internazionali, in generale, tendono a decrescere in modo netto. Particolarmente notevole è la flessione del divario fra i prezzi interni e i prezzi interni in ampia misura, di prodotti industriali. Ma nel momento o nei momenti delle consegne dei prodotti agricoli, questi possono venire ad appesantire una situazione di mercati che intanto è mutata. Ciò ci ha creato problemi più di una volta. Anche questa esperienza mostra che dobbiamo operare decisamente a favore della multilateralità dei traffici e dei cambi con tutti i paesi del mondo, non facendoci attrarre dall'illusorio miraggio di vantaggi che in singoli casi possiamo ricavare da accordi bilaterali, per favorire alcune nostre esportazioni che stentano a trovare uno sbocco.

PRODOTTI	DAZI				REGIME IMPORTAZIONE	
	1938 (DAZI SPECIFICI)		1957 (DAZI AD VALOREM)		1938	1957
	AMMONTARE DEL DAZIO	INCIDENZA PERCENTUALE	TARIFFA GENERALE	TARIFFA TEMPORANEA		
<i>Frumento</i>	38,50	48,7	(a) (50)	(a) (27)	Regime delle licenze	Monopolio Stato
<i>Mais</i> { bianco altro }	25-15	29,5	{ 40 25	10 12		Libera da Paesi EPU e Argentina
<i>Riso</i>	41	50	25	16		Libera c.s.
<i>Vino</i>	—	—	45	28		A licenza
<i>Olio di oliva</i>	130	34	30	20		Libera da Paesi EPU
<i>Olio di arachide</i>	198	70,7	—	18		
<i>Olio di colza</i>	198	63,9	—	20		
<i>Olio di soia</i>	213	80,4	—	25		
<i>Carni bovine:</i> fresche	80	19,0	} 40	18		Libera da Paesi EPU e Argentina
congelate	140	46,7				
<i>Burro</i>	500	47,6	30	30		
<i>Formaggi:</i> a pasta molle	137,50	24,01	20	15		Lib. da Paesi EPU
a pasta dura	91,79	10,2	25	25		
fusi	—	—	25	{ 10 25 11		Lib. da Paesi EPU  A licenza
<i>Zucchero</i>	132	183,3	205	105		
Incidenza percentuale dei dazi sul valore dei prodotti agricoli importati (media ponderata)	—	b) 46,2	—	(c) 17,8		

a) Il dazio sul grano non è applicato; il commercio estero del grano avviene in regime di Monopolio di Stato.

b) Valutazione della direzione generale della tutela economica dei prodotti agricoli.

c) Valutazione dell'Istituto nazionale di Economia agraria (*Annuario dell'Agricoltura italiana*, 1957, p. 380).

Tab. 1 *Dazio e regime importazione di alcuni prodotti agricoli*

\* \* \*

Alcuni fra i più importanti effetti della politica di liberalizzazione possono osservarsi, immediatamente, sui prezzi. Ho esaminato, nei periodi nazionali dei cereali. Per i prodotti zootecnici le differenze fra i prezzi italiani e quelli degli altri paesi partecipanti al mercato comune sono relativamente lievi e, in certi casi, nulle. La nostra capacità competitiva nel

PRODOTTI	ITALIA	FRANCIA	GERMANIA OCCIDEN.	BELGIO	OLANDA	REGNO UNITO	STATI UNITI
	1	2	3	4	5	6	7
<i>Frumento</i>							
1934-38	7,7	6,8	8,8	3,6	6,3	4,6	3,1
1955-56	11,1	10,2	10,0	9,1	6,7	7,3	7,3
<i>Mais</i>							
1934-38	5,2	—	—	—	2,5	—	2,8
1955-56	7,8	—	—	—	6,7	—	5,2
<i>Latte</i>							
1934-38	7,1	—	5,3	—	3,8	5,7	3,7
1955	9,5	7,14	6,8	—	6,1	10,0	8,3
<i>Burro</i>							
1934-38	61,0	75,1	104,7	71,8	90,8	57,2	64,4
1955	128,6	162,6	144,2	166,9	111,3	109,2	126,5
<i>Bovini (peso vivo)</i>							
1934-38	24,6	—	33,0	19,3	17,6	20,5	13,0
1955	50	—	49,1	47,5	35,2	43,4	34,3
<i>Zucchero</i>							
1934-38	32,2	11,9	26,2	6,4	26,1	—	—
1955 con tasse	40,0	24	26,8	—	19,0	—	—
senza tasse	25,0	—	—	17,0	—	—	—
<i>Risone</i>		(Egitto)					
1934-38	4,8	3,2	—	—	—	—	3,6
1955-56	9,3	5,2	—	—	—	—	10,1

Tab. 2 *Prezzi internazionali di alcuni prodotti agricoli. Fonte: Yearbook of Food and Agricultural Statistics-Production, 1956. Le cifre indicano centesimi di dollaro per chilogrammo. Occorre esprimere varie riserve circa i confronti, per il fatto che le qualità dei prodotti possono differire anche notevolmente (si vedano le note riportate nell'Annuario citato) e per il fatto che i prezzi non includono i costi di trasporto. Inoltre, soprattutto a causa delle restrizioni al commercio internazionale, tuttora esistenti nei diversi Paesi, e, particolarmente, a causa di accordi bilaterali, in vari casi non è possibile comprare liberamente i prodotti là dove sono a miglior prezzo. Infine, poiché in tutti i paesi, in modi diversi, lo Stato interviene nei mercati dei prodotti agricoli, i prezzi sono tutti, in misure diverse, «artificiali». Più che i livelli assoluti, comunque, sono confrontabili le variazioni nei rapporti fra i prezzi dei vari prodotti*

campo di questi prodotti è suscettibile di miglioramento notevole e relativamente rapido, se, con l'intervento dello Stato, verranno intensificati gli investimenti nel settore zootecnico.

Settori problematici, tuttora notevolmente protetti, sono quelli dello zucchero e del riso; per questo prodotto, particolarmente forte è la concorrenza del riso egiziano.

La nostra capacità competitiva è già ora buona o addirittura ottima nel campo dei prodotti ortofrutticoli, degli agrumi, del vino.

\* \* \*

Quali sono i tratti caratteristici dei mutamenti avvenuti nell'ultimo decennio in confronto col periodo prebellico?

Nel 1950 siamo ritornati al volume di produzioni dell'immediato anteguerra: la ricostruzione era compiuta. Nel 1956 il volume della produzione ha superato il livello prebellico del 20%. Uno sviluppo anche più accentuato mostrano le esportazioni (tab. 3).

Più particolarmente negli ultimi anni, in confronto al periodo prebellico rileviamo: una diminuzione seppure limitata della superficie a grano; un confortante allargamento delle culture foraggere, una notevole espansione di alcune culture industriali (bietola da zucchero segnatamente); un ampio sviluppo delle culture frutticole; un sensibile aumento dei rendimenti unitari di quasi tutte le coltivazioni a cominciare da quella del grano, che nell'ultimo quinquennio progredisce più di quanto è avvenuto nel precedente trentennio: un apprezzabile aumento del patrimonio zootecnico per quanto concerne bovini e suini, aumenta non ancora interamente registrato dalle valutazioni statistiche incremento, in molti casi assai cospicuo nelle esportazioni di prodotti ortofrutticoli, d'agrumi, di vino.

Naturalmente, il raggiungimento di tali risultati, non può essere attribuito unicamente alla politica di liberalizzazione e neppure alla politica economica interna: esso va anche attribuito al rapido e vigoroso sviluppo economico generale, comune a molti altri Paesi.

Come la politica autarchica si inserì in una fase sfavorevole della congiuntura internazionale, aggravando, tutto sommato, le conseguenze negative della crisi mondiale, così al contrario, la politica di liberalizzazione si inserisce in un movimento di fondo ascendente, accentuandolo e accrescendone gli effetti favorevoli.

L'aumento delle produzioni è andato parallelo all'aumento della produttività: pressoché in tutti i campi, ma in particolare nel caso del grano, del granoturco, del riso, della bietola, della vite, di alcuni fruttiferi. Vi hanno in particolare contribuito, nel quadro dei più moderni sistemi di organizzazione della produzione, il progresso della genetica, lo sviluppo della meccanizzazione, l'intensificazione della concimazione; nonché le trasformazioni fondiari intraprese o sussidiate dallo Stato. E a proposito di tale complesso problema di ammodernamento che la politica di liberalizzazione ha necessariamente richiesto e che ha consentito a sua volta di superare gradualmente gli effetti d'essa sui prezzi va ricordato che soltanto gl'investimenti pubblici e privati in opera di bonifica e in capitale fondiario ammontano nell'ultimo quinquennio a circa 1000 miliardi di cui circa i 2/3 a carico dello Stato.



PRODOTTI	ESPORTAZIONI	
	1923-1928	1934-1938
	<i>migliaia di quintali</i>	
Riso lavorato	1.378,3	449,2
Frutta fresca (esclusi gli agrumi)	1.382,5	1.713,6
Agrumi	3.314,4	3.301,5
Vino e vermouth (migliaia di hl)	1.308,7	1.337,7
Olio di oliva (esportazione netta)	329,0	34,8
Formaggi (a pasta molle e a pasta dura)	324,1	241,4
Pomodori conservati e conserva (1925-28)	982,2	729,1
Legumi e ortaggi freschi (cavolfiori, cipolle, altri)	—	—
Legumi e ortaggi secchi	—	—

Tab. 3 *Principali esportazioni agricole 1923-1928; 1934-1938 (media annuale)*

Non si può, peraltro, non rilevare come la politica di liberalizzazione, pure feconda di ampi risultati, sollecitatrice di ammodernamenti, di riconversioni, di più intensi traffici, non abbia sempre conseguito tutti i possibili risultati e non abbia esposto qualche settore della nostra agricoltura, alcuni tipi di aziende, a periodi di difficoltà.

Essa avrebbe, ad esempio, potuto dare ancora più espansione ad alcune nostre tipiche produzioni da esportazione quali gli ortofrutticoli, mentre non è provato che da essa sarebbero dovuti necessariamente derivare alcuni pregiudizi alle nostre produzioni lattiero-casearie.

Ma se si guarda a fondo nelle ragioni che hanno impedito il pieno dispiegarsi degli effetti positivi e hanno accentuato taluni riflessi negativi, apparirà in tutta evidenza che tali ragioni stanno non nell'aver noi applicato abbastanza coerentemente la politica di liberalizzazione, quanto nell'essere stata questa non coerentemente applicata da tutti.

Si ponga mente a quanto si è verificato da parte di alcuni Paesi con il ricorso alle clausole derogatorie, con l'espansione del commercio di stato e soprattutto i premi alle produzioni, gli aiuti alle esportazioni.

L'esperienza compiuta in sede OECE, provava inoltre che il metodo della «cooperazione fra governi» pure utile, non si rivelava sufficiente, non disponendo l'organizzazione di alcun potere esecutivo e disciplinare, in caso di inadempienza alle deliberazioni del Consiglio dei Ministri dell'OECE.

L'esperienza, peraltro, verificatasi in sede CECA (Comunità del Carbone e dell'Acciaio) dimostrava che una politica di integrazione e un mercato comune non si creano soltanto abolendo dazi e contingenti, ma agendo su tutte le distorsioni delle strutture economiche dei Paesi membri.

Da queste constatazioni nasce il trattato del Mercato comune europeo che riguarda non soltanto la politica tariffaria e le restrizioni quantitative

e temporali ai traffici, ma si estende al coordinamento delle politiche economiche generali, alla instaurazione di un sistema di mercato basato sulla massima concorrenzialità, al coordinamento della politica agraria, alla libera circolazione di beni, di capitali, di lavoro, e perfino alla costituzione di appositi fondi con lo scopo di aiutare i singoli Paesi a raggiungere gli obiettivi che discendono dal Trattato stesso.

Ma cosa esso sia quali le norme che lo regolano, non devo io qui riassumere. Mi premeva soltanto pervenire a due considerazioni: la prima è che il Mercato comune proviene non soltanto dalla volontà politica di giungere alla integrazione europea, quanto da fatti e realtà economiche maturate nel periodo post-bellico.

La seconda condizione è che i progressi compiuti dall'Italia in materia di liberalizzazione degli scambi, di contro ad alcune politiche restrittive attuate da altri Paesi pur aderenti al mercato comune, mettono oggi il nostro Paese in condizione di guardare con relativa serenità e con speranza ai traguardi che il Trattato di Roma segna all'agricoltura italiana.

Nonostante i progressi più che notevoli compiuti dall'agricoltura italiana in questo dopoguerra, molti problemi rimangono. Altri problemi sorgeranno man mano che procederà l'attuazione del Mercato comune.

Alcuni problemi sono particolari al nostro Paese o solo nel nostro Paese sono particolarmente gravi, altri sono comuni alla maggior parte dei Paesi.

L'aumento della produttività, dicevo, in questi ultimi anni è stato molto cospicuo. Ma la produttività non è aumentata proporzionalmente in tutte le attività agricole né in tutti i tipi di azienda. Le aziende che hanno accresciuto la produttività – e sono fortunatamente la maggioranza – hanno potuto far fronte sia pur faticosamente agli accresciuti oneri salariali, sociali e tributari; quelle che sono rimaste indietro hanno invece sentito in misura crescente il peso di quegli oneri. Inoltre, mentre alcune produzioni sono state favorite dall'andamento del mercato per altre la congiuntura è stata meno favorevole, o addirittura avversa. Come conseguenza di tutto ciò, si riscontrano situazioni relativamente salde e prospere accanto a situazioni precarie e difficili.

Ma alla radice dei più gravi problemi della nostra agricoltura e delle più accentuate disuguaglianze, anche sotto l'aspetto del progresso tecnico ed economico, v'è la questione della sovrappopolazione. Lo stesso problema dell'eccessivo frazionamento delle terre o delle imprese va posto in relazione con quella questione. Sopra tutto in certe zone, la pressione delle persone in età di lavoro che stentano a trovare sbocchi fuori dell'agricoltura dà luogo a disoccupazione, manifesta o non e a un sovraccarico di mano d'opera nella conduzione aziendale, con conseguente ristagno nel processo di incremento della produttività. Solo uno sviluppo di attività

		ANNI		
		1911	1936	1951
Popolazione addetta all'agricoltura (in milioni)	Nord	5,6	5,6	4,6
	Sud	3,5	3,3	3,6
		1911-14	1936-39	1950-53
Valore della produzione lorda vendibile dell'agricol.	Nord	100	122	138
	Sud	100	103	113

Tab. 4 *Popolazione e valore della produzione dell'agricoltura. Fonti: Annuario statistico Italiano; G.C. DELL'ANGELO, L'andamento della produzione agricola nel Nord e nel Sud tra il 1911 e il 1953, «Rivista di Economia Agraria», 1956*

non agricole, particolarmente di attività industriali, può alleggerire quella pressione, grave sopra tutto nel Mezzogiorno e accelerare la riduzione dei costi nell'agricoltura. Ciò è chiaramente confermato dall'esperienza delle zone nelle quali la pressione demografica è relativamente bassa e rapido è stato lo sviluppo di attività non agricole. In alcune zone, la popolazione agricola è addirittura diminuita in via assoluta, oltre che relativa, e il progresso tecnico ed economico dell'agricoltura è stato nettamente maggiore di quello che ha avuto luogo nelle zone sovrappopolate (tab. 4).

Fra i problemi comuni alle economie agrarie della maggior parte dei paesi del mondo v'è quello della stabilizzazione dei prezzi e dei redditi agricoli e della riduzione nel divario fra i redditi agricoli e redditi industriali. Sono sempre più frequenti gli interventi pubblici che tendono ad affrontare questo problema, anche in paesi più ricchi del nostro.

Quali i motivi di questi ampi interventi?

Non occorre che io mi soffermi su tale questione: i motivi sono stati ripetutamente e ampiamente analizzati e sono noti. Ricorderò soltanto, in primo luogo, che la domanda dei prodotti agricoli tende a crescere meno rapidamente del reddito individuale medio, o, nonostante l'aumento di questo, resta stazionaria e in certi casi perfino diminuisce; che gli ostacoli alla mobilità del lavoro sono particolarmente gravi in agricoltura perfino là dove le attività non agricole si sviluppano, accrescendo la domanda di lavoro. E ricorderò che, particolarmente nel tempo moderno, il meccanismo attraverso cui si distribuiscono i frutti del progresso tecnico nell'industria è diverso dal meccanismo che opera nelle attività agricole. Nell'industria gli incrementi di produttività tendono a tradursi, non in minori prezzi (salvo che non flettano i prezzi delle materie prime, o, in via generale elementi di costo comuni a tutte le imprese) ma in maggiori redditi monetari (salari e profitti) e in maggiori investimenti. Ciò accade, sopra tutto nella grande

industria, a causa del potere di cui godono i grandi complessi d'influire sui prezzi e a causa delle pressioni dei sindacati che nell'industria sono forti e organizzati. Le aziende agrarie, invece per quanto grandi, non hanno un analogo potere; e nell'agricoltura i sindacati sono molto meno organizzati e comunque più dispersi di quelli dei lavoratori industriali. Gli incrementi di produttività, sotto la pressione della concorrenza, tendono a tradursi in flessioni di prezzi o – nei periodi in cui i prezzi lievitano – in prezzi stazionari o crescenti meno rapidamente di quelli industriali. Prezzi e redditi agricoli e prezzi e redditi industriali tendono allora a variare in modo diverso: la situazione dell'agricoltura o tende a peggiorare o partecipa in misura minore dell'industria allo sviluppo economico generale.

Per questi e per altri motivi, gli Stati, nella maggior parte dei Paesi, sono stati indotti a intervenire, non solo – come avveniva nel passato – per attuare investimenti a utilità diffusa (opere pubbliche, bonifiche, irrigazioni, ricerche e sperimentazioni, assistenza tecnica), ma anche per migliorare i redditi degli agricoltori agendo sui prezzi (stabilizzandoli o facendoli crescere) e sui costi di produzione e di distribuzione (cercando di ridurli).

La materia è quanto mai complessa: nei diversi Paesi si osserva una selva selvaggia e aspra e forte di interventi e di provvedimenti. Sarà uno dei compiti fondamentali degli organi del Mercato comune quello di promuovere e attuare il coordinamento fra le politiche agrarie dei Paesi partecipanti.

I provvedimenti attuati nei diversi Paesi possono, in prima approssimazione, essere classificati nel modo che segue:

I – *Provvedimenti rivolti a stabilizzare o ad accrescere le entrate delle aziende agrarie influenzando principalmente sui prezzi.* Indico alcuni esempi di questa categoria di provvedimenti.

1) *prezzi fissi.* La loro determinazione, attuata da organismi pubblici – o da organismi privati con l'appoggio dello Stato –, implica la protezione doganale o i contingenti, o il monopolio del commercio dei prodotti; e implica sistemi di ammasso, ovvero acquisti garantiti dallo Stato (Stati Uniti, Francia, Italia);

2) *prezzi minimi e massimi.* Organismi pubblici o privati (ma sostenuti dallo Stato) intervengono sul mercato, costituendo scorte o limitando le importazioni se il prezzo tende a scendere sotto il livello minimo, ovvero immettendo le scorte sul mercato o compiendo acquisti all'estero se il prezzo tende a salire oltre un livello massimo (Germania, Francia);

3) *prezzi indicativi.* Sono fissati dallo Stato che interviene direttamente o affida il compito a particolari organismi commerciali d'intervenire sul mercato (con acquisti, costituzione di scorte, vendite all'interno e all'estero e con

altre operazioni) per fare in modo che il prezzo effettivo diverga il meno possibile dal prezzo indicativo (Francia, Belgio);

4) *prezzi, garantiti*. I prezzi di mercato sono lasciati liberi di fluttuare, ma speciali enti pagano agli agricoltori una «indennità di compenso», se il prezzo effettivo scende sotto il livello del prezzo garantito (Inghilterra, Olanda);

5) *costituzione di consorzi o cartelli riconosciuti dallo Stato e protetti con dazi doganali*;

6) *premi di produzione e di esportazione. Sgravi tributari, all'esportazione*. I prezzi, in questo caso, fluttuano, ma su livelli diversi (all'interno e all'esportazione) e artificiali. Noto qui che questi interventi – particolarmente importanti in Francia – sono quelli più in contrasto coi fini del Mercato comune: in questo campo, il coordinamento delle politiche agrarie dei sei paesi renderà necessaria una progressiva revisione di questi interventi.

I vari interventi volti a sostenere e a stabilizzare i prezzi possono essere presi volta per volta e in periodi diversi, ovvero possono essere presi, secondo norme stabilite, in modo organico e prima delle campagne di produzione. Diversi Paesi, negli ultimi anni, si vanno orientando verso una politica di prezzi programmati in anticipo in base a norme di carattere generale.

Gli interventi del primo tipo (prezzi determinati dallo Stato) conducono a prezzi rigidi, che possono risultare anche notevolmente diversi dai prezzi internazionali. Quelli del secondo tipo e del terzo (prezzi minimi e massimi, prezzi indicativi) portano a prezzi solo limitatamente flessibili. Quelli del quarto tipo (prezzi garantiti e indennità di compenso) consentono prezzi di mercato fluttuanti. Gli interventi di questo ultimo tipo (applicati specialmente in Inghilterra e in Olanda) sembrano i più elastici e tali da non provocare distorsioni nelle varie produzioni. Essi però presuppongono un'efficiente organizzazione dei mercati agricoli; altrimenti le indennità di compenso possono in definitiva andare a beneficio degli intermediari piuttosto che degli agricoltori.

Il sistema dei prezzi fissi (applicato ampiamente negli Stati Uniti e, più limitatamente, da alcuni Paesi europei) è quello che più facilmente può provocare distorsioni, alterando la convenienza relativa nelle diverse produzioni. In certi casi particolari e in certi periodi un tale sistema può trovare giustificazione economica. Ma qualsiasi tipo di prezzi può condurre a risultati negativi e creare problemi. Difficile è la scelta del *livello* su cui sostenere o stabilizzare i prezzi: e questa scelta è tanto più difficile oggi dato che sono sempre più rari in tutti i mercati agricoli del mondo, i prezzi veramente liberi: mancano quindi, come termini di riferimento, prezzi

puramente determinati dalle forze del mercato. Se il sostegno è attuato su un livello troppo alto sorgono complicazioni che tendono ad aggravarsi. Un esempio di queste complicazioni è dato da quel che sta accadendo negli Stati Uniti: le scorte invendute dei prodotti acquistati dall'organizzazione federale per il sostegno dei prezzi hanno raggiunto il valore astronomico di 8 miliardi di dollari (circa 5.000 miliardi di lire): e recentemente è stata creata una Banca del suolo, che ha fra i suoi compiti quello di concedere ampie sovvenzioni agli agricoltori affinché *non* producano.

In pratica, indici che possono suggerire l'opportunità di una correzione nel livello di sostegno sono:

- una persistente situazione di sovrapproduzione, con crescenti scorte invendute, e un persistente problema di ridimensionamento;
- un elevato e crescente onere finanziario che lo Stato deve accollarsi per sostenere i prezzi;
- un divario elevato e perfino crescente fra i prezzi interni e i prezzi, degli stessi prodotti, in *diversi altri* importanti paesi produttori.

V'è un'altra categoria di interventi, che è logicamente diversa dalla precedente, anche se, in pratica, interventi dell'una e dell'altra categoria sono presi congiuntamente.

II – *Provvedimenti rivolti a ridurre i costi di produzione e di distribuzione.* Esempi notevoli di questi provvedimenti sono:

1) *sovvenzioni per l'acquisto di beni strumentali o vendita di tali beni agli agricoltori a prezzi ridotti; sgravi fiscali relativi a tali beni* (fertilizzanti, carburante, macchine agricole, energia elettrica);

2) *sovvenzioni statali agli ammassi volontari;*

3) *agevolazioni creditizie;*

4) *provvedimenti rivolti a migliorare l'organizzazione dei mercati agricoli e a ridurre l'incidenza dei costi di distribuzione.* I provvedimenti rivolti a ridurre i costi, che oramai in tutti i Paesi si aggiungono a quelli tendenti a sostenere i prezzi, danno luogo a problemi e difficoltà molto minori e presentano diversi vantaggi. Premiano e incoraggiano a compiere investimenti gli agricoltori più attivi. Promuovono l'aumento della produttività dell'agricoltura a prezzi non eccessivamente alti e in questo modo riducono la pressione verso l'alto del costo della vita e, derivatamente, dei salari; pressione che contrasta lo sviluppo industriale. Nel tempo stesso, consentono di ridurre quelle difficoltà cui ho accennato prima e che sorgono dalla diversità dei meccanismi attraverso cui, nell'agricoltura e nell'industria, si distribuiscono gli incrementi di produttività. Nelle politiche agrarie dei Paesi del Mercato comune questi interventi non potranno non avere importanza crescente, in quanto rispondono egregiamente alle esigenze

poste dalla progressiva integrazione dei sei Paesi e permettono di conciliare la stabilizzazione dei prezzi agricoli con l'accrescimento dei consumi e lo sviluppo economico generale.

Nella categoria degli interventi rivolti a ridurre i costi vanno anche annoverati quelli che possono essere attuati attraverso la politica fiscale.

Una revisione generale del sistema dei tributi e dei contributi, congegnata in modo da incoraggiare gli investimenti e da premiare gli agricoltori più attivi, potrà accelerare il processo di modernizzazione della nostra agricoltura, integrando o accompagnando eventuali modifiche dei prezzi di sostegno e ponendo su basi competitive, almeno nell'ambito europeo, anche quelle produzioni che ancora non lo sono. Una tale revisione si renderà comunque necessaria nell'attuare il progressivo coordinamento fra le politiche agrarie dei sei paesi partecipanti al Mercato comune.

L'istituzione della Comunità economica europea può accelerare in un altro modo molto importante, la riduzione dei costi in agricoltura: promuovendo – attraverso la progressiva riduzione della protezione alle industrie – (e già le riduzioni tariffarie automatiche sono una garanzia in proposito) un miglioramento del rapporto fra prezzi agricoli e prezzi dei prodotti industriali impiegati dagli agricoltori come beni strumentali.

\* \* \*

In conclusione, i problemi che dovremo affrontare sono diversi e sono gravi. Alcuni di questi problemi sorgeranno con la progressiva creazione del Mercato comune. Ma altri problemi, i più importanti, esistono indipendentemente dal Mercato comune. Anzi, la creazione di tale Mercato, se rende più urgente l'azione intesa ad affrontare i problemi di fondo della nostra agricoltura, offre, al tempo stesso, gli strumenti per affrontarli molto più efficacemente di quanto potremmo fare da soli. Ho in mente non soltanto il Fondo sociale e la Banca europea per gli investimenti; ma anche, e in primo luogo, gli strumenti predisposti dal Trattato per attuare il progressivo coordinamento delle politiche agrarie, particolarmente nei campi degli scambi commerciali e dei prezzi. In questi campi comunque e in tutti i Paesi gli interventi pubblici tendono a moltiplicarsi: il Mercato comune offre la possibilità e anzi determina la necessità per i Paesi partecipanti di rivedere e di armonizzare quegli interventi che oggi, in molti casi, se pur sono convenienti, per ciascun Paese, in una visione angusta e di breve periodo, si ritorcono a danno di tutti. Noi, che più decisamente e coraggiosamente degli altri Paesi, ci siamo messi sulla via della liberalizzazione, abbiamo tutto l'interesse a prendere iniziative concrete per accelerare il coordinamento delle diverse politiche agrarie.

\* \* \*

Come abbiamo visto, il cammino che abbiamo percorso sulla via della liberalizzazione era già molto notevole ancora prima di giungere alla firma del Trattato per il Mercato comune europeo. Molto resta da fare, ma molto già si è fatto. Nell'agricoltura sono possibili mutamenti anche profondi e in periodi anche non lunghi, senza sommovimenti dannosi perché si dia alle aziende il tempo e la possibilità di migliorare e ammodernare i metodi per compiere i necessari adattamenti; perché, in altri termini, sia rispettato il principio della gradualità. A questo principio si ispira il Mercato comune europeo, il quale potrà essere vitale ed efficace proprio perché s'inserisce in un processo che è in atto oramai da molti anni.

*Signori,*

mi avete rivolto il gentile invito a fare una prolusione. Chi prelude, direbbe Chesterton fa come la campana; «suona perché altri entrino ed essa resta fuori». Così questa mia prolusione vi ha descritto il cammino finora percorso, per spiegare le ragioni dei più recenti fatti internazionali. Ma son dovuto necessariamente restar fuori dai molti temi e problemi di politica interna che la politica di integrazione pone alla nostra agricoltura, pur avendo fatto cenno qua e là ad alcuni di essi.

Ma non si può non affermare che da quanto è stato detto finora discende la necessità di accurate previsioni e programmazioni degli indirizzi produttivi in correlazione con le prospettive del mercato interno e internazionale, una politica selettiva di investimenti produttivi ancor più intensa di quella fatta per il passato, un potenziamento della politica del credito, anch'essa coordinata con gli indirizzi produttivi e la relativa trasformazione, una revisione dei sistemi e dell'ammontare dei prelievi fiscali e contributivi, una moderna organizzazione di mercato.

Io ho la ferma convinzione che se ci sorreggerà, come sempre fu nostra tradizione, una grande fede, e una non minore volontà, sarà più agevole per noi che per altri Paesi un efficace inserimento in queste politiche d'integrazione che sono sì del più alto impegno, ma sono altresì politiche di più larghe e benefiche prospettive.



GIORDANO DELL'AMORE

LA DIFESA FINANZIARIA  
DELL'AGRICOLTURA ITALIANA\*

I. LIBERTÀ E REGOLAMENTAZIONE NELL'ESERCIZIO DEL CREDITO AGRARIO

Nel processo di sviluppo del mercato del credito è in atto da tempo in ogni Paese una generale tendenza a sostituire via via il regime di ampia libertà, che caratterizzò le prime fasi dell'esercizio dell'attività bancaria, con un complesso di norme di disciplina che tendono a regolare sempre più organicamente la struttura e le funzioni delle aziende che si dedicano sistematicamente in forma accentrata all'intermediazione creditizia.

Questa pubblica regolamentazione venne inizialmente applicata nel settore delle banche di emissione. Le circostanze che consigliarono, nell'interesse generale, di limitare la libertà d'azione di questi istituti appaiono oggi intuitive, ma esse erano ancora oggetto di appassionati dibattiti negli ultimi decenni del secolo scorso. Il problema interessò a lungo uomini politici e studiosi e suscitò anzi il sorgere di due distinte scuole economiche, a difesa rispettivamente dei due opposti principi.

Nell'esercizio del credito agrario invece gli interventi dello Stato non sollevarono contrasti pregiudiziali del genere e furono invocati e attuati senza opposizione quando ancora sarebbe apparsa rivoluzionaria l'idea di sottoporre a pubblica disciplina le banche di credito ordinario. A far tempo dalla metà dell'Ottocento, tali interventi apparvero infatti sempre più necessari al fine di difendere l'agricoltura dalle fatali conseguenze derivanti dallo sviluppo del capitalismo industriale e dal miglioramento dei trasporti, che apriva le porte dell'Europa alla concorrenza delle produzioni cerealicole a coltura estensiva di altri continenti. Si diffuse allora in ogni categoria sociale la convinzione che, se si fosse abbandonata l'agri-

\* *Prolusione inaugurale tenuta l'11 gennaio 1959*

coltura alle libere forze del mercato, essa sarebbe rimasta finanziariamente dissanguata a profitto di altre attività. E apparve evidente che invano si sarebbe attesa la ripartizione di capitali disponibili fra le varie produzioni nei rapporti ottimi, secondo le rispettive capacità di remunerazione, poiché anche nell'aspetto finanziario in agricoltura i processi di automatico riequilibrio, così suggestivamente illustrati dalla dottrina classica risultavano e sono tuttora paralizzati da molteplici fattori di indole tecnica, psicologica e sociale.

Nell'intento di combattere l'urbanesimo dei capitali, che andava impoverendo sempre più le campagne proprio in un periodo in cui all'agricoltura si dischiudevano ampliati orizzonti produttivi, grazie all'introduzione dei concimi chimici e alla scoperta delle leggi mendeliane sull'ereditarietà, i pubblici poteri – in Italia e altrove – fecero ricorso a vari espedienti. Essi miravano in primo luogo a rafforzare le garanzie offerte agli istituti sovventori, onde indurli a largheggiare nei finanziamenti agrari. Nel medesimo intento vennero incrementati i capitali di cui disponevano tali istituti, con la diretta somministrazione dei fondi attinti alla Tesoreria statale o ad altri enti di carattere pubblico. Al fine poi di ridurre gli oneri a carico degli agricoltori, per incitarli ad approfittare delle possibilità creditizie così assicurate, furono: concesse delle agevolazioni fiscali, successivamente integrate dalla corresponsione di speciali contributi nel pagamento degli interessi dovuti dai debitori. E poiché tutte queste forme di intervento apparvero ancora insufficienti allo scopo, ovunque lo Stato non esitò a costituire degli enti specializzati nella concessione del credito agrario, imprimendo loro fin dall'origine la veste pubblicistica, strettamente collegata alla fonte alla quale venivano in tutto o parzialmente attinti i rispettivi capitali di fondazione.

La regolamentazione dell'attività degli istituti dedicati al finanziamento dell'agricoltura in forma specializzata o promiscua era il prezzo richiesto per i benefici a essi accordati. La disciplina giuridica mirava soprattutto a limitare le facoltà degli istituti in parola in merito alla specie degli investimenti da finanziare; all'ammontare, alla forma tecnica e alla durata dei singoli prestiti, nonché ai tassi di interesse da porre a carico delle aziende sovvenute.

Si possono certo criticare i criteri seguiti in taluni Paesi nell'attuare in concreto questa regolamentazione, ma non sembra contestabile il diritto dello Stato di impedire che andassero dispersi i frutti dei sacrifici compiuti con le agevolazioni dianzi ricordate, delle quali tutta la collettività sosteneva le spese.

D'altra parte, questa regolamentazione non precludeva alle banche di sottrarsi, rinunciando ai benefici che vi erano collegati. Esse infatti con-

servavano piena libertà di finanziare nelle consuete forme del credito ordinario anche le aziende agrarie e queste ultime erano del pari in grado di svincolarsi da ogni disciplina creditizia, rivolgendosi a qualunque banca commerciale per procurarsi i prestiti loro occorrenti.

Queste facoltà sussistono ancor oggi e infatti non mancano banche e agricoltori, soprattutto in taluni Paesi, che se ne valgono, sistematicamente o in particolari congiunture di mercato. È ovvio tuttavia che i vantaggi assicurati dalla regolamentazione, anche se difettosa, spingono ad approfittarne, onde il finanziamento della produzione agraria tende a costituire presso che ovunque uno speciale sistema creditizio, caratterizzato da una disciplina imposta coattivamente dallo Stato a tutti gli istituti che entrano a farne parte, a seguito di una autorizzazione esplicitamente richiesta o in dipendenza dei loro specifici fini statuari.

È nato così un ordinamento del credito agrario non in tutto aderente alle concezioni scientifiche. Nell'aspetto dottrinale infatti il credito agrario comprende tutte le operazioni di prestito concesse alle aziende che si dedicano alla produzione agraria, mentre nell'aspetto legislativo il credito si qualifica agrario soltanto se viene accordato, nelle forme e alle condizioni prescritte, dagli istituti che presentano i requisiti richiesti dalle norme vigenti.

## 2. IL PROCESSO DI SPECIALIZZAZIONE FUNZIONALE NELL'ESERCIZIO DEL CREDITO AGRARIO

Mentre maturava e via via si affinava la regolamentazione che oggi caratterizza l'ordinamento del credito agrario nella generalità dei Paesi, andava sviluppandosi un parallelo processo di specializzazione nell'attività degli istituti dedicati ai finanziamenti relativi. Può anzi affermarsi che proprio nel settore agricolo la specializzazione creditizia abbia ritrovato le più ampie possibilità di successo, smentendo apertamente tutti coloro che sin dal secolo scorso sostennero l'inopportunità di concentrare negli stessi istituti rischi bancari connessi alle vicende di un solo ramo produttivo, per giunta soggetto all'instabile e imprevedibile andamento dei fenomeni meteorici.

Al successo della specializzazione contribuì senza dubbio lo sviluppo della cooperazione, che fin dal secolo scorso consentì di realizzare una capillare diffusione degli enti finanziatori nelle campagne, a contatto immediato degli agricoltori, messi così meglio in grado di vincere la loro atavica riluttanza ad approfittare dei benefici del credito nella gestione delle rispettive aziende. Queste cooperative di credito, grazie appunto alla specializzazione funzionale che originariamente le caratterizzò, hanno

potuto poi a lungo sopravvivere malgrado le loro modeste dimensioni, che in genere non consentono i risparmi di costi resi possibili da strutture aziendali più vaste, maggiormente diffuse nello spazio e capaci quindi di permettere una più differenziata combinazione di prestiti.

Ma a promuovere la specializzazione nel settore creditizio in parola ha contribuito la stessa regolamentazione giuridica delle operazioni, la quale rende maggiormente complessa la gestione degli istituti che le effettuano e più necessaria una costosa organizzazione tecnica e amministrativa, la quale può essere costituita e mantenuta in efficienza soltanto se intensamente utilizzata per questo compito particolare. Soprattutto nella concessione dei mutui a lunga scadenza, la specializzazione funzionale appare vantaggiosa, poiché per svolgere con efficacia questa funzione creditizia occorre un'approfondita conoscenza, non solo delle aziende agrarie di ciascuna zona, ma anche delle condizioni agronomiche e sociali, alle quali si ricollegano la possibilità e la convenienza di effettuare determinati investimenti a lunga scadenza.

In agricoltura prevalgono largamente gli imprenditori individuali, spesso anzi i piccoli coltivatori diretti, i quali portano un contributo in genere decisivo al successo della gestione, grazie al loro smisurato spirito di sacrificio. I finanziamenti quindi non possono essere consapevolmente concessi senza dirette conoscenze personali, possedute soltanto da coloro che per lunghi anni si specializzano nell'esercizio delle funzioni creditizie in parola, a immediato contatto con il mondo rurale. Né queste conoscenze possono essere sostituite da garanzie reali, le quali spesso hanno valore finché non occorre utilizzarle e non possono comunque mai costituire l'esclusivo presidio delle operazioni di credito.

È vano pertanto presumere che istituti privi di un'adeguata specializzazione — totale o sezionale — siano in grado di svolgere soddisfacentemente un compito del genere. D'altra parte, come ho già detto, il costo di un'efficiente organizzazione può essere sopportabile soltanto a patto che l'attività svolta assuma adeguate dimensioni, che non si raggiungono se non esiste un grado sufficiente di concentrazione di mutui nei singoli istituti.

La concentrazione è necessaria anche per la provvista dei mezzi da destinare ai finanziamenti di cui si tratta. Questi mezzi non possono essere interamente ottenuti con la diretta raccolta dei depositi, data la protratta scadenza delle operazioni di impiego alle quali essi sono destinati, onde appare preferibile ricorrere all'emissione di titoli obbligazionari, suscettibili di trovare ampio e continuo collocamento nel mercato finanziario. Ma tale ricorso è possibile soltanto se gli istituti emittenti assumono congrue dimensioni, poiché in caso contrario la circolazione dei rispettivi valori mobiliari non potrebbe raggiungere limiti sufficienti per ali-

mentare le intense e continue negoziazioni sulle quali può poggiare la formazione di prezzi non troppo oscillanti, tali cioè da appagare le preferenze dei diretti risparmiatori che partecipano al mercato obbligazionario.

Tutto ciò conferma che, se si vuole imprimere largo impulso alle operazioni di mutuo a lunga scadenza, non si può prescindere da un alto grado di specializzazione negli istituti dedicati a questa attività creditizia. È quindi illusoria la speranza di ottenere un vasto afflusso di capitali di credito alla produzione agraria allargando la cerchia degli istituti chiamati a operare in questo settore.

Se lo Stato promette di assegnare dei contributi, al fine di alleggerire gli oneri gravanti sugli agricoltori per le operazioni in parola, molti istituti si dichiareranno certo disposti a occuparsi di finanziamenti del genere, ma questa collaborazione risulterebbe in pratica scarsamente operante se lo Stato pretendesse di limitare i tassi da applicare ai mutui concessi. La rinuncia a tale disciplina precluderebbe tuttavia la possibilità di risolvere il problema. È dunque logico concludere che, soprattutto per i finanziamenti a lunga scadenza, occorre insistere sul criterio della specializzazione, procurando di applicarlo nel modo più organico, in stretta aderenza alle particolari condizioni economiche di ciascun Paese.

### 3. LE TAPPE DELL'ORDINAMENTO DEL CREDITO AGRARIO IN ITALIA

Anche in Italia l'ordinamento del credito agrario è andato evolvendosi nel corso di un prolungato processo legislativo, durante il quale la regolamentazione dell'attività degli istituti finanziatori è risultata sempre meglio qualificata, nel quadro di una gestione tendenzialmente ispirata a criteri di organica specializzazione.

Gli inizi di questo processo risalgono agli anni immediatamente successivi all'unificazione nazionale. I pubblici poteri rivolsero dapprima la propria attenzione al problema dei finanziamenti a lunga scadenza e si illusero di risolverlo con la legge del 14 giugno 1866, che disciplinava l'esercizio del credito fondiario nel territorio continentale del Regno. Fin dal 1770 il credito fondiario era stato ideato e istituito nella Slesia, nel deliberato proposito di assistere finanziariamente l'agricoltura con prestiti a lunga scadenza, e nel corso del secolo successivo esso si diffuse nella generalità dei Paesi europei con intenti analoghi. Ma l'esperienza doveva ben presto deludere le speranze riposte in questa soluzione, poiché gli istituti di credito fondiario andarono ovunque concentrando sempre più le proprie operazioni a favore della proprietà urbana.

Altrettanto accadde in Italia, onde immediatamente dopo l'emanazio-

ne delle norme di disciplina del credito fondiario apparve evidente la necessità di far sollecitamente seguire altre disposizioni, miranti a favorire in via più diretta i finanziamenti agrari.

Tali disposizioni furono infatti dettate dalla legge 21 giugno 1869, che apriva la lunga serie degli interventi dello Stato nel campo del credito destinato all'agricoltura. Essa inaugurava il sistema delle agevolazioni fiscali e attuava il primo tentativo di costituire degli istituti specializzati nell'esercizio del credito agrario, che venivano autorizzati a procurarsi i capitali occorrenti con l'emissione di buoni agrari esigibili a vista. Il tentativo riuscì però del tutto infruttuoso: le condizioni economiche del Paese non erano ancora abbastanza progredite per consentire una sufficiente diffusione capillare a istituti aventi un'attività creditizia specializzata. Era d'altronde fatalmente condannata all'insuccesso la pretesa di finanziare operazioni in gran parte a media e a lunga scadenza a mezzo di un titolo di piccolo taglio rimborsabile a vista, avente caratteristiche sostanzialmente simili a quelle dei biglietti di banca. E infatti alcuni enti conclusero col dissesto la loro vita breve e stentata, mentre altri istituti, più che a sovvenire le aziende agrarie, attesero all'esercizio del credito commerciale.

Nella storia degli sforzi miranti a costituire un organico ed efficiente sistema finanziario per l'agricoltura venne superata un'altra tappa con la legge del 23 gennaio 1887, la quale contemplò – per la prima volta nella nostra legislazione – la possibilità dell'emissione di cartelle agrarie ammortizzabili. Per la verità anche questi titoli riuscirono poco accettati nel mercato finanziario, poiché i bassi corsi che essi poterono raggiungere distolsero dall'emetterli anche i pochi istituti che si erano valse della facoltà ottenuta. Ma le norme allora emanate al riguardo vanno ugualmente sottolineate poiché esse costituivano il riconoscimento legislativo della necessità tecnica di finanziare gli investimenti agricoli a lunga scadenza a mezzo di obbligazioni a circolazione correlata.

In parallelo con la disciplina dell'emissione di questi titoli, venivano poi definite le caratteristiche dei mutui ipotecari per i miglioramenti agrari e per la trasformazione delle colture. Anche a questo riguardo la legge presentava un'importante innovazione, poiché introduceva per la prima volta la regolamentazione di questi finanziamenti, in contrapposto con la categoria dei prestiti di conduzione. Essa dettava poi distinte norme per le scadenze delle rispettive operazioni e per i privilegi riconosciuti agli istituti sovventori, allargando inoltre la sfera delle agevolazioni fiscali.

L'emanazione della legge del 1887 contrassegnò tuttavia una pausa nel processo di specializzazione degli istituti, poiché essa abrogò le disposizioni del 1869 e dischiuse l'esercizio del credito agrario a tutte le banche di credito ordinario e cooperativo e alle casse di risparmio, nonché alle

associazioni mutue di proprietari. In contrasto con le opinioni che avevano ispirato la legge del 1869, si ritenne opportuno estendere al massimo grado l'applicabilità dei privilegi e delle facilitazioni fiscali accordate, autorizzando ad approfittarne tutti gli istituti che fossero disposti a occuparsi dei finanziamenti agrari. Si giunse persino a contemplare la possibilità di attribuire anche agli istituti di emissione la facoltà di esercitare questa attività creditizia diretta, in netta opposizione con le teorie allora dominanti in materia di ordinamento degli istituti medesimi.

Ma l'esperienza doveva ben presto confermare che gli insuccessi della legge del 1869 non giustificavano il completo ripudio dei criteri di specializzazione che l'avevano ispirata, i quali erano sostanzialmente aderenti alle esigenze dell'agricoltura, ma richiedevano condizioni di ambiente economico non ancora maturate nel nostro Paese. La speranza infatti che il regime di ampia libertà di concorrenza potesse assicurare un notevole sviluppo dei finanziamenti agrari andò ben presto delusa, onde si fece nuovamente strada la convinzione che occorresse favorire e promuovere il sorgere di istituti che si specializzassero nell'esercizio del credito agrario nelle varie zone del Paese.

Nel corso degli anni successivi istituti del genere andarono fortunatamente costituendosi, a iniziativa dello Stato medesimo, di enti pubblici locali e di associazioni agrarie ed essi ritrovarono poi una prima classificazione nel testo unico del 9 aprile 1922, che diede ordinata sistemazione alle numerose norme legislative in precedenza emanate. In tale occasione venne anche contemplata una nuova suddivisione delle operazioni fruenti dei privilegi e delle agevolazioni fiscali, distinguendo quelle di credito agrario di esercizio dai mutui per miglioramento agrario e dai mutui di credito agrario-fondario e confermando per questi ultimi la facoltà dell'emissione delle cartelle agrarie.

Un passo ulteriore verso un'organica applicazione del criterio della specializzazione funzionale venne compiuto con il R.D. 29 luglio 1927, convertito nella legge 5 luglio 1928 e tuttora vigente. Per la verità tale legge non ha creato alcuna esclusività in materia, ma ha affidato a vari istituti regionali e interregionali, nettamente specializzati, il compito di coordinare, di indirizzare e di integrare l'azione creditizia degli enti operanti a favore dell'agricoltura.

L'opportunità dell'esistenza di istituti del genere era stata avvertita fin dal 1897, allorché un'apposita legge ne consacrava la nascita con riferimento alle province sarde; negli anni successivi essi andarono sorgendo anche in altre zone, in dipendenza di frammentarie iniziative che, pur essendo disordinate e disarmoniche, confermavano il generale convincimento della necessità di coordinare su un piano territoriale più vasto l'at-

tività creditizia dei numerosi istituti che si dedicavano ai finanziamenti agrari. La legge del 1928 mirò appunto a dare una sistemazione anche territoriale a quest'opera indispensabile di coordinazione, incentrandola in istituti specializzati, rappresentati in qualche caso da autonome sezioni di vasti istituti di diritto pubblico e di Casse di risparmio.

Il criterio della specializzazione fu applicato soprattutto per i mutui di miglioramento agrario, per i quali venne anzi creato un apposito Consorzio nazionale, investito della facoltà di operare in tutto il Paese – a integrazione dell'attività svolta al riguardo dagli altri istituti – e autorizzato a procurarsi i fondi all'uopo necessari con l'emissione di obbligazioni a lungo termine.

Il deliberato proposito di creare un ordinamento creditizio poggiato essenzialmente sull'attività degli istituti regionali e interregionali dianzi accennati era senza dubbio lungimirante e lodevole, ma l'efficienza del sistema così instaurato era compromessa da due gravi lacune.

In primo luogo, non vennero precisati i limiti della specifica attività degli istituti in parola. La legge attribuì loro il compito «di coordinare, di indirizzare e di integrare l'azione creditizia degli enti e istituti locali a favore dell'agricoltura», ma essa tacque sulle modalità con le quali queste funzioni dovevano concretarsi. Né il regolamento fu più esplicito al riguardo: esso si preoccupò solo di prescrivere la tenuta di uno schedario regionale del credito agrario, nel quale doveva essere presa nota di tutte le operazioni effettuate con riferimento ai fondi situati nelle rispettive zone d'azione.

Tutti gli istituti autorizzati a operare in conformità alla legge furono obbligati a domandare all'istituto speciale, prima di concedere i prestiti, le notizie risultanti dallo schedario circa le operazioni di cui già avevano fruito i richiedenti. Venne inoltre prescritto l'obbligo di comunicare all'istituto medesimo, entro tre giorni, tutti i finanziamenti concessi e le loro successive variazioni. Ma queste prescrizioni sono state finora eluse di frequente e non risulta che in un trentennio sia mai stata applicata agli istituti trasgressori la sanzione minacciata di revocare la concessione a esercitare il credito agrario. A meno che a tali elusioni si consideri inapplicabile la norma che contempla la revoca nel «caso di riconosciuta irregolarità o di violazioni di legge o di regolamento». In tal guisa questa specie di centrale regionale dei rischi di credito agrario, saggiamente prevista dall'ordinamento in atto, funziona soltanto in parte e con discontinuità, onde gli scopi che la legge si prefiggeva sono stati praticamente frustrati.

È comunque ovvio che l'opera di coordinamento affidata agli istituti regionali e interregionali non poteva poggiare soltanto su questo strumento di rilevazione, ma avrebbe dovuto esplicarsi con una concreta politica creditizia variamente orientata in rapporto all'attività degli altri isti-



tuti operanti nelle rispettive zone. Mancando tuttavia ogni generale indirizzo legislativo e regolamentare al riguardo, la norma è rimasta lettera morta, come espressione di un illuminato proposito non realizzato.

Un'altra lacuna dell'ordinamento vigente ha contribuito a precludere la possibilità dell'esercizio dell'attività coordinatrice e integratrice in discorso. La legge infatti non si è preoccupata di assicurare agli istituti speciali i mezzi necessari per lo svolgimento dei compiti loro affidati. Alcuni di questi istituti possono quindi contare soltanto su inadeguati apporti dei loro partecipanti, rappresentati da aziende di credito che si dedicano anch'esse ai finanziamenti agrari, in concorrenza con i rispettivi istituti regionali. Tale competizione, lungi dall'essere disciplinata e circoscritta dai pubblici poteri, viene anzi deliberatamente stimolata. Di recente si è visto addirittura presentare al Parlamento un progetto di legge che accorda a una vasta azienda di credito, che partecipa al capitale e all'attività di uno degli istituti speciali sorti a seguito della legge del 1928, l'autorizzazione a concedere direttamente i mutui di miglioramento agrario nella medesima regione. Come si può allora pretendere che questi enti specializzati possano ottenere dai propri partecipanti i mezzi finanziari di cui necessitano per espandere la propria attività e siano anzi in grado di ridurre il costo dei capitali di cui dispongono al fine di applicare tassi moderati nelle proprie operazioni di impiego?

A indebolire l'opera creditizia degli istituti speciali concorre poi, per forza di cose, anche il Consorzio nazionale. L'idea di costituire questo ente, realizzata a mezzo della legge del 1928, era certo saggia, poiché fin d'allora appariva indispensabile un'istituzione funzionante su tutto il territorio nazionale, in grado di intervenire ovunque si manifestassero deficienze di capitali da destinare ai mutui a lungo termine. Ma la facoltà di concedere direttamente tali mutui obbliga fatalmente il Consorzio a mantenere una apposita organizzazione creditizia, che si contrappone a quella degli istituti speciali, sottraendo loro una parte dell'attività che essi spesso sarebbero in grado di svolgere, pur con i mezzi limitati di cui dispongono. Anziché costituire un organo di utile integrazione, il Consorzio assume così la veste di un concorrente talora temibile, anche se esistono particolari accordi bilaterali che disciplinino le possibilità di competizione reciproca. Questi rapporti risultano in concreto maggiormente delicati per il fatto che il Consiglio di Amministrazione del Consorzio è in gran parte composto dagli stessi esponenti degli istituti speciali e dei loro partecipanti, cioè da rappresentanti di enti che non possono assistere senza preoccupazione all'incremento dell'attività del Consorzio medesimo.

Tutto ciò induce a concludere che i criteri di coordinazione e di integrazione che ispirano la legge del 1928 hanno trovato monca e irraziona-

le applicazione, la quale ha creato un sistema di contrasti di interesse che in luogo di assicurare lo sviluppo del credito agrario concorre a diminuire l'efficienza degli sforzi in atto per raggiungere gli intenti perseguiti.

#### 4. TENDENZE INVOLUTIVE NELL'ORDINAMENTO DEL CREDITO AGRARIO DOPO LA SECONDA GUERRA MONDIALE

Anche in Italia la seconda guerra mondiale ha contribuito a rendere maggiormente complesso il problema del credito agrario. Essa ha infatti enormemente accresciuto il fabbisogno di nuovi capitali per la ricostruzione, per la ripresa produttiva e per l'iniziale attuazione della riforma fondiaria, mentre d'altra parte la svalutazione conseguente al conflitto ha aggravato le difficoltà in cui già si dibattevano gli istituti dedicati in via diretta o indiretta al finanziamento dell'agricoltura. Il deprezzamento monetario ha poi falciato la consistenza reale dei depositi di cui tali istituti disponevano e per vari anni ha ridotto il ritmo di accumulazione del risparmio che tradizionalmente affluiva ai loro sportelli. Esso ha inoltre inciso sfavorevolmente sulle possibilità di collocamento dei titoli destinati a finanziare i mutui di miglioramento agrario, mortificando soprattutto le possibilità operative del Consorzio nazionale.

Le deficienze strutturali del sistema in atto non consentivano le rapide espansioni creditizie che le esigenze agricole imponevano, onde lo Stato si trovò costretto a ricorrere a un estremo rimedio: quello di far intervenire direttamente il pubblico erario. Le dirette iniezioni di capitali da parte della pubblica Tesoreria ebbero inizio nel 1950 a mezzo della Cassa del Mezzogiorno, ma ritrovarono applicazioni assai più estese e feconde due anni più tardi, con il cosiddetto piano dodecennale, particolarmente destinato a promuovere lo sviluppo della meccanizzazione agraria, dell'irrigazione e delle costruzioni rurali.

L'istituzione del fondo di rotazione contemplato dalla legge del 25 luglio 1952 è stato senza dubbio un atto di alta saggezza politica, poiché ha reso rapidamente possibili abbondanti investimenti nell'agricoltura in un momento in cui alla scarsità dei capitali disponibili si accompagnava una diffusa ritrosia da parte dei proprietari e dei produttori a espandere l'indebitamento delle aziende, dati gli elevati tassi di interesse di mercato e le sfavorevoli prospettive del settore.

Il largo afflusso delle domande di credito che ancor oggi pervengono in ogni regione per l'utilizzo dei residui disponibili, alimentati dai rientri, attesta l'enorme efficacia che esercita anche in agricoltura la ridotta misura del tasso — fissato, come è noto, al 3% — nello stimolare la richiesta di

credito. Ma il provvedimento doveva costituire un intervento di carattere eccezionale, giustificato dalle contingenti condizioni economiche del Paese. Al contrario, esso sembra aver inaugurato un nuovo sistema di finanziamento dell'agricoltura nazionale, nel quale si chiama direttamente in causa la pubblica Tesoreria per alimentare l'attività di istituti di credito che dovrebbero poter contare soltanto sui depositi bancari e sul collocamento di titoli a scadenza pluriennale nel mercato finanziario.

Alcune leggi successive hanno infatti applicato lo stesso criterio della diretta somministrazione di capitali da parte dello Stato, nell'intento di favorire l'uno o l'altro investimento agricolo. Qualche settimana fa è stata poi approvata dalla competente Commissione della Camera, in sede deliberante, una proposta di legge che assegna altri quaranta miliardi al fondo di rotazione accennato. In luogo di dare più larga applicazione al sistema dei contributi statali, per l'alleggerimento degli oneri degli interessi relativi a determinate operazioni miranti a promuovere investimenti agricoli giudicati utili per la collettività, si assegnano addirittura i capitali necessari per finanziare tali investimenti, a prescindere dai mezzi di cui dispone il sistema bancario.

Lo sforzo delle competenti Autorità mirante a venire in aiuto degli agricoltori è certo meritevole di plauso, ma non è difficile individuare i gravi pericoli che presenta questo nuovo indirizzo finanziario, che forse non ha ancora attirato abbastanza l'attenzione dei responsabili della politica economica nazionale. In primo luogo, si pongono a carico del pubblico erario, già in condizioni deficitarie, oneri che a esso non competono, sottraendogli dei capitali suscettibili di essere meglio utilizzati per altri settori che possono far capo soltanto allo Stato. Secondariamente, viene esonerato il sistema bancario dall'obbligo di esplicare una funzione creditizia che gli compete e che esso è tanto più tenuto a esplicare in quanto attinge alle campagne una parte notevolissima dei propri depositi.

Ma questo orientamento finanziario, lungi dal favorire il sistema bancario, concorre a indebolirlo, a esautorarlo e a snaturarlo, poiché praticamente esso instaura il diretto esercizio del credito da parte dello Stato, obbligando le banche a fungere da semplici intermediari remunerati a provvigione, spinti fatalmente a perdere via via il senso della loro responsabilità individuale. Se tutti gli istituti di credito avessero la piena consapevolezza della propria alta missione sociale e delle insidie insite in questa larvata nazionalizzazione, dovrebbero vigorosamente insorgere contro il sistema, mentre al contrario molte banche che non hanno mai operato nel settore del credito agrario sembrano allettate da questo compito di «passacarte» stipendiati e per cosiddetti motivi di prestigio insistono per ottenere l'autorizzazione a esercitarlo onde non essere da meno delle altre. E

tutti coloro che, nel campo scientifico e in quello politico, si allarmano di ogni provvedimento suscettibile di favorire il processo di statizzazione delle funzioni economiche, non prestano attenzione ai reali progressi che registra tale processo nel settore di cui sto occupandomi, nel quale purtroppo si rilevano tutti gli inconvenienti che fatalmente si accompagnano alla burocratizzazione.

Per convincersi della reale gravità del problema, basti ricordare che su un complesso di mutui di credito agrario di miglioramento di circa 191 miliardi, in essere presso tutti gli istituti al 30 giugno 1958, ben 92 miliardi – corrispondenti a oltre il 48% – rappresentavano operazioni compiute con fondi provenienti dallo Stato. Come è possibile non avvedersi dell'assurdità di questo indirizzo finanziario in un Paese nel quale il sistema bancario dispone di oltre settemila miliardi di depositi e non lesina abbondanti finanziamenti all'attività industriale di ogni settore? E come spiegare il fatto che interventi del genere sono stati concepiti, proposti e attuati anche nel corso di questi ultimi mesi, cioè in un momento in cui il sistema bancario accusa preoccupanti eccedenze di liquidità, dovute anche alla generale flessione della domanda di credito, che ha obbligato tutti gli istituti a un'affannosa ricerca degli investimenti? Non è questa una conferma irrefutabile della necessità di affrettare una coraggiosa revisione dell'attuale ordinamento del credito agrario, senza attendere ulteriori ammonimenti dai fatti?

Naturalmente, le critiche al sistema non sono meno fondate allorché le cosiddette anticipazioni concesse dallo Stato per le operazioni in parola vengono compiute utilizzando dei fondi pervenuti allo Stato medesimo a mezzo di prestiti americani dell'una o dell'altra categoria. Ciò è accaduto, ad esempio, con la legge 8 agosto 1957, n. 777, che contempla provvidenze per la zootecnia, e con la legge 27 febbraio 1958, n. 189, che ha stanziato 5 miliardi per lo sviluppo della piccola proprietà contadina. I fondi in parola infatti avrebbero potuto essere destinati ad altri fini, senza esonerare il sistema bancario da funzioni che a esso competono.

Ho rilevato testé che il diretto intervento della pubblica Tesoreria concorre ad alimentare la burocratizzazione delle funzioni creditizie. Aggiungo ora che non saprei trovare un esempio più istruttivo dei danni che può arrecare allo sviluppo sociale la diretta gestione dell'attività economica da parte dello Stato, quando non sia resa indispensabile dagli interessi generali. Essi si concretano in pesanti e impacciati controlli, in duplicazioni e in prolungamenti di procedure amministrative, in aggravi di costi a spese della collettività.

Il caso limite al riguardo ricorre forse nell'applicazione del regolamento alla legge n. 949 del 25 luglio 1952. Esso prescrive che tutte le doman-

de di prestiti e di mutui debbono essere presentate all'Ispettorato agrario provinciale competente per territorio, il quale entro quindici giorni deve trasmetterle, munite del proprio parere, all'istituto di credito designato dall'interessato, dandone notizia all'Ispettorato compartimentale e al Ministero dell'Agricoltura e Foreste. Il parere deve giudicare ciascuna domanda nell'aspetto tecnico ed economico ed esaminare quindi la convenienza dell'investimento, precisando il presumibile incremento nella produttività dell'azienda derivante dall'investimento medesimo. Non basta: si richiede anche l'indicazione del valore del fondo, secondo la stima di mercato e secondo le tabelle compilate dalla Commissione Centrale per l'applicazione dell'imposta progressiva straordinaria sul patrimonio.

In tal guisa si affida a dei funzionari dello Stato specializzati in compiti del tutto diversi anche la funzione di valutare il fido che meritano i singoli imprenditori. E poiché i rischi di ciascuna operazione sono posti integralmente a carico degli istituti, questi non possono rinunciare a ripetere per proprio conto l'esame del fido da concedere. Non basta ancora: alle sedute degli organi direttivi di questi istituti, nelle quali viene deliberata la concessione dei finanziamenti in parola, partecipa, con voto deliberativo, l'Ispettore provinciale dell'agricoltura che ha espresso il parere sulle relative domande, di guisa che, se questo funzionario dello Stato non risiede nella stessa città, deve intraprendere continui viaggi per svolgere le funzioni affidategli, con relative spese di trasferta e perdite di tempo. Queste deprecabili dispersioni di energie e di denaro raggiungono naturalmente i massimi limiti nel caso dei finanziamenti effettuati dal Consorzio nazionale, che opera in tutto il territorio del Paese: nel corso degli ultimi anni, presiedendo il Consiglio e il Comitato esecutivo dell'Istituto, mi è capitato spessissimo il caso di operazioni di pochi milioni esaminate alla presenza di ispettori provenienti da lontane province per rispettare scrupolosamente le norme in vigore. Per amore di brevità tralascio poi di soffermarmi sulle complicazioni amministrative connesse al giro dei fondi assegnati dal Ministero per questi finanziamenti e alle scritture contabili all'uopo richieste, naturalmente soggette a minuti controlli dal centro.

Procedure analoghe sono previste nell'applicazione della legge del 25 luglio 1952, n. 991, relativa ai territori montani, la quale contempla la concessione di mutui di miglioramento poggiati su anticipazioni gravanti sul Tesoro e assistiti dalla garanzia sussidiaria dello Stato fino alla concorrenza del 70% delle perdite accertate. Per queste operazioni gli inconvenienti lamentati sono aggravati dal fatto che esse sono nella stragrande maggioranza di modestissimo importo.

I numerosi provvedimenti legislativi e regolamentari emanati in materia di credito agrario nel secondo dopoguerra non hanno soltanto il difet-

to di avere carattere frammentario ed episodico: essi inoltre contemplan norme differenti in rapporto a prestiti destinati a finanziare investimenti della stessa natura. Accade così che una medesima operazione di credito è disciplinata da disposizioni ineguali secondo la legge particolare in applicazione della quale viene concessa, onde gli istituti sono obbligati a seguire procedure dissimili, con le conseguenti complicazioni amministrative. A questo riguardo è significativo quanto accade nel campo dei finanziamenti diretti a promuovere la formazione della piccola proprietà contadina. Essi possono essere oggi concessi in applicazione di tre leggi diverse: legge 24 febbraio 1948, n. 114; legge 1° febbraio 1956, n. 53 e legge 27 febbraio 1958, n. 189, che entrerà prossimamente in applicazione. La prima di esse prevede la concessione di contributi dello Stato nel pagamento degli interessi, nella misura del 3,50%, eccezionalmente elevabile al 4,50%. Le altre due leggi invece contemplan operazioni concesse con fondi statali, a tassi differenti da quelli applicati nei mutui relativi alla prima legge accennata. Altre disparità riguardano la durata massima dei finanziamenti, le spese di istruttoria e la possibilità della capitalizzazione delle annualità del contributo, la quale evidentemente può esistere soltanto per i mutui della legge del 1948. Per ciascuna di queste tre leggi gli istituti devono poi tenere separata gestione e speciale contabilità.

Non sono quindi ingiustificate le lamentele degli agricoltori per l'eccessiva durata delle procedure necessarie per ottenere i finanziamenti richiesti; evidentemente però esse non vanno rivolte agli istituti, ma al sistema in atto. L'esistenza dei privilegi legali e convenzionali e la frequente necessità del ricorso ai presidi ipotecari sono già circostanze che ritardano tali procedure, per gli accertamenti che fatalmente comportano. Le certificazioni rilasciate dagli uffici pubblici competenti – come le conservatorie dei registri immobiliari e gli uffici tecnici erariali – si ottengono con ritardi che giungono talora a toccare il semestre. Altro tempo è richiesto per i sopralluoghi e per le indagini degli ispettorati dell'agricoltura ed esso si protrae ulteriormente quando i finanziamenti vengono compiuti con fondi statali, poiché allora le prescritte autorizzazioni degli organi ministeriali centrali e l'intervento della pubblica tesoreria provocano un ulteriore prolungamento della procedura. A rendere maggiormente elevato il costo di ciascuna operazione concorre infine la necessità di tenere gestioni speciali e separate, per stanziamenti talora di limitatissimo importo.

È a tutti evidente la necessità dell'emanazione di un nuovo testo unico, che coordini questa congerie di norme legislative e regolamentari. È altrettanto ovvio tuttavia che non basta una paziente opera di armonizzazione: appaiono infatti indispensabili coraggiose revisioni, che instaurino

un sistema creditizio più razionale ed efficiente, meno dispendioso per gli agricoltori e per la collettività, non così contrastante con la semplice mentalità dei rurali, i quali sono istintivamente ostili agli inutili carteggi, suscettibili di accentuare la loro atavica ritrosia per l'indebitamento, un tempo considerato l'anticamera del dissesto.

Da altro importante aspetto però il secondo dopoguerra ha contrassegnato un'involuzione del sistema creato dalla legge del 1928. Esso tocca più direttamente l'ordinamento strutturale degli istituti. Il criterio della specializzazione, che aveva ispirato tale legge, è stato sempre più abbandonato. Sono state infatti numerose le nuove autorizzazioni, concesse alle banche commerciali, a occuparsi del credito agrario di esercizio, e proprio nei giorni scorsi la principale banca di interesse nazionale, che non si è mai occupata di questi finanziamenti e che per ora non dispone né della necessaria organizzazione, né di sportelli periferici nelle zone rurali, ha chiesto la concessione, non solo per parecchie province del Mezzogiorno, ma anche per talune province settentrionali, ove funziona una sezione specializzata di altro grande istituto il quale è all'avanguardia nell'assistere senza limitazioni gli agricoltori ai tassi minimi applicati in tutto il Paese. Evidentemente tale domanda si ritiene giustificata dall'indirizzo imperante, il quale lascia presumere che essa venga accolta.

Le autorizzazioni predette si sono ispirate all'opinione che moltiplicando il numero degli istituti operanti in questo settore, debba correlativamente aumentare il volume dei finanziamenti accordati e diminuire la misura dei tassi di interesse. L'esperienza sta purtroppo dimostrando che questa opinione è infondata, poiché le autorizzazioni in parola hanno in pratica il solo risultato di sottrarre lavoro bancario agli altri istituti sedenti nelle stesse zone, frustrando gli sforzi che questi vanno compiendo per affinare la propria organizzazione specializzata.

I danni dell'indirizzo pseudo-liberista in parola sono più gravi nel campo del credito agrario di miglioramento, nel quale le nuove domande di autorizzazione appaiono promosse dal desiderio di partecipare alla ripartizione dei contributi che lo Stato concede al fine di alleggerire gli oneri gravanti sui debitori per queste operazioni. Per tal via vengono direttamente danneggiati soprattutto gli istituti regionali e interregionali, che vedono così gradualmente svuotata la funzione specializzata per la quale erano stati creati. Tale funzione ha cominciato a essere apertamente misconosciuta anche dallo stesso legislatore. Il primo passo al riguardo è stato compiuto dalla legge relativa al piano di rotazione, che ha contemplato la possibilità di affidare anche ad altri istituti il compito di fungere da organi creditizi per la concessione dei finanziamenti pluriennali di cui si tratta. Il criterio è stato adottato in altri casi e ha avuto le più sorpren-

denti applicazioni allorché si è trattato di dividere il fondo previsto dalla citata legge sulla zootecnica dell'8 agosto 1957. In tale occasione infatti, sopra un importo da ripartire di 4.300 milioni, sono stati assegnati agli istituti speciali soltanto 1.635 milioni, mettendo la differenza a disposizione di altri istituti.

Evidentemente non si tratta di trascurabili episodi isolati, poiché essi si inquadrano in un orientamento che va ormai affermandosi con chiarezza e che è destinato a sovvertire radicalmente il sistema di cui la legge del 1928 aveva gettato le basi. Tale sistema non è certo perfetto, e abbisogna anzi di essenziali integrazioni per corrispondere alle attese di coloro che lo avevano ideato, ma in luogo di migliorarlo si provvede via via a dissolverlo, senza seguire coerenti criteri, che lascino intravedere l'intenzione di sostituirlo con un'organica visione dei bisogni da soddisfare. Come sorprendersi allora se gli istituti finanziatori di ogni categoria procedono autonomamente, senza preoccuparsi di armonizzare la propria azione creditizia, e se le disponibilità di fondi nelle varie zone del Paese sono profondamente disperate, a danno di quelle più povere e più sitibonde di capitali?

## 5. I TASSI DI INTERESSE SUI FINANZIAMENTI AGRARI

Le conseguenze più gravi dell'involuzione verificatasi nel secondo dopoguerra si rilevano però in materia di tassi di interessi.

Ovviamente allorché lo Stato assegna agli istituti dei capitali da destinare a determinati finanziamenti non trascura di fissare i saggi di interesse che debbono essere posti a carico dei debitori. Si tratta di tassi sensibilmente inferiori a quelli che gli stessi istituti applicano ai rispettivi clienti per le operazioni concluse con mezzi propri, ma purtroppo essi vengono fissati in misura diversa da una legge all'altra, senza un chiaro indirizzo che manifesti l'intenzione di adottare un piano organico di interventi creditizi. Accade così che per uno stesso investimento, compiuto da una qualunque azienda ricorrendo a un dato istituto, l'onere del finanziamento sia assai diverso a seconda che l'operazione venga compiuta con capitali forniti dallo Stato, concessi con l'una o con l'altra legge, o con mezzi dell'istituto medesimo. In ogni istituto quindi si applicano i tassi più disparati, che presentano scarti che non trovano alcuna razionale giustificazione economica.

Queste dissonanze risultano più pronunciate se si confronta la scala dei tassi di interesse dei vari istituti operanti nelle medesime regioni, poiché in tal caso entrano in gioco i criteri con i quali vengono ripartite le asse-



gnazioni dei fondi statali. Ma il fenomeno appare più grave se si effettua il raffronto fra istituti operanti in regioni differenti: allora infatti si rilevano i profondi divari che presentano i saggi applicati nei finanziamenti concessi dagli istituti medesimi con i mezzi di diretta pertinenza.

Divari del genere sono sempre esistiti, ma nel corso degli ultimi anni essi sono certamente aumentati, a detrimento dell'efficienza del sistema. Su quali elementi infatti si giudica il grado di efficienza di qualunque sistema bancario? Dalla sua attitudine ad assicurare al mercato il volume di credito via via occorrente a tassi moderati e non troppo divergenti per operazioni simili concluse nelle varie zone del Paese.

Gli istituti che applicano i tassi più alti, i quali raggiungono talora limiti elevatissimi, possono certo giustificarsi adducendo i maggiori costi che essi debbono sostenere per la raccolta dei capitali da investire, ma questa giustificazione trasferisce la responsabilità al sistema che ha evidentemente una struttura inidonea a consentire una fisiologica circolazione dei capitali disponibili nelle varie parti del corpo economico nazionale. Da tempo io vado insistendo sulla necessità di correggere gli attuali profondi squilibri territoriali fra risparmi e investimenti e sulla possibilità di avviare il problema a soluzione col ricorso a una meditata coordinazione di impieghi bancari, attuata con un'unitaria visione delle disponibilità complessive di capitali e dei bisogni delle varie regioni. In assenza di questa feconda simbiosi finanziaria, è vano illudersi che lo sviluppo economico del Paese possa ovunque procedere con ritmo armonico: dovremo anzi adattarci a un'accentuazione dei divari profondi che esso attualmente presenta nel Mezzogiorno rispetto alle più fortunate regioni del Nord.

Gli squilibri in parola sono particolarmente sensibili nel campo dell'agricoltura e le deficienze dell'attuale ordinamento creditizio concorrono ad aggravarli, tanto più che gli interessi passivi partecipano ovunque in misura crescente alla formazione dei complessivi costi di produzione delle aziende agricole. A documentazione delle profonde disparità che presenta la distribuzione del credito agrario nel territorio nazionale, basti ricordare che le operazioni di esercizio concesse dagli istituti speciali nei primi tre trimestri del 1958 erano accentrate nell'Italia settentrionale per il 48%; questa percentuale sale al 49% se si considera il volume dei finanziamenti in essere al 30 settembre u.s. Le sperequazioni sono ancora più accentuate per i mutui di credito agrario di miglioramento, che nel periodo suddetto risultavano concentrati nelle regioni settentrionali in ragione del 56,6% rispetto alle operazioni concesse e del 60% considerando i crediti in essere al 30 settembre.

Nella generalità dei Paesi lo Stato ha da tempo rinunciato a restare agnostico spettatore della libera formazione dei tassi di interesse sui finan-

ziamenti agrari, onde può dirsi che presso che ovunque tali tassi costituiscono dei prezzi politici, giustificati dalle singolari condizioni di inferiorità in cui si svolge l'economia agricola rispetto ad altre attività produttive. Forse soltanto nella Svizzera i saggi in parola sono sottratti all'azione permanente di diretti interventi pubblici: ognuno intende i motivi dell'eccezione, la quale sembra confermare che la piena libertà economica può essere un privilegio dei soli popoli ricchi, favoriti da un'alta coesione politica e sociale, e che questo privilegio si conquista solo a prezzo di una consapevole e prolungata disciplina.

Gli interventi pubblici accennati sono certo più estesi nel campo dei finanziamenti a lunga scadenza, poiché lo Stato si preoccupa in special modo di incrementare gli investimenti destinati ad accrescere in permanenza la produttività dei fondi agricoli e a migliorare le condizioni dell'edilizia rurale. Ma essi vanno generalizzandosi in via diretta anche nel campo dei prestiti a breve e a media scadenza, in parallelo con la necessità di intensificare le colture e gli allevamenti a mezzo del sussidio di nuovi capitali di esercizio.

Si notano così molteplici provvedimenti delle pubbliche autorità anche nei Paesi che si sforzano di lasciare le maggiori possibilità di esplicazione alle libere iniziative degli istituti sovventori. Fra questi provvedimenti meritano speciale menzione quelli che fissano dei limiti massimi per i tassi di interesse relativi ai finanziamenti delle varie categorie. Una disciplina del genere è stata introdotta negli Stati Uniti fin dal 1916 con il Federal Farm Loan Act, mentre in Francia è entrata in applicazione quattro anni più tardi, con la legge istitutiva della Caisse Nationale de Crédit Agricole. Perché non dovrebbe essere possibile istituirla anche in Italia, a prescindere dalle fonti alle quali vengono attinti i mezzi investiti, riferendola cioè anche ai finanziamenti che i vari istituti concedono con capitali di diretta pertinenza?

Naturalmente l'imposizione di questi vincoli presupporrebbe la disponibilità di mezzi adeguati, ottenuti a condizioni in armonia con i tassi fissati d'autorità. La necessità dell'esistenza di questa condizione pregiudiziale spiega i motivi per i quali in passato non era possibile in Italia adottare efficacemente una disciplina del genere. Si noti tuttavia che il nostro legislatore si preoccupò del problema fin dagli anni immediatamente successivi all'unificazione nazionale. Infatti nella legge del 1887 venne disposto che i mutui di miglioramento agrario in essa contemplati potevano essere ammessi a fruire dei benefici, dei privilegi e delle esenzioni allora concessi a patto che il saggio di interesse non superasse il limite stabilito dal Ministro di Agricoltura, Industria e Commercio d'accordo con il Ministro delle Finanze. Il testo unico dell'aprile 1922 affidava invece al

Ministro dell'Agricoltura il compito di determinare annualmente il massimo tasso di interesse da applicare nelle operazioni di credito agrario di esercizio, mentre taceva in merito ai mutui a scadenza pluriennale.

Nella legge del 1928, ora vigente, si è seguito diverso criterio, poiché lo Stato ha rinunciato a fissare d'autorità dei tassi massimi, certo nella fiducia di facilitare in tal guisa l'afflusso di più abbondanti capitali da investire nei finanziamenti agrari. L'obiettivo però non è stato raggiunto, poiché i tassi, in talune regioni soprattutto, hanno toccato dei limiti elevatissimi e il fabbisogno non è stato adeguatamente fronteggiato.

Per la verità, il regolamento della legge del 1928 non si è del tutto disinteressato del problema: con l'evidente proposito di svolgere un'indiretta azione calmieratrice, esso ha imposto agli istituti desiderosi di ottenere l'autorizzazione a esercitare il credito agrario l'obbligo di indicare — nella domanda all'uopo presentata — i saggi di interesse che gli istituti medesimi si propongono di applicare e ogni altro onere posto a carico dei prestatori. Ma la norma sarebbe efficace se dopo la concessione dell'autorizzazione venissero effettuati dei controlli sistematici sui tassi effettivamente pratici dai vari enti. Non risulta invece che tali accertamenti vengano compiuti, onde la disposizione in parola resta in gran parte inoperante. D'altro canto non si sono finora annoverati casi di istituti ai quali sia stata applicata la minacciata sanzione della revoca dell'autorizzazione.

Soltanto per i cosiddetti enti intermediari il regolamento fissa un limite massimo, disponendo che essi non possano richiedere ai prestatori un interesse che superi di più del 2% il saggio che essi corrispondono agli istituti speciali ai quali fanno capo. Ma poiché per questi istituti non esistono vincoli di sorta, anche i tassi applicati dagli enti intermediari restano praticamente indeterminati.

L'esperienza di questi ultimi anni dimostra chiaramente che i criteri adottati dalla legge del 1928 non hanno fatto buona prova e che non è certo valso a renderli efficaci l'indirizzo liberalizzatore adottato nel secondo dopoguerra a danno degli istituti speciali. Una coraggiosa riforma quindi si impone ed essa dovrebbe orientarsi nella direzione seguita dall'ordinamento francese, il quale poggia sulla determinazione di saggi in parte raccomandati, in parte lasciati alla scelta degli enti finanziatori ma entro limiti massimi e minimi prestabiliti e in parte infine fissati tassativamente in modo uniforme per tutto il territorio della Repubblica.

Su questa uniformità occorrerà puntare con decisione anche in Italia onde mettere sullo stesso piano i produttori operanti nelle varie zone del Paese. Gli enormi divari attualmente esistenti a vantaggio delle più fortunate regioni del Nord, quantunque spiegabili per le più propizie condizioni economiche e finanziarie locali, costituiscono un assurdo sociale in

un momento in cui i pubblici poteri stanno tenacemente perseguendo una politica mirante a valorizzare le aree arretrate del Mezzogiorno. I gravi sacrifici giustamente addossati a tutti i contribuenti per attuare questa saggia politica resteranno sempre poco proficui finché non si metteranno i produttori agricoli delle regioni meridionali e insulari in grado di ottenere il credito di cui abbisognano con oneri allineati a quelli che gravano sui produttori settentrionali. E non si insisterà mai abbastanza nel mettere in guardia contro l'illusione di riuscire ad accelerare il processo di industrializzazione in un ambiente agricolo povero, arretrato e sfiduciato. Il riscatto economico e sociale del Mezzogiorno non può prescindere da massicci investimenti nell'agricoltura, i quali non sono possibili senza un largo ricorso al credito direttamente da parte dei produttori. Soprattutto per il miglioramento dei fondi, ai fini dell'intensificazione dell'attività culturale e zootecnica, esistono enormi possibilità di stimolare lo spirito innovativo dei proprietari e degli imprenditori a mezzo di dosate concessioni creditizie, ma la domanda di finanziamenti resterà sempre fiacca e svogliata finché non si riuscirà a ridurre sensibilmente il costo delle operazioni. Data l'importanza che assume la rinascita del Mezzogiorno nel determinare il ritmo dello sviluppo economico di tutto il Paese, si può dunque affermare che il riordinamento del credito agrario costituisce un problema nazionale che occorre affrontare e risolvere con la massima urgenza.

Nell'impossibilità di fare assegnamento sopra una spontanea tendenza dei tassi di interesse ad allinearsi nelle varie regioni, occorrerà instaurare una severa disciplina, che affidi al Comitato interministeriale per il credito e il risparmio il compito di fissare i saggi massimi delle varie operazioni, i quali dovrebbero essere naturalmente adeguati alle medie possibilità degli istituti sovventori. Tali istituti dovrebbero anzi essere previamente sentiti, a mezzo di loro qualificati rappresentanti, prima di procedere a questa determinazione e alle successive variazioni che si rendessero necessarie. Soprattutto l'esempio francese, in atto con successo da molti anni, potrà fornire utili insegnamenti, ma è ovvio che i criteri concreti da seguire dovranno essere adattati alle specifiche caratteristiche ed esigenze dell'agricoltura nazionale.

Conosco tutte le obiezioni che possono essere mosse a questa proposta, ma sono profondamente convinto che per ora almeno non esista altra migliore soluzione. Sono del pari sicuro che sotto il pungolo della disciplina proposta – da far rispettare con rigore – molti istituti intensificheranno gli sforzi per ridurre i propri costi, onde sfuggire alle conseguenze che fatalmente deriverebbero dalla loro attuale inefficienza. Se poi alcuni di essi fossero costretti a ricercare in un graduale consolidamento azien-

dale la possibilità di sopravvivere, il complessivo sistema bancario ne uscirebbe rafforzato, poiché i tempi sono ormai maturi per promuovere un'opera di illuminato consolidamento di istituti, oggi maggiormente necessario per l'integrazione economica europea in corso di svolgimento.

La disciplina in parola appare consigliabile per tutti i tassi, ma essa è indispensabile soprattutto per quelli dei mutui a scadenza pluriennale, al fine di dare un vigoroso impulso agli investimenti durevoli nella produzione. Allorché tali operazioni sono assistite da contributi statali nel pagamento degli interessi, l'imposizione di limiti invalicabili negli oneri da porre a carico dei mutuari appare poi maggiormente giustificata dalla necessità di evitare che il sacrificio del pubblico erario vada disperso in correlativi aumenti del saggio lordo complessivo applicato dagli enti sovventori.

A scanso di equivoci preciso che non ho alcuna intenzione di proporre una minuta disciplina, la quale imporrebbe vincoli impacciati e controproducenti e menomerebbe la possibilità su cui gli istituti possono contare per adattare le condizioni dei prestiti alle specifiche caratteristiche che questi presentano. Occorrerebbe invece, a mio avviso, fissare per le operazioni tipiche fondamentali dei saggi massimi, che potrebbero essere eventualmente discriminati, almeno in via temporanea, onde tener conto di obiettive esigenze locali contingenti.

E a coloro che volessero al riguardo ricordarmi la storia ammonitrice dei prezzi politici e la convenienza di non mortificare l'iniziativa privata sulla quale riposa in parte notevole il progresso economico e sociale, mi limiterei a rilevare che da molti anni esiste un cartello bancario che fissa dei limiti minimi, che dovrebbero essere invalicabili, per i tassi delle varie operazioni di impiego degli istituti di credito ordinario. Dal 1° febbraio 1954 tale cartello è di carattere volontario, ma prima di allora esso era obbligatorio e di diretta emanazione delle pubbliche autorità, che lo avevano imposto in base a facoltà esplicitamente previste dall'art. 32 della legge bancaria del 1936. Con quale fondamento logico e morale si può dunque sostenere che i vincoli siano ortodossi e ammissibili solo in favore degli istituti finanziatori e non possano invece applicarsi anche a vantaggio degli agricoltori bisognosi di credito, naturalmente rispettando la giustizia? D'altra parte, poiché la predetta legge del 1936 è tuttora in vigore, non sarebbero necessarie altre norme legislative al riguardo, ma basterebbe dare concreta applicazione a quelle esistenti.

È ovvio che all'atto in cui si instaurerà la disciplina proposta occorrerà preoccuparsi di impedire che taluni istituti rinuncino a dedicarsi ai finanziamenti agrari e destinino i mezzi disponibili ad altri impieghi più redditizi. Questa è senza dubbio l'obiezione più seria, ma ritengo vi sia la possibilità di sottrarre l'agricoltura a questo rischio grazie alla revisione

strutturale che ora esporrò. Aggiungo anzi che, in mancanza di questa revisione, si dovrebbe rinunciare a imporre una disciplina che soltanto in parte gli attuali istituti finanziatori sarebbero in grado di rispettare mantenendo in equilibrio i propri conti economici. Il riordinamento del credito agrario esige quindi una visione unitaria del problema e deve essere compiuto con provvedimenti strettamente coordinati nell'aspetto strutturale e in quello funzionale.

## 6. IL RIORDINAMENTO STRUTTURALE DEL CREDITO AGRARIO

Se si vuole affrontare il problema della revisione con possibilità di successo occorre a mio avviso puntare sulla massima valorizzazione degli Istituti regionali contemplati nella legge del 1928, apportando eventualmente qualche ritocco nella loro attuale articolazione territoriale. In complesso, i criteri di specializzazione che ne hanno informato la costituzione a volte maturata dopo un travaglio di decenni, hanno fatto buona prova, dimostrandosi adeguati alle esigenze dell'agricoltura nazionale.

Gli istituti in parola dovrebbero esercitare in via esclusiva il credito di miglioramento assistito da contributi statali e organizzarsi in guisa da permettere il massimo sviluppo a tali operazioni, destinate a rinnovare profondamente le possibilità produttive agricole del Paese. La concentrazione in questi istituti dei mutui a scadenza pluriennale, fruenti di contributi e a tassi di interesse vincolati, è necessaria per assicurare un volume sufficiente di attività che giustifichi la loro specializzazione funzionale. Essa è d'altra parte utile per poter disporre di attrezzati organi creditizi regionali, sui quali i pubblici poteri possano fare assegnamento per attuare con successo la propria politica economica nel campo agricolo. Gli enti in parola dispongono in qualche raro caso di propri sportelli periferici, ma più spesso fanno capo ai numerosissimi sportelli degli istituti che partecipano al loro capitale di fondazione o di cui costituiscono delle particolari sezioni, come accade nel caso della Cassa di Risparmio delle Province Lombarde, del Banco di Napoli, del Banco di Sicilia e del Banco di Sardegna. Essi hanno quindi in ogni caso la possibilità di espandere capillarmente la propria attività in tutta la loro rispettiva zona d'azione.

L'attribuzione dell'esclusività, per i soli mutui di miglioramento ammessi a contributo, oltre a favorire la vantaggiosa concentrazione accennata, eviterà anche l'attuale assurda competizione fra gli istituti speciali e gli enti che partecipano alla costituzione del loro capitale di fondazione. Nello stesso intento si dovrà poi assicurare agli istituti medesimi delle fonti di finanziamento autonome, cioè non vincolate come ora agli apporti che i suddetti

enti partecipanti effettuano in conto corrente o in altra forma tecnica. Tali apporti potranno continuare anche in avvenire, ma non dovranno più condizionare l'attività degli istituti speciali, i quali saranno così in grado di svolgere un'attività creditizia più autonoma ed estesa.

L'esclusività proposta non esigerebbe alcuna esplicita norma di legge: basterebbe che i contributi statali concessi sui mutui di miglioramento venissero assegnati soltanto agli istituti speciali, che hanno – si badi – natura pubblica, disponendo che la disciplina sui massimi tassi a carico dei mutuatari si applichi indistintamente ai sovventori di ogni categoria.

Tutti gli istituti autorizzati e non solo quindi quelli speciali, dovrebbero essere invece in grado di dedicarsi al credito agrario di esercizio, con i vincoli di saggio in precedenza proposti: potrebbe così sopravvivere in questo campo un'utile competizione, suscettibile di assicurare un abbondante afflusso di fondi in ogni regione del Paese. Dovrebbero essere però riesaminate le autorizzazioni attualmente in corso, onde revocare quelle concesse agli istituti – tuttora numerosi – che si valgono della concessione ottenuta soltanto per rendere più agevole la raccolta dei depositi nelle campagne, sistematicamente investiti di preferenza in altri settori produttivi.

Per le operazioni a breve e a medio termine tutti gli istituti dovrebbero poi essere in grado di concedere i finanziamenti anche nella forma del conto corrente, così come prevede il progetto di legge da me promosso da tempo e ora in corso di discussione in Parlamento. Ho già più volte esposto i tangibili vantaggi che gli agricoltori potranno realizzare con questa innovazione e non è qui il caso di ricordarli. Non è invece privo di significato rilevare che nella legge del 1869 e in quella del 1887 venne contemplata la possibilità di finanziare gli agricoltori in conto corrente. Dopo novant'anni questo progredito mezzo creditizio è ancora soggetto di discussioni e occorre insistere affinché esso sia introdotto nella nostra legislazione.

Sarebbe inoltre opportuno continuare ad affidare agli istituti speciali lo schedario regionale, che essi dovrebbero però utilizzare più proficuamente al fine di accertare le disponibilità di credito di esercizio esistenti nelle varie zone. L'accertamento gioverebbe anzitutto per guidare l'azione creditizia svolta direttamente da ciascun istituto speciale, la quale dovrebbe tendere a integrare gli interventi degli altri istituti autorizzati, colmando le eventuali lacune. D'altro lato, lo schedario dovrebbe essere incessantemente consultato anche per l'ipotesi contraria, cioè per il caso – purtroppo frequente – che i finanziamenti accordati a uno stesso richiedente superino le sue possibilità economiche di rimborso e le sue stesse esigenze finanziarie connesse alla produzione. Questa è l'utile funzione segnalatrice delle cosiddette centrali di rischi e l'istituto speciale dovrebbe essere l'organo chiamato a intervenire per svolgere al riguardo una proficua ope-

ra di coordinamento, del resto già prevista – ma non definita – dalla attuale legislazione.

Resta ora da affrontare il problema fondamentale: quello delle fonti di provvista degli istituti speciali. Come ho già detto, esse dovrebbero essere ricercate al di fuori degli enti che partecipano al loro capitale di fondazione. Per evitare poi ogni motivo di competizione e di contrasto con tali enti, è sconsigliabile autorizzare gli istituti in parola a raccogliere direttamente depositi dal pubblico. È del pari inopportuno – di norma almeno – che essi emettano singolarmente propri titoli nel mercato, poiché si verrebbe in tal modo a promuovere una circolazione composita di obbligazioni che ritroverebbero ristretto collocamento, circoscritto alle sole regioni di rispettiva competenza e inidoneo ad assicurare negoziazioni continue e nutrite, suscettibili di dar luogo alla formazione di corsi relativamente stabili.

Anche a questo riguardo si dovrebbe trarre ammaestramento dall'esperienza degli Stati Uniti, ove le dodici *Land Banks*, che si dedicano in forma specializzata alla concessione dei finanziamenti agrari a lunga scadenza nei rispettivi distretti della Confederazione, si procurano i mezzi all'uopo necessari con l'emissione accentrata di un solo titolo comune, a scadenza pluriennale, che sempre ritrova facile collocamento. Speciali accordi stabiliscono poi i criteri da seguire nella ripartizione del ricavo di queste emissioni, le quali si succedono, non in immediata corrispondenza con la stipulazione dei mutui, ma nei momenti in cui il mercato finanziario consente l'offerta dei titoli ai tassi minimi. Se in un Paese vasto e largamente fornito di capitali alla continua ricerca di titoli a reddito fisso si è ritenuto necessario non frazionare le negoziazioni con l'offerta di obbligazioni a caratteristiche dissimili, come non convincersi della necessità di realizzare un'analoga concentrazione in Italia, ove i risparmi che affluiscono al mercato finanziario sono ancora tanto limitati?

Il problema del finanziamento degli istituti regionali va quindi risolto con l'emissione di un solo titolo, che alimenti intense e quotidiane correnti di scambi in tutti i centri urbani e rurali del Paese. Esso dovrebbe offrire diffuse e abituali possibilità di collocamento a una parte notevole dei risparmi rurali. Tali risparmi affluiscono ora in gran copia agli sportelli bancari e postali, ricevendo remunerazioni modeste e comunque inferiori a quelle che potrebbero offrire delle obbligazioni emesse a un tasso commisurato ai saggi correnti dei titoli simili. Il più alto reddito assicurato a tali risparmi ne stimolerebbe l'incremento, in un'epoca in cui la propensione all'accumulazione va purtroppo affievolendosi anche nelle campagne, e le categorie rurali avrebbero la certezza di vedere reimpiegati nel potenziamento dell'agricoltura i frutti dei loro quotidiani sacrifici.



L'ente che a mio giudizio dovrebbe occuparsi dell'emissione del titolo in parola esiste già ed è pienamente idoneo a svolgere efficacemente questo compito: è il Consorzio nazionale. Secondo proposte da me presentate alcuni anni fa, esso dovrebbe essere trasformato in un istituto finanziario, specializzato appunto nella raccolta dei fondi occorrenti agli istituti regionali. Esso di norma non dovrebbe dedicarsi alla diretta concessione del credito agrario: soltanto in via eccezionale, per mutui di importo molto elevato interessanti estese zone del territorio nazionale, che i singoli istituti speciali non fossero in grado di concedere, esso dovrebbe essere autorizzato a trattare direttamente con gli agricoltori e con i loro enti associativi. Altre eccezioni dovrebbero essere poi previste per vaste opere di irrigazione e di bonifica e per il finanziamento della riforma fondiaria. Ma la funzione fondamentale del Consorzio trasformato dovrebbe consistere nel procurare i mezzi di cui abbisognano gli istituti speciali, che verrebbero così messi in grado di operare con la necessaria larghezza nelle rispettive zone d'azione, senza attendere l'aiuto spesso avaro dei loro partecipanti.

Con la riforma proposta verrebbe anche a cessare ogni contrasto di interessi fra tali istituti e il Consorzio nazionale, il quale assumerebbe in tal modo la veste di un solido pilastro finanziario, su cui potrebbe tranquillamente poggiare una vasta espansione degli investimenti agricoli in tutte le regioni del Paese. Esso potrebbe inoltre realizzare il generale coordinamento di questi investimenti, che è vano attendersi finché perdureranno le condizioni attuali, e sarebbe in grado di distribuire i fondi disponibili tenendo conto dei bisogni e delle possibilità di ciascuna zona. Verrebbero pertanto eliminate le sperequazioni ora esistenti, che offendono così visibilmente la giustizia sociale fra popolazioni affratellate da un solo destino. Di conseguenza potrebbe essere anche realizzato un armonico parallelismo di tassi di interesse sui finanziamenti concessi nelle varie regioni, creando le premesse dell'osservanza della pubblica disciplina dei saggi, da instaurare congiuntamente alle modifiche strutturali di cui sto occupandomi. Sarebbe così eliminato il pericolo che tale disciplina costituisca soltanto, come è accaduto in passato, un'astratta e vacua affermazione giuridica, resa inapplicabile da obbiettive condizioni economiche.

Esaminiamo ora la tecnica della formazione di un vasto mercato per il titolo del rinnovato Consorzio. Al riguardo va premesso che occorre in primo luogo irrobustire le basi patrimoniali dell'istituto, con un cospicuo incremento dell'attuale capitale di fondazione. Il consolidamento può ottenersi con due congiunti provvedimenti. Anzi tutto si dovrebbe maggiorare la quota di capitale di pertinenza dello Stato, senza fare tuttavia altri appelli al pubblico erario. Il nuovo sistema dovrebbe essere proprio caratterizzato dalla cessazione di nuovi apporti della pubblica Tesoreria a titolo di capi-

tale affermando solennemente il principio che il sistema bancario nazionale e il mercato finanziario debbano fornire tutto il credito di cui l'agricoltura abbisogna. In futuro gli interventi statali dovranno essere limitati alla corresponsione di soli contributi destinati ad alleggerire gli oneri di interesse gravanti sugli agricoltori, in relazione agli investimenti che si vogliono espandere per motivi di convenienza generale. Questi contributi costituiranno anzi un altro strumento di cui potrà valersi il Consorzio nell'intento di perequare il costo dei finanziamenti agrari nelle varie zone e di stimolare gli investimenti che si giudica utile dilatare nell'interesse collettivo.

La proposta maggiorazione della quota dello Stato nel capitale di fondazione del Consorzio si potrà ottenere assegnando all'istituto i rimborsi di tutti i fondi che la pubblica Tesoreria ha destinato ai finanziamenti agrari nel secondo dopoguerra e soprattutto di quelli relativi al piano di rotazione dodecennale. Secondariamente dovrebbero essere aumentate le quote degli altri partecipanti attuali, le quali potrebbero essere poi integrate dagli apporti di nuovi enti, eventualmente autorizzati a entrare a far parte del Consorzio.

Il problema della scelta di questi enti non mi sembra essenziale ai fini del riordinamento progettato e potrà essere facilmente risolto in sede di compilazione della legge o del regolamento. È invece opportuno escludere preliminarmente che si possa tentare di costituire con la riforma un monopolio dell'esercizio dei finanziamenti agrari a favore dell'una o dell'altra categoria di istituti di credito. È inoltre necessario stabilire che l'istituto dovrà continuare ad avere natura giuridica pubblica ed essere amministrato dai più autorevoli esponenti degli istituti che esercitano il credito agrario, quantunque lo Stato – direttamente o indirettamente – possa anche essere intestatario della maggioranza del capitale di fondazione. Occorre infatti evitare la nascita di un nuovo organo burocratico, inadatto a generare il soffio innovatore indispensabile per raggiungere i fini che la riforma deve prefiggersi. Ciò naturalmente non impedisce di mantenere l'azione dell'istituto sotto la costante vigilanza dei competenti ministeri e della banca di emissione.

Tale vigilanza sarà tanto più giustificata per il fatto che a mio giudizio le obbligazioni del Consorzio dovrebbero essere assistite per l'avvenire dalla garanzia statale, la quale praticamente non esporrebbe il pubblico erario ad alcun rischio, mentre gioverebbe in misura tangibile a sostenere il prezzo del titolo. Anche questa condizione sarebbe tuttavia scarsamente operante se non si riuscisse a creare al titolo medesimo il vasto e continuo mercato di cui ho dianzi parlato.

Non si può certo illudersi di raggiungere questo obiettivo circoscrivendo il collocamento nell'ambito di istituti bancari, finanziari e assicu-

rativi, come purtroppo è avvenuto finora. Attualmente le obbligazioni del Consorzio sono di fatto sottratte al mercato, poiché esse vengono acquistate soltanto da enti del genere, i quali ne fanno oggetto di durevole investimento, trattenendole nei propri portafogli fino al momento del rimborso. D'altra parte, come potrebbe essere ora seguita una via diversa, dato che l'istituto non ha propri sportelli dai quali far defluire i titoli via via emessi?

Se si prescinde dalla situazione anormale in cui si è trovato il mercato finanziario in questi ultimi mesi, in dipendenza dell'esuberanza di liquidità formatasi nel sistema bancario, può dirsi che per un quindicennio il Consorzio si è trovato in gravi difficoltà anche per collocare pochi miliardi all'anno, quantunque il corso del titolo si mantenesse al di sotto di tutte le altre analoghe obbligazioni, che venivano invece assorbite senza difficoltà, soprattutto nelle regioni settentrionali del Paese. Non si dimentichi infatti che per anni tale corso ha continuato ad aggirarsi intorno alle 80 lire, mentre quello delle più apprezzate cartelle fondiarie superava le 92 lire. Questo enorme divario — che ha naturalmente pesato sugli agricoltori, maggiorando l'interesse effettivo dei mutui — non era dovuto, né a differenze sostanziali nelle caratteristiche tecniche dei titoli, né a diversa capacità di amministratori, ma esclusivamente al fatto che il Consorzio non ha diretto contatto coi risparmiatori e non ha né possibilità né convenienza di creare un'apposita rete di propri sportelli bancari.

In condizioni non molto diverse si è trovato d'altronde, e si trova tuttora, l'Istituto italiano di credito fondiario, quantunque possa contare sul valido appoggio delle sedi periferiche della Banca d'Italia. Anch'esso è purtroppo costretto a contenere le proprie emissioni, rinunciando a promuovere un vasto rinnovamento edilizio nelle numerose zone che ne avrebbero bisogno e assiste impotente alla continua espansione relativamente maggiore di altri enti, che esercitano il credito fondiario con l'ausilio di una fitta rete di sportelli, congiuntamente ad altre attività creditizie che dischiudono parallele ampie possibilità di collocamento dei titoli.

Il problema non sarebbe quindi risolto se anche si riuscisse a moltiplicare il numero degli istituti di credito, dell'una o dell'altra categoria, disposti ad acquistare i titoli del Consorzio: occorre invece che essi si impegnino a svolgere una intensa opera di collocamento capillare a mezzo degli sportelli che a essi fanno capo, poiché soltanto così è possibile ottenere che si formi un attivo mercato per l'obbligazione in parola, di cui automaticamente potrà risultare migliorato il prezzo, onde esso non diverga troppo dalla pari. Questo obiettivo potrà essere poi raggiunto più facilmente abbreviando la scadenza massima di ciascuna emissione, onde elevare la probabilità del rimborso al nominale. L'ideale sarebbe di non superare i 10-

12 anni e se si riuscisse a creare il vasto mercato da me auspicato non sarebbe necessario ridurre in egual misura la durata dei mutui di miglioramento: la continuità delle contrattazioni renderebbe infatti possibile una studiata manovra finanziaria di successivi rinnovi dei titoli messi in circolazione, in analogia con quanto accade nelle banche di credito commerciale, che con dei depositi nominalmente a vista riescono a effettuare impieghi a scadenza più o meno protratta, con l'ausilio di dosate riserve di liquidità e dell'eventuale intervento saltuario dell'istituto di emissione. Naturalmente, la valorizzazione del titolo ne ridurrà il tasso di rendimento effettivo, ma esso sarà sempre appetibile per dei risparmiatori abituati a ricevere remunerazioni assai inferiori per i propri depositi bancari e postali. D'altra parte, la continuità e la vastità del mercato renderanno massimo il grado di liquidità dell'investimento, onde l'obbligazionista sarà sempre certo di poterlo realizzare in qualunque momento senza perdite nel corso, persuadendosi che si tratta di una forma di impiego ugualmente idonea ad assicurare la massima mobilità ai capitali relativi.

A conferma della possibilità di attuare con sicure possibilità di successo il sistema progettato, mi sia consentito di ricordare quanto è stato fatto dalla Cassa di Risparmio delle Province Lombarde nel settore del credito fondiario. Nel corso degli ultimi sei anni, grazie alla stabilità del corso, le cartelle annualmente collocate nella sola zona territoriale dell'istituto, direttamente alla clientela di sportello, sono passate da 4 a 40 miliardi e la circolazione totale in essere è salita da 15 a oltre 115 miliardi. È ovvio che queste massicce emissioni hanno inciso sul volume dei depositi, ma essi sono però ugualmente aumentati a ritmo accelerato, tanto che al 31 dicembre scorso essi superavano i 382 miliardi, mentre erano di 137 miliardi alla fine del 1952. L'esempio addotto dimostra che gli istituti chiamati a collaborare al collocamento dei titoli del Consorzio non avrebbero motivo di temere per la consistenza dei propri depositi e potrebbero quindi, senza notevoli danni, dare un largo impulso all'immissione dei titoli medesimi nei diretti portafogli dei risparmiatori che fanno capo ai loro sportelli.

Per conseguire questo intento poi tutte le organizzazioni economiche degli agricoltori potrebbero svolgere una vigorosa azione di propaganda capillare, nella certezza che esse stesse ne sarebbero avvantaggiate poiché potrebbero così assicurarsi più copiosi finanziamenti a tassi moderati.

Grazie anche a questa collaborazione, nel giro di alcuni anni potrà sorgere e prosperare il vasto mercato auspicato, ma l'agricoltura non può più aspettare e occorre quindi adottare altri espedienti, che affrettino la realizzazione dell'obiettivo. Ho già avuto occasione in passato di proporre di rendere coattivo l'acquisto delle obbligazioni del Consorzio da parte degli

istituti che esercitano il credito agrario. Sapevo allora di fare una proposta ardita ed ero ben preparato a vivaci reazioni, ma dopo l'esperienza di questi anni mi sono maggiormente convinto che per ora almeno non vi sono possibilità di scelta. D'altra parte continuo a ritenere che questa soluzione non sia così rivoluzionaria come è stata a torto giudicata.

In primo luogo, la norma dovrebbe riguardare soltanto gli istituti che chiedono e ottengono l'autorizzazione a esercitare il credito agrario. Gli enti che aspirano a tale concessione – e che dovranno rinnovare la relativa domanda – sapranno dell'esistenza di questo impegno e saranno quindi arbitri di sottomettervisi o di mantenere la propria piena libertà d'azione. L'autorizzazione in parola assicura degli innegabili vantaggi, onde è pienamente giustificata la pretesa dello Stato di ottenere un corrispettivo.

Come contestare poi che l'acquisto di obbligazioni del Consorzio costituisca una forma particolare di credito all'agricoltura, pienamente in armonia con il desiderio dei richiedenti di dedicarsi ai finanziamenti agrari utilizzando i depositi raccolti nelle campagne? Si tratta d'altronde di un investimento di tutto riposo, assistito fra l'altro dalla garanzia statale (secondo la mia proposta) e suscettibile di remunerare adeguatamente il capitale relativo. Si aggiunga che l'obbligo in parola dovrebbe essere commisurato a detti depositi in base a una modestissima percentuale, tale quindi da non sconvolgere la politica degli investimenti degli istituti di cui si tratta e che, comunque, le obbligazioni in parola sono oggi, e dovrebbero restare domani, stanziabili, cioè utilizzabili per ottenere congrue anticipazioni dalla Banca d'Italia, onde nessuna preoccupazione di liquidità peserebbe sugli istituti sovventori.

La determinazione della percentuale obbligatoria dovrebbe essere affidata al Comitato interministeriale per il credito e il risparmio, cioè all'organo al quale è demandata la disciplina del sistema bancario, in grado di svolgere anche questo compito alla luce di tutte le circostanze atte a rendere maggiormente consapevole la determinazione medesima. E naturalmente si dovrebbe contemplare la possibilità dell'intervento, a titolo consultivo, dei rappresentanti degli istituti soggetti alla norma in parola, nonché di quelli del Consorzio.

Taluni vorrebbero evitare di costituire un pericoloso precedente, che potrebbe aprire la strada a una più vasta ingerenza dello Stato nella gestione delle banche. A costoro si può facilmente rispondere che la legge del 1936 ha contemplato ben più profondi interventi delle pubbliche autorità nella struttura e nel funzionamento delle aziende di credito e che d'altra parte si sono già avuti dei precedenti *di fatto* in materia di assorbimento obbligatorio di determinati titoli da parte del sistema bancario. Ciò è accaduto reiteratamente per i buoni del tesoro novennali e per le

obbligazioni emesse negli anni scorsi ai fini del rimodernamento della rete ferroviaria, quantunque non esistessero esplicite disposizioni di legge al riguardo. È allora lecito domandarsi se l'eccezione fatta per lo scopo suddetto non possa essere ammessa – almeno temporaneamente e con le dovute cautele – anche a favore dell'agricoltura, nell'evidente interesse di tutta l'economia del Paese.

Qualora l'imposizione diretta fosse giudicata inopportuna, per motivi che mi sembrano insussistenti, essa potrebbe essere disposta per via indiretta, obbligando tutti gli istituti autorizzati all'esercizio del credito agrario a far parte del Consorzio e impegnando questi partecipanti a ripartirsi *pro quota* le obbligazioni via via emesse, da collocare poi fra i risparmiatori a mezzo dei rispettivi sportelli. Dall'obbligo dell'assorbimento in parola dovrebbero essere naturalmente esonerati gli istituti speciali in quanto tali poiché essi, in luogo di essere in grado di finanziare il Consorzio, attendono da quest'ultimo i mezzi per espandere la propria attività nelle varie regioni del Paese. Sarebbero invece assoggettate all'obbligo dell'assorbimento *pro quota* le aziende di credito presso le quali funzionano degli istituti speciali in veste di sezioni autonome, mentre queste ultime parteciperebbero alla ripartizione dei capitali raccolti dal Consorzio a mezzo dell'emissione dei propri titoli.

Tutti i dettagli tecnici relativi a questi rapporti finanziari dovranno essere oggetto di separato e approfondito esame. La schematica esposizione fatta mi sembra sufficiente per chiarire le linee generali del progetto, che appare idoneo a costituire un organico sistema con il quale, senza menomare l'autonomia dei singoli enti autorizzati a esercitare il credito agrario ed evitando di creare nuovi organismi, verrebbe costituito un potente istituto centrale in grado di imprimere un vigoroso impulso ai finanziamenti destinati a promuovere la rinascita dell'agricoltura nazionale, a condizioni simili nelle varie regioni del Paese.

I compiti del rinnovato Consorzio non sarebbero tuttavia circoscritti a questa pur essenziale azione di equilibrio finanziario, suscettibile di favorire una benefica circolazione di capitali. Essi potrebbero essere utilmente estesi ad altri campi. Particolarmente proficui potrebbero essere, fra l'altro, gli interventi – sistematici o saltuari – miranti a fornire tempestivamente, senza bisogno di specifiche norme di legge, i capitali necessari per attenuare l'ampiezza delle fluttuazioni dei prezzi di determinati prodotti agrari. Dovranno essere naturalmente evitati i massicci immagazzinamenti di cui si sono valse i pubblici poteri negli Stati Uniti per tentare di realizzare questo intento, ma è ovvio che in dati momenti – in specie nel corso dell'integrazione economica europea – si renderanno necessari transitori ammassi di partite, che possono ritrovare più facili possibilità di rea-

lizzazione allorché si possa contare sulla fattiva e specializzata collaborazione di un grande istituto, ben dotato di mezzi e guidato da amministratori che abbiano piena consapevolezza del carattere preferenziale da attribuire alle esigenze finanziarie dell'agricoltura.

Non va poi dimenticato che un solido istituto centrale di credito agrario può divenire un utile strumento di raccolta di capitali esteri, i quali ritroveranno certamente maggiori possibilità di afflusso in Italia allorché verrà costituito l'istituto internazionale di credito agrario da me proposto fin dal 1954 al Congresso internazionale di Istanbul e tuttora oggetto di promettenti trattative con gli altri Paesi partecipanti alla Comunità economica europea.

Infine, l'Istituto progettato sarebbe in grado di concorrere decisamente alla soluzione del complesso problema delle garanzie nelle operazioni di credito agrario. Tale problema dovrà essere senza dubbio oggetto di approfondito esame, non soltanto nell'aspetto giuridico, date le molteplici complicazioni derivanti dalla coesistenza di privilegi legali e convenzionali di varia natura, ma anche da quello economico. In quella sede dovrà essere fra l'altro appurato se sia proprio vantaggioso e moralmente sostenibile un sistema che – quantunque spiegabile a motivo dei rischi che gravano sugli istituti finanziatori – praticamente esclude la sola categoria degli agricoltori dai benefici del credito personale anche per i prestiti a breve termine.

Non credo tuttavia opportuno che convenga mutare questo sistema finché non sarà attuata la più urgente riforma strutturale del credito agrario, dalla quale potrebbero maturare condizioni propizie per rivedere poi l'ordinamento vigente anche dal punto di vista ora accennato. Questo risultato sarebbe certo affrettato se si accogliesse l'altra mia proposta di costituire presso il rinnovato Consorzio un fondo nazionale di garanzia, che copra un'alta percentuale delle perdite eventualmente subite dagli istituti finanziatori di ogni categoria. Poiché tali perdite finora sono state veramente irrisorie, non tanto per l'esistenza dei presidi di natura reale quanto per i generalizzati sentimenti di scrupolosa rettitudine che animano le genti dei campi, ritengo che con un premio modestissimo possa essere coperta questa assicurazione, la quale potrebbe tangibilmente concorrere ad accelerare la procedura della concessione dei finanziamenti con generale vantaggio.

La costituzione del fondo in parola eviterebbe così l'accoglimento delle reiterate proposte avanzate per addossare allo Stato – direttamente o indirettamente – la garanzia dell'una o dell'altra categoria di finanziamenti, in analogia a quanto è già stato fatto con la citata legge del 1952 relativa ai territori montani. Inoltre il Consorzio, in rapporto all'assicura-

zione concessa, potrebbe disporre di ben definite facoltà ispettive su tutti gli istituti, che lo metterebbero in grado di meglio vigilare sull'attività creditizia svolta nel settore agricolo dagli enti che se ne occupano. Anche questo compito contribuirebbe a consolidare l'opera di coordinamento e di integrazione del Consorzio, che si trasformerebbe così in un robusto organismo finanziario destinato ad assumere la veste e le funzioni di un vero istituto centrale di credito agrario.

Istituti del genere esistono già in numerosi Paesi e rendono servigi tanto apprezzati che si vanno compiendo sforzi incessanti per potenziarli. La loro attività risulterà sempre più proficua in avvenire, anche là dove l'abbondanza dei capitali disponibili nel mercato finanziario ha finora permesso di fronteggiare soddisfacentemente le domande di credito a scadenza pluriennale provenienti dalle campagne. Essi ritrovano ovunque valido ausilio nelle banche di emissione, onde è auspicabile che eguale appoggio possa essere assicurato anche in Italia, ove dovrebbe concretarsi in forme svariate, ma soprattutto con il risconto del portafoglio. Il risconto potrebbe essere concesso allo stesso Consorzio o direttamente agli istituti speciali, nel qual caso il Consorzio potrebbe fungere da utile intermediario per assicurare la migliore ripartizione dei fondi disponibili. Comunque, dovrebbe essere attentamente considerata la possibilità di concedere queste operazioni a tasso di favore. Al riguardo va ricordato che il Testo unico del 9 aprile 1922 stabiliva che tale tasso fosse inferiore dell'1% a quello ufficiale, onde è ragionevole chiedere che la norma sia ripristinata, almeno finché perdureranno le attuali condizioni finanziarie dell'agricoltura nazionale. E se eccezionali congiunture di mercato richiedessero bruschi rialzi di saggio, soprattutto per combattere l'eventuale ripresa di pressioni inflazionistiche, si dovrebbe esonerare il portafoglio agricolo da questi procedimenti restrittivi, dato che pressioni del genere normalmente non ritrovano i propri pericolosi impulsi iniziali nel settore rurale.

## 7. CONCLUSIONE

In sintesi, i compiti essenziali del rinnovato Consorzio potrebbero essere i seguenti:

- 1) determinare periodicamente, con una visione unitaria degli interessi del Paese, il volume dei capitali occorrenti nelle varie zone per soddisfare il fabbisogno di credito agrario di esercizio e di miglioramento;
- 2) prevenire le possibilità creditizie degli istituti finanziatori delle varie categorie e le integrazioni loro occorrenti;



3) somministrare direttamente agli istituti suddetti dei mezzi finanziari a breve, a media e a lunga scadenza, affinché essi possano fronteggiare le rispettive esigenze;

4) ai fini di cui sopra, emettere delle obbligazioni a tasso di mercato, ma con criteri tecnici suscettibili di assicurare il collocamento a corso stabile e non troppo divergente dalla pari;

5) esercitare opera di intermediazione presso la Banca di emissione onde ottenere il risconto del portafoglio agricolo nei limiti occorrenti;

6) ripartire, secondo piani elaborati su base nazionale, i contributi corrisposti dallo Stato per ridurre il carico di interessi gravante sui debitori per determinate operazioni di credito agrario;

7) corrispondere, a spese del proprio bilancio, dei contributi a fondo perduto agli istituti che – in tutto o in parte – non siano temporaneamente in grado di concedere i finanziamenti ai tassi di interesse massimi che verranno stabiliti dalla disciplina da instaurare;

8) gestire un fondo nazionale di garanzia, destinato a indennizzare parzialmente gli istituti di credito agrario di ogni categoria di un'elevata percentuale delle perdite da loro sopportate.

Da questa schematica elencazione appare chiaro che non si tratta di attuare una totalitaria pianificazione, che imponga un'intollerabile camicia di forza a tutti gli istituti e sopprima la loro autonomia funzionale. In particolare, quelli speciali – lungi dal dover paventare l'intervento di un istituto centrale ai fini del loro funzionamento – vi troveranno un provvidenziale appoggio per un ulteriore e vigoroso sviluppo della loro benefica e insostituibile attività.

Né può supporre che tale ente possa menomare l'esercizio del credito in natura da parte dei consorzi agrari ai quali è dovuta tanta parte dei progressi realizzati dall'agricoltura italiana negli ultimi decenni. Al contrario, l'esistenza di un solido organismo finanziario specializzato, che su basi nazionali assicuri un adeguato afflusso di capitali alle attività agricole, potenzierà la loro benefica opera, rendendone possibile lo svolgimento con l'ausilio di mezzi più abbondanti e meno onerosi.

In sostanza, con l'istituto centrale progettato si verrebbe a realizzare un ordinamento simile a quello ora in atto per i finanziamenti a medio termine a favore delle piccole e delle medie aziende industriali, ove accanto agli istituti regionali sorti ai sensi della legge 22 giugno 1950 è stato costituito un ente centrale di diritto pubblico – il «Mediocredito» – che nel corso di pochi anni si è rivelato un potente strumento di sviluppo dei finanziamenti a media scadenza e degli istituti che li effettuano in sede locale. Appare quindi ingiustificata ogni riserva a realizzare a favore dell'agricoltura un ordinamento analogo a quello che ha già dato frutti così

visibili e incoraggianti nel settore industriale e che in base a un progetto di riforma presentato su mia iniziativa sta per essere esteso anche al campo delle aziende commerciali.

Da quanto esposto appare evidente che il sistema qui propugnato poggia sui seguenti essenziali criteri:

1) introduzione di una pubblica disciplina in materia di tassi di interesse sulle operazioni di credito agrario;

2) instaurazione di un sistema organico di istituti, fondato sopra una più chiara specializzazione di compiti e ispirato alla necessità di un sistematico coordinamento funzionale, suscettibile di ridurre le attuali sperequazioni nella distribuzione territoriale del credito agrario;

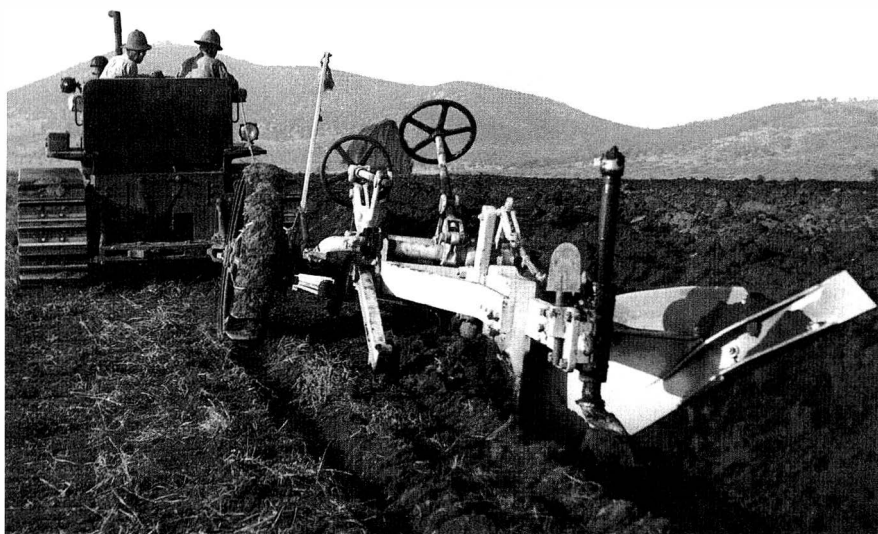
3) eliminazione di ulteriori interventi della pubblica Tesoreria per la provvista dei capitali necessari al finanziamento dell'agricoltura, i quali dovranno essere reperiti esclusivamente nell'ambito del sistema bancario e del mercato finanziario;

4) svolgimento di sforzi concentrati, miranti a far riaffluire alla terra i risparmi che si accumulano grazie al mirabile spirito di sacrificio dei rurali.

Questi stessi criteri hanno ispirato un progetto di riforma che, su invito dello stesso Ministro dell'Agricoltura, io presentai sin dal 1954. Tale progetto venne da me esposto qualche mese più tardi – con eccezionale procedura – davanti alla Commissione senatoriale dell'Agricoltura integrata da numerosi altri autorevoli parlamentari, ed ebbe unanimi consensi da parte di tutti i settori politici. Il Consiglio dell'Associazione nazionale fra gli Istituti di credito agrario ne approvò all'unanimità i generali principi ispiratori, ma malgrado ciò le proposte sono rimaste lettera morta, senza che siano stati ancora chiariti i motivi della rinuncia a farne oggetto almeno parziale di concrete norme legislative. D'altra parte nessuno si è preoccupato di presentare proposte diverse, quantunque in questi anni si sia continuato a riconoscere che il sistema in atto è difettoso e che occorre riformarlo. Intanto, come ho già spiegato, il sistema medesimo ha continuato a deteriorarsi a seguito di un incessante processo involutivo. Quanto tempo occorrerà ancora attendere affinché il problema venga avviato a soluzione, sia pure seguendo criteri differenti da quelli da me suggeriti?

L'integrazione economica europea andrà gradatamente smantellando le barriere doganali che hanno finora protetto l'agricoltura nazionale. Via via che cadranno questi sbarramenti si renderà sempre più necessaria un'altra difesa, quella finanziaria, onde impedire che le fatali conseguenze dello sviluppo economico e dell'espansione dei mercati accelerino l'urbanesimo dei capitali e stronchino gli sforzi diretti ad assicurare la prosperità delle campagne. Tale prosperità non è soltanto una giustificata aspi-

razione di una benemerita categoria di produttori, ma un'imperiosa esigenza collettiva, poiché la terra è la più gelosa custode delle preziose riserve spirituali del Paese e la matrice delle robuste forze che con il rispetto delle tradizioni imprimono la necessaria gradualità all'evoluzione sociale. Il credito agrario va quindi considerato un problema economico di fondo, che deve essere risolto urgentemente, con la concorde e consapevole collaborazione di tutti coloro che si preoccupano disinteressatamente del costante sviluppo materiale e morale del popolo italiano.



*Aratura più profonda con trazione meccanica*

GIUSEPPE PELLA

L'AGRICOLTURA E L'INDUSTRIA NEL PRESENTE  
E NELL'AVVENIRE DELL'ECONOMIA ITALIANA\*

Signor Presidente, Eccellenza Reverendissima, Eccellenze, Autorità, Signore, Signori e Amici!

Ho piena coscienza dell'inadeguatezza dell'oratore rispetto alla complessità del tema assegnatogli, anche in relazione alla solennità dell'ambiente in cui egli deve parlare. Confido nella Vostra amabilità, così come cercherò di non abusare della Vostra pazienza, proponendomi di contenere nell'ora che ho a disposizione la trattazione del tema: «Agricoltura e industria nel presente e nell'avvenire dell'economia italiana».

È stato un grande storico ad ammonire che, nel fluire della storia, non vi sono punti di arrivo, poiché ogni punto di arrivo è immediatamente un punto di partenza.

Opportuno mi sembra, quindi, oltre che doveroso, richiamare i punti di partenza della nostra economia sul finire della guerra mondiale; richiamare, cioè, gli aspetti più espressivi del rendiconto degli sforzi di tutti gli italiani, compiuti in quindici anni: cinque anni di ricostruzione e dieci anni di sviluppo. Sviluppo che non fu soltanto economico, ma anche sociale. Questo intendo sottolineare, poiché siamo tutti persuasi che, se in nome della serietà non possiamo confondere il dato sociale col dato demagogico e tanto meno confondere la libertà di costruire con giustizia per tutti gli italiani con impostazioni destinate piuttosto a distruggere che a costruire; siamo a maggior ragione convinti che il dato economico e il dato sociale – in altri termini lo sviluppo produttivo e il processo distributivo – sono tra di loro strettamente collegati.

È perfettamente vero che, concettualmente, il dato economico è anteriore al dato sociale, per cui sarebbe assurdo pretendere di meglio

\* *Prolusione inaugurale tenuta l'8 aprile 1962*

ripartire se non aumentasse il dividendo oggetto di riparto. Ma all'atto pratico i due aspetti, economico e sociale, produttivo e distributivo, si presentano con carattere di contemporaneità, di interdipendenza, alla stregua di un fenomeno circolare, in cui difficilmente potrebbe individuarsi quale sia la causa e quale sia l'effetto. Non esiste possibilità di feconda attività economica costruttiva, a lungo termine, se i titolari dei fattori della produzione non trovano l'intima soddisfazione che deriva dalla consapevolezza del rispetto di una cristiana legge di giustizia distributiva.

Giustizia che è coefficiente di maggiore produttività in termini economici e nello stesso tempo è pilastro indispensabile di pace sociale all'interno sia della collettività nazionale, sia della collettività mondiale: pace sociale, che, a sua volta, è uno degli aspetti essenziali di quell'unica pace di cui desideriamo assicurare il godimento nella libertà.

## I. RICOSTRUZIONE E SVILUPPO

Che cosa è stato fatto, Signori, nei quindici anni trascorsi?

La brevità del tempo Vi difende dal pericolo di ascoltare troppe cifre. Ma abbiamo l'obbligo di dare atto con riconoscenza di quanto hanno compiuto i tre grandi protagonisti della ricostruzione e del successivo sviluppo: gli imprenditori, che hanno osato; i lavoratori, che hanno concretamente costruito con l'incomparabile apporto della loro capacità tecnica; i risparmiatori, i quali, con quotidiano sacrificio, hanno creato le basi fondamentali per raggiungere le mete che oggi possiamo salutare con orgoglio. Certamente anche i Governi che si sono succeduti possono rivendicare il merito di avere creato, colla fedeltà a una appropriata linea economica, le condizioni idonee affinché gli sforzi e il contributo dei tre grandi protagonisti, potessero essere fecondi al massimo grado.

Quali sono stati, Signori, i risultati di questo sforzo immane?

Siamo giunti a mete che non avremmo osato sperare, se vogliamo essere sinceri al di là delle polemiche deteriori. Amico Sindaco La Pira! Nel 1946, allorquando ebbi la fortuna di iniziare i primi contatti con Te alla Costituente, non avremmo osato prevedere che nel 1950 già sarebbe stato raggiunto il reddito nazionale del 1938. Ma fu così: il reddito nazionale che, nel 1945 era ridotto alla metà, già nel 1950 era stato abbondantemente riportato al livello del 1938.

Tanto meno avremmo osato sperare che nel giro dei successivi dieci anni il reddito nazionale si sarebbe raddoppiato, raggiungendo l'imponente cifra di 19 mila miliardi nel 1960. E le cifre che conosciamo per il

1961, da poco lasciato alle nostre spalle, sono ancora più imponenti, poiché il reddito nazionale ha sfiorato i 21 mila miliardi.

In base all'esperienza di quest'ultimo decennio possiamo fare qualche previsione per il futuro e pronunciare cifre che potrebbero sembrare sfiorare la fantascienza, mentre invece rappresentano la possibilità che la Provvidenza pone a disposizione sugli uomini di buona volontà. Nel 1970, se la pace interna ed esterna non sarà turbata – e dobbiamo impedire a qualsiasi costo che turbamenti vi siano – il reddito nazionale avrà superato i 30 mila miliardi, raggiungendo un livello più che triplicato rispetto al 1938.

È stato autorevolmente riconosciuto che negli ultimi dieci anni si fece quanto le generazioni passate riuscirono a compiere nei primi novanta anni di unificazione italiana.

Mi sembra abbiano ragione gli osservatori stranieri di parlare di «miracolo italiano», in quanto, lo straniero non conoscendo sufficientemente la capacità costruttiva degli italiani, non può che considerare «miracolosi» i risultati raggiunti.

Intendo, tuttavia, sottolineare qui che, non si trattò soltanto di miracolo economico, esauritosi in una dilatazione macroscopica del reddito nazionale, andato tuttavia (così si tenta di accreditare, non completamente in buona fede) soltanto a favore di alcune ristrette categorie privilegiate.

Ben conosco che molto resta da fare sul piano distributivo e non soltanto su questo piano. Ma sarebbe violare la verità negare che non vi siano stati dei risultati di grande rilievo, anche sul piano sociale.

Parallelamente alla dilatazione del reddito nazionale, sono migliorati i livelli salariali, in un regime di azione sindacale pienamente libera: azione sindacale che costituisce il cardine, lo strumento base per un'equa distribuzione in un'economia di mercato. Mentre il reddito nazionale, nel decennio degli anni cosiddetti Cinquanta, aumentava in media del 5,6% all'anno in termini reali (lo schema Vanoni puntava sul 5%) l'aumento dei consumi fu, sempre in termini reali, del 4,30% all'anno. Tale aumento costituisce dimostrazione incontrovertibile di un miglioramento generale del tenore di vita, soprattutto delle grandi masse lavoratrici, in quanto i ceti economicamente più privilegiati già avevano saturato la loro propensione al consumo. L'aumento dei consumi (che fu aumento anche in termine individuale, perché la popolazione aumentò soltanto dello 0,7% all'anno) non impedì che si incrementasse sempre di più la formazione del risparmio, cosicché il totale degli investimenti, nello scorso anno, sfiorò i 5 mila miliardi, mentre nel 1950 essi erano a un livello di poco superiore ai 1600 miliardi.

Lo sviluppo degli investimenti, espressione tipica di tutto lo sviluppo

economico, consentì la creazione di quasi 4 milioni di nuovi posti di lavoro, per cui, secondo le rilevazioni dell'Istituto Centrale di Statistica, la disoccupazione totale si aggira oggi sulle 750 mila unità. Tale cifra venne rilevata nel 1961, mentre lo schema Vanoni prevedeva che soltanto nel 1964-1965 la disoccupazione totale sarebbe discesa a tale livello.

Altri dati confortanti ci consegna il rendiconto del passato: essi costituiscono una specie di eredità di carattere patrimoniale, che ci consente di compiere nuovi balzi in avanti, senza correre avventure, sempre preoccupati di mantenere, nel progresso, una stabilità economica, finanziaria e monetaria indispensabile per un sano e armonico sviluppo. Oggi disponiamo annualmente di risorse economiche pari al doppio di quelle del 1950; secondo un ritmo anche maggiore sono aumentate le disponibilità di capitali creati dal risparmio interno; disponiamo di riserve valutarie, di oro e divise equiparate, superiori ai tre miliardi e mezzo di dollari, cioè di più di 2.000 miliardi di lire italiane. Tali riserve consentono di affrontare una politica sempre più coraggiosa, senza correre il rischio di cadere in pericolose avventure. Inoltre esse sono alla base (e ne costituiscono la vera garanzia) di una concreta autonomia di pensiero e di azione nel concerto internazionale, beninteso, restando fedeli a tutte le nostre amicizie e, soprattutto, a tutte le nostre alleanze.

## 2. SQUILIBRI ESISTENTI: IL GRANDE SQUILIBRIO AGRICOLO

Ma, Signori, come dicevo all'inizio, tutto ciò non è un punto di arrivo: è un punto di partenza che deve spronarci ad andare ben oltre, soprattutto affrontando sempre più la necessaria correzione di quegli squilibri, che da gran tempo richiamano l'attenzione e l'impegno nella coscienza dei vari Governi che si sono succeduti.

Tali squilibri indubbiamente costituiscono le ombre nel quadro del nostro progresso, che pure è così pieno di luci. Ombre senza dubbio pesanti: squilibri di carattere settoriale, di carattere sociale, di carattere territoriale.

In tali squilibri noi troviamo soprattutto immersa l'agricoltura. Essa ci presenta, senza dubbio, uno squilibrio di carattere settoriale, per la esiguità comparativa del suo reddito globale rispetto al complesso del reddito nazionale; uno squilibrio di ordine sociale, in quanto il reddito pro capite dei lavoratori nell'agricoltura è assai inferiore a quello degli addetti ai settori delle attività secondarie e terziarie; uno squilibrio di carattere territoriale, in quanto il Mezzogiorno ancora oggi vive prevalentemente di agricoltura.



La ricerca di un migliore benessere sul piano economico, non esaurisce certamente il problema di conseguire un più completo benessere, che deve raggiungere i più alti livelli dello spirito. Ma un migliore benessere economico è necessario, anche se non sufficiente per placare le ansie del nostro animo cristiano.

Esiste tuttora nel nostro Paese un dualismo, forse esagerato in sede polemica, ma non per questo meno reale: da una parte un'Italia dei poveri e dall'altra un'Italia che non possiamo dire dei ricchi, ma certamente dei meno poveri.

Vogliamo dare un unico volto all'Italia: deve essere il volto di una Nazione gradualmente uscita dalla povertà e passata a condizioni più prospere.

Squilibri dell'agricoltura, in primo luogo. Quali sono le cifre oggi rappresentative di tali squilibri?

Abbiamo ormai a disposizione i dati relativi al 1961, sia per quanto riguarda la distribuzione del cosiddetto valore aggiunto (cioè l'apporto di ogni settore alla formazione del prodotto nazionale) sia per quanto concerne la distribuzione delle forze di lavoro. Mi sembra opportuno confrontare le rispettive posizioni delle attività primarie (agricoltura, foreste, caccia e pesca), delle attività secondarie (attività industriali), e delle attività terziarie (commercio, servizi bancari e assicurativi, libere professioni e in genere creazioni di servizi).

Sappiamo che, per convenzione internazionale, nel prodotto del settore privato, costituito dai tre rami di attività sovra richiamati, sono compresi i beni e i servizi prodotti e forniti anche da tutte le aziende statali e parastatali: nel nostro caso, a titolo esemplificativo, aziende IRI, ENI, FFSS e via dicendo. Restano compresi nel prodotto della Pubblica Amministrazione soltanto quei servizi che, per la loro caratteristica di generalità, vengono posti a disposizione dei cittadini senza corrispettivi di tariffe e di prezzi unitari.

Orbene il prodotto lordo del settore privato, al lordo di alcune rettifiche di bilancio difficilmente imputabili in via analitica a singoli settori, nel 1961 ammontò a 17.351 miliardi, distribuiti come segue:

	<i>ammontare in miliardi di lire</i>	<i>percentuale</i>
attività primarie	3.297	19 %
attività secondarie	8.467	49 %
attività terziarie	5.587	32 %
in totale	17.351	100 %

Nello stesso anno 1961, le forze di lavoro risultarono invece distribuite come in appresso:

	<i>ammontare in milioni di unità</i>	<i>percentuale</i>
attività primarie	5.907	29,2%
attività secondarie	8.012	39,5%
attività terziarie	6.347	31,3%
in totale	20.266	100 %

Interessantissimo, mi sembra, il confronto dei rapporti fra quote di prodotti e quote di forze di lavoro impiegate nei diversi settori. Se poniamo uguale a uno il rapporto tra il totale del prodotto lordo di 17.351 miliardi (percentuale 100%) e le forze di lavoro impiegate di 20.266.000 (percentuale 100%), otteniamo, per i tre rami di attività, dei coefficienti diversi e più precisamente:

agricoltura	$19/29,2 = 0,65$
industria	$49/39,5 = 1,24$
attività terziarie	$32/31,3 = 1,02$

Balza, pertanto, evidente che nell'agricoltura il coefficiente raggiunge a malapena i 2/3 della media generale, mentre si trova nettamente al di sopra il coefficiente dell'attività industriale. All'incirca uguale alla media di coefficiente delle attività terziarie, coacervo molto eterogeneo di rami diversi.

Ritengo che nel coefficiente 0,65 si sintetizzi il dramma economico e sociale dell'agricoltura. Tale coefficiente, dal punto di vista umano, è anche più preoccupante, perché le forze attive dell'agricoltura si inseriscono in famiglie generalmente assai più numerose di quelle appartenenti agli altri rami di attività: per cui il tenore di vita individuale, in realtà, è ancora al di sotto di quanto potrebbe dedursi dal semplice coefficiente 0,65.

Occorre operare con la massima energia perché tale coefficiente si avvicini gradualmente alla media generale: sarà un compito lungo, che richiede di operare tanto sul numeratore quanto sul denominatore della frazione generatrice del coefficiente.

Occorre, in primo luogo, agire sul numeratore per aumentare sempre più il reddito reale dell'agricoltura: affermo che deve trattarsi di incre-

mento reale, in quanto, aumenti puramente nominali derivanti da artificiose protezioni, non risolvono il problema in via definitiva.

Quando confermiamo la necessità di incrementare il valore aggiunto del settore agricolo, non intendiamo affatto mortificare il progresso degli altri settori, in particolare del settore industriale. Sappiamo, anzi, che nelle economie più prospere, il reddito agricolo, pur aumentando nelle sue cifre assolute, riduce sempre di più la sua incidenza percentuale nel quadro del prodotto globale dell'economia del Paese. Forse può stupire constatare che, negli Stati Uniti il reddito agricolo comprende il 4% del reddito nazionale; nella Gran Bretagna il 5%; nel Belgio il 7,50%; nella Germania l'8%; nella Francia il 12,5%. In realtà, in qualsiasi Paese, la produzione di risorse da parte dei settori agricoli, incontra, oltre alle difficoltà comuni a tutti i settori, delle gravi limitazioni di carattere fisico, che non sempre possono essere superate nonostante i progressi mirabili della tecnica.

Lo sforzo di incremento del reddito agricolo, deve accompagnarsi col parallelo sforzo di riduzione della mano d'opera impiegata dall'agricoltura nelle forme che avrò occasione di indicare più oltre.

Osservo che già nel 1961, rispetto al 1960, l'agricoltura ha ridotto le sue forze di lavoro di 318.000 unità, mentre si è avuto un aumento di 419.000 unità nelle attività industriali e di 197.000 unità nelle attività terziarie. In altri termini, le forze di lavoro uscite dall'agricoltura sono state assorbite dagli altri rami secondari e terziari: anzi, l'incremento netto di posti di lavoro è stato di 298.000 unità.

### 3. SVILUPPO AGRICOLO E SVILUPPO INDUSTRIALE

Giunti a questo punto risulta più evidente la ragione di aver abbinato agricoltura e industria nel tema che sto svolgendo. Anche se continuerò a parlare prevalentemente di agricoltura (non soltanto per il fatto di essere ospite della storica, gloriosa Accademia dei Georgofili, tanto benemerita del progresso economico e sociale del nostro Paese, come risulta dalla brillante illustrazione del Chiarissimo Presidente Professor Giuliani, ma anche e soprattutto perché si tratta della «grande malata» non soltanto nel nostro Paese) è sempre più chiaro che i problemi dell'agricoltura non si potrebbero adeguatamente risolvere senza tener conto delle correlazioni esistenti fra agricoltura e industria, del reciproco interesse alla prosperità di entrambi i settori. Si può, in linea di massima, affermare che non esiste, a lungo termine, una florida industria se l'agricoltura è in crisi; reciprocamente sarebbe vano sperare in una floridezza dell'agricoltura se l'industria dovesse entrare in crisi.

Vi è un gigantesco scambio di beni e quindi di redditi fra i due grandi settori: la possibilità di tali scambi deve essere costantemente mantenuta al più alto livello. Fra le varie interpretazioni della grande crisi mondiale del 1929, troviamo anche quella, veramente suggestiva, secondo cui la crisi avrebbe trovato la sua origine in un grande squilibrio esistente fra reddito monetario dell'agricoltura e reddito monetario dell'industria. È impossibile affermare se tale interpretazione sia del tutto esatta e, soprattutto, se tale squilibrio rappresenti la sola causa determinante del crollo del 1929; mi sembra, in ogni caso che una parte di vero esista e meriti ingresso nelle nostre meditazioni.

Esiste nel nostro Paese una duplice esigenza: esigenza di sviluppo industriale ed esigenza di sviluppo agricolo.

Esigenza di sviluppo industriale, poiché tale sviluppo costituisce un più rapido generatore di maggior reddito, di maggiore occupazione e quindi di miglioramento delle condizioni economiche e sociali del nostro Paese.

Ma esigenze di sviluppo industriale anche per altre ragioni. In via permanente i redditi monetari acquisiti dalle forze di lavoro impegnate nelle attività industriali, nonché le stesse imprese industriali, per le loro esigenze produttive, costituiscono il principale cliente acquirente di prodotti agricoli. Ed è lapalissiano che ogni produttore deve augurarsi che il proprio cliente abbia la più ampia capacità di spesa.

Inoltre l'industria è in grado di assorbire la mano d'opera eccedente dell'agricoltura, mano d'opera che fatalmente sarà resa libera da processi di razionalizzazione e di meccanizzazione che si imporranno sempre di più anche nel nostro Paese. Al riguardo, vorrei distinguere fra *esodo dall'agricoltura* e *soltimento della mano d'opera eccedente nell'agricoltura*. Lo *soltimento* corrisponde a esigenze di miglioramento del reddito pro capite e di alleggerimento dei costi: ma deve essere un fenomeno volontario, nel quadro della certezza di trovare altre occupazioni, gradite, nelle attività secondarie e terziarie. Lo *soltimento* rappresenta, perciò, un fenomeno economicamente e socialmente positivo. Ben diverso deve essere, invece, il nostro giudizio ogni qualvolta esso è dettato da stati di necessità, per l'impossibilità di ricavare remunerazioni adeguate al proprio lavoro. *L'esodo sostanzialmente forzato* rappresenta un triste fenomeno dal punto di vista sociale e un impoverimento delle possibilità produttive. *Occorre eliminare le cause degli esodi forzati: è bene, invece creare sempre più le condizioni opportune per quel necessario soltimento che non vuole rappresentare offesa né alla giustizia sul piano sociale né alle esigenze produttive dell'agricoltura.*

Però l'esigenza dello sviluppo industriale in Italia è dettata anche dalla necessità di creare un nuovo volto al Mezzogiorno e alle altre aree depres-

se. Il Mezzogiorno non può camminare soltanto sui due tradizionali binari dell'attività agricola e del turismo. Tali attività debbono essere incrementate, rese sempre più fruttifere: guai a mortificarle attraverso lo sforzo di potenziamento delle attività secondarie. Ma il potenziamento di queste ultime attività, cioè l'industrializzazione, deve costituire un caposaldo di un armonico sviluppo in tutto il nostro Paese.

#### 4. IMPORTANZA ECONOMICA E SOCIALE DELL'AGRICOLTURA

Le esigenze di sviluppo industriale debbono essere inscindibilmente connesse, nelle responsabilità dei poteri dirigenti, con le esigenze di sviluppo dell'agricoltura: meglio, di potenziamento del reddito agricolo.

Non mi soffermo sulle ragioni tradizionali di ordine generico che da sole potrebbero giustificare tale affermazione.

Desidero, invece, sottolineare altri aspetti dell'imprescindibile esigenza.

1) Allo stesso modo che il mondo dell'industria è grande cliente dell'agricoltura, l'agricoltura, a sua volta, è grande cliente dell'industria. Ricordo che parecchi decenni addietro, quando ancora non si adoperavano strumenti raffinati per prevedere l'andamento della congiuntura nel futuro più o meno immediato, industriali di buon senso della mia piccola terra, alla vigilia di stabilire il programma stagionale di lavoro nel settore dell'industria laniera biellese, visitavano le fiere e i mercati dei centri agricoli, ben sapendo che un'atmosfera di ottimismo in tali centri dava la certezza di un'ottima stagione di lavoro e, reciprocamente, un'atmosfera di pessimismo induceva alla prudenza. Oggi disponiamo di barometri raffinati, ma non è detto che questi siano sempre superiori al fiuto di quei vecchi modesti industriali del tempo antico, carichi di buon senso.

2) Il settore agricolo, in questi ultimi anni, ha avuto una continua, crescente incidenza nello sviluppo dei nostri rapporti con il resto del mondo. Poiché conosciamo l'importanza sia della bilancia commerciale sia della bilancia dei pagamenti nel programma di sviluppo dell'economia e di progresso sociale nel nostro Paese, sarebbe grave errore ignorare l'apporto del settore agricolo al mantenimento di tali bilance ad alto livello.

3) Ma vi sono anche potenti ragioni di ordine sociale (nel significato migliore di questa parola) che militano a favore di un potenziamento del reddito agricolo, di un miglioramento delle condizioni di vita degli appartenenti a questo particolare, grande settore.

Il mondo agricolo, colle sue doti di amore del lavoro e di tradizionale fedeltà al risparmio, costituisce un vero pilastro di stabilità sociale, nel progresso senza avvenire del nostro Paese. Senza le tradizionali doti del mondo agricolo, forse la risorta Democrazia in Italia avrebbe conosciuto momenti di particolare difficoltà. Inoltre – senza voler recare offesa al mondo degli altri settori – è di intuitiva evidenza che, nel mondo agricolo, esiste una particolare «salute morale» che merita di essere tenuta in alta considerazione.

Per le ragioni brevemente richiamate – e per altre che debbo trascurare per esigenze di tempo – l'agricoltura non rappresenta soltanto una fonte creatrice di risorse nazionali e di redditi individuali: costituisce, in larga misura, anche *un vero servizio sociale*, che come tale, merita, entro certi limiti, di essere pagato dalla collettività. Ecco perché i ragionamenti relativi all'agricoltura, l'adozione di provvedimenti, non possono limitarsi a uno stretto calcolo di tornaconto economico, che pur non dev'essere ignorato. La collettività può avere interesse a sostenere dei sacrifici al di là del tornaconto economico, per compensare il servizio sociale fornito alla collettività.

In ciò risiede la ragione di trasferimenti, palesi od occulti, che la collettività attraverso la pubblica amministrazione pone in atto a favore dell'agricoltura. Senza tali trasferimenti, nel bilancio economico nazionale il valore aggiunto dell'agricoltura risulterebbe inferiore a quello sia pur insoddisfacente, registrato in questi anni. Tali trasferimenti hanno luogo sotto forma di contributi, di sussidi ecc.: ma, soprattutto, con la politica degli ammassi, attraverso la quale si assicurano ricavi nettamente superiori ai prezzi internazionali. Se il grano, ad esempio, venisse pagato a prezzo internazionale, il costo del pane sarebbe notevolmente minore: il consumatore sostiene, senza averne una precisa sensazione, un discreto onere, sopra ogni chilo di pane, a favore dei settori cerealicoli. È un trasferimento dalla collettività dei consumatori al settore agricolo, trasferimento che – sia detto sotto voce – potrebbe anche richiamare alla mente la vecchia tassa sul macinato.

Giustizia vuole, però, che, accanto ai trasferimenti a favore dell'agricoltura (giustificati dalle richiamate considerazioni di ordine sociale) si ricordino altri trasferimenti in senso inverso che l'agricoltura sta sopportando a proprio carico. Esiste un impressionante divario fra indice dei prezzi all'ingrosso e indice dei prezzi al consumo. Per la generalità dei prodotti venduti al minuto, l'indice è oggi pari a ottanta volte il livello del 1938. L'indice dei prezzi all'ingrosso è, invece, pari a 55 volte il 1938. Si è molto appesantito il costo di distribuzione, cioè il costo del passaggio dal produttore al consumatore. Ciò è vero per tutti i prodotti: e partico-

larmente vero per l'agricoltura. È chiaro che, in genere, il costo di distribuzione rappresenta il corrispettivo di un servizio utile: ma se, per avventura, tale costo fosse superiore alla reale utilità economica e sociale del servizio (e gli agricoltori, oggi, sospettano, che così sia), chiaro è che, in tal caso, vi sarebbe una parte del costo del servizio che costituisce contemporaneo sacrificio sia del consumatore, il quale potrebbe pagare prezzi minori, nonché del produttore (nella fattispecie, agricoltore) che potrebbe realizzare un maggior prezzo e che, invece, trasferisce una parte del suo reddito a favore di altre categorie del ramo terziario.

## 5. LA GRANDE MALATA E I RIMEDI

A ragione, si parla dell'agricoltura come di una «grande malata»: condivido tale valutazione, anche se qualche esponente dell'agricoltura, estremamente suscettibile, ha voluto negarlo nelle scorse settimane. Se l'agricoltura malata non fosse, non vi sarebbe ragione per le gravi preoccupazioni così largamente diffuse nei suoi confronti.

Occorre che l'agricoltura «guarisca» nel corso del nuovo decennio degli anni Sessanta, nel corso cioè del decennio che taluno ritiene di poter fin d'ora qualificare «favoloso» in relazione alle grandi promesse che esso fa nascere per un ulteriore sviluppo economico e sociale, non soltanto in Italia, ma nel mondo intero.

Vi è un'ulteriore ragione per guarire la «malata» nel corso del decennio: con gli anni Sessanta terminerà il *periodo transitorio* del Mercato Comune e sarà, quindi, necessario presentarsi in condizioni di competitività allorché il trattato di Roma spiegherà per intero i suoi effetti.

Il problema è stato ripetutamente approfondito in questi ultimi anni in sede internazionale e nazionale. Ricordo la Conferenza di Stresa del luglio 1958, convocata in relazione al Trattato di Roma; il Convegno di Bologna dell'aprile 1961 a iniziativa della Confindustria, giustamente preoccupata di migliorare le condizioni dell'agricoltura, grande cliente di prodotti industriali, tanto strumentali, quanto di consumo finale; la Conferenza per l'agricoltura e il mondo rurale che compì, in una lunga fatica nell'anno scorso, un lavoro imponente; la Commissione Papi, costituita da chi ha l'onore di parlarvi per affrontare il problema della programmazione generale economica del nostro Paese.

È mia opinione – d'altra parte largamente condivisa – che il problema dell'agricoltura non possa essere avulso dall'insieme dei problemi della nostra economia ed essere separatamente esaminato. Il problema dell'agricoltura non è un semplice problema di carattere settoriale, ma è un

problema di ordine nazionale, che chiama in causa le correlazioni con tutti gli altri settori, nonché le correlazioni di ordine sociale di grandissima importanza nella fattispecie agricola.

Pertanto la *guarigione* dell'agricoltura italiana deve essere inserita nella programmazione generale allo studio e in tale programmazione debbono inserirsi le conclusioni delle Conferenze per l'agricoltura e per il mondo rurale.

È, inoltre, appena il caso di accennare che tutti i rimedi da adottare dovranno essere armonizzati con le norme del Mercato Comune.

Se volessimo, a questo punto, tentare un'indicazione dei rimedi che, con maggiore evidenza, si impongono, potremmo essere tentati di raggrupparli in tre categorie:

- a) rimedi di ordine tecnico;
- b) rimedi di natura psicologico-sociale;
- c) rimedi pertinenti al piano giuridico-politico.

#### a) *Rimedi di ordine tecnico*

I rimedi tecnici debbono evidentemente contribuire al miglioramento del richiamato insoddisfacente rapporto fra prodotto dell'agricoltura e forze del lavoro impiegate. Come ho accennato, il rapporto deve essere migliorato operando contemporaneamente sul numeratore (prodotto netto) per aumentarne la consistenza e sul denominatore (forze di lavoro) per ridurre l'entità.

Per quanto riguarda la riduzione delle forze di lavoro, ho più sopra accennato alla fondamentale distinzione che, a mio avviso, deve essere fatta fra sfoltimento volontario ed esodo obbligatorio.

Lo sfoltimento volontario corrisponde a una legge di progresso comune a tutti i Paesi a economia sempre più prospera. A mano a mano che la prosperità aumenta, si verifica un graduale passaggio di mano d'opera dalle attività primarie alle attività secondarie e da queste ultime alle attività terziarie. È un segno di progressivo affrancamento del mondo del lavoro dalla fatica manuale e, come tale, deve essere salutato con favore, alla condizione, beninteso, che l'uscita da un settore non determini aumento di disoccupazione.

Si impone, perciò, una crescente meccanizzazione e razionalizzazione che consenta di ridurre l'ammasso delle forze di lavoro attualmente occupate nell'agricoltura. Al riguardo, tuttavia non bisogna condividere le pericolose illusioni di studiosi superficiali. Vi è un limite alla meccanizzazione e alla razionalizzazione, diverso da paese a paese e dipendente dalla configu-



razione orografica del terreno e dalla maggiore o minore diffusione della piccola proprietà. L'Italia, con la sua configurazione in gran parte montuosa e collinosa, incontra fatalmente dei limiti alla possibilità di meccanizzazione. Riprenderò più avanti il problema della piccola proprietà.

Ma il miglioramento dell'accennato rapporto richiede che si lavori, anche e soprattutto, sul *numeratore*, cioè sulle dimensioni del prodotto netto, che deve essere in continua e migliore dilatazione. Sarebbe presuntuoso indicare, a questo punto, tutte le strade che possono aumentare la produttività in agricoltura. Ho ascoltato enunciare poco fa le iniziative ispirate da questa gloriosa Accademia, in corso di realizzazione prossime a essere iniziate: le ritengo particolarmente appropriate e vivamente mi felicito. In particolare sottolineo l'importanza dei «centri pilota di sperimentazione agraria» che possono portare a benefici veramente di grande rilievo.

La produttività deve essere, in primo luogo, aumentata in base a una persistente politica di meccanizzazione e di razionalizzazione, non soltanto per ridurre l'entità delle forze di lavoro, come sopra accennato, ma per aumentare l'entità del valore aggiunto del settore.

Confesso che, a questo punto, bisogna tener conto di difficoltà proprie di ogni Paese. Aggiungo che la grande operazione di meccanizzazione e di razionalizzazione difficilmente potrà essere compiuta se l'agricoltura non avrà a disposizione capitali a basso costo, dato l'attuale suo scarso margine di rendimento. Le autorità responsabili sono doverosamente impegnate a favorire i finanziamenti a tassi di favore. Vi è, tuttavia, una remora: il tradizionale timore dell'agricoltore per l'indebitamento. Santo timore, in linea di massima, perché espressione di una psicologia sana, aliena da avventure: ma, come parecchie delle virtù umane, tale timore può essere generatore di fattori negativi se portato all'esasperazione. Per ragioni produttive, l'agricoltore può e deve ricorrere al credito: ma il mondo bancario, oltre ad accordare i tassi necessariamente ridotti, deve creare la certezza psicologica che il finanziamento non costituisce una pericolosa avventura per il finanziato.

Sempre sul piano tecnico, l'agricoltura, giustamente, chiede che si creino condizioni generali idonee al suo sviluppo: è un problema di servizi pubblici generale, di infrastrutture, di istruzione professionale, di equo trattamento fiscale. Pongo il problema fiscale fra le condizioni generali preliminari perché l'agricoltura possa essere rianimata nelle persone e nelle cose.

Ancora sul piano tecnico, ritengo indispensabile una politica di stabilizzazione dei prezzi, cioè dei ricavi, nel quadro, tuttavia, di un necessario sforzo per arrivare gradualmente a una competitività sui mercati internazionali: senza creare doppie serie, palesi od occulte, di prezzi per l'esterno e per l'interno. La politica dei prezzi multipli, a lungo andare, oltre a generare indebolimenti monetari, ha sempre segnato il declino della vita-

lità dei settori che l'hanno adottata, i quali riescono a sopravvivere soltanto mediante protezioni che, al termine del periodo transitorio del Mercato Comune, più non potrebbero restare in vita.

Inoltre, non possiamo ignorare, sempre sul piano tecnico, la necessità di risolvere il problema dell'enorme divario fra prezzi di vendita del produttore e prezzi pagati dal consumatore finale. Non siamo qui a instaurare un processo alla categoria dei commercianti, la quale ha un suo indiscutibile merito e inoltre, anch'essa ha i suoi guai. Ma non può continuare una situazione di enorme squilibrio quale viviamo da parecchi anni e che accenna a peggiorare anziché a diminuire. Mi sembra, questo, un problema cruciale. Esso deve venire coraggiosamente affrontato in sede responsabile, con la collaborazione dell'agricoltore, allo scopo di studiare formule di carattere collettivo che consentano al produttore di ricavare di più e al consumatore di pagare di meno e, conseguentemente, di consumare di più.

Il Piano Verde rappresenta come è noto un primo grande sforzo, necessario, ma non sufficiente, per operare sul piano tecnico, nell'interesse della «grande malata». Sono noti gli obiettivi generali che esso si propone e mi limito qui a richiamarli per completezza di trattazione:

- a) favorire lo sviluppo agricolo promovendo una politica generale di produzione confacente all'ambiente e conforme alle prospettive di mercato;
- b) favorire modifiche migliorative anche nella organizzazione aziendale e perfezionare il sistema di attrezzature produttive.

A tale scopo, il Piano si propone di efficacemente operare mediante:

- 1) aumento dell'onere dello Stato per trasformazioni fondiarie e miglioramenti agrari, con particolare riguardo alle zone montane, alle aree depresse, ai coltivatori diretti, alle cooperative agricole;
- 2) aumento nella misura degli incentivi per riconversioni culturali;
- 3) particolare incoraggiamento alla zootecnica e incremento nelle produzioni pregiate, specie nelle zone tipiche per tali attività;
- 4) larga assistenza tecnica sia nella forma produttiva sia nella forma distributiva dei prodotti;
- 5) ampiezza d'interventi per migliorare le condizioni redditizie.

#### b) *Rimedi psicologico-sociali*

L'agricoltura, nella sua espressione umana, soffre di un complesso di inferiorità psicologico-sociali a cui occorre portare rimedio.

È indispensabile ridare una maggiore dignità al contadino e fare in modo che egli non si consideri socialmente inferiore ai lavoratori dell'industria e delle attività terziarie. Occorre ricreare la certezza che, apparte-

nendo al mondo dell'agricoltura, non ci si trovi in condizioni di inferiorità rispetto alle altre categorie sociali.

La *rivalutazione sociale* del contadino deve essere un permanente, lungo impegno, affinché si possa fermare l'esodo delle «giovani leve» (e penso anche alle giovani leve femminili desiderose di formarsi una famiglia) le quali attualmente sono attratte dal fascino – spesso fatto di illusioni – di più degne condizioni economiche e sociali di vita in altri settori di attività.

Occorre un grande sforzo sul piano dell'istruzione elementare e post-elementare e sul piano dell'istruzione professionale; occorre far sentire l'apprezzamento di organi e uomini responsabili verso coloro che lavorano la terra; occorre migliorarne le condizioni di vita. Il contadino, nel corso di questo decennio, dovrà avere condizioni di abitazioni non inferiori a quelle dei lavoratori nelle attività secondarie e terziarie. La radio, il televisore, gli elettrodomestici, dovranno largamente entrare anche nella più modesta casa agricola.

Ogni sforzo in questo senso deve essere fatto, anche perché al contadino siamo debitori di un enorme contributo alla stabilità sociale, alla difesa del libero sistema democratico.

### c) *Rimedi politico-giuridici*

Vi è un problema che frequentemente ricorre soprattutto in questi ultimi tempi: se la diffusione della piccola proprietà contadina, incoraggiata da leggi di remote origini, potenziate in questi anni, anche in connessione alla riforma fondiaria, rappresenti un fatto positivo oppure un fatto negativo.

Conosco l'autorevolissimo giudizio, che, proprio in seno a questa Accademia, Luigi Einaudi diede, in senso piuttosto critico nei confronti dell'eccessivo spezzettamento della proprietà. Vi è larga parte di vero in quanto ha insegnato la saggezza dell'impareggiabile Maestro. Tuttavia, mi sembra che, la formazione della piccola proprietà – purché non si traduca in una polverizzazione della proprietà stessa – sia un fatto largamente positivo dal punto di vista sociale. Il piccolo proprietario desidera il progresso, ma non ama le avventure; nei momenti cruciali nella vita di un Paese, egli istintivamente si allinea con le forze che non vogliono creare fratture pericolose nell'ordine costituito. Il piccolo proprietario è un saggio. Perciò mi sembra, che per queste ragioni, la piccola proprietà meriti di essere difesa. Non dobbiamo, inoltre, dimenticare che la formazione della piccola proprietà è la conseguenza di uno sforzo di formazione di risparmio: virtù che corrisponde a una esigenza del nostro Paese. Mi sembra, inoltre, che il piccolo proprietario, così innamorato della sua modesta azienda agricola, dia a essa cure particolarmente calorose.

Può darsi che i costi di produzione della piccola proprietà siano leggermente più elevati di quelli della grande proprietà; può darsi che la piccola proprietà rappresenti una remora a una più accentuata razionalizzazione della produzione agraria: ma, tutto sommato, nella mia personale opinione, ritengo che i vantaggi siano superiori agli inconvenienti.

La piccola proprietà deve, tuttavia, essere il risultato di un fenomeno spontaneo, di una vera vocazione del modesto risparmiatore. La piccola proprietà, che si costituisce attraverso forme gratuite o quasi gratuite, incontra un diverso apprezzamento da parte di chi ha l'onore di parlarvi. Difficilmente si ama tutto ciò che non è il prodotto di un sacrificio: è vero rispetto alle persone, è vero rispetto alle cose.

Ma, passando a orizzonti più vasti, mi sembra che sul piano politico non sia possibile sperare in un rilancio della produzione agricola senza ricostituire la corda dell'entusiasmo, che in parecchi operatori è scemata di tono o forse si è addirittura spezzata.

Tale ricostituzione presuppone ricreare la certezza giuridica e la certezza di stabilità sociale. L'incertezza sulle sorti future dai sacrifici sopportati per razionalizzazioni, per investimenti, per coraggiose iniziative, distrugge, in partenza, la ricostituzione dell'entusiasmo.

Si possono e si debbono fare parecchie coraggiose operazioni in Italia, sul piano sociale, per dare un volto sempre migliore alla generalità degli italiani: ma occorre eliminare le incertezze. Occorre conoscere al più presto e definitivamente quello che lo Stato intende avocare a sé sul piano produttivo, quello che lo Stato intende compiere sul piano distributivo del reddito, sia attraverso gli strumenti normali, sia attraverso gli strumenti straordinari, cioè le riforme.

Un incoraggiamento lo Stato deve e può dare intensificando le opere di bonifica, nel quadro dello sviluppo agricolo. Ciò rappresenta uno sforzo sociale necessario, di cui, tuttavia, non dobbiamo disconoscere le difficoltà. Sotto il profilo della produzione di reddito, parecchi tecnici osservano che, in termini di capitale investito, la bonifica agricola viene a costare più di sei volte dell'industrializzazione. Ritorno al discorso di prima: le decisioni in agricoltura, non possono essere ancorate soltanto a considerazioni di stretto tornaconto economico.

## 6. L'AGRICOLTURA NEGLI ANNI CINQUANTA

Per quanto malata, l'agricoltura ha manifestato un suo andamento dinamico nel decennio decorso, andamento che, se non consentì di registrare tassi notevoli di incremento, costituisce, tuttavia, la dimostrazione di un

progresso che non si può negare, anche se deve essere largamente e vigorosamente incoraggiato.

Nel 1960 la produzione lorda vendibile ammontò a miliardi 3.461, con un incremento reale del 47% rispetto al 1950. Ciò significa che l'incremento medio annuo nell'agricoltura fu di circa il 3%, rispetto al 5,6% di incremento medio di tutto il prodotto nazionale.

Nel 1961 si ebbe un ulteriore incremento del 9% in termini monetari correnti, pari al 5,3% in termini reali. Molto più soddisfacente, quindi, il 1961, rispetto agli anni precedenti e, soprattutto, rispetto al 1960, che non fu anno di adeguata soddisfazione per il nostro settore.

Tenuto però conto dell'esodo dall'agricoltura di molte unità migliaia di lavoro, la produzione lorda vendibile pro capite risultò nel 1961 di lire 628.000 con un aumento del 15% sul 1960.

Tuttavia, è sempre necessario ricordare che il settore agricolo, è quanto mai eterogeneo e difficilmente si possono ridurre a denominatore comune le esigenze tra i diversi rami del settore. Taluno ritiene di poter individuare, agli effetti della politica economica, un netto dualismo tra esigenze dei settori cerealicoli, per loro natura patrocinatori di una politica protezionista ed esigenze dei settori ortofrutticoli, per loro natura desiderosi di una politica liberista sul piano degli scambi internazionali. Ciò non è stato senza conseguenze soprattutto in ordine agli sforzi italiani di contribuire alla politica di cooperazione e di integrazione europea.

Gli investimenti fissi in agricoltura ammontarono nel 1950 a 373 miliardi di lire, ridotti a prezzi 1960: alla fine del decennio gli investimenti si erano quasi raddoppiati, passando a miliardi 538 nel 1960. Nel 1961, a prezzi correnti, ammontarono a miliardi 539, distribuiti come in appresso:

	<i>miliardi</i>
trattrici agricoli	55
altre macchine e attrezzi	93
investimenti per bonifiche, trasformazioni, miglioramenti fondiari	391
in totale	539

Tenuto conto, però, delle variazioni monetarie, gli investimenti del 1961, ridotti a prezzi 1960, appaiono di miliardi 527: con una leggera flessione, quindi, rispetto all'anno precedente.

Osservo che, sul totale degli investimenti globali fissi del 1961 in miliardi 5.058 (per tutti i settori), gli investimenti all'agricoltura rappresentano appena il 10,65%. È evidente lo squilibrio, in relazione alla distribuzione del prodotto più sopra richiamata, tra i diversi settori di attività primarie,

secondarie e terziarie. Ritorna, perciò, il tema della necessità di investimenti sempre più larghi e intensi nel settore agricolo. Investimenti che, in buona parte, possono rappresentare un dovere dello Stato, e per parte, altrettanto larga, debbono appartenere all'iniziativa privata. Ma il primato non sarà portato a investire se non avrà adeguate facilitazioni e, soprattutto, se non gli si ricostituirà la corda dell'entusiasmo garantendogli le necessarie certezze di ordine giuridico, psicologico, politico e sociale.

Nel decennio la nostra agricoltura ha cercato di inserirsi in modo adeguato nel processo di liberalizzazione prima, di integrazione dopo, dell'area europea.

Non senza sacrifici è stato dato un apporto molto apprezzabile. Conseguentemente, in relazione alla necessità di portare la nostra agricoltura a competere con le agricolture degli altri Paesi, si è gradualmente abbandonata una *politica agricola di sussistenza*, per adottare il passaggio a una politica agricola sempre più basata sul concetto di redditività dell'impresa. Gradualmente si sta passando da una economia chiusa a una economia aperta.

Problemi delicati si sono di continuo presentati perché tale passaggio non significhi una pericolosa avventura: d'altra parte anche gli altri Paesi della grande famiglia dell'Europa libera, si sono difesi, talvolta in modo drastico, a favore dei loro settori agricoli.

Esigenze di politica europeistica e di politica mediterranea hanno portato l'Italia ad appoggiare l'ingresso di taluni Paesi, in particolare la Turchia e la Grecia, nella famiglia del Mercato Comune, con la formula dell'Associazione al MEC. Non vi è dubbio che tale atteggiamento corrisponda, soprattutto, a esigenze di ordine politico generale, sul piano internazionale. Personalmente ritengo che la nostra agricoltura non ne sopporterà conseguenze negative, salvo, forse, un periodo iniziale di riequilibrio per qualche produzione.

In ogni caso, non si può negare, che l'agricoltura italiana si è ognora di più inserita negli scambi dell'Italia col resto del mondo. Nel 1960 le importazioni agricole rappresentavano il 33,2% del totale delle nostre importazioni; le esportazioni agricole il 17% del totale delle nostre esportazioni.

In termini monetari omogenei, allineando le cifre del 1950 ai prezzi del 1960, nel corso del decennio vi è stato un incremento del 29,5% nelle esportazioni e del 69,6% nelle importazioni. Indubbiamente, in una visione chiusa di settore, si tenderebbe a concludere che l'agricoltura, in una sua bilancia commerciale di settore, è rimasta vittima del processo di liberalizzazione e di integrazione. Ma sappiamo quanto siano fallaci le rappresentazioni di bilance settoriali negli scambi, laddove, invece, devesi guardare a un'unica bilancia in una coordinata visione dello sviluppo di tutta l'economia nazionale.

Ciò non toglie che il minor incremento delle nostre esportazioni agricole rispetto al maggior incremento delle importazioni non debba indurre ad approfondite riflessioni.

## 7. DINAMICA DELL'ATTIVITÀ INDUSTRIALE NEGLI ANNI CINQUANTA

Pochi accenni, Signori!

Sappiamo tutti in quali condizioni si trovava l'apparato industriale alla fine della disastrosa seconda guerra mondiale. Le distruzioni massicce si affiancavano a esigenze di riconversione per gli impianti che ancora erano rimasti in piedi. Compito immenso, quello che si presentò ai responsabili della ricostruzione sul piano pubblico e sul piano privato!

Superfluo richiamare le tappe della ricostruzione compiuta dal 1945 al 1949 e dello sviluppo successivo negli anni Cinquanta. Mi si consenta, tuttavia, qualche considerazione.

In primo luogo, forse la grande opinione pubblica ignora che il costo della riconversione successiva alla seconda guerra mondiale, in Italia è stato minore del costo della riconversione alla prima guerra mondiale: ciò, nonostante che l'Italia uscisse sconfitta dalla seconda guerra mentre era uscita vittoriosa dalla prima guerra. Il solo costo di salvataggio delle grandi banche, che dopo la guerra 1915-18 si trovarono con vaste immobilizzazioni nei confronti di aziende impegnate in produzioni belliche o parabelliche, risultò, in lire attuali, superiore a mille miliardi: cifra che non venne neppure sfiorata nell'ultimo dopoguerra, nonostante i diversi finanziamenti e salvataggi a cui si dovette far fronte.

Il balzo prodigioso nello sviluppo delle attività secondarie è testimoniato dalla già richiamata constatazione che le attività industriali concorrono oggi per il 50% alla formazione del prodotto nazionale lordo. Concorrono, inoltre, per il 90% alle esportazioni verso le varie aree del resto del mondo.

Il rapido incremento della produzione nei vari settori industriali venne assorbito con parallelo adeguato aumento della domanda interna ed esterna. Se si volessero approfondire le ragioni di impulso e la lista dei fattori che hanno appoggiato o quanto meno influenzato il «trend» ascendente, si constatarebbe che sino al 1953 ebbero funzione prevalente i consumi privati e pubblici: successivamente il «trend» è stato, in misura preponderante, influenzato dalla possibilità sempre più vasta di investimenti lordi, in funzione delle maggiori disponibilità di capitali create dall'incremento del risparmio.

Tutti i settori industriali hanno contribuito all'espansione del valore aggiunto dell'attività secondaria, apportando un contributo mirabile alla

dilatazione del prodotto nazionale. Lo hanno, tuttavia, fatto in misura diversa e variabile a seconda dei tempi. Unicamente a titolo indicativo, osservo che il «valore aggiunto» dei settori industriali nel 1961 si presenta così distribuito:

	<i>miliardi</i>
industria estrattiva	208
industria manifatturiera	6.327
elettricità, acque e gas	527
industria costruzioni	1.405
	<hr/>
in totale	8.467

È facile prevedere che, nel decennio testé iniziato, il decennio degli anni Sessanta, l'industria continuerà ad avere un ruolo preminente, anzi, tale ruolo si accentuerà. Essa trascinerà nel suo progresso le attività terziarie e costituirà, nello stesso tempo, un elemento di propulsione, di evoluzione, di ridimensionamento — ove occorra — dell'attività agricola. Allo sviluppo industriale è legata la funzione di aumentare la domanda interna di prodotti agricoli, attraverso una generale elevazione del tenore di vita; allo sviluppo industriale è legato il problema della eliminazione della residua disoccupazione e sottoccupazione, nonché del necessario assorbimento della mano d'opera che uscirà dall'agricoltura per il processo di meccanizzazione e di razionalizzazione.

Ancora all'attività industriale è, per larga parte, affidata la redenzione del Mezzogiorno e delle altre aree depresse con esigenze di localizzazione di investimenti e di contemporanea presenza dello Stato e dei privati.

Ancora è bene il caso di aggiungere che le sorti di una continua espansione della nostra bilancia commerciale sono legate, in gran parte, agli impulsi incrementativi dell'attività industriale.

## 8. UNO SGUARDO NELL'AVVENIRE

### a) *La programmazione*

Sarebbe fuori luogo che io mi intrattenessi ampiamente su questo particolare tema, anche perché, evidenti ragioni di delicatezza impongono a un Ministro del Bilancio, da poco uscito di carica, di essere particolarmente cauto al riguardo.

È, tuttavia, utile sottolineare, secondo me, che una programmazione



generale intesa come coordinamento delle pubbliche attività e come armonizzazione tra attività dello Stato e attività privata, costituisce un'esigenza su cui tutte le scuole economiche, tutte le ideologie politiche sono d'accordo.

Programmare (Luigi Einaudi accettava anche il concetto di *pianificare*, considerando equivalenti le due parole) significa creare una visione ordinaria e organica degli sviluppi futuri del nostro Paese sul piano economico e sociale.

Tutti sono pure d'accordo che la programmazione deve proporsi due obiettivi principali:

a) la dilazione permanente delle risorse che annualmente si creano in beni e in servizi;

b) la riduzione graduale, per giungere alla loro eliminazione, degli squilibri settoriali, territoriali e sociali.

Le divergenze possono nascere in relazione alle dimensioni del rapporto fra intervento statale e iniziativa privata, come pure in ordine alla maggiore o minore intensità nell'applicazione di strumenti aventi funzione di freno o di stimolo rispetto a determinate forme di interventi dell'iniziativa privata.

Sembra a me che dobbiamo restare fedeli al principio di un'economia di mercato che non deve essere abbandonata completamente a se stessa; un'economia di mercato socialmente integrata; un'economia, che rispetti le fondamentali libertà di scelta del consumatore e dell'operatore economico e nella quale si inseriscano, però, da parte dello Stato, gli elementi necessari affinché il dato economico e il dato sociale, il dato produttivo e il dato distributivo, procedano inscindibilmente uniti.

Il tema potrà essere ripreso in altra circostanza e sarò lieto se, proprio qui, in questa alta e qualificata Sede, mi sarà concesso, nel prossimo futuro, di svilupparlo, anche alla luce dei nuovi eventi.

#### b) *Esigenze di base per lo sviluppo negli anni Sessanta*

Ho avuto ripetute occasioni di affermare – in particolare nel discorso al Senato del 5 ottobre 1960 – che è indispensabile mantenere alta la domanda, nel quadro della nostra economia; domanda interna di beni di consumo e di beni di investimento; domanda esterna, per le esportazioni.

Una flessione nella domanda globale determinerebbe dei gravi problemi per il nostro sviluppo economico e sociale. Può cambiare la composizione della domanda nella sua componente interna di beni di consumo e di beni di investimento e nella sua componente esterna: è, tuttavia, indispensabile che essa non subisca flessioni almeno nel suo complesso.

Per questo, soprattutto, nel richiamato discorso al Senato del 5 otto-

bre 1960, sviluppando enunciazioni programmatiche già contenute nelle dichiarazioni del Presidente del Consiglio, in occasione della presentazione del Governo della convergenza, accennavo alla necessità di porre in cantiere alcuni programmi e piani, di accelerare la definizione, in sede parlamentare, e la loro esecuzione in sede governativa, di programmi e piani di origine anteriore. Fra i primi il grandioso piano per le autostrade; il coraggioso programma di risanamento delle Ferrovie mediante un eccezionale programma d'investimenti; il piano per i fiumi, il piano per la Sardegna, il piano per la Calabria, il programma per le strade statali e per la viabilità minore; fra i secondi, il Piano Verde e il piano della scuola.

Ciascuno di questi piani o programmi è rivolto a risolvere singoli problemi, che da parecchio tempo si trascinavano e non potevano essere ulteriormente procrastinati: ma nel loro insieme, dovranno costituire una riserva di «strumentazione anticiclica» per l'ipotesi – come si temeva a fine 1960 – che potesse cominciare una flessione nella domanda globale.

Indubbiamente tali programmi di settore debbono essere inseriti nel programma nazionale, in corso di studio: ma, costituisce polemica dete-riore, affermare, come taluno ha fatto, che singoli piani di settore costituiscono una remora alla programmazione nazionale. Si trattava e si tratta di risolvere problemi indeclinabili e indifferibili. La programmazione nazionale, come stiamo constatando, richiederà ancora lungo tempo per la sua definizione: i problemi della viabilità delle ferrovie, dei fiumi, dell'agricoltura, della scuola, di alcune regioni italiane, non possono attendere. Né, d'altra parte, sarebbe concepibile una programmazione che non potesse accogliere la soluzione di tali problemi.

Analogamente si dica per quanto riguarda piani e programmi regionali, che taluno vuole considerare in antitesi con la programmazione nazionale. La visione eccessivamente sistematica sul piano teorico deve lasciare ingresso, sul piano della politica concreta, al linguaggio delle cose concrete. Piani regionali e programmazione nazionale rappresentano impostazioni coordinabili, armonizzabili. I piani regionali sono degli ottimi punti di partenza per indicare necessità e possibilità di particolari aree: tali indicazioni costituiscono un contributo molto apprezzabile per la programmazione nazionale. Essi piani regionali possono, poi, essere nuovamente punti di partenza per la realizzazione del programma nazionale, nella parte e negli aspetti che interessano le rispettive regioni.

La legge della politica, che è la legge del bene della collettività nazionale, impone tempestive esigenze di impostazione e di realizzazione: non può attardarsi, oltre certi limiti di tempo, ad attendere definizioni sistematicamente perfette, se questo significa dover permanere, per troppo tempo, in condizioni settorialmente difficili.

*c) Presupposti e possibilità per obiettivi più ambiziosi*

Spero che nessuno vorrà rimproverare il sottoscritto di posizione mentale reazionaria o di monotonia nell'insistenza su di un tema che gli è caro, se qui affermo che lo sviluppo, forse favoloso, degli anni Sessanta, presuppone un intensificato accumulo di capitali, che in misura quasi esclusiva, possono derivare soltanto da una continuata e sempre più copiosa formazione del risparmio. Soprattutto di quel risparmio monetario che, estraneo al fenomeno dell'autofinanziamento, va ai diversi vasi di raccolta (mercati finanziari, sistemi bancari, tesorerie, istituti di assicurazione) per essere poi destinato ad accogliere la domanda degli investitori pubblici e privati, nella realizzazione di programmi di investimenti. Senza incremento del risparmio, non vi può essere vero incremento nell'economia, vera possibilità di progresso sociale.

Ma ancora ricorre qui il tema della inderogabile esigenza di difendere la stabilità monetaria, in quanto il fenomeno delle inflazioni, anche se lento od occulto, è il peggior nemico nella formazione del risparmio.

Tutela del risparmio, quindi, attraverso la difesa della stabilità monetaria. Ma tutela del risparmio anche in tutte le sue forme di investimento.

Se un settore di investimento del risparmio, a torto o a ragione, ritiene di essere stato leso – e l'aspetto psicologico si confonde, come l'esperienza insegna, con l'aspetto tecnico – tutta la grande famiglia dei risparmiatori entra nell'area della perplessità, vera anticamera di un affievolimento nella formazione del risparmio medesimo.

La formazione del risparmio, l'accumulazione di capitali è indubbiamente fenomeno di pubblico interesse. Ma appunto perché tale, deve essere accuratamente incoraggiata e tutelata nei suoi due punti estremi, in partenza e all'arrivo: nel momento della formazione e nel momento dell'investimento.

Si potrà, nel corso degli anni Sessanta, fare ancora molto di più rispetto a quanto si è realizzato negli anni Cinquanta. Rispetto al punto di partenza del precedente decennio, abbiamo risorse economiche più che raddoppiate; risorse finanziarie incrementate secondo un parametro ancora più alto; risorse valutarie che hanno raggiunto un livello che ben si può dire invidiabile.

Si tratta di commisurare tutte le iniziative, soprattutto sul piano degli investimenti e sul piano dei trasferimenti sociali, alle possibilità attuali e a quelle progressivamente maggiori degli anni futuri.

Continuerà a permanere il problema della scelta tra politica di incremento dei consumi e politica di investimenti. Le due politiche, l'una tendente a migliorare immediatamente le condizioni individuali di vita, e

l'altra a frenare le impazienze, dovranno continuare a cercare un punto di incontro, un punto di equilibrio, che – senza ricorrere a forme di risparmio forzato – consenta di mantenere l'incremento dei consumi al disotto del tasso di incremento del reddito nazionale e l'incremento del risparmio al disopra di tale tasso. Affermazione schematica e forse lapalissiana: ma che mi sembra opportuno riprendere e confermare ogni qualvolta parliamo di linee future di sviluppo.

#### *d) Previsioni per il nuovo decennio*

Nel quadro generale, del nostro sviluppo economico, se saranno mantenute la pace internazionale e la pace sociale all'interno, si possono fare delle proiezioni nel futuro, estremamente suggestive.

Gli studiosi hanno formulato diverse ipotesi: da una prima ipotesi più prudentiale di un incremento medio annuale del reddito in misura del 4% annuo, ad altra ipotesi più ottimistica di un incremento del 6% annuo. Entrambe le ipotesi tendono a portare a zero, cioè a prescindere, l'apporto acceleratore dei certissimi imponenti ritrovati della tecnica nei prossimi anni.

Si prevede che il reddito nazionale lordo, nel 1970, dovrebbe oscillare da un minimo di 28.000 miliardi a un massimo di 34.000 miliardi di lire. Oltre tre volte il reddito nazionale globale del 1938. Ecco che la realtà comincia a sfiorare la fantascienza: ma sono profondamente persuaso si tratti di realtà!

Il reddito pro capite, tenendo conto dell'aumento della popolazione (prevedibile, per il 1970 in 56 milioni di persone), potrebbe sfiorare le lire 600 mila annue, pari a una media di lire 1.500.000 annue per ogni unità occupata, considerando che la popolazione attiva rappresenta all'incirca il 40% della popolazione totale.

Previsioni certamente suggestive, nel loro complesso, per la nostra economia. Incremento prodigioso di risorse, che consentirà una politica distributiva ancora più soddisfacente agli effetti della giustizia sociale.

Dato il tema assegnatomi, mi sembra opportuna qualche ulteriore, più specifica previsione per l'agricoltura e per l'industria.

Nell'agricoltura, se il reddito annuale, in termini reali, dovesse aumentare del 2,50-3% all'anno, nel corso di 10 anni avremmo un aumento del prodotto agricolo pari al 35%. Tenuto conto delle prevedibili riduzioni della mano d'opera, per le esigenze di meccanizzazione e di razionalizzazione più volte richiamate, dovrebbe aumentare del 60% la quota di prodotti per ogni addetto. La produzione agricola vendibile nel 1970 si aggirerebbe sui 4.400 miliardi di lire, rispetto ai 3.400 miliardi del 1960.

Però, tale aumento in termini assoluti, in *conseguenza del maggior aumento del prodotto delle attività secondarie e terziarie*, porterebbe il prodotto agricolo a rappresentare soltanto il 12% circa del prodotto nazionale lordo del settore privato: si avvicinerebbe, cioè, alle percentuali degli altri Paesi europei del mondo libero, richiamate all'inizio della mia esposizione.

Il miglioramento nella produzione globale e nel reddito pro capite dovrà realizzarsi nel quadro di generale miglioramento delle condizioni umane degli addetti all'agricoltura, che ho considerato indispensabile accennando ai rimedi psicologici e sociali indispensabili per guarire la «grande malata».

Per quanto riflette l'industria è prevedibile che nel decennio testé cominciato, tenderà a raddoppiarsi l'attuale prodotto industriale. Ancor prima della fine del decennio scomparirà la disoccupazione, soprattutto se si adotterà una politica di qualificazione professionale, sempre più urgente e indispensabile. Tra qualche anno, non soltanto in Italia, ma in tutti i Paesi europei, comincerà il fenomeno della penuria di mano d'opera.

Il Mezzogiorno, nonché altre aree depresse, registreranno un balzo in avanti nel processo di industrializzazione, soprattutto se, accanto agli interventi statali, un robusto numero di operatori privati, provenienti dalle diverse parti della Penisola, sarà incoraggiato a prendere iniziative: in attesa che, nel Mezzogiorno, si dilati e si completi una categoria di operatori economici, amanti del rischio, preparati ancor più psicologicamente che tecnicamente, a intraprendere nuove attività. I nostri fratelli meridionali progrediranno con velocità crescente mano a mano che progredirà l'amore per il rischio economico.

Nel quadro generale dell'attività industriale, alcuni settori registreranno prodigiose cifre di incremento. Da alcuni calcoli, sembra che il numero delle autovetture private in circolazione nel 1970, sarà all'incirca triplo di quello esistente nel 1960: si dovrebbe raggiungere i 7 miliardi di autoveicoli. Ciò significherà un autoveicolo ogni otto abitanti. Mi auguro che sia vicino il giorno in cui i nostri industriali siano sempre di più alle prese con un problema sconosciutissimo nel passato: di avere, attorno ai loro stabilimenti, piazzali sempre più ampi per il parcheggio delle macchine degli operai.

L'energia nucleare, che oggi sta passando dalla fase di laboratorio alla fase di sfruttamento industriale, nel 1970 comincerà a presentarsi come fonte di energia a prezzi economici rispetto agli altri tipi di energie: sarà, probabilmente, l'inizio di una grande rivoluzione.

Le previsioni contenute nelle cifre sovraenunciate prescindono dalle incognite acceleratrici dei grandi progressi scientifici, che non riguarderanno soltanto il settore dell'energia nucleare. Pensiamo, ad esempio, al

gigantesco cammino dell'industria delle materie plastiche, nelle varie sue fasi: ai preannunci rivoluzionari, relativi alle comunicazioni aeree, per cui già oggi ogni qualvolta un nuovo meraviglioso tipo di quadrireattore viene immesso in linea, già è superato dal preannuncio di altri apparecchi estremamente più veloci che, nel giro di pochi anni, sono pronti a sostituire apparecchi di recentissima nascita. Tale accelerazione derivante dal progresso scientifico, da un lato sarà generatrice di prodigiosi progressi al di là delle previsioni fatte: dall'altra farà nascere problemi di riconversione e di investimenti che non sono di lieve portata, soprattutto per quanto riguarda il reperimento dei finanziamenti necessari.

E ancora ritorna il tema del risparmio, quale insostituibile fattore dello sviluppo economico e sociale.

Signor Presidente, Eccellenze, Signore e Signori,

Sono davvero giunto al termine della mia troppo lunga esposizione, la quale, pur senza esaurire completamente l'argomento, pur lasciando forzatamente ampie lacune, ha travalicato largamente i limiti di tempo assegnatimi, e soprattutto, i limiti della Vostra pazienza.

Dopo questa escursione nel passato e nel futuro vorrei, a titolo conclusivo pregarVi di accogliere alcune considerazioni.

Nel passato, con l'aiuto di Dio e con la buona volontà degli uomini, sono stati raggiunti traguardi insperati, che nessuna deteriore polemica potrebbe scalfire dinnanzi al giudizio imparziale degli storici.

Vi sono stati dei protagonisti che dobbiamo ancora una volta evocare: l'*imprenditore*, che ha saputo osare; il *lavoratore*, che ha generosamente profuso i suoi sforzi, le sue fatiche, le sue capacità; il *risparmiatore*, che ha creato la linfa vitale necessaria per la costruzione di tutto il sistema.

I pubblici poteri, almeno, ritengo, possono rivendicare il merito di aver creato condizioni idonee perché i tre protagonisti potessero generosamente, largamente operare e costruire. I pubblici poteri hanno voluto che si operasse in un clima sostanziale di economia di mercato, opportunamente integrata da interventi dello Stato, che non hanno, tuttavia, mortificato il libero slancio degli operatori privati.

Molto resta da compiere per dare all'Italia un volto più degno: ma sia chiaro che l'esperienza del passato, ci insegna come il benessere passi ancora e sempre dalla libertà. Da quella libertà inscindibilmente congiunta a un senso di responsabilità che costituisce impegno di singole coscienze e di pubblici poteri: per realizzare un triplice obiettivo di benessere, di giustizia, di pace.

Nell'abusata consuetudine di troppo citare i Documenti Pontifici, spesso travisandone il contenuto per amor di tesi, sia tuttavia a me consentito di citarVi le parole del Salmista con cui si conchiude la storica enciclica «Mater et Magistra»:

«Ascolterò ciò che dice di me il Signore Iddio: perché parla di pace al suo popolo e ai suoi Santi e a coloro che rientrano in se stessi...

La verità e la bontà si sono incontrate: giustizia e pace si sono bacciate. La verità germoglia dalla terra, la giustizia guarda dai Cieli. Il Signore darà ogni bene e la terra apporterà il frutto suo. La giustizia sempre innanzi a segnare di luce il buon cammino».

Parole del Salmista, parole del Vecchio Testamento, ancorate a concetti di giustizia, non disgiunte da evocazioni di bontà e di pace.

Ma vorrei qui, non già integrare, ma rendere ancora più calda la voce del Salmista, attraverso il Nuovo Testamento che inserisce la giustizia nella carità, costituendone il nocciolo centrale e che ci porta a dover fermamente credere che non vi può essere carità senza giustizia. Se la carità fosse soltanto una superficiale manifestazione di misericordia, troppe volte esercitata dai molti che ritengono, con piccoli sacrifici, di crearsi un alibi per le molte ingiustizie che commettono ai danni del prossimo, si tradirebbe l'insegnamento della Scrittura depositaria della Verità rivelata.

Benessere, giustizia nella carità, pace.

Abbiamo parlato lungamente su cose economiche, di agricoltura, di industria: anche di giustizia sociale, ovviamente, però, nel suo aspetto di migliore giustizia sul piano della distribuzione dei beni materiali.

Non sarei, tuttavia, tranquillo, nel mio intimo, né lo sareste Voi, o Signori, se esaurissimo il concetto di benessere sul piano materiale, sia pur tanto necessario e impegnativo nei confronti di coloro che soffrono.

Il raggiungimento del vero benessere appartiene a un piano più alto, in cui il benessere da noi troppo frequentemente considerato somma di valori materiali, si integra di valori spirituali, dei quali intendiamo proclamare il primato.

Dobbiamo servire, Signori, le esigenze del benessere economico nei suoi aspetti immediatamente materiali, come una parte, indispensabile, indeclinabile, ma non sufficiente a realizzare il raggiungimento di quel più alto benessere che appartiene al piano dello spirito.



*Trattamenti antiparassitari con macchina scavallatrice*



GIUSEPPE MEDICI

LA STORICA TRASFORMAZIONE  
DELL'AGRICOLTURA ITALIANA È IN ATTO:  
CARATTERISTICHE E PROSPETTIVE\*

I. Si può dire che l'agricoltura italiana abbia seguito, dalle origini fino a pochi anni or sono, un suo omogeneo svolgimento, caratterizzato e insieme dominato dalla proprietà fondiaria e dalla famiglia contadina.

La stessa esistenza, nella nostra lingua, di due parole: agricoltore e contadino, dimostra che vi erano e vi sono ancora (per poco tempo ormai) due figure profondamente diverse, ma egualmente impegnate nella paziente fatica agreste. L'agricoltore comprendeva il proprietario o l'affittuario di terre condotte con mano d'opera salariata o compartecipante o con mezzadri o coloni parziari. Il contadino, invece, era rappresentato dalla grande massa dei mezzadri, dei coloni parziari e dei coltivatori diretti (piccoli proprietari e affittuari).

Virgilio, duemila anni or sono, descrisse un tipo di agricoltura che, sostanzialmente, è quello da noi conosciuto fino alla seconda guerra mondiale. Ma, dopo l'ultimo conflitto, con la rivoluzione industriale, comincia la grande trasformazione dell'agricoltura, oggi in pieno svolgimento.

In Italia, rispetto ad altri Paesi europei, questo inizio tardò, sia perché nei vent'anni fra le due guerre la vita economica si rinchiuse in orizzonti provinciali, sia perché la nostra rivoluzione industriale si manifesta, nelle sue forme piene, soltanto dopo il 1955 quando, rimarginate le ferite, il Paese inizia con vigore il rinnovamento delle sue strutture economiche e sociali.

Le forze di lavoro, nella nostra agricoltura, durante l'ultimo millennio, vengono dalla famiglia contadina: agricoltura promiscua, quindi, impegnata soprattutto a fornire alla popolazione rurale, che rappresenta i tre quarti della totale, i fondamentali alimenti di cui ha bisogno: grano, vino, olio, latte, carne di suini e di animali da cortile.

\* *Prolozione inaugurale tenuta il 15 marzo 1970*

Si tratta di un'agricoltura esercitata su terre vecchie, di regola acclivi, non insidiate dalle alluvioni e da vene d'acqua sotterranee, frutto del dissodamento di boschi, boscaglie e pascoli. Nella stessa pianura padana e veneta, le terre coltivate sono quelle alte, poiché gran parte delle basse è ancora coperta da paludi stagionali, avvelenate dalla malaria e oggetto di colture furtive.

Per quanto è dato sapere, l'agricoltura capitalistica con salariati tarda a venire. In Lombardia, studi recenti ci dimostrano che, ancora nel '500, nel contado fra Milano e Pavia era diffuso il vigneto specializzato, creato da enfiteuti: e ciò avveniva proprio in quei terreni del Pavese che nel Settecento troviamo già coperti da prati irrigui e organizzati in grandi unità fondiarie, di regola condotte da affittuari, assistiti da un imponente numero di salariati fissi e giornalieri. Dobbiamo arrivare alla fine del secolo scorso per trovare l'agricoltura capitalistica insediata nelle nuove zone di bonifica, sia nella pianura padana, sia nelle falcature tirreniche (dalla Maremma alla foce del Sele), sia nelle contrade piane del Mezzogiorno e della Sicilia. Però questo tipo di agricoltura, in tempi recenti largamente meccanizzata, si svolge sempre su una limitata parte del territorio.

Si può quindi confermare che la nostra agricoltura, durante l'ultimo millennio, è stata dominata dalla famiglia contadina, presente, nei territori della nostra penisola, in numero sempre sufficiente, spesso eccedente, il fabbisogno delle terre disponibili.

2. Nel 1951, ancora il 42% della nostra popolazione attiva è impiegata in agricoltura: il che significa che oltre la metà della popolazione italiana è ancora rurale, cioè direttamente impegnata nella coltivazione delle piante e nell'allevamento degli animali, o in attività a esse complementari.

Venti anni dopo, la popolazione attiva impiegata in agricoltura è soltanto il 20%. Oggi, da molti si prevede che, continuando il processo di sviluppo economico in atto, tra dieci anni la popolazione agricola attiva sarà il 10% della totale. La storica trasformazione dell'agricoltura italiana è quindi in pieno svolgimento: ho detto storica, proprio perché, dopo due millenni di agricoltura promiscua, esercitata da contadini muniti di zappa o di vanga o, talvolta, di aratro, intenti a produrre anzitutto i loro alimenti, comincia ad affermarsi un'agricoltura specializzata, che *comporta l'integrale meccanizzazione di tutte le operazioni colturali e produce quasi esclusivamente per il mercato*. Inoltre, attua una diversa utilizzazione dello spazio territoriale e concentra la produzione in una limitata parte del territorio.

Nel passato, l'agricoltura veniva intensamente esercitata nelle colline e in una parte delle contrade montane. Le terre di piano erano coltivate sol-

tanto là dove la felice pendenza assicurava il tempestivo sgrondo delle acque soverchie. Oggi, invece, le sistematiche e ordinate coltivazioni stanno rapidamente abbandonando la montagna e subiscono radicali trasformazioni in collina. Nello stesso tempo le pianure, favorite da efficienti opere di bonifica, accolgono le forme più intense di agricoltura. Come ha dimostrato, nella sua recente lettura, il socio Prof. Antonietti, oggi il 70% della produzione lorda vendibile si ottiene soltanto in 8 milioni di ettari di superficie, pari al 30% della superficie produttiva del Paese. Ma la trasformazione in corso concentrerà ancor più la produzione.

Quando la coltura promiscua della vite e dell'ulivo sarà abbandonata e sostituita da colture specializzate – il che avverrà, in parte notevole, nel corso del prossimo decennio – oltre la metà della produzione lorda vendibile sarà ottenuta su meno di 4 milioni di ettari, dei quali oltre un milione a vigneto, 750 mila a uliveto e il rimanente a colture ortofrutticole e floricole.

Se poi aggiungiamo a questa metà – formata da ortoflorofrutticoli, vino e olio – le barbabietole da zucchero, il riso, il tabacco, le uova, il pollame, la carne suina e bovina ottenuta negli allevamenti specializzati di tipo industriale, allora è probabile che l'80% della produzione agricola italiana si potrà ottenere su sei milioni di ettari.

Anche se questo modo di porre il quesito è artificioso, perché si sommano soltanto le superfici investite a coltivazioni di alto rendimento, trascurando quei terreni che, temporaneamente, per necessità di rotazione o per motivi di convenienza economica, sono destinati a colture minori, resta però il fatto che su poco più di un quinto della superficie agraria e forestale si potrebbero ottenere i quattro quinti della produzione.

\* \* \*

Sarà bene ricordare che nel corso dell'ultimo mezzo secolo il valore reale della produzione agricola italiana, espresso in prezzi costanti dell'anno 1968, è passato, grosso modo, da 2.300 miliardi a 5.400 miliardi; e che nel corso degli ultimi vent'anni è raddoppiato.

	MEDIA ANNUA 1921-24		1927	
	MILIARDI DI LIRE	%	MILIARDI DI LIRE	%
Pianura	900	39	2.660	47
Collina	970	42	2.290	40
Montagna	460	19	710	13
<b>Totale</b>	<b>2.330</b>	<b>100</b>	<b>5.660</b>	<b>100</b>

Inoltre, nel quinquennio 1921-24 la media produzione annua della pianura, con i suoi 900 miliardi di lire del 1968, era inferiore alla produzione della collina, che ammontava a 970 miliardi. La montagna ne forniva 460 miliardi. Nel 1968 la pianura produce 2.660 miliardi, la collina 2.290 e la montagna 710.

Concludendo: mentre cinquant'anni or sono i terreni di pianura contribuivano con il 39% a formare il prodotto lordo, oggi vi contribuiscono già con la metà, che si prevede salirà ai due terzi fra un decennio.

3. L'intensificazione della coltura avverrà, quindi, in una limitata parte del territorio nazionale, e cioè nelle terre di piano, nei fondo-valle e sulle colline non troppo argillose, con pendenza, di regola, non superiore al 20%. Complessivamente, si tratta di 11 milioni di ettari. I residui 19 milioni saranno formati da 16 milioni di superficie agraria-forestale e da 3 milioni di ettari rappresentati da rocce, ghiacciai, fiumi, specchi d'acqua e territori urbanizzati.

Le condizioni di ambiente fisico ed economico-sociale nelle quali si svolge l'agricoltura intensiva, saranno radicalmente diverse da quelle dei restanti 16 milioni di ettari, a coltura estensiva.

Non è però che la prima sia necessariamente più conveniente della seconda: entrambe potranno dare al capitale in esse investito e al lavoro in esse occupato retribuzioni che, in condizioni di equilibrio di mercato, saranno comparabili. Resta però il fatto che, mentre nei primi 11 milioni di ettari si otterranno dei rendimenti unitari elevati, negli altri 16, in gran parte destinati al pascolo e al bosco, le produzioni unitarie saranno modeste. È molto probabile che questi 16 milioni di ettari nel 1980, saranno formati per la metà da terreni silvo-pastorali e per l'altra metà da terreni agro-pastorali, sui quali le colture prevalenti saranno il grano duro, le leguminose da granella e le foraggere. Su questa considerevole parte del territorio il pascolo e il prato-pascolo dovranno esercitare un ruolo rilevante sia ai fini degli allevamenti ovini e bovini, sia ai fini della protezione del suolo e della regolazione delle acque superficiali. Sarà, quindi, necessaria una politica di generale miglioramento dei pascoli, da attuare finanziando e integrando le leggi esistenti, che hanno fatto già buona prova, così da consentire, con la sistemazione dei terreni, il consolidamento del suolo e l'aumento della produzione foraggera.

\* \* \*

La nuova agricoltura italiana, che ormai si configura in linea abbastanza chiara, avrà bisogno di circa 2 milioni di unità lavorative. In queste non

sono comprese le forze di lavoro che continueranno a dedicarsi all'agricoltura, sia coltivando il cantuccio di terra, sia impegnandosi nella più consistente azienda dell'operaio-contadino. Valutazioni recenti del Prof. Corrado Barberis precisano che, oggi, le famiglie degli operai-contadini, in Italia, superano i due milioni e provvedono alla coltivazione di circa due milioni di ettari di terreno, in prevalenza situati nei dintorni dei vecchi centri abitati o nelle plaghe di nuova urbanizzazione, proprio là dove la simbiosi mutualistica fra agricoltura e industria ha potuto affermarsi, dando i suoi migliori risultati. Tali sono le contrade prealpine e gli altipiani, i fondo-valle dell'Italia settentrionale e centrale nonché le zone del Mezzogiorno in via di industrializzazione.

4. A quali tipi di aziende sarà affidato l'avvenire dell'agricoltura italiana? Ritengo si possa rispondere che, anche in Italia, non vi sarà più bisogno di avere due parole per designare coloro che operano nell'agricoltura. Il sostantivo, contadino, scomparirà. Coloro che domani avranno la responsabilità di gestire le terre italiane saranno tutti agricoltori, e cioè sia imprenditori di tipo familiare (anche se aiutati da mano d'opera salariata), sia medi e grandi imprenditori agricoli.

Gli undici milioni di ettari a coltura intensiva, come già ritenni di poter stimare alcuni anni or sono, saranno probabilmente ripartiti fra 600.000 aziende, i quattro quinti delle quali familiari. Si tratterà di aziende la cui superficie potrà oscillare fra i 5 ettari e i 60 ettari e dove oltre i due terzi della mano d'opera occorrente sarà fornita dalla famiglia dello stesso imprenditore.

Superiore, come superficie, sarà l'azienda estensiva, cerealicolo-zootecnica, cerealicolo-pastorale o silvo-pastorale; ma non sostanzialmente diversa nella sua potenzialità economica perché, di regola, sarà un'azienda familiare, anche se disporrà di alcune centinaia di ettari.

Nel nuovo tipo di agricoltura, la tecnica più avanzata avrà una funzione determinante e, con essa, le macchine. Ma queste non saranno sempre di proprietà dell'agricoltore. Una funzione di eccezionale importanza potranno avere – e io vorrei dire dovranno avere – le imprese di noleggio, cioè un gran numero di piccole e medie imprese di tipo artigiano, specializzate sia nella lavorazione del terreno sia nelle cure colturali. Queste imprese, che trovano nei trebbiatori il loro archetipo, sono situate fuori dell'azienda agraria, ma appartengono al mondo rurale e ne esprimono un aspetto moderno ed efficiente. A questo tipo di imprenditore, quasi sempre di origine contadina, è affidato un compito fondamentale per il felice compimento della trasformazione dell'agricoltura italiana e per il suo esercizio.

Noi vorremmo, per assicurare alla nostra società il minor numero di conflitti, che gli agricoltori italiani si organizzassero in cooperative di servizi, come hanno fatto, in alcune regioni, per la lavorazione del latte, dell'uva, delle olive e di altri prodotti: vorremmo che nascesse in tutte le regioni d'Italia un vigoroso movimento cooperativo atto a gestire questi servizi a costi di concorrenza. Purtroppo, l'esperienza compiuta sia dagli Enti di sviluppo, sia dalle Cooperative di meccanizzazione, non ha dato i risultati sperati. È, quindi, probabile che, almeno nel corso del prossimo decennio, le imprese private di servizi svolgeranno un ruolo decisivo collaborando con gli agricoltori nella trasformazione delle loro aziende.

5. Come sarà configurata la nuova azienda che sorge dalla trasformazione di quella tradizionale? Rispondo: anzitutto, sarà un'azienda specializzata. E, quindi, in gran parte d'Italia, di regola, sarà senza stalla. Anche se si porranno problemi di occupazione delle forze di lavoro in alcuni periodi dell'anno, avremo egualmente l'azienda viticola, o frutticola, o olivicola, o orticola, talvolta soltanto cerealicola o bieticola. Poi, avremo aziende zootecniche, tutte intese alla produzione di latte, di uova, ovvero di carne.

Queste aziende, però, proprio perché specializzate, proprio perché respingono la coltura di piante erbacee con piante arboree, proprio perché meccanizzate con la formula piena della meccanizzazione integrale delle singole colture, debbono avere appezzamenti completamente diversi da quelli tradizionali.

La trasformazione dell'agricoltura italiana in corso non è più (e soprattutto non lo sarà domani) dominata dal fatto giuridico-economico della proprietà. Essa sarà dominata da un nuovo fatto tecnico-economico: *l'appezzamento unitario, che costituisce la cellula con la quale si compone il tessuto aziendale.*

Il problema che si pone è quindi il seguente: come organizzare l'appezzamento tipo affinché soddisfi, insieme, le esigenze della meccanizzazione integrale delle colture, dello scolo delle acque soverchie e dell'irrigazione?

Per poter meccanizzare integralmente una coltura, al minimo costo, è necessario che l'appezzamento abbia la dimensione più grande possibile.

La rivoluzione tecnologica in atto, accompagnata dall'alto costo della mano d'opera, impone, fra l'altro, la raccolta meccanica, che può essere eseguita soltanto se la dimensione e la configurazione dell'appezzamento lo permettono.

Ciò richiede di mutare il nostro atteggiamento verso il prodotto che va perduto. Un tempo, la raccolta si faceva a mano; e la spigolatura del grano e la raccolta delle ultime olive disperse dimostrano la ripugnanza che

proviamo nell'abbandonare un prodotto, il cui recupero costa più di quello che vale. Noi saremo gli ultimi a soffrire per l'abbandono di un'aliquota della produzione – si parla del 30% per il pomodoro – che andrà perduta, perché non vale il costo della raccolta.

Per ridurre il costo di produzione, e cioè il numero delle ore lavorative necessarie per la coltivazione di una pianta, occorre, dunque, che l'appezzamento, di uniforme pendenza, abbia una superficie che, di regola, dovrebbe superare almeno i 2 ettari: meglio se i 5 ettari. L'appezzamento ottimale avrà una superficie variabile da terreno a terreno, in rapporto soprattutto alla permeabilità del suolo e alla sua pendenza. Perciò, come si possono avere appezzamenti della lunghezza di 500 m e larghi 60 e, quindi, di 3 ettari, così si possono avere, nelle condizioni più favorevoli, appezzamenti lunghi un chilometro, larghi 80 m e perciò di 8 ettari. Dove, però, prevalgono terreni ricchi di argilla, e quindi scarsamente permeabili, spesso gli appezzamenti non potranno superare i 300 m di lunghezza e i 40 m di larghezza e, quindi, avere una superficie di poco più di un ettaro.

Analoghe sono le circostanze che determinano le dimensioni degli appezzamenti per le aziende specializzate nella coltivazione di piante arboree (viti, ulivi, fruttiferi). Anche per queste colture, la dimensione dell'appezzamento ottimale è quella più grande; e vi sono numerosi esempi che dimostrano come, soprattutto per gli impianti arborei nelle zone collinari a dolce pendenza, sia possibile con razionali drenaggi, giungere ad appezzamenti che raggiungono e superano i 10 ettari.

In questi casi, la raccolta delle acque viene fatta dai fossi perimetrali e, all'interno dell'appezzamento, lo sgrondo è assicurato da efficienti drenaggi.

Cade qui opportuno ricordare la funzione che potrà avere il drenaggio nei nuovi assetti agronomici. Questa pratica, radicata nella tradizione dell'agricoltura dell'Europa centrale e occidentale, da noi è rimasta pressoché sconosciuta; e ciò perché il drenaggio, nella forma tradizionale delle fosse fognate, si limitava ai filari di viti maritate all'albero; e perché, data la natura prevalentemente argillosa dei nostri terreni, i drenaggi – per riuscire efficienti – avrebbero dovuto essere molto frequenti e, quindi, assai costosi. Inoltre, nei terreni di recente bonifica, data la minima pendenza, il drenaggio non riesce a determinare, in misura adeguata, per mancanza di tiraggio, l'indispensabile e salutare circolazione nel terreno dell'aria e dell'acqua, necessaria per conseguire alte produzioni unitarie.

Nonostante i progressi compiuti dalla tecnica del drenaggio e dalle nuove macchine che ne riducono il costo, è probabile che nei terreni di pianura poco permeabili (spesso anche di minima pendenza) il drenaggio non potrà diffondersi. Invece, è probabile che, nel prossimo decennio, la trasformazione dell'agricoltura negli altipiani, nelle zone di dolce collina

e di alta pianura a sensibile pendenza, si attuerà con appezzamenti di notevoli dimensioni (2-5 ettari), razionalmente drenati. I fossi permanenti saranno, quindi, pochi, larghi e profondi, periferici agli appezzamenti. In essi sfocieranno i canali drenanti, formati da tubi porosi o bucati. Ovvero da fogne tradizionali, attivate da pietre o da materiale laterizio.

Avremo così una nuova struttura del nostro territorio agricolo. Il tessuto connettivo dell'agricoltura italiana sarà quindi composto da cellule elementari rappresentate da grandi appezzamenti (campi). Perciò noi dovremo fare una politica intesa a conseguire sia aziende più grandi, sia campi più grandi. È a coloro che, a questo punto, ci domandassero: e allora perché, vent'anni or sono, quando propugnaste la riforma agraria dei latifondi, avete frazionato grandi proprietà costituendo poderi familiari? Noi risponderemmo che nel 1950 non vi era carenza di mano d'opera, ma un tale numero di disoccupati, da costringerci all'imponibile; e, inoltre, diremmo che l'ultimo ventennio ha segnato il passaggio fra due tipi di civiltà agraria, fra i quali è impossibile il confronto.

S'impone, quindi, una politica che offra all'Italia la sua razionale unità elementare: cioè un appezzamento o campo, concepito come cellula. *In tal modo, noi faremo anche una politica per la protezione del suolo e la regolazione delle acque superficiali.*

Il fatto che si possa pensare a un'azienda agraria composta da un modulo elementare, simile a quello applicato con successo, ad esempio, in alcuni tipi di fabbricati o in alcune imprese di trasporti, pone l'azienda agraria sul piano di una moderna azienda industriale.

6. Chi vi parla, nell'anno 1933, pubblicò una prima serie di indagini sull'azienda agraria tipica, da lui stesso continuate fino al 1945, sulla base di rilievi italiani e stranieri. L'azienda agraria tipica venne allora vista nel duplice aspetto di azienda più frequente e di azienda modello. La prima era la costruzione di un'azienda astratta, ma fatta con i moduli più frequenti rilevati statisticamente con l'esame di tutte le aziende di un territorio, supposto omogeneo; la seconda, invece, era l'azienda modello, in senso proprio, anche se derivava le sue caratteristiche dalla teoria della ordinarietà.

Allora, in un mondo che conservava tutti i caratteri dell'agricoltura promiscua tradizionale, questi studi sembrarono esercitazioni accademiche, non suscettibili di alcuna pratica utilizzazione. È vero che anche allora si poteva sostenere, che, pur nella complessità dell'agricoltura italiana, l'azienda tipo o modello poteva rappresentare il luogo economico dove ottenere la più alta remunerazione del lavoro e del capitale; ma è altrettanto vero che l'abbondanza di mano d'opera, in parte notevole disoccupata, riduceva al



minimo le convenienze offerte dall'azienda modello rispetto a quella reale.

Ma, oggi, non più. Come nell'azienda industriale si studiano i modelli organizzativi che rendono minimi i costi, così dovremo fare nell'azienda agraria, se vogliamo salvare la nostra agricoltura dalla fatale concorrenza delle altre agricolture europee, con le quali siamo chiamati a convivere. Inoltre, trattandosi di aziende specializzate, sarà meno difficile, per l'agricoltore, acquisire quella profonda conoscenza delle moderne tecnologie, impossibile a ottenersi nel passato, quando, nella stessa azienda, si praticavano numerose colture e allevamenti.

Il riferimento, quindi, a un'azienda viticola, olivicola, frutticola, orticola o floricola, ovvero cerealicola o zootecnica, lo troviamo già nella realtà, e il modello lo possiamo costruire con quelle analisi aziendali che tanti progressi hanno compiuto nel mondo industriale: metodi di analisi che stanno entrando, con successo, anche nelle aziende agrarie, mentre sino a ieri erano oggetto «di riso e di trastullo».

Uno dei compiti, quindi, della nostra ricerca economica è quello di costruire modelli di aziende, validi per le diverse condizioni di ambiente fisico ed economico-sociale del nostro Paese. *Si tratterà, forse, di poche decine di modelli di aziende, con i quali si potrà coprire quasi tutto il nostro territorio agricolo e forestale.*

A titolo di orientamento, commetterò la non inconsapevole imprudenza di presentare una distribuzione della superficie agraria e forestale del nostro Paese, come prevedo sarà fra il 1980 e il 1990, quando la storica trasformazione dell'agricoltura italiana sarà in gran parte compiuta.

I 3,8 milioni di aziende – quali risultano dal censimento del 1961, aggiornato al 1967 – probabilmente si ridurranno rapidamente a 3 milioni e saranno così divise: 2.000.000 di aziende a tempo parziale e di operai-contadini; 1.000.000 di vere e proprie aziende agricole.

<i>Aziende</i>	<i>Migliaia di ha</i>
Orticole	1.000
Frutticole	750
Viticole	1.250
Olivicole	750
Cerealicolo-zootecniche	4.000
Silvo-pastorali	9.000
Cerealicolo-pastorali	6.000
Altre	1.250
	<hr/>
	24.000
A tempo parziale e operai-contadini	3.000
Totale (superficie agraria forestale)	27.000

Il Paese avrà, dunque, un milione di aziende agrarie vere e proprie. Sono queste che bisogna orientare verso i modelli di cui si è discusso; e, perciò, coloro che hanno la responsabilità della politica agraria italiana devono provvedere a far costruire le aziende modello.

Si tratta di una ricerca di grande momento, che propongo con meditato ardimento, consapevole che non si tratta soltanto di compiere un'indagine concettuale, ma anche quantitativa, atta a fornire un modello analitico, che precisi tutti i parametri operativi.

Per ogni modello di azienda, noi dovremo precisare i dati di costo in forma analitica, e soprattutto le quantità e i tempi di lavoro. Così potremo recare un sicuro contributo, affinché la fatica dell'agricoltore, che continuerà ad avere un'importanza decisiva anche nella realtà industriale, possa servire al nostro Paese.

7. Questi orientamenti, per quanto è dato conoscere, trovano larghi consensi. Lo stesso programma formulato dalla Commissione Economica Europea, e conosciuto come Piano Mansholt, anche se contiene in sé la generosa illusione di poter impedire il formarsi di eccedenze di prodotti agricoli attraverso una politica delle strutture, dimostra però la piena consapevolezza dell'urgenza che tale politica riveste per i Paesi della Comunità.

Pur giudicando fondamentale l'esigenza di tutelare il reddito dell'agricoltore, resta da stabilire con quali mezzi finanziari, strumenti tecnici e organi amministrativi si possa giungere a una radicale trasformazione delle strutture.

La risposta alla prima di queste domande non è difficile, se si prevede che l'economia europea, e con essa quella italiana, continuino nella loro espansione, onde l'incremento del reddito nazionale offrirà margini di risparmio sufficienti per finanziare il programma precisato.

Quanto agli organi e agli strumenti, sembra pacifico che la riforma della pubblica amministrazione deve accompagnare quella delle strutture delle aziende agrarie. In tal senso bisognerà pazientemente por mano, non soltanto al riordinamento dei servizi centrali e periferici del Ministero dell'Agricoltura, ma anche a una razionale organizzazione dei servizi agrari e forestali della regione e di tutti gli Enti che concorrono all'attuazione della politica agraria del Paese.

A questo punto, mi sembra doveroso ricordare che, alla fine dell'anno, scadono quasi tutte le leggi che recano stanziamenti a favore della trasformazione dell'agricoltura di cui si è discusso; e, in particolare, il 2° Piano Verde. È noto, altresì, che la legge per la montagna e la legge-ponte per la protezione del suolo e la regolazione delle acque sono scadute il 31 dicem-

bre 1968. Si impone, quindi, da parte del Governo, la tempestiva presentazione dei disegni di legge che consentano almeno il proseguimento del comune lavoro.

Siccome consideriamo di importanza fondamentale la formazione di campi più grandi, e quindi nuove sistemazioni dei terreni, si deve rilevare che, per il passato, e forse per prevalenti ragioni tecnico-amministrative, il finanziamento delle opere di sistemazione del terreno è stato sempre difficile da ottenere da parte degli agricoltori. Pertanto, sarà bene approfondire le ragioni che giustificano queste carenze, per porvi rimedio.

Stiamo vivendo in un periodo di profondi cambiamenti, dovuti alle forze inarrestabili messe in moto dalla rivoluzione industriale. È futile opporre alle forze della storia l'elogio del passato: ogni età ha i suoi compiti da assolvere e la nostra ha quello di attuare il passaggio fra due civiltà.



*Affilatura manuale della falce*

LORENZO NATALI

AGRICOLTURA E SPAZIO RURALE  
NELLA DIFESA DEI VALORI NATURALI\*

*Signor Presidente dell'Accademia dei Georgofili di Firenze, Accademici illustri, Eccellenze, Signore e Signori,*

1. Nel prendere la parola, vorrei in primo luogo esprimere la mia gratitudine per l'alto onore che l'Accademia dei Georgofili mi fa invitandomi a tenere la prolusione da una cattedra resa nel passato illustre dalla parola di insigni maestri.

In effetti, non è solo una gloriosa tradizione. È una presenza costante e incidente, che fa sì che l'Accademia si collochi, con fecondità di iniziative e lo abbiamo sentito nella relazione del Prof. Gasparini, anche in un momento così turbinoso come l'attuale, quale eminente fattore propulsivo nella dinamica della realtà rurale del nostro Paese. Di una realtà suggestiva, perché intessuta di problemi tecnici ed economici sempre più intimamente compenetrati tra loro, ma intessuta altresì di problemi umani, di appassionanti realtà e prospettive di sviluppo della società delle campagne.

Sicché nell'accettare il vostro cortese invito non solo mi ha spinto la volontà di rendere omaggio alla vostra Accademia – e insieme On. Sindaco a questa città di Firenze cui, Ella lo sa, mi stringono molteplici legami e che nell'attività dell'Accademia trova motivo di ulteriore lustro – ma mi ha reso tranquillo la consapevolezza che non alla mia persona abbiate voluto fare così ambito riconoscimento, ma a chi ha la responsabilità di guidare un'agricoltura che tiene con questa vostra Accademia vincoli di fervida collaborazione e registra motivi di grande gratitudine per le lucide intuizioni, le anticipazioni acute, le chiare indicazioni che in essa sono maturate e hanno guidato linee fondamentali di sviluppo del settore.

\* *Prolusione inaugurale tenuta il 6 marzo 1971*

2. Ma vi è un altro motivo che mi ha sollecitato ad aderire al vostro invito: la suggestività del tema che mi è stato affidato. Tema antico e insieme attuale, quello dell'agricoltura e dello spazio rurale nella conservazione dei valori naturali, e per il quale appunto il vostro invito è stato per me, in primo luogo, un invito alla meditazione.

Tema antico, perché sempre l'uomo ha saputo, ha avuto insita in sé la consapevolezza che nell'agricoltura e nello spazio rurale può trovare l'occasione per un ritorno alla natura, per riscoprire il valore della natura e, con ciò stesso, il motivo stesso del suo essere. Vorrei dire che la stessa intitolazione della vostra Accademia riporta a questa idea che è, insieme, di natura e di pace. E perché, quindi, da sempre l'uomo ha compreso che difendendo le campagne e lo spazio rurale esso difendeva la sua stessa possibilità di partecipare alla vita della natura.

Ma è, come dicevo, anche un tema attuale, perché solo ora l'uomo ha preso piena coscienza di questi problemi della conservazione della natura e dell'ambiente così determinanti per il suo stesso futuro.

Vorrei ricordare le parole dette solo pochi giorni fa da un illustre toscano, dal Presidente del Senato Amintore Fanfani, ai giovani che lo insignivano del loro riconoscimento. «Incombono – egli ha detto – sulle generazioni future le conseguenze della esplosione demografica, della incontrollata applicazione delle invenzioni, del deterioramento dell'equilibrio delle forze naturali. L'umanità è chiamata a fermarsi sulla strada del suicidio universale, controllando l'uso delle sue invenzioni e riportando all'uomo la misura dei suoi progressi. Proprio pensando ai giovani di oggi – ha aggiunto –, cioè ai maturi di fine secolo, e ai nascituri di domani, i giovani del duemila, gli anziani debbono sottolineare l'importanza dell'allarme lanciato dagli scienziati per evitare che testi scritturali dell'inizio dell'era volgare si trasformino da profezie religiose ad anticipate descrizioni scientifiche».

Si tratta, vorrei dire, della espressione lucida di una consapevolezza che è venuta lentamente affiorando nelle nostre coscienze.

Dieci anni or sono il Consiglio d'Europa istituiva un Comitato intergovernativo per la salvaguardia della natura. La proclamazione del '70 come annata europea della natura, con tutte le conseguenze positive che ha avuto, è un risultato di grande valore generale. Ora, su questa scia operano grandi istituzioni e organizzazioni, nazionali e internazionali, governative e no. La NATO ha istituito il Comitato per le sfide della società moderna. Sotto l'egida delle Nazioni Unite si terrà a Stoccolma nel 1972 la Conferenza mondiale dell'uomo e del suo ambiente nella società moderna.

Si moltiplicano le iniziative degli organismi internazionali e, di pari passo, quelle delle associazioni. I Governi si accingono ad affrontare il

problema e assistiamo in numerosi Paesi – in Francia e in Inghilterra, più recentemente – alla formazione di Dicasteri per l'ecologia.

3. In effetti, mai nella lunga storia umana era accaduto a un qualsiasi tipo di cultura di dover subire, mentre si trova in pieno e travolgente corso di svolgimento, una critica così radicale dei suoi stessi presupposti quale oggi investe la società industriale avanzata che si sta spiegando sotto i nostri occhi.

Del resto, mai nella lunga storia umana si era verificato un ritmo evolutivo così rapido e incidente come quello registrato negli ultimi cento, o meglio ancora, negli ultimi cinquant'anni.

Ma proprio questo ritmo evolutivo che ha alterato tanti precedenti equilibri, che non solo sono naturali ma anche umani, e che ha alterato, vorrei dire, i modi stessi con cui l'uomo si inserisce nella natura che lo circonda, ha determinato una nuova consapevolezza. Consapevolezza che nelle sue punte estreme si spinge sino al rifiuto proprio di una contestazione posta però in termini astorici e astratti, nella misura in cui non fornisce indicazioni circa la società che si dovrebbe sostituire a quella industriale avanzata che intende criticare.

Vi è, forse, un retroscena culturale. È la distinzione hegeliana fra intelletto e ragione. L'intelletto, proprio del procedimento scientifico, consiste nel comprendere gli oggetti isolandoli e contrapponendoli gli uni agli altri. La ragione, che caratterizza il procedimento dell'autentico sapere, non isola gli oggetti, ma li comprende e li concilia nell'unità del tutto.

Il procedimento dell'intelletto è quello della scienza, e in definitiva impronta di sé la logica stessa della società industriale. Ma nonostante le apparenze non è veramente razionale, perché non si identifica con l'unità vivente del reale che invece spezza in mille frantumi e assoggetta ai principi della ragion pratica. L'esempio più clamoroso di questo dominio lo si coglie nel tipo di rapporto che la società industriale ha stabilito con la natura. Per essa la natura non è un modo d'essere dell'unica realtà ma una materia da conquistare e sottomettere al proprio servizio. La natura è ridotta unicamente a materia prima. E non soltanto la natura fisica, ma anche quella dell'uomo. La natura fisica viene assalita e dilapidata. La natura umana è aggogata al lavoro meccanico e alienata.

4. Ho voluto fare questi richiami, in un certo senso filosofici, e che da Marcuse e da Adorno ci riportano, risalendo indietro nel tempo, a Bergson e a Hegel fino a Rousseau, non solo perché sembra a me che sia un tendere a ricostruire l'unità del tutto prendere atto e cercare di porre rimedio alle conseguenze di questa frantumazione, propria del procedimento scientifico, ma perché appunto in tale visione finiscono col trovare in un

certo senso inquadramento due aspetti della nostra società attuale. Due aspetti diversi, anche se tutti e due negativi e derivanti da un'unica matrice.

Il primo è la distruzione della natura, per ciò che essa di per sé significa, nel quadro generale di quella che viene chiamata l'alienazione umana. Il secondo è la distruzione della natura, oltre che nei suoi valori, nelle sue risorse, che pure hanno importanza fondamentale per il futuro dell'uomo.

Sono due aspetti, dicevo, profondamente diversi. Uno è in un certo senso subiettivo, e riguarda i modi di essere dell'uomo e del suo inserimento nell'ambiente.

L'altro è oggettivo e riguarda la natura, nelle sue diverse espressioni e nelle sue risorse, che vengono distrutte o alterate dall'opera dell'uomo.

Credo che sia necessario tener conto di questa diversificazione di problemi, anche se essi trovano spesso comunanza di espressione nell'alterazione dei normali equilibri naturali e comunanza di origine nell'incalzante civiltà industriale, non solo per averne una visione sul piano della logica, ma per averne una visione chiara anche sul piano delle necessità operative concrete.

5. Per questo, vorrei iniziare soffermandomi brevemente sul secondo aspetto. Sulla distruzione delle risorse della natura.

Non dico certo cosa nuova se ricordo che gli stessi prodotti della nostra civiltà industriale altro non sono se non natura trasformata. Il legname, i minerali, il petrolio sono trasformati dall'industria per soddisfare i bisogni di una società consumistica. Le stesse materie plastiche derivano dalla trasformazione di risorse naturali. Si tratta di un patrimonio naturale di rapido esaurimento e di pressoché impossibile ricostituzione nei tempi umani.

La società dei consumi, è stato detto, così come va sviluppandosi comporta un prezzo troppo elevato in termini di risorse naturali, che sono spesso risorse vitali, soprattutto ove si pensi al ritmo con cui tale prezzo cresce di anno in anno.

Sicché, l'umanità non può più attingere come prima sembrava da un patrimonio naturale pressoché sconfinato.

Da ciò la ricerca di ampliare in varia maniera la misura di queste disponibilità. La necessità, ad esempio, che si manifesta oggi, ancora in presenza di vaste zone boscate che sono però minacciate di distruzione per l'uso del legno, di procedere ad ampi rimboschimenti. La ricerca di fonti di energia diverse dal carbone, dal petrolio, finanche dall'acqua, e dei modi per renderle utilizzabili economicamente e praticamente. Da ciò, vorrei dire, la giustificazione a imprese scientifiche e umane che se da parte di taluno possono essere oggetto di critica per i loro costi e i loro rischi,



proiettano l'umanità nello spazio quasi per proiettarla nel tempo; quasi per metterla in grado di disporre nel futuro di quelle risorse che serviranno domani a rimpiazzare per i nostri figli un patrimonio naturale che noi andiamo consumando.

Perché in ultima analisi deve essere compito degli scienziati e dei politici non limitare il proprio sguardo all'attualità, ma allargarlo e a prevedere le necessità future, affinché non si verifichino soluzioni di continuità nel progresso neanche per le generazioni che ci seguiranno.

6. Ma va detto che certi aspetti non sono solo della nostra civiltà europea e occidentale. Sono anche di altre civiltà, diverse e che forse potrebbero essere ritenute più naturali. Così, nell'Isola di Madagascar e in altri territori dell'Africa e dell'America meridionale certi modi d'uso della terra – attraverso la distruzione col fuoco della foresta per utilizzarne la fertilità, lasciando però i terreni, una volta questa esaurita, in preda all'erosione e alla laterizzazione, in un continuo succedersi – minacciano in una prospettiva ormai imminente quelle popolazioni di una irreversibile carestia.

È un aspetto del problema generale della fame dei popoli in via di sviluppo, spesso conseguente a un irrazionale sfruttamento della natura, e a porre rimedio al quale è richiesto un vasto impegno di solidarietà internazionale, anche, e forse soprattutto, a livello informativo.

In ogni caso è l'effetto della presenza dell'uomo, della sua attività, del suo irrazionale uso delle risorse. Il solo fatto che il Sahara fosse una volta un'area ricca di fertilità ci convince degli effetti di certi sistemi di sfruttamento. Interi paesaggi ne vengono sconvolti.

Negli ultimi centocinquanta anni negli Stati Uniti 120 milioni di ettari di terreno sono stati intaccati dall'erosione. Ogni anno, duemila kmq di terreno buono vengono perduti per la stessa causa, e ciò comporta una perdita annua per quel Paese che era valutata su 450 miliardi di lire nel 1950. In Cina, un quarto delle terre ha perso la propria fertilità, e l'erosione convoglia ogni anno nei fiumi quasi 3 miliardi di tonnellate di terreno fertile.

Alla base di ciò vi è l'irrazionale sfruttamento del suolo. Molte volte, il disboscamento. Basti pensare alle montagne di tante nostre regioni, disboscate via via nei secoli. Oggi, quando l'agricoltura si ritira da quelle zone, noi paghiamo i rischi, i danni, i costi di quei disboscamenti: li paghiamo, con le alluvioni, in termini economici, in termini umani, in termini di civiltà.

7. Ma non solo vengono esaurite, trasformando e utilizzando, le risorse naturali. Gli stessi procedimenti di trasformazione comportano consumi

del patrimonio naturale, o comunque ne compromettono, attraverso i diversi tipi di inquinamento, le originarie caratteristiche. E vengono in ogni caso alterati certi preesistenti equilibri biologici e naturali che finiscono col manifestare direttamente o indirettamente i loro effetti su una serie di altri fattori.

È il problema in primo luogo dell'acqua, per la quale si pone ormai anche, però, una questione di disponibilità.

Non è facilmente immaginabile la quantità di acqua che serve oggi per gli usi potabili ma soprattutto per gli usi industriali. Da ciò la necessità di una ripartizione delle disponibilità superficiali e sotterranee fra destinazioni civili, destinazioni industriali e destinazioni irrigue. Da ciò la priorità, né potrebbe essere diversamente, per gli usi industriali e civili.

Si riducono così le disponibilità dell'agricoltura, si riducono le portate dei corsi d'acqua e si altera in tutta la sua globalità l'equilibrio ambientale. Pericolo che non si può escludere per alcune nostre zone meridionali, caratterizzate dalla ristrettezza dei bacini idrici, in vista delle decisioni riguardanti grossi insediamenti industriali.

Ma, sempre per l'acqua, vi è anche il problema degli scarichi e degli inquinamenti. È anzi il problema più conosciuto.

È di non molto tempo fa la notizia di una esplosione verificatasi in uno stabilimento nucleare, che avrebbe inquinato per un lungo tratto le acque del Volga. Ma è un caso accidentale.

È invece un fatto continuativo e permanente l'inquinamento progressivo delle acque, sia dolci sia marine.

Certo, da che mondo è mondo i fiumi e il mare hanno accolto i rifiuti e li hanno distrutti. Ora, invece, non più.

Si ritiene che la pulizia e l'igiene delle masse siano cresciuti in misura inversamente proporzionale con quella dei corsi d'acqua sottoposti agli scarichi di una popolazione sempre maggiore e il cui fabbisogno idrico procapite ha raggiunto già, nei Paesi a livello più elevato, una cifra di oltre un milione di litri annui, destinata inoltre a raddoppiarsi di qui a trent'anni.

La verità è che vi sono due fatti nuovi, di capitale importanza.

Il primo è quantitativo, ed è dovuto all'enorme aumento della popolazione e alla sua concentrazione che rende inoperanti certe antiche soluzioni. Sono aumentati i rifiuti organici, specie nei corsi d'acqua e nei mari vicino alle grandi città. Ma è rimasta invariata la capacità delle acque di diluire e di attaccare quei rifiuti con microrganismi utili. È il caso, ad esempio, dell'inquinamento del mare di Venezia.

Il secondo fatto nuovo è ancor più grave: consiste nella presenza nei rifiuti, soprattutto negli scarichi industriali, di sostanze non biodegradabili, che non sono cioè come voi mi insegnate attaccabili dai microrganismi.

Ad analizzare le acque troviamo le sostanze più strane. Dai rifiuti organici, che pur nella loro decomposizione provocano processi di deossigenazione, alle sostanze inorganiche: il cloro, l'argento, il cromo, gli alcali.

E se la sostanza organica finisce comunque con il decomorsi, non si decompongono invece i sali usati dall'industria e che defluiscono al mare.

Ma al di là dei rifiuti domestici, agricoli e industriali, si hanno ancora altri aspetti.

Uno è quello delle sostanze radioattive, nei confronti delle quali del resto alcune recenti notizie hanno fatto sì che l'opinione pubblica fosse non solo sensibilizzata, ma addirittura allarmata, anche se è aspetto che riguarda più il futuro che il presente.

Il secondo, è il problema del petrolio. Problema che va visto non tanto e non solo nelle conseguenze di fatti accidentali, talvolta clamorosi, che provocano la cosiddetta onda nera sulle spiagge, quanto per lo scarico nel mare delle acque di lavaggio delle cisterne delle petroliere. Nei porti italiani furono scaricati, nel 1967, 84 milioni di tonnellate di idrocarburi; fu calcolato che ben 250 mila tonnellate fossero finite in mare.

8. Di non minore incidenza è la gravità dell'inquinamento atmosferico.

Qui, le cause sono in un certo senso più nuove, legate tutte a fatti più attuali. E accade che proprio quegli stessi fattori che dovrebbero contribuire a rendere più comoda e agevole la vita dell'uomo moderno – non solo l'industria, cioè, ma il riscaldamento, la motorizzazione, la stessa energia elettrica – si trasformano in fattori di minaccia al progresso.

In tutte le città si ha un inquinamento di fondo, tipico della civiltà urbana: un'automobile consuma in 1.000 km l'ossigeno necessario a un uomo per un anno; 1.000 automobili producono 3.200 kg di ossido di carbonio, da 200 a 400 kg di vapori di idrocarburi parzialmente incombusti, da 50 a 150 kg di derivati nitrici.

Quel pulviscolo atmosferico, quella polvere che si deposita su i nostri oggetti è in realtà una maniera insospettabile di un enorme numero di composti chimici: metalli, ossidi, paraffine, idrocarburi.

E oltre a questo inquinamento di fondo, vi sono gli inquinamenti specifici legati all'industria, e i cui effetti sono proporzionati al tipo di industria, alla sua collocazione e ai suoi rapporti con la città. Polveri ed emissioni gassose costituiscono lo smog. Quello smog che in particolari condizioni ambientali e meteorologiche colpisce tante città e che a Londra, ad esempio, in quattro giorni provocò nel 1954 quattromila morti. A Mestre, nell'inverno del 1968 in una giornata particolarmente inquinata un pulviscolo rosso bucò la vernice delle auto in sosta.

Ma non è solo lo smog. Bruciando una tonnellata di carbone si con-

suma l'ossigeno sufficiente alla respirazione di dieci uomini per un anno. Per l'industria e le altre attività che richiedono combustioni, oggi si brucia una quantità di ossigeno che basterebbe a 43 miliardi di uomini.

Sicché il tenore di anidride carbonica nell'aria aumenta dell'0,2% ogni anno e si è calcolato che dall'inizio dell'epoca industriale tale aumento sia ormai del 10%. Continuando con questo ritmo si provocherà un riscaldamento dell'atmosfera, che potrà portare ad esempio allo scioglimento dei ghiacci polari, alla diminuzione della salsedine marina, all'aumento dei livelli dei mari.

A queste fonti di preoccupazioni si aggiunge ora la contaminazione atmosferica dovuta alle esplosioni atomiche, le cui conseguenze possono essere gravi nel futuro.

9. Sono alcuni aspetti, ma non sono tutti gli aspetti. Vorrei ricordare, ad esempio – e lo ricorda anche la responsabilità che ricopro oggi –, che anche l'agricoltura è partecipe alla formazione di questi problemi.

Non si tratta solo del fatto, su cui ci soffermeremo in seguito, che anche l'agricoltura finisce col modificare, e talvolta profondamente, l'ambiente naturale. La verità è che erbicidi, anticrittogamici, insetticidi, concimi, le sostanze che rientrano nella pratica di una moderna tecnica agricola, depositate sulle piante e sui terreni, trasportate dai venti e dalle acque, accumulate nelle carni degli animali, praticamente non eliminabili per vie naturali, aumentano di anno in anno la loro presenza e la loro diffusione, in maniera anche impensata e con conseguenze impensate. Basti ricordare, recentemente, il caso del DDT e del tasso del suo deposito nel grasso di pesci e di uccelli ben lontani dalle zone in cui fu sparso.

Anche l'agricoltura, quindi, e soprattutto nei suoi aspetti più progrediti, contribuisce ad alterare l'equilibrio biologico. E non solo lo altera direttamente nel senso di favorire o, alternativamente, di colpire alcune specie – indirettamente quindi costringendone o potenziandone altre antagoniste –, ma finisce col manifestare i suoi effetti su una serie di altri fattori.

10. Il che ci porta dalle cause agli effetti. Ma qui il discorso diverrebbe troppo lungo. La verità è che ciascun fattore non solo incide direttamente o indirettamente su determinati aspetti naturali, ma si itera con gli altri fattori, e le conseguenze finiscono col venirne moltiplicate. Non solo agli effetti degli equilibri della natura, ma anche agli effetti della vita, della salute e della sopravvivenza dell'uomo.

Così, se l'inquinamento delle acque ha portato ormai alla scomparsa della fauna ittica da numerosi corsi d'acqua – e fra l'altro, come è ormai

accertato, anche da numerosi corsi d'acqua italiani – l'agricoltura spesso è costretta a irrigare con queste acque inquinate, e ciò ha conseguenza sulle piante e sulle colture, sulla fauna anche terrestre, infine sull'uomo.

Così, è noto il caso delle nostre pinete litoranee che, colpite dagli spruzzi di acqua marina inquinata dai detersivi, in pochi anni deperiscono e muoiono, riducendo la possibilità di formazione di nuovo ossigeno.

Così, lo smog distrugge le poche oasi di verde che ancora esistono nelle grandi città, e anche in questa maniera viene neutralizzata un'azione di purificazione dell'aria.

Così, è stato ricordato il caso della perdita di fertilità degli animali, ad esempio delle aquile reali la cui fecondità in Scozia si è ridotta del 72% negli anni dal '37 al '60, al 29% negli anni dal '61 al '63, mentre intere stragi si riscontrano negli uccelli marini.

**II.** Ora, tutto ciò comporta dei costi. Le degradazioni e le perdite derivanti dallo sviluppo di attività basate sul solo criterio di una intrinseca redditività monetaria a breve termine, che non tenga conto dei danni provocati all'ambiente, sono difficilmente riparabili, e comunque sempre costosi, proprio in termini monetari.

Sono dei costi difficili da calcolare. Credo che quando sarà possibile veramente fare la somma delle perdite, degli sprechi, degli svantaggi che un certo modo di progredire ha comportato, allora veramente ci potremo rendere conto che ben diversi e maggiori avrebbero potuto essere i risultati che avremmo potuto conseguire.

Vi sono però dei calcoli sul piano finanziario. Così nel Convegno tenutosi a Roma nel gennaio 1970 sull'intervento pubblico contro l'inquinamento furono esposti dei calcoli a cura dell'ENI e dell'Istituto per gli Studi sullo Sviluppo economico e il progresso tecnico. Secondo quei calcoli i danni provocati dagli inquinamenti dell'aria e delle acque al patrimonio ecologico italiano nel 1968 furono di 47 miliardi; i danni causati dall'inquinamento atmosferico alla salute umana furono valutati in 84 miliardi; in 300 miliardi all'anno vengono considerate le conseguenze delle erosioni del suolo; a causa del solo inquinamento atmosferico il patrimonio culturale italiano subì, sempre nel 1968, un danno di 36 miliardi; il danno causato al turismo balneare e lacustre è stato di 72 miliardi. Sempre secondo quei calcoli, i benefici diretti o primari derivanti da un'eventuale eliminazione delle fonti di inquinamento sarebbero di 578 miliardi di lire nel 1970, di 847 miliardi nel 1975, di quasi 1.200 miliardi nel 1980.

E in particolare il danno economico annuale causato nei diversi Paesi dal solo inquinamento atmosferico sarebbe stato in Italia e in Francia di

350 miliardi di lire nel 1968, di 59 miliardi di lire in Svezia nel 1964, di 572 miliardi in Inghilterra, di oltre 3.400 miliardi negli Stati Uniti, sempre nello stesso anno.

Ma è chiaro che alcuni tipi di degradazione, come quelli arrecati al patrimonio genetico delle specie, al patrimonio culturale dei paesaggi e dei valori artistici e storici, al patrimonio scientifico dei diversi equilibri ecologici, sono irreversibili.

Il costo umano, poi, è ancora più difficile da valutare: una esistenza minata da un ambiente degradato non è calcolabile in cifre.

12. Ma tutto ciò interessa il primo di quegli aspetti a cui ho fatto cenno in precedenza: gli aspetti che ho chiamato oggettivi, della distruzione delle risorse della natura necessarie alla vita dell'uomo e, a termine più o meno lungo, alla sua stessa sopravvivenza.

Vi è poi l'altro aspetto. Quello che abbiamo chiamato della capacità di inserimento dell'uomo nell'ambiente che lo circonda.

Perché dobbiamo pur prendere atto che l'uomo della civiltà delle macchine non ha saputo dimostrare piena questa capacità. I brandelli di verde che affiorano qua e là nei comprensori urbani e industriali sono la testimonianza di un distorto rapporto con la natura. La loro azione è ormai affievolita e sta per essere sopraffatta dal cosiddetto progresso. I modi di insediamento dell'uomo si sono, nell'ultimo secolo, profondamente deteriorati.

È il processo distruttivo dato dalla formazione delle megalopoli conseguente allo sviluppo industriale, all'esodo agricolo, in una parola, a un nuovo tipo di urbanizzazione che si spinge fino alla conurbanizzazione, vale a dire fino alla scomparsa degli spazi interstiziali e alla unificazione in un unico contesto e senza soluzione di continuità di numerosi centri produttivi.

È nota la previsione che in un giro non lungo di anni la maggior parte della nostra popolazione finirà con l'essere concentrata in alcune grandi megalopoli: Roma e Napoli, Milano, Torino e Genova.

E da tutto ciò che la costituzione della megalopoli comporta, derivano squilibri. Da un lato, sul piano economico, per i costi derivanti dalla concentrazione e per i distacchi in termini di reddito fra aree di concentrazione e aree di abbandono. Dall'altro lato sul piano sociologico, per i costi umani connessi alla concentrazione e per i distacchi in termini di modi di vita, dall'altro lato ancora, infine, sul piano della condizione umana che vede l'insorgenza di una nuova tensione, conseguente al traffico, alla mancanza di spazio, alla insufficienza di tempo e insieme alla difficoltà del suo utilizzo.

Non è più peregrino, ormai, il rilievo del processo di lenta degradazione della personalità umana, che sembra connaturato riflesso del progresso civile odierno, il quale mentre da un lato perfeziona l'ordinamento

sociale portandolo sempre più in alto lungo la via del benessere sempre crescente e mai bastante, agisce dall'altro più o meno subdolamente sulla mentalità e sulla psiche dell'individuo, indirizzandole prepotentemente verso uniformi, comuni modelli di vita. Si palesa così sempre più vasta e insofferente un'ansia generale di piena e illimitata fruizione di beni materiali e, nel contempo, l'inconscia sopportazione di danni che potrebbero essere evitati.

Anche per questo aspetto, quindi, l'uomo non ha saputo controllare il suo progresso e renderlo armonico. Non si è prospettato tutti i problemi o si è accorto di essi solo quando hanno assunto una troppo importante dimensione.

13. Non diverso è, del resto, ciò che è avvenuto nelle campagne.

È stato detto più volte che l'uomo costruisce intorno a sé una nuova natura. La costruisce sostituendo la selvatica natura vivente delle foreste, delle praterie, delle steppe, del libero fruire e stagnare delle acque con la geometria dei coltivi, dei canali, dei filari e delle case.

Anche quando fuggiamo a fine settimana dalle nostre città opprimenti, assetati di verde e di aria pulita, e ci inoltriamo verso le nostre campagne, ci troviamo immersi in un mondo coltivato, razionalizzato e inquadrato entro schemi ideati e imposti dall'uomo.

In definitiva, quando penetriamo in un bosco, ci mettiamo su un sentiero tracciato dall'uomo, spesso per la macchina. Non vi è corso d'acqua che non sia regolato, non vi è montagna che non sia resa accessibile. Spesso pensiamo di essere in riva a un lago naturale, e invece siamo su un bacino creato dall'uomo.

Questo paesaggio umanizzato sta ulteriormente evolvendo. Da un lato, si espande a esso la civiltà industriale. È il fenomeno a carico delle campagne che i francesi hanno ritenuto di tale ampiezza da dare a esso il termine di *rurbanizzazione*. L'insediamento delle industrie – che grazie agli aumentati mezzi di comunicazione tiene sempre meno conto della vicinanza dei mercati di consumo e delle fonti di approvvigionamento – il pendolarismo dei lavoratori, il moltiplicarsi delle residenze secondarie – dove i cittadini tendono a passare un sempre maggior numero di giorni al mese – la diffusione delle diverse forme di turismo danno luogo a un nuovo tipo di pressione sulle aree rurali.

E oltre a ciò, ci troviamo di fronte a una evoluzione della stessa attività agricola. Non voglio parlare dei territori rurali interclusi fra le grandi concentrazioni industriali, che risentono delle contaminazioni e degli inquinamenti di questi. Ma anche l'agricoltura, sotto la spinta di crescenti esigenze di produttività e di economicità, sta evolvendo verso forme sempre

più monotone e innaturali, assumendo carattere industriale e meccanizzato. È un processo di trasformazione che reca vantaggi immediati nella misura in cui aumenta la disponibilità di risorse per il sostentamento dell'uomo, e libera l'uomo dalla fatica tradizionale. Ma è un processo che comporta anche gravi rischi: il suolo, l'acqua, l'aria, gli esseri viventi costituiscono strutture originarie inscindibili, sistemi complessi e coerenti con un loro vivace dinamismo.

Assistiamo cioè al passaggio dalla nozione di spazio rurale ancora considerato come ambiente di vita alla nozione di territorio di sfruttamento commisurato più alla macchina che all'uomo.

Ora, io non voglio entrare nei complessi termini dell'agrobiologia che, benché affascinanti, esulano dal tema che stiamo trattando.

14. Ma rientra sicuramente nei limiti di questo tema il ricordo, ad esempio, di quel paesaggio dell'olivastro e del carrubo che dominava nelle estreme contrade meridionali della penisola e per vasto tratto sui litorali delle grandi isole e che è ormai quasi ovunque cancellato e sostituito da un altro paesaggio: da quello del leccio e dell'olivo. E anche i complessi forestali, molte volte conseguenti ai rimboschimenti, non rispondono più agli equilibri originari. Quando si trova un lembo, pochi ettari di foresta naturale, la isoliamo, ormai, in riserva integrale.

Anche per questo aspetto, cioè, l'opera dell'uomo ha rotto gli equilibri originari. E a questo aspetto si ricollega il problema della conservazione, o meglio della distruzione, delle grandi specie faunistiche. Non voglio ricordare le grandi stragi del secolo scorso, la necessità conseguente di costituire in riserva intere zone di continenti in cui si concentrava una volta la fauna per cercare di salvare almeno alcuni esemplari di quella stessa fauna. Il fatto è che per esempio è oggi alla portata di pressoché tutte le borse la caccia all'orso bianco al circolo polare o il safari africano, e le specie estinte nell'ultimo secolo e che rischiano di estinguersi si contano a centinaia; fra esse, alcune di quelle più note anche nel continente africano e asiatico.

15. Ecco, pur nella variabilità dei fattori, pur nella diversa incidenza del loro intrecciarsi nei vari effetti, mi sono sforzato di costruire un quadro, certo imperfetto e non chiaro proprio per la complessità della materia. Il quadro delle conseguenze della presenza dell'uomo nell'ambiente.

Conseguenze gravi talvolta, e anzi gravissime, nella misura in cui a lungo andare possono minacciare la sopravvivenza dell'umanità, dei nostri figli; è il problema delle risorse, della loro distruzione che può determinare squilibri naturali, di accentuata gravità, della loro ricostituzione laddove è possibile.



Conseguenze gravi anche nella misura in cui già da oggi incidono sulla condizione umana considerata nella sua globalità, sul piano economico, sociale, della vita e del benessere fisico e spirituale di noi tutti.

Conseguenze gravi, infine, anche quando, colpendo aspetti della natura che non influiscono direttamente sull'uomo, costituiscono però un problema di civiltà e di consapevolezza dell'uomo stesso.

Sono tre aspetti che rientrano in un comune denominatore – la distruzione della natura e dell'ambiente – e che trovano un'unica origine: l'attività dell'uomo.

Io non voglio parlare di suicidio collettivo, come qualcuno ha fatto. Io credo invece nella volontà dell'uomo e nella sua capacità di porre rimedio ai difetti del suo stesso crescere.

Ma appunto per questo dobbiamo vedere chiaramente in questi problemi, malgrado il loro intrecciarsi, perché solo così è possibile uscire dalle affermazioni nebulose, dai termini comuni e dar luogo a una operatività concreta ed efficace, di ricostituzione, ove è possibile, e di prevenzione, adottando però approcci differenziati, così come la complessità dei problemi richiede.

E in particolare, deve essere compito di chi ha responsabilità politica ascoltare in questo momento la voce degli studiosi e dei tecnici, trarne le indicazioni, interpretarla sul piano delle scelte operative, proprio nella consapevolezza che il problema è tale da condizionare il futuro ed è tale, insieme, da superare gli stessi confini dei singoli Paesi.

16. Ora, non voglio certo io arrogarmi il compito di indicare modi e mezzi per queste azioni, che richiedono competenze specifiche e studi adeguati.

Ma quella meditazione a cui appunto il vostro cortese invito mi ha sollecitato, l'analisi dei fatti, l'esempio delle esperienze degli altri Paesi, mi hanno reso convinto di alcuni temi essenziali, nella consapevolezza che così come l'uomo è stato determinante del progresso di questi anni, così esso deve essere in grado di controllarne gli effetti. Non mancano le possibilità: il progresso tecnico può essere indirizzato e utilizzato per neutralizzare le sue stesse conseguenze negative.

Una cosa però è necessaria: e cioè che a ogni causa di inquinamento e di turbamento dell'ambiente corrisponda e si sovrapponga un'adeguata azione di prevenzione, riparazione e compensazione.

Credo, l'ho già detto, che i costi che ne possono gravare sulla collettività saranno largamente superati dai benefici, soprattutto in una prospettiva di lungo tempo.

Il che ci deve impegnare però a una normativa adeguata, che in una visione unitaria e coordinata, ma insieme specifica per i diversi proble-

mi, stabilisca le soglie di tollerabilità, precisi gli obblighi e i compiti, statuisca le pene.

È problema, comunque, che deve investire una responsabilità comune, delle autorità pubbliche nelle diverse sfere di competenza, delle Associazioni, dei privati.

17. Ma insieme a questa azione, che è essenzialmente verticale – o per meglio dire settoriale –, ne va portata avanti un'altra a carattere orizzontale: che investa cioè, il territorio.

Ecco, vorrei dire che è questo un po' il tema specifico della mia produzione, che viene però solo adesso, a mo' quasi di conclusione.

Perché, in ultima analisi, così come l'agricoltura e lo spazio rurale sono partecipi alla formazione dei problemi, ancor più essi possono essere partecipi alla loro soluzione.

Vorrei che riflettessimo brevemente, ad esempio, sul ruolo della foresta.

Vi è un ruolo ormai acquisito da tutti, ed è quello della difesa idrogeologica. Vi è un altro ruolo, ch'è anch'esso ampiamente noto, ed è quello della produzione legnosa. L'uno e l'altro rientrano a buon diritto nella grande tematica della protezione e della ricostituzione delle risorse della natura.

Ma non è solamente questo. Vi è anche dell'altro.

Vi è, per esempio, il ruolo della foresta come regolatrice dei rapporti fra ossigeno e carbonio. La foresta consuma carbonio e produce ossigeno, laddove la nostra civiltà consuma ossigeno e produce carbonio. La foresta svolge quindi, nella misura in cui sia sufficientemente estesa, una funzione di compensazione e purificazione.

E vi è ancora dell'altro. La foresta svolge una funzione regolatrice anche dell'acqua. Non solo nel senso della difesa idrogeologica, della regolazione delle acque superficiali, ma nel senso della regolazione dell'intensità e della frequenza delle piogge. Con ciò stesso svolge una funzione di regolazione della temperatura e della fertilità.

Vi è poi la funzione della fissazione di energia, quella umigena e di custodia della fertilità terrestre, vi è la capacità della foresta a livello della produttività biologica.

Sono tutte funzioni per le quali proprio qui a Firenze, poco più di un mese fa all'Accademia di Scienze Forestali, è stato affermato che noi dobbiamo considerare la foresta non solo nella sua singola unità locale, bensì come un lembo di un vasto e indivisibile equilibrio fisico e biologico che interessa tutto il mondo.

18. Ho parlato della foresta perché questo è un esempio, forse il più importante, dell'apporto che è richiesto e che può essere dato dallo spazio rurale.

Certamente non possiamo né dobbiamo farci delle illusioni puramente naturalistiche. Lo spazio rurale non è più se non in rari casi lo spazio naturale. Se troviamo delle isolate oasi che presentano i primitivi equilibri le dobbiamo considerare dei santuari della natura. In ogni caso, ci troviamo in una situazione in cui, come ho detto più volte, la difesa della natura va fatta non contro l'uomo, ma con e per l'uomo.

Eppure, pur così modificato, lo spazio rurale può dare un suo contributo alla soluzione di quei problemi. Può darlo nella misura in cui un suo razionale utilizzo contribuisce a risolvere gli aspetti negativi della concentrazione evitando, da un lato, gli inquinamenti e diluendone, dall'altro lato, gli effetti.

Con ciò stesso un razionale utilizzo dello spazio rurale può contribuire a risolvere altri problemi: quelli dei costi economici, dei distacchi economici e sociali fra le diverse aree. Quelli, infine, umani dell'alienazione tecnologica.

Perché occorre riprendere anche per questo aspetto certi fili spezzati e ricostituire, se non proprio l'antico tessuto verde, quel tanto di esso che ci consenta di stabilire una tregua con la natura, di evitare di scivolare sempre più sul piano inclinato delle tecnologie, di incoraggiarci a una nuova filosofia e a un diverso modo di vita. Occorre, ha detto Claudius Petit, non accontentarsi di rimediare ai danni già causati, ma occorre, allo stesso tempo, inventare e disegnare un ambiente in cui gli uomini possano vivere.

È il problema della pianificazione territoriale. Di un tipo di pianificazione che certo può arrivare, in alcune condizioni, al concetto di città-regione. Di un tipo di pianificazione, comunque, che precisi in modo chiaro la disciplina delle aree metropolitane e industriali da quelle delle aree agricole e da quella, infine, delle aree a vocazione ambientale, paesistica o naturale.

Ed è chiaro che una tale impostazione finisce comunque con l'interessare direttamente l'agricoltura nella misura in cui, fra l'altro, finisce con l'interessare la società rurale nel suo complesso, che proprio in questa maniera può trovare il modo per riscattare anche alcune sue antiche difficoltà, e nella misura in cui lo stesso abbandono di certe forme di presenza agricola può favorire la riconversione a bosco o a prato.

È in questo modo che ad aree intensive, metropolitane o industriali, potranno contrapporsi aree libere ed estensive, a destinazione agricola o anche destinate alla conservazione dell'ambiente naturale. E sarà possibile articolare queste ultime nella loro varia gamma tipologica: dalla riserva naturale integrale, al parco nazionale, a quello ricreativo.

In ogni caso, le aree agricole naturali, le aree di rimboschimento e di

parco dovranno avere una estensione tale da consentire lo svolgimento di una funzione equilibratrice sul piano tecnico e sul piano umano.

19. Io non credo che questa sia una visione eccessivamente avveniristica. Assistiamo oggi, infatti, a fenomeni e a progressi che non avremmo potuto immaginare dieci anni fa. Siamo consapevoli di fatti che dieci anni fa neanche affioravano nelle nostre coscienze.

Del resto assistiamo a una serie di iniziative di studio e di approfondimento, e talvolta di concreto intervento, sia da parte degli Organismi Internazionali, che da parte dei singoli Paesi.

In alcuni, l'ho già detto, si sono costituiti dei Ministeri per l'ambiente. In altri, si sta dando luogo a una formazione normativa che affronta, in visione variamente globale a seconda della incidenza dei problemi, dei costumi, delle esigenze, i diversi aspetti.

Ora, sarebbe ingiusto dire che in Italia non ci si sta muovendo. Anche in Italia abbiamo iniziato a fare qualche cosa: assistiamo a una nuova formazione normativa, alla presentazione di idee, di suggerimenti, di proposte.

Lo stesso Senato, interprete dell'aspettativa dell'opinione pubblica, ha dato luogo la settimana scorsa, su iniziativa del suo Presidente, a un Comitato per la difesa dell'ambiente.

E anche il Ministero dell'Agricoltura, vorrei ricordare, si è mosso. Proprio in questi giorni ho ritenuto di dover costituire nel suo ambito una nuova organizzazione. Un ufficio che sia interessato, alle mie dirette dipendenze, a tutti i problemi che riguardano la conservazione e la protezione della natura nell'ambito dei poteri e delle responsabilità che a noi oggi sono affidate e con particolare riferimento, quindi, alla tutela degli originari equilibri naturali.

È, evidentemente, un approccio parziale. Esso si pone però lungo quella stessa linea che ci spinse a suo tempo a proporre la proibizione dell'uccellazione e che più recentemente ci ha spinto a disciplinare in modo più rigoroso gli insediamenti nei boschi e l'alienazione o la destinazione diversa dei terreni gravati di uso civico.

È, come dicevo, un approccio parziale, destinato ad affrontare singoli aspetti. Così come del resto sono approcci parziali quelli che, ai diversi livelli, intendono dettare nuove norme di comportamento per prevenire gli inquinamenti.

È chiaro però che dobbiamo in primo luogo avere una visione unitaria. Dobbiamo ricostituire cioè l'unità dei problemi in un programma continuativo di azione.

E anche se non si vuole nel nostro Paese dar luogo a un Ministero, è necessario però assicurare innanzitutto il coordinamento fra le diverse

competenze, e insieme dar luogo a un'organizzazione specifica, a uno specifico meccanismo in grado di assicurare quell'ordinato uso delle risorse su cui poggia il futuro della società.

È questo, fra l'altro, l'insegnamento che ci viene da quella rassegna comparata di legislazione cui abbiamo proceduto recentemente presso il Ministero dell'Agricoltura.

Perché, l'ho detto, non è sufficiente dettare norme e non è sufficiente assicurare la loro applicazione. È necessario invece anche studiare e approfondire sempre più le questioni, ed è necessario dar luogo a certi tipi di operatività concreta che impegnano direttamente gli Organi pubblici.

Ed ecco allora che una politica delle risorse può trovare un suo punto d'inizio, un suo primo riferimento proprio nel riconoscimento della funzione dello spazio rurale e della foresta.

Ecco quindi perché a questi problemi non può rimanere insensibile il Ministro per l'Agricoltura, né può rimanere insensibile il Ministero dell'Agricoltura, anche in una prospettiva di riassetto della sua struttura.

Perché in ogni caso una politica per le risorse deve essere l'espressione della capacità di sintesi degli Organi dello Stato, così come lo Stato deve, in questo campo soprattutto, armonizzare la propria attività con quella degli altri Paesi, nella misura in cui è il problema stesso che finisce con l'assumere una dimensione sovranazionale.

Signor Presidente, Signori, desidero concludere con una riflessione, che non è negativa. L'evoluzione dell'uomo, il suo progresso economico, la sua crescita civile non si svolgono senza contrasti, rallentamenti ed errori. Ma è proprio dell'uomo, a un certo punto, rendersi conto di questi errori, delle difficoltà della strada che va percorrendo e correggere la sua rotta.

A ciò porta una forza creativa che nasce dalla conoscenza della storia, dalle esperienze del passato, dalle intuizioni e dalle dialettiche anticipateci dell'avvenire.

Il compito che ci attende in questo campo è arduo. Ma è anche suggestivo e rappresenta comunque una certa scelta primaria a cui non ci si può sottrarre.

Applicarsi a questo compito mi sembra quindi dovere comune. Da questa cattedra Accademica, certo la più illustre della nostra storia agricola, rivolgo quindi l'invito a tutti gli italiani volenterosi a voler contribuire alla realizzazione di una società che voglia essere non solo progredita, libera e giusta, ma anche e soprattutto civile e umana, così come è civile e umano chiunque abbia in rispetto e in amore i valori della natura.



*Pausa ristoratrice*

PASQUALE SARACENO

POLITICA AGRICOLA E POLITICA REGIONALE  
NEL PROCESSO DI COSTRUZIONE  
DEL MERCATO COMUNE EUROPEO\*

1. Trattare in questo momento di problemi di costruzione del Mercato Comune Europeo può sembrare esercitazione astratta su prospettive soggette a gravissime incertezze oppure una riproposizione di temi già ampiamente dibattuti in passato; è infatti abbastanza frequente sentir oggi parlare di naufragio imminente o in corso o addirittura già avvenuto di quella struttura comunitaria che, a partire dal 1958, si era andata costruendo, con ritmi inizialmente persino superiori alle più ragionevoli aspettative. Ora, è proprio questo genere di giudizi che occorre preliminarmente prendere in considerazione; e ciò non tanto per giustificare il tema che debbo svolgere, quanto perché ai fini di questa trattazione è importante rendersi conto della natura di quelle tensioni che oggi si producono all'interno della Comunità e che generano giudizi tanto pessimistici.

La costruzione di una comunità europea è processo mediante il quale si intende unificare le strutture esistenti in ciascun paese membro della Comunità, ma si intende anche lasciare intatti determinati valori, interessi, potenzialità che sono propri delle parti oggetto del processo di unificazione. Ora, le tensioni anche molto gravi che continuamente turbano questo processo, altro non sono che la manifestazione delle inevitabili contraddizioni che insorgono tra il momento dell'unificazione e il momento della tutela di quelle potenzialità, valori, interessi. Superare queste contraddizioni può richiedere anche tempo non breve; può perfino avvenire che nella situazione storica data esse non siano superabili. Vorrà dire che in alcuni punti, anche importanti, il processo di unificazione non progredirà e forse anche regredirà; esso però inarrestabilmente

\*. *Prolusione inaugurale tenuta il 9 marzo 1975. La presente trattazione è il risultato di una ricerca effettuata presso la SVIMEZ insieme con il Prof. Gian Giacomo dell'Angelo e il Dott. Giovanni Enrico Marciani*

procede in altri punti, se non altro per il fatto che quanto è già stato unificato – pensiamo all'abolizione dei dazi doganali – determina un reciproco adattamento di strutture, un adattamento che si svolge incessantemente giorno per giorno.

Va poi anche tenuto presente che non tutte le forze sociali esistenti nei vari paesi sono concordi sul tipo di struttura cui il processo di costruzione della Comunità europea deve mettere capo; la stessa Francia che ci ha dato un Monnet, che di una reale integrazione ha proposto il meccanismo credo più persuasivo, ci ha dato anche un De Gaulle, che il progredire di quel meccanismo e la sua estensione ad altri paesi non ha certo favorito. Fluttuazioni rilevanti ci mostra anche il mondo britannico; e nel nostro paese, poi, è molto mutato, dal tempo della firma del Trattato di Roma, l'atteggiamento di importanti forze politiche. Il ritmo con cui progredisce la costruzione della Comunità quindi muta e può anche arrestarsi non solo per l'emergere di tensioni reali, ma anche per il variare della volontà politica che nel corso del tempo si afferma in ogni paese.

Nessuno può quindi escludere che vicende oggi non prevedibili possano dare luogo al drammatico annullamento di tutto quanto è stato fin qui convenuto; credo però che si debba escludere che le tensioni che abbiamo conosciuto e quelle che si profilano autorizzino a parlare di fallimento o di rischio di fallimento del processo di unificazione. Dando tale significato alle tensioni in questione si disconoscerebbe la natura dei processi di unificazione politica ed economica, processi che, in sostanza, consistono nell'instaurazione di procedure da adottare all'insorgere appunto di tensioni che, in un mondo in rapido cambiamento come è quello odierno, non sono neppure lontanamente prevedibili; il loro superamento può quindi essere tentato solo in base alla situazione reale del momento in cui le tensioni si presentano e non applicando norme predeterminate una volta per tutte.

Se non si fosse attribuito questo carattere al processo di formazione del Mercato Comune, non sarebbe possibile dar luogo, come si vuole, a una organica unificazione di entità oggi distinte; si avrebbe invece la sopraffazione delle aree più deboli da parte delle più forti. Si ripeterebbe così l'amara esperienza vissuta dal nostro Paese con la sua unificazione politica, unificazione concepita come estensione dell'amministrazione piemontese alle altre regioni del Paese; a quella estensione alcune regioni reagirono sufficientemente, altre più eterogenee – precisamente il Mezzogiorno – no; nacque così l'ancor oggi irrisolta questione meridionale.

Il meccanismo messo in moto dal Trattato di Roma può evitare svolgimenti di tal genere, ma, giova sottolinearlo, non necessariamente li evita. Saranno infatti le posizioni assunte di volta in volta dagli Stati mem-



bri in presenza di determinate tensioni che daranno luogo all'uno o all'altro dei due svolgimenti possibili: la sopraffazione di talune parti su altre parti della Comunità, oppure un armonico comporsi in una vera unità politica ed economica delle potenzialità, degli interessi, dei valori propri di ciascuna parte. Ed è in relazione a questo rischio che il modo con cui procede l'unificazione deve impegnare incessantemente la nostra riflessione, così come oggi ci invita a fare questa Accademia.

La natura del sistema di rapporti nel quale dobbiamo operare ai fini della unificazione può del resto essere chiarita da un confronto, che l'esperienza fin qui compiuta rende più facile, tra i contenuti delle diverse concezioni della unificazione europea che vennero proposte nel corso del grande dibattito che ebbe luogo intorno a essa tra la fine dell'ultimo conflitto e la firma del Trattato di Roma. Tutti ricordano certamente l'idea della Comunità europea di difesa: orbene, una breve riflessione è sufficiente per convincersi che una simile struttura avrebbe potuto non reggere alle prove cui sarebbe stata sottoposta nel corso del tempo se i paesi aderenti non avessero anche costituito un insieme di valori comuni da difendere, sufficiente per stabilire tra essi la necessaria solidarietà, quell'insieme di valori comuni che appunto con il Trattato di Roma si è cominciato a costruire; una efficiente Comunità di difesa si andrà quindi delineando in modo direi spontaneo nella misura in cui avrà fatto rilevanti progressi la procedura instaurata dal Trattato di Roma. Lo stesso deve dirsi dell'Unione monetaria che pure era stata allora adombrata da qualche parte; essa infatti non avrebbe retto a crisi cui singoli Paesi fossero stati sottoposti; ed essa pure diventerà del tutto ovvia quando un alto grado di omogeneità si sarà istituito tra le economie dei Paesi aderenti. Né sorte migliore avrebbe avuto l'istituzione di un'area di libero scambio, così come venne proposta in alternativa alla Comunità configurata dal Trattato di Roma; abbassare e al fine sopprimere i dazi protettivi non sarebbe stato sufficiente per rendere omogeneo il complesso delle economie partecipanti a questo tipo di processo. Lo dimostra la gravità delle tensioni che si debbono oggi superare all'interno della Comunità a onta del fatto che parecchi anni sono trascorsi dal tempo in cui i Paesi CEE hanno raggiunto tra loro una piena unione doganale. Ecco quindi che se si fosse adottato lo strumento dell'area di libero scambio, al sopravvenire di una crisi in uno dei paesi partecipanti, alleviabile con misure protettive, il paese in crisi non avrebbe esitato – e non a torto – ad allentare e anche a tagliare i legami che si erano istituiti.

Alle tensioni anche molto gravi che si manifestano nella Comunità, non va dunque attribuito il significato di insuccessi del processo di unificazione, bensì quello dell'emergere di problemi il cui permanere non

impedisce che l'unificazione delle strutture progredisca per le misure già prese, massima tra esse l'abolizione dei dazi. L'esistenza di tensioni non significa altro che quanto è già avvenuto non è ancora sufficiente per creare le condizioni economiche, politiche e culturali necessarie per far compiere al processo unificatorio determinati progressi in questa o in quella direzione.

L'attuazione del Trattato di Roma si risolve in sostanza nella progressiva creazione di un'area di sovranità comune a tutti i Paesi della Comunità; in termini di analisi dei sistemi si potrebbe dire che noi stiamo costruendo un sistema *europeo*; questo non esisteva prima del 1958, all'atto della firma del Trattato di Roma; esso è oggi davanti a noi con il grado di coesione tra le parti, ancora piuttosto basso, che la situazione storica ha permesso di raggiungere. È nostro interesse che questo grado di coesione si accresca il più possibile, cioè che il sistema divenga più compatto.

In conclusione, chi veramente ritiene che un certo numero di Paesi dell'Europa centro-occidentale abbia interesse a formare una Comunità, non può non giudicare la procedura istituita dal Trattato di Roma come la sola che consenta di pervenirvi; Comunità di difesa e Unione monetaria saranno il suggello che non potrà non coronare questo processo lungo e a decorso incerto, se esso giungerà a conclusione; l'Unione doganale ha costituito invece solo un passo iniziale, sia pure molto importante.

Quanto alla fase attuale, essa si caratterizza certamente per il fatto che uno dei punti di massima tensione è rappresentato dalla difficoltà di far progredire il processo di costruzione di una vera e propria comunità agricola; orbene, la presente indagine giunge alla conclusione che un simile risultato può ottenersi solo nel quadro di una risoluta politica regionale, una politica cui la Comunità, a sedici anni dalla firma del Trattato di Roma, sostanzialmente non ha ancora dato inizio e la cui assenza non può permettere, a me sembra, di far compiere ulteriori rilevanti progressi alla costruzione comunitaria. In altri termini, alla intensificazione, direi spontanea, del processo di industrializzazione che ha avuto luogo negli anni passati, dovrebbe oggi seguire, ai fini della costruzione della Comunità, un processo di omogeneizzazione territoriale dell'apparato produttivo comunitario. Un simile andamento potrebbe tra l'altro dare un diverso corso a quel fenomeno della immigrazione straniera in alcune aree del Centro Europa che da qualche tempo vi suscita crescenti preoccupazioni. È quindi dalla questione regionale che occorre iniziare il nostro esame se vogliamo porre in luce la natura della questione agricola.

2. Che la formazione di una struttura economica europea il più possibile omogenea dovesse essere l'oggetto principale dell'azione comunitaria è

un'idea che si trova già nel Rapporto del Comitato Spaak dell'aprile 1956 che doveva poi generare il Trattato di Roma. Questa idea viene recepita fin dall'art. 2 del Trattato, nel quale si afferma che «uno sviluppo armonico delle attività economiche e una espansione continua ed equilibrata» delle economie dei paesi membri è obiettivo dell'azione della Comunità.

Data questa posizione di partenza interessa in primo luogo accertare qual è, a sedici anni dall'entrata in vigore del Trattato, l'entità dei divari di sviluppo economico esistenti all'interno della Comunità. Ora, secondo una rilevazione del Tagliacarne<sup>1</sup>, il reddito pro capite dei 22 milioni di abitanti che complessivamente contano Mezzogiorno e Irlanda (le due aree più povere della Comunità) è intorno al 25% del reddito pro capite dei 22 milioni delle regioni più ricche (Amburgo, regione parigina, Brema, Alta Normandia, regione di Colonia, regione di Düsseldorf): poiché le regioni più ricche della Comunità non si trovano in Italia è chiaro che la Comunità ha al suo interno un divario di reddito maggiore di quello che tanto gravemente turba la vita non solo economica del nostro paese<sup>2</sup>.

Aggiungasi che le due aree più povere – Mezzogiorno e Irlanda – non rappresentano nella Comunità, fenomeni isolati; se noi risaliamo, nell'elenco del Tagliacarne, dalle regioni sopra citate a quelle immediatamente meno povere fino a includere il 20% più povero della popolazione comunitaria<sup>3</sup> giungiamo a un reddito medio di \$ 1.340, pari al 38% soltanto del reddito medio del 20% della popolazione comunitaria che vive nelle regioni più ricche<sup>4</sup>.

Questi divari non sembra siano in corso di diminuzione; vi sono anzi

<sup>1</sup> V.G. TAGLIACARNE, *Le regioni forti e le regioni deboli della Comunità allargata*, «Note economiche», Monte dei Paschi di Siena, 4, 1973.

<sup>2</sup> Tenuto conto che nel Mezzogiorno e in Irlanda vive il 9% della popolazione comunitaria, confrontiamo da un lato il reddito pro capite delle province italiane più povere, in cui vive il 9% della popolazione italiana, province che sono ovviamente nel Sud e, dall'altro, il reddito pro capite delle province più ricche ove vive la stessa quota della nostra popolazione; orbene, il reddito pro capite delle prime è pari al 37% del reddito pro capite delle seconde; nella Comunità, come si è visto più sopra, tale quota è appena del 25%.

<sup>3</sup> L'elenco comprende, in tal caso, oltre al Mezzogiorno e all'Irlanda, le regioni inglesi Northern Ireland, North, Scotland, Wales, North West, Yorkshire-Humberside e le regioni italiane Marche e Umbria (cfr. V.G. TAGLIACARNE, *Le regioni forti e le regioni deboli della Comunità allargata*, cit.).

<sup>4</sup> Le regioni dove vive il 20% della popolazione comunitaria a reddito più elevato, oltre a quelle citate precedentemente, sono: in Germania, Rheinessen Pfalz, Darmstadt, Wiesbaden, Nord Württemberg, Oberbayern, Berlin (West), Hannover e Nord-Baden; in Belgio, il Brabante; e in Francia, il Nord e la Lorena (cfr. *ivi*).

motivi per temere che essi siano aumentati nei sedici anni di vita della Comunità. Comunque, le politiche comunitarie non si sono svolte nel senso di determinare anche in piccola misura una redistribuzione territoriale delle risorse comunitarie che contribuisse a ridurre il divario; secondo dati contenuti in una esposizione del Sig. Thomson, Commissario della CEE per la politica regionale<sup>5</sup>, gli apporti dati dalla Comunità agli Stati membri tra il 1954 e il 1972 sono stati di 53 unità di conto a testa per l'Italia, 93 per la Francia e 160 per l'Olanda; solo la Germania, con 47 unità, avrebbe avuto meno dell'Italia.

Ora che nella Comunità operi un meccanismo di sviluppo che non riduce e, anzi, forse aumenta i divari è il fenomeno che, sotto l'aspetto politico più dovrebbe preoccupare coloro che preconizzano la costruzione di una Comunità; sotto l'aspetto economico è da dire che non si comprende come si sia potuto fissare al 1981 la data entro la quale la Comunità avrebbe dovuto costituire un insieme monetario senza essersi chiesto se entro quella data sarà stato possibile rendere la Comunità socialmente ed economicamente più omogenea. Se efficienti politiche regionali non saranno attuate e i divari di reddito esistenti tra le varie regioni non saranno diminuiti in misura rilevante, non possono avere gran fondamento i programmi di unione monetaria che vengono proposti. Tecnicismi monetari anche molto raffinati, difficilmente potranno dar vita a un governo monetario unico in un'area in cui permangono e, a quanto pare, si accrescono differenze di struttura sociale ed economica come quelle oggi esistenti. I progetti in campo monetario andrebbero quindi accantonati fino a che non si sarà fatto un progresso molto rilevante in tema di divari regionali. In altri termini, le tappe dell'Unione monetaria dovrebbero essere dedotte dal progresso effettuato nel processo di diminuzione dei divari oggi esistenti tra le regioni che compongono la Comunità.

3. Va d'altra parte osservato che non ha molto senso sollevare in sede comunitaria da parte italiana il problema dei divari regionali, se la nostra politica meridionalistica non riesce ad avviare in modo risoluto un processo di riduzione dei divari propri del nostro paese; è chiaro infatti che se si riuscisse a diminuire il divario tra Calabria e Piemonte, minore sarebbe anche il divario tra Calabria e le più ricche regioni tedesche e francesi. L'avvio di una efficiente politica meridionalistica è quindi condizione pre-

<sup>5</sup> Dal discorso tenuto l'11 ottobre 1974 alla Riunione di Venezia del Centro internazionale di formazione europea. Si fa presente che alla costituzione delle risorse della Comunità, l'Italia, in base a parametri vari, concorre nella misura del 20% della somma complessivamente disponibile.

giudiziale perché il nostro paese abbia titolo per sollevare in sede comunitaria i propri problemi. Si tratta di problemi diversi da quelli dei paesi nostri associati nella Comunità: il nostro massimo problema, come ben sappiamo, risiede nel fatto che in alcune regioni, quelle del Mezzogiorno, non si è avuto ancora una accumulazione di capitale produttivo sufficiente per dar lavoro a tutta la forza di lavoro che vi risiede. L'economia degli altri paesi comunitari non soffre di questa deficienza e richiede addirittura che forze di lavoro di altri paesi vi immigrino in via permanente. Il pensiero politico ed economico di quei Paesi non può quindi sentire il genere di problemi che si riassumono nella questione meridionale: e per questo, forse, la politica regionale non riesce, come vedremo, a farsi luce nella Comunità. Il fatto è che anche nel nostro paese il pensiero politico ed economico prevalente è attratto dagli schemi concettuali propri dei paesi industrializzati e non dalla ricerca di schemi applicabili a una economia dualista; e questo spiega sia il permanere della questione meridionale, sia il fatto che da parte nostra non è venuto un apprezzabile impulso alla formulazione di una politica regionale comunitaria.

Ora, se il nostro paese non ha superato questa difficoltà, come possiamo attenderci che ciò avvenga nel quadro europeo ove il problema regionale assume ovviamente un peso molto minore di quello rilevabile nella realtà italiana? La nostra azione in sede comunitaria diventerà quindi tanto più efficace, e la costruzione della Comunità ne verrà accelerata, nella misura in cui noi stessi ci daremo carico, nelle politiche reali, del nostro proprio problema di sviluppo, anziché limitarci ad affermare il proposito di risolverlo e a prendere quelle sole misure richieste dalle tensioni che via via si manifestano.

Per quanto riguarda l'azione comunitaria in campo regionale, va preliminarmente fatto presente che la normativa contenuta nel Trattato di Roma è certamente ispirata a una grande fiducia nella capacità del meccanismo concorrenziale di dar luogo a una crescita anche territorialmente equilibrata dell'apparato produttivo della Comunità. Le numerose deroghe previste nel Trattato agli impegni assunti dagli Stati contraenti in tema di concorrenza<sup>6</sup> non sono infatti sufficienti per configurare una vera

<sup>6</sup> Riferimenti a una politica territoriale si trovano nelle disposizioni relative alla politica agricola (art. 39, comma 2) alla politica dei trasporti (art. 80, comma 2) e alle finalità della Banca europea degli investimenti (art. 130) mentre l'art. 226 prevede, limitatamente al periodo transitorio, la possibilità di adottare delle misure di salvaguardia nel caso di «difficoltà che possono determinare gravi perturbazioni in una situazione economica regionale». Tra dette norme va poi ricordata quella contenuta nell'art. 92 secondo la quale sono dichiarati

e propria politica regionale, nel senso di un'azione intesa a incidere sulla localizzazione degli incrementi di capacità produttiva che si sarebbero avuti nella Comunità. Del resto il solo fatto che gli aiuti fossero ritenuti ammissibili solo entro il periodo transitorio della durata di dodici anni previsto dal Trattato, rivela la natura delle misure in questione<sup>7</sup>.

Per quanto riguarda questa concezione liberista del Trattato, va però tenuto presente che negli anni in cui esso veniva negoziato, tutta l'area comunitaria, salvo il Mezzogiorno, viveva, sotto il segno del liberismo, una fase di intensa espansione economica. Da qui la persuasione che l'espansione generata da un mercato concorrenziale sarebbe stata sufficiente per dar luogo a una crescita anche territorialmente equilibrata del sistema e, con il tempo, alla formazione di una vera e propria comunità economica.

Questa concezione del Trattato doveva ben presto dimostrarsi insufficiente. Non solo continuava infatti a sussistere il problema del Mezzogiorno cui si sarebbe aggiunto poi quello dell'Irlanda; due altri fenomeni assumevano una rilevanza non prevista. In primo luogo il tipo di sviluppo che aveva luogo nei paesi industrializzati creava delle eccedenze di forze di lavoro agricolo senza che nelle aree ove esse risiedevano si determinasse un flusso di investimenti non agricoli sufficienti per darvi occupazione. In secondo luogo, apparve evidente che, nella fase attuale dello sviluppo capitalistico, il meccanismo di mercato non è sempre in grado, in Paesi che pur sono pienamente industrializzati, di far superare crisi locali causate da declino di settori industriali, da decadenza di aziende di grandi dimensioni, dall'esaurimento di risorse minerarie.

Interventi sul piano regionale assunsero quindi ben presto importanza rilevante nelle particolari politiche economiche dei paesi membri: in conseguenza apparve sempre meno soddisfacente la concezione liberista pre-

---

incompatibili con il Mercato Comune «nella misura in cui incidono sugli scambi fra gli Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero, mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza»; sono però dichiarati incompatibili: a) «gli aiuti destinati a favorire lo sviluppo economico delle *regioni* ove il tenore di vita sia anormalmente basso, oppure si abbia una grave forma di sottoccupazione»; b) «gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune *regioni* economiche, sempreché non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse».

<sup>7</sup> Fa eccezione a questo sistema di pensiero il caso dell'Italia, la cui situazione fu oggetto di uno speciale protocollo aggiuntivo. Questo documento, la cui efficacia era legata all'attuazione dello Schema Vanoni ed era quindi comunque limitata al 1963, non costituì però il fondamento di iniziative di rilievo.

valente nel Trattato di Roma. Già nel 1961 viene promossa una conferenza sulle economie regionali; sullo stesso tema operano poi, a partire dal gennaio 1963, appositi gruppi di lavoro<sup>8</sup>.

Si apre così un dibattito che si conclude nell'ottobre 1969 con la formulazione, da parte della Commissione Rey, di un complesso di documenti nei quali si propone una prima definizione di problemi, di obiettivi e di strumenti di una politica regionale. In questo documento è importante il riconoscimento che non si può ritenere «che lo sviluppo economico generale possa risolvere in modo automatico il problema delle regioni arretrate», e ancora: «se mediante un'adeguata politica regionale non si perviene a recuperare il ritardo economico di talune regioni della Comunità, questa situazione potrebbe, quanto meno nel periodo lungo, rallentare in un modo o nell'altro o addirittura ostacolare l'espansione economica generale».

Nel documento si fa inoltre presente che «una delle manifestazioni più importanti della radicale trasformazione che sta subendo la società moderna consiste nel mutamento delle condizioni di localizzazione»; e si continua: «a seguito dell'allargamento dei mercati e del progresso tecnologico, si verificano inevitabili continui mutamenti strutturali e alterazioni negli equilibri economico-territoriali».

Con questo genere di considerazioni si conferisce alla politica regionale carattere permanente; infatti, nel documento in questione si rileva che «in ogni momento le differenti attività esercitate nelle varie regioni sono rimesse in questione. Non esiste regione, neppure tra le più sviluppate, in cui non sorgano o non possano sorgere problemi di trasformazione e di adattamento alle nuove condizioni della tecnica e dell'economia».

A una così chiara percezione della necessità di politiche regionali non corrisponde però la definizione di efficienti criteri cui ispirare l'azione da svolgere<sup>9</sup>. Tra l'altro, pur in presenza dell'esperienza italiana, si continua a ritenere

<sup>8</sup> Frutto dell'attività di questi gruppi è una «comunicazione sulla politica regionale della CEE» che nel maggio 1965 è fatta propria dalla Commissione e nella quale si riconosce formalmente che una azione concertata delle autorità regionali, nazionali e comunitarie, è resa necessaria ai fini dell'attuazione degli obiettivi del Trattato di Roma; tale azione concertata – si legge nel preambolo – doveva comprendere «non soltanto azioni con obiettivi specificatamente regionali; ma un orientamento dell'insieme della politica nazionale generale in funzione delle esigenze dello sviluppo economico delle regioni».

<sup>9</sup> Ad esempio, ai fini delle iniziative da prendere si fa una distinzione, nei documenti citati, tra zone industrializzate, zone semi-industrializzate e zone prevalentemente agricole; ne risulta un quadro nel quale vengono accomunate aree mol-

che i divari di sviluppo regionale siano attribuibili a insufficienze nelle economie esterne; se ne deduce che strumento della politica regionale è la costituzione di infrastrutture e vien invece escluso lo strumento dell'incentivo<sup>10</sup>.

In sostanza, non si parte, pragmaticamente, da una identificazione della specifica natura dei problemi regionali effettivamente esistenti nella Comunità; e i criteri proposti per le azioni da svolgere non trovano riferimento nell'esperienza che si è venuta compiendo nei vari paesi sotto la pressione dei problemi regionali presenti in ciascuno di essi.

Bisogna giungere al 1971, nel momento in cui si crede di poter avviare la formazione di una Unione monetaria, per vedere l'attenzione della Comunità fissarsi di nuovo sulla politica regionale. Nella fase che così si apre è da rilevare il seguente passaggio del comunicato emanato al termine della conferenza di Capi di Stato o di governo tenutasi a Parigi il 19 e il 21 ottobre 1972: «I Capi di Stato o di governo riconoscono un'alta precedenza all'obiettivo di rimediare, nella Comunità, agli squilibri strutturali e *regionali* che potrebbero pregiudicare la realizzazione dell'Unione economica e monetaria».

Nel 1973 l'ingresso della Gran Bretagna nella Comunità dà nuovo impulso alle ricerche comunitarie in materia regionale; ciò è ben comprensibile dato che la politica regionale aveva già in Gran Bretagna una lunga tradizione. L'adesione della Gran Bretagna, che nella sua politica fa largo ricorso agli incentivi, produsse anche l'effetto di far superare il precedente rigetto comunitario di tale strumento.

---

to diverse tra loro: la Calabria, zona poverissima sovrappopolata, viene posta nella stessa categoria di aree del nord-ovest della Francia e della Baviera che hanno strutture economiche del tutto diverse.

<sup>10</sup> Si noti che in quegli anni una condanna degli incentivi viene formulata anche nel Memorandum sulla politica industriale della Comunità (Memorandum Colonna di Paliano); significativo è del resto il fatto che, presso la Commissione, la materia *incentivi* resta di competenza della Direzione «Concorrenza». Ora, giudicare lo strumento dell'incentivo solo alla luce della sua compatibilità con una situazione di libera concorrenza (alla stregua delle pratiche di *dumping* e degli accordi di cartello) significa non rendersi conto che l'incentivo, se applicato correttamente, lungi dall'alterare la concorrenza, produce l'effetto di instaurare condizioni di effettiva concorrenzialità tra aree in crisi e aree in espansione. L'incentivo, in quanto tende a compensare l'iniziale svantaggio ambientale di una regione arretrata ai fini della remuneratività dell'investimento, è misura assimilabile al dazio doganale, strumento necessario per avviare un processo di industrializzazione. E poiché il dazio non è ovviamente istituibile tra regioni di una stessa economia nazionale, all'industria da proteggere si concedono incentivi aventi il valore economico del dazio che sarebbe occorso per rendere possibile un processo di industrializzazione.



È nel nuovo clima creato dagli avvenimenti ora ricordati che nel maggio 1973 la Commissione approva il «Rapporto sui problemi regionali nella Comunità allargata» – noto sotto il nome di rapporto Thomson. Punto di partenza del rapporto è l'affermazione: «L'Unione doganale realizzata dalla Comunità a sei avrebbe dovuto permettere come si legge nel Trattato di Roma, una espansione continua ed equilibrata; una espansione continua vi è stata, ma non uno sviluppo equilibrato».

Il legame tra la necessità di una politica regionale europea e l'obiettivo dell'unione economica e monetaria è espresso nei termini seguenti: «Un progresso accelerato dell'Unione economica e monetaria non potrebbe realizzarsi qualora non si apportassero alle economie nazionali le trasformazioni necessarie a evitare una loro eccessiva disparità».

Quali strumenti della politica regionale della Comunità vengono proposti la costituzione di un fondo di sviluppo regionale e di una società finanziaria per investimenti di interesse regionale. È anche da rilevare la novità costituita dal fatto che la Commissione viene impegnata a fare proposte anche sul problema della cosiddetta congestione. Infine, in questa fase, ha luogo per la prima volta una identificazione delle aree che potevano essere oggetto di politiche regionali<sup>11</sup>.

Si deve però giungere al dicembre 1974 perché una decisione operativa venga presa sul piano regionale; nella riunione di Parigi dei Capi di governo viene infatti deciso di costituire un Fondo europeo di sviluppo regionale rivolto a correggere squilibri derivanti «dal prevalente sviluppo del settore agricolo, da mutazioni industriali e da una sottoccupazione strutturale».

Il Fondo è stato determinato in una quantità di unità di conto corrispondente a \$ mdi 1,5 da utilizzarsi nel corso di un triennio a partire dal 1° gennaio 1975; di tale importo il 40% è stato attribuito all'Italia<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Secondo la Comunità, politiche regionali potevano essere applicate nelle seguenti aree: l'intero centro-nord e la parte occidentale (Galles) della Gran Bretagna, l'Irlanda, aree dell'ovest della Francia e dell'est della Germania e del Benelux, il Mezzogiorno italiano e aree del centro-nord italiano; secondo questa concezione poteva essere oggetto di politica regionale il 34-38% della popolazione comunitaria. Da parte tedesca si era proposto di limitare la politica regionale al centro-nord britannico, all'Irlanda e al Mezzogiorno italiano; in queste aree vive meno del 15% della popolazione comunitaria.

<sup>12</sup> Agli altri membri della Comunità sono state attribuite le quote seguenti: Regno Unito 28%, Francia 15%, Repubblica federale tedesca 6,4%, Irlanda 6%, Paesi Bassi 1,7%, Belgio 1,5%, Danimarca 1,3%, Lussemburgo 0,1%.

4. Sul primo atto concreto finalmente compiuto dalla Comunità in fatto di politica regionale si possono dare, dal punto di vista italiano, due giudizi opposti; da un lato possiamo compiacerci per il fatto che al Mezzogiorno<sup>13</sup> ove abita il 7% della popolazione comunitaria, sia stato attribuito il 40% delle risorse di cui sarà dotato il Fondo regionale; dall'altro si potrebbe sottolineare la modestia dell'apporto che la Comunità, con l'istituzione del Fondo, viene a dare all'accumulazione di capitale che il nostro Paese sta compiendo nel Mezzogiorno. Gli investimenti nelle regioni meridionali si possono stimare dell'ordine di L.mdi 5.000/5.500 annui; l'integrazione data dalla Comunità, valutabile al cambio attuale in L.mdi 130 annui, ne rappresenta dunque appena il 2,5%.

Non è però sotto questo aspetto che la decisione comunitaria va considerata; ciò che più interessa è rendersi conto se, solennemente riconosciuta in sede comunitaria la centralità del ruolo da attribuire alla politica regionale, una simile politica è anche maturata sulla base di un pensiero politico ed economico conforme alla realtà che si intende cominciare a modificare.

A questo riguardo è in primo luogo da ritenere che l'importanza che viene attribuita al Fondo regionale è stata ed è eccessiva; se le crisi regionali si potessero risolvere aumentando le risorse investibili, il problema sarebbe molto facile; tra l'altro esso non esisterebbe nei Paesi ove l'accumulazione di capitale procede a ritmi nel complesso soddisfacenti. D'altra parte, la Comunità non può essere in grado di procedere a una redistribuzione di capitale molto rilevante; dovremmo quindi concludere che essa può dare solo un modesto contributo alla soluzione dei problemi regionali.

Questo giudizio trova del resto conferma persino nel caso italiano; nel corso degli anni '50 e fino a tutto il 1962-63 il ritmo di accumulazione di capitale non fu certo scarso in Italia; esso poté infatti rendere possibile un aumento dell'occupazione non agricola a un saggio medio del 2,4% contro un saggio medio di aumento naturale della popolazione in età di lavoro dello 0,9%<sup>14</sup>. In assenza però di una efficace politica regionale, il capitale di nuova costituzione continuò a concentrarsi nelle regioni esterne al Mezzogiorno in misura eccedente la forza di lavoro disponibile in tali regioni. Si determinò così una rilevante emigrazione dal Sud al Nord: restò irrisolta la questione meridionale e a essa si aggiunse, nelle aree di

<sup>13</sup> Si suppone che, ragionevolmente, l'intera quota del Fondo attribuita all'Italia sia utilizzata nelle province economicamente più arretrate del Mezzogiorno.

<sup>14</sup> L'aumento della popolazione in età di lavoro presente in Italia è stato, a causa dell'emigrazione all'estero, del solo 0,6% medio annuo.

immigrazione, il problema della congestione. Non fu dunque per deficienza di capitali, ma per insufficienza di altri tipi di intervento che il divario di sviluppo regionale esistente nel nostro Paese non è diminuito.

Il problema che la Comunità deve risolvere, non è quindi tanto quello di costituire Fondi e di ripartirli tra i vari paesi quanto quello di dare un deciso contenuto regionale a tutte le politiche che la Comunità è legittimata a svolgere. Si tratta in sostanza di ottenere che un maggior flusso di investimenti si determini dalle aree dove sussistono le due condizioni dell'elevato reddito pro capite e del pieno impiego (aree che per di più sono in genere aree di immigrazione) verso le aree dove l'accumulazione di capitale avvenuta fin qui non è stata sufficiente a dare impiego a tutta la forza di lavoro disponibile. Ciò porta a concludere che una efficiente politica regionale comunitaria incide su tutto il sistema produttivo europeo, anche della sua parte più ricca. Si tratta, in altri termini, di ottenere uno sviluppo dell'intero sistema produttivo europeo territorialmente diverso da quello che il mercato determina; non è quindi, soltanto un problema di aiuti da dare alle regioni in crisi, rimanendo il resto sostanzialmente invariato.

Né un simile mutamento va inteso nel senso che con la politica regionale si chiede un sacrificio alle regioni più ricche della Comunità a favore di quelle più povere; una più diffusa ripartizione territoriale degli incrementi di capacità del sistema produttivo europeo interessa le regioni ricche in misura per lo meno uguale a quanto interessi le regioni povere. Appare infatti ogni giorno più chiaro che la convenienza privata a localizzare impianti nelle regioni in situazione di pieno impiego diverge dalla convenienza reale, ove si considerino i costi che la congestione addossa alla collettività; e questa divergenza sembra possa accrescersi se si considera che le aree cosiddette congestionate si sono formate in un sistema di rapporti economici caratterizzato da un basso costo dell'energia e dalla presunzione di un indefinito protrarsi di tale situazione. Disponibilità di cibo e di altri beni di consumo, convenienza ad abitare in grandi, in medi, in piccoli centri, tutto si fonda sulla disponibilità di energia a basso prezzo. Questa situazione sembra sia finita; una politica regionale che valga a diffondere l'apparato produttivo su tutto il territorio potrebbe addirittura essere imposta dal nuovo rapporto tra i prezzi, di cui si è detto in principio, che si è determinato a partire dal 1973.

5. Gli interventi da effettuare ai fini di un riequilibrio territoriale dell'apparato produttivo possono essere molto vari, essendo molto vari i tipi di squilibrio regionale che occorre superare; in base alle elaborazioni compiute in sede comunitaria e soprattutto avendo presente l'esperienza

compiuta dal nostro Paese, possiamo distinguere almeno quattro situazioni in cui il meccanismo di mercato oggi operante non ha la capacità di superare uno squilibrio regionale e che richiedono quindi un'azione pubblica sul piano *regionale*.

In primo luogo vi è, ovviamente, il caso delle aree definibili sottosviluppate – Mezzogiorno e Irlanda – cioè il caso di aree nelle quali il processo di industrializzazione non riesce a progredire nella misura sufficiente non solo e non tanto per dare occupazione alle forze di lavoro disponibili, ma soprattutto per dare a quelle aree una struttura sociale ed economica moderna, comparabile con quella prevalente nel resto della Comunità.

In tali aree occorre quindi procedere a una accumulazione intensa di capitale per infrastrutture e per impianti industriali. E poiché la formazione di risparmio possibile nei paesi cui tali aree appartengono non può essere sufficiente per coprire in un tempo non troppo lungo detto fabbisogno di capitale, si comprende l'importanza che vi assume l'intervento di un Fondo comunitario di sviluppo regionale. È forse superfluo dire che la soluzione del problema del sottosviluppo non può aversi che a lunghissima scadenza, anche per il fatto che il progresso economico delle regioni più ricche probabilmente non può certo arrestarsi. Come si rileva dall'esperienza italiana, il divario tende quindi a permanere anche in presenza di un buon progresso della parte sottosviluppata.

Come gravità di problema viene poi la situazione del centro-nord inglese, ove è in corso da tempo un declino generalizzato di industrie estrattive e manifatturiere un tempo floride; in questo caso, l'intervento si configura come una componente di fondo della generale politica industriale del paese. Esso è del tutto diverso da quello richiesto dalle aree sottosviluppate ma ha in comune con esso la durata e la vastità del problema e la necessità di un rilevante apporto di capitale.

In terzo luogo va considerato il caso delle forze di lavoro agricolo che la modernizzazione dell'agricoltura rende esuberanti, alle quali l'iniziativa privata non può dare occupazione nell'esistente quadro di convenienze e di cui si vuole evitare, almeno in parte, l'emigrazione. Questo tipo di problema è rilevabile praticamente in tutti i paesi industrializzati e va considerato come il residuo del grande mutamento avvenuto nei rapporti tra agricoltura e industria nel quarto di secolo trascorso dopo la fine dell'ultima guerra. Il problema delle eccedenze di forze di lavoro agricolo andrà certamente a soluzione in un periodo non lungo, o perché, per effetto delle politiche regionali dei vari paesi si creano nelle aree agricole i posti di lavoro di cui vi è bisogno, oppure, a seguito di migrazioni nella misura in cui non hanno successo le politiche regionali. Le politiche regionali hanno in questo caso lo scopo di modificare la distribuzione territoriale dei

nuovi posti di lavoro cui darebbe luogo il meccanismo di mercato esistente: è quindi un problema di incentivi e di altre attività promozionali capaci di modificare la ripartizione territoriale di un capitale che già si forma in misura sufficiente; non vi è insomma in quei paesi un problema di deficienza di capitale che possa mettere in difficoltà la bilancia dei pagamenti. Il Fondo regionale non avrebbe quindi motivo di intervento nella situazione ora descritta.

Le stesse considerazioni possono farsi rispetto alla quarta categoria di crisi regionali; quelle determinate dalla caduta di grandi imprese, dal declino di rami industriali, dall'esaurimento di risorse minerarie. Anche questo genere di crisi, come le crisi generate dal formarsi di eccedenze di forze di lavoro agricolo, non può avere che durata relativamente breve; il problema può però presentarsi in futuro in aree oggi non in crisi. Si sono avute in passato crisi causate dalle difficoltà dell'industria delle costruzioni navali, di certi settori tessili, di distretti carboniferi; lo si potrebbe avere in futuro nel campo dell'automobile. Queste crisi vanno risolte di volta in volta, con interventi pubblici che si presentano come deroghe alle regole di concorrenza. Paesi che sono aree di immigrazione e che esportano capitali non possono aver bisogno, per risolvere tale genere di crisi, di apporti da parte del Fondo. Quello ora ricordato è un problema nuovo di politica industriale conseguente al fatto che, nell'attuale fase del capitalismo, certe difficoltà non sono superabili dall'iniziativa privata se le convenienze esistenti non sono in qualche modo modificate dall'azione pubblica.

AmMESSO il principio che l'insorgere di tali situazioni giustifica deroghe alle regole di concorrenza, il problema comunitario si riduce a quello di identificare, di volta in volta, le deroghe ammissibili in una economia che è e vuole restare di mercato.

Così impostato il problema, dovrebbero cadere le divergenze che si sono manifestate intorno all'estensione dell'area che può essere oggetto di politiche regionali; messi fuori discussione il caso delle due aree sottosviluppate e quello dell'industria britannica centro-settentrionale, restano un problema di liquidazione della residua sotto occupazione agricola e un problema di modificazione nelle tendenze in atto nella distribuzione territoriale del capitale industriale di nuova formazione. Il primo è problema di natura temporanea, il secondo ha natura permanente; variano però le aree che richiedono interventi.

In presenza della varietà di caratteri delle crisi regionali, del loro numero e della loro complessiva estensione, vi è allora da domandarsi se gli interventi regionali vadano considerati come deroghe alla concezione generale del Trattato di Roma, che si esprime, come si è detto, nel proposito di garantire una parità concorrenziale tra *imprese*. Proprio nello spiri-

to del Trattato di Roma, sembra sensato considerare gli interventi in questione come intesi a instaurare un rapporto di parità tra ubicazioni in aree in espansione e ubicazioni in aree in cui il meccanismo di mercato esistente non rende conveniente investire. In altri termini, il mercato capitalistico, nella fase attuale, non è in grado di arrestare né i processi di congestione delle aree ricche, né i processi di desertificazione delle aree povere. Così concepita, la politica regionale, lungi dall'alterare uno stato di concorrenza, risponde alla stessa logica di un intervento antimonopolistico, cioè di un intervento inteso a instaurare una situazione di concorrenza tra aree forti e aree deboli o, se si preferisce, a contrastare una situazione di monopolio delle aree forti.

Da una simile impostazione si traggono diverse conseguenze che possono concorrere a far superare le divergenze di opinioni esistenti tra i paesi della Comunità in materia di politica regionale. In primo luogo la Comunità non ha motivo di porsi il problema di rendere conformi le politiche regionali a uno *standard* comune; tali politiche sono inevitabilmente differenti, essendo differenti sia le situazioni che intendono regolare sia gli ordinamenti dei vari paesi. Ciò che importa è impedire che le politiche regionali siano tanto generose da creare situazioni di privilegio e, in questo caso sì, alterare la concorrenza.

Quanto all'apporto del Fondo regionale di sviluppo, esso si giustifica, come detto, nei casi in cui il fabbisogno di capitale è molto grande rispetto al risparmio che si costituisce, tanto grande da far insorgere il rischio di crisi nella bilancia dei pagamenti dei paesi interessati. E questo rischio non si presenta che nei casi del Mezzogiorno, dell'Irlanda e del centro-nord inglese.

In queste tre situazioni, peraltro, il Fondo regionale perde la caratteristica che si tende a fargli assumere di un contributo agli investimenti, per assumere quella, di natura monetaria, di un trasferimento di risorse a favore di paesi che, a causa dello squilibrio regionale esistente al loro interno, si trovano durevolmente in difficoltà a mantenere i rapporti di scambio stabiliti tra le loro monete e quelle degli altri paesi membri della Comunità.

Quanto alle altre azioni, che, si ripete, sono di gran lunga più rilevanti ai fini della omogeneizzazione economica dell'area comunitaria, quella da svolgere nel campo agricolo presenta una importanza che le variazioni avvenute nel sistema dei prezzi, di cui si è detto in principio, hanno ulteriormente aumentato.

6. Come è noto, nel Trattato di Roma fu previsto che la formazione e il funzionamento del mercato comune per i prodotti agricoli fossero accompa-

gnati da una politica agraria, tra i cui obiettivi erano indicati l'utilizzazione ottimale dei fattori di produzione, soprattutto della mano d'opera, e l'incremento della produttività. A questo proposito il Trattato sottolineava (comma 2 dell'art. 39) la necessità di considerare le disparità strutturali e naturali tra le diverse regioni agricole; una conferenza degli Stati membri avrebbe dovuto «procedere al raffronto delle loro politiche agricole, stabilendo in particolare il bilancio delle loro risorse e dei loro bisogni».

Anche se la conferenza, tenuta a Stresa nel luglio 1958, rilevò l'esigenza di affrontare i problemi strutturali, l'azione che poi concretamente ne seguì si limitò in sostanza all'instaurazione di un sistema uniforme di prezzi. I prezzi furono peraltro collocati a un livello che, se fornì vantaggiose condizioni alle agricolture più efficienti e permise a situazioni in grado di riorganizzarsi senza eccessive difficoltà di adeguare la propria produttività ai livelli europei, non fu in grado di assicurare la copertura dei costi in situazioni difficili, quali quelle largamente riscontrabili nel Mezzogiorno.

Quando nel 1968, con il Memorandum Mansholt, si ebbe la denuncia degli inconvenienti cui tale politica aveva dato luogo e fu riconosciuta l'urgenza di una politica delle strutture, il dibattito per la messa a punto di una nuova politica agraria, più che approfondire i nessi di complementarità intercorrenti tra azioni sui prezzi e azioni sulle strutture, deviò su un problema di alternativa tra le due linee di azione, dimenticando che, fra l'altro, la politica dei prezzi è indispensabile per dare all'agricoltura l'indirizzo produttivo, mentre quella delle strutture lo è per renderlo attuabile. Mancò in particolare a quel dibattito un approfondimento sulla questione dell'integrazione dei redditi per sopperire alle situazioni marginali. Di fatto, le aree con agricolture deboli continuarono a non ricevere gli apporti necessari per aumentare la loro produttività; e in mancanza di una diretta integrazione dei redditi delle aree più arretrate, i prezzi restarono a livelli elevati.

La politica comunitaria mantenne quindi, fino al recente forte rialzo dei prezzi internazionali dei prodotti alimentari, una connotazione protezionistica. Si determinò, così, un doppio inconveniente: da un lato, la formazione di eccedenze di prodotti, dall'altro, l'accollo alla comunità di oneri rilevanti.

Non vi è dubbio che il recente andamento dei prezzi agricoli sui mercati mondiali, più precisamente il miglioramento della ragione di scambio tra prodotti agricoli e lavoro industriale, riabilita oggi un indirizzo di politica comunitaria che ha permesso la sopravvivenza di strutture produttive per lungo tempo fuori mercato e la cui convenienza è oggi ripristinata a seguito dell'andamento dei prezzi mondiali.

Non si può però non rilevare che, specie nel primo decennio di vita

della Comunità, le risorse da essa destinate alla politica agraria si sono ripartite secondo criteri che non sono valsi a destinare all'aumento della produttività agricola delle regioni arretrate l'apporto che le risorse disponibili rendevano possibile; l'azione comunitaria in campo agricolo finì così per alimentare la formazione di rendite, conseguenza questa dell'assenza della componente regionale nella complessiva politica comunitaria.

Con riferimento specifico al nostro Mezzogiorno varrà rilevare che il sostegno del prezzo delle produzioni non tipiche dell'area<sup>15</sup> non è stato sufficiente, in casi come quelli della barbabietola, dei cereali foraggeri, dei prodotti lattiero caseari, a consentirne in essa il consolidamento. In particolare, per i cereali foraggeri l'alto prezzo ha significato soltanto un approvvigionamento più costoso per gli allevamenti. D'altra parte, nel caso del frumento, nei limiti in cui nel Mezzogiorno questo ha potuto beneficiare del sostegno, si è creato un duplice ordine di disparità. Da un lato la coltura granaria è venuta a trovarsi in condizioni di vantaggio rispetto alle produzioni meno protette; il che se non ha dato luogo a una spinta al suo estendimento, ha peraltro fatto mancare l'impulso all'espansione di quegli ordinamenti più intensivi per i quali la predisposizione di nuove risorse irrigue andava rendendo disponibili i necessari spazi. Dall'altro, il sostegno del prezzo, mentre ha consentito profitti talora anche ampi alle aziende maggiori, non è stato sufficiente per rendere capaci di redditi normali la maggior parte delle aziende di dimensione modesta: e spesso non ne ha neppure reso possibile la sopravvivenza.

Quando nel 1972 con le prime tre direttive comunitarie la politica delle strutture ha cominciato ad assumere una sua connotazione, la strumentazione da essa adottata si è configurata, non diversamente da quella della politica dei prezzi – e con interpretazione spesso restrittiva delle facoltà concesse dallo stesso Trattato – secondo parametri uniformi di generale applicazione in tutta la Comunità: nella definizione dei singoli provvedimenti, le decisioni di compromesso, che vengono di volta in volta raggiunte, in genere altro non sono perciò che il riflesso del diverso potere contrattuale dei singoli paesi. Le azioni che ne conseguono non possono, quindi, dare un impulso alle agricolture più deboli così da contribuire a rimuovere i divari esistenti nella Comunità.

<sup>15</sup> Fra l'altro, la politica agricola comunitaria ha rivolto la sua attenzione in primo luogo a produzioni (latte, frumento, barbabietola) diverse dalle produzioni tipiche meridionali. La regolamentazione del mercato di queste ultime non solo ha introdotto in ritardo la responsabilità finanziaria della Comunità nel sostegno del prezzo (vino, ortofrutticoli, olio di oliva, tabacco), ma per alcuni di essi (vino, ortofrutticoli) ha configurato meccanismi di sostegno meno completi e meno diretti.



Una tale impostazione della politica agraria comunitaria dà ragione delle perplessità suscitate in Italia dalle prime direttive sull'ammodernamento delle strutture; e la lentezza con cui esse sono recepite<sup>16</sup> non è tanto da ricondurre a conflitti di competenza tra amministrazione centrale e amministrazione regionale – che pure hanno alimentato i più accesi contrasti – quanto al fatto che le direttive e gli strumenti che esse attivano risultano eccessivamente semplificati e uniformi; esse non possono quindi riuscire di eguale utilità per situazioni ambientali e strutturali tanto diverse quali sono quelle presenti nel nostro panorama agricolo.

All'uniformità dei parametri della politica delle strutture così come a quella della politica dei prezzi, non è possibile, come l'esperienza dimostra, ovviare con le procedure; nel perseguire tale obiettivo, queste divengono inutilmente macchinose.

Anche l'esperienza delle direttive, la cui ispirazione può essere fatta risalire alla «svolta» del Memorandum Mansholt, sembra dunque dimostrare che una politica agricola deve poter fare riferimento e integrarsi in una politica regionale.

È poi da tenere presente che se la politica agricola fosse riferita a una generale politica regionale verrebbero a cadere alcuni gravi inconvenienti verificatisi nel caso italiano; non occorrerebbe infatti far ricorso, di volta in volta, a specifici piani, la messa a punto dei quali richiede tempi non sopportabili dall'urgenza e gravità dei problemi (si pensi ai quattro anni richiesti per la definizione del piano agrumario).

Né per dare un riconoscimento alle peculiari difficoltà dell'ambiente mediterraneo, si dovrebbe ricorrere a meccanismi semplicistici quali quelli applicati nel caso dell'olivicoltura, per la quale l'automatismo dell'integrazione di prezzo non è servito a promuovere processi di effettivo rinnovamento, ma è solo valso ad avvantaggiare situazioni già favorite.

Analoghe considerazioni potrebbero farsi in riferimento al grano duro. L'indiscriminato sostegno del prezzo attraverso l'integrazione è controproducente ai fini di uno sviluppo diversificato degli ordinamenti produttivi, terre che sono state dotate di risorse idriche continuano infatti a venire occupate dalla coltura granaria.

La lentezza con cui il progetto speciale per le carni della Cassa per il Mezzogiorno sta procedendo nella sua ormai lunga fase di avviamento è anche da connettere alle difficoltà che esso incontra per inquadrarsi negli attuali schemi comunitari, non trovandosi sempre quei punti di riferi-

<sup>16</sup> È forse superfluo ricordare che il dibattito sulla legge che deve rendere applicabili le direttive nel nostro Paese tiene tuttora impegnato il nostro Parlamento.

mento necessari per attivare un processo così innovativo dell'agricoltura meridionale, quale è quello connesso allo sviluppo degli allevamenti. Si tratta peraltro di un processo cui inducono in primo luogo le nostre esigenze alimentari e i connessi gravi problemi della bilancia commerciale; non meno importante è poi l'opportunità di sostituire, almeno entro certi limiti, la componente dell'agricoltura meridionale esposta alla concorrenza mediterranea con una componente che, oltre tutto, consentirebbe, con il recupero di risorse oggi emarginate, di reinserire in un circuito produttivo aree interne di montagna e di collina, che altrimenti rischiano di andare incontro a una definitiva desertificazione.

Un altro settore che, per la richiamata carenza mondiale di derrate alimentari, si propone per l'agricoltura meridionale, è quello bieticolo, al quale, come si è accennato, non sopperisce la politica zuccheriera adottata dalla Comunità nel suo complesso. Rilevante è il ruolo che la bieticoltura potrebbe svolgere nell'ambiente irriguo meridionale, sempreché fosse riconosciuto il divario tra la sua produttività e quella della bieticoltura delle aree europee più favorite. Si tratta anche qui di meglio diversificare gli ordinamenti dell'agricoltura meridionale rispetto a quella degli altri paesi mediterranei. Problemi del tipo indicato per la zootecnia e la bieticoltura sono destinati a proporsi anche per altri settori: ad esempio, quello del tabacco.

I problemi dell'agricoltura meridionale vanno poi visti anche alla luce di quella apertura verso i paesi del bacino del Mediterraneo che la Comunità dovrà certamente perseguire. Politiche regionali, che tempestivamente evitino che tale apertura metta in crisi vaste sezioni dell'economia agricola del Mezzogiorno, sono rese oggi più pressanti dal fatto che taluni paesi della sponda africana, grazie ai rilevanti capitali di cui l'azione pubblica può disporre per effetto dell'aumento del prezzo del petrolio, sono o possono divenire in grado di dotarsi di risorse anche molto costose e aumentare così la produzione a costi, per l'impresa, minori di quelli che deve sostenere l'impresa meridionale.

In generale si deve dire, per quanto riguarda l'agricoltura meridionale, che la nuova e più favorevole situazione determinata dalla scarsità mondiale di derrate alimentari ha aumentato il valore delle risorse offerte dalla terra; se però tali risorse sono potenziali, occorre pur sempre, per utilizzarle, un appropriato sistema di interventi, non esclusi quelli diretti alla formazione dei canali di mercato.

Certo, l'apertura della Comunità verso i paesi della penisola iberica, la Grecia, la Turchia, i paesi dell'Africa settentrionale solleva per l'agricoltura del Mezzogiorno problemi non semplici, nei confronti dei quali l'accennata diversificazione degli indirizzi produttivi non può essere da sola,

risolutiva. Occorrerà ricercare, altresì, attraverso la trasformazione industriale delle tipiche produzioni meridionali, di conferire a queste alti contenuti tecnologici, tali da bilanciare il più possibile il maggior costo della materia prima. A questo fine la politica regionale, oggi avviata con la costituzione dell'apposito fondo, può contribuire allo sviluppo, nel Mezzogiorno, di un moderno complesso di industrie alimentari.

In conclusione mi pare si possa dire che nel tema che ha formato oggetto di questa adunanza si incontrano due situazioni di crisi; la crisi della generale azione comunitaria determinata dal fatto che a sedici anni dalla costituzione della Comunità quell'azione non ha saputo dotarsi di una componente regionale, una componente che ha assunto oggi un valore pregiudiziale ai fini dello stesso processo di costruzione della Comunità, oltre che del necessario consolidamento dei suoi rapporti con l'area mediterranea; vi è poi la crisi della politica agricola, i cui strumenti non possono essere identificati e convenientemente combinati se alla componente regionale non si riuscirà a dare il peso che a essa si deve dare. E quindi, se si vuole evitare che le impostazioni comunitarie entrino in conflitto con le politiche agricole nazionali che le varie situazioni locali impongono, occorre che quelle impostazioni siano formulate in coerenza con una risoluta politica regionale. Questa politica assumerebbe così il significato di una politica quadro cui le azioni svolte nei vari settori – e quindi non solo quella nel settore agricolo – dovrebbero ispirarsi. E penso che le considerazioni svolte siano sufficienti per ritenere che una simile concezione non esprime interessi particolari dell'area italiana rispetto alle altre aree della Comunità, oppure dell'agricoltura rispetto ad altre attività produttive: si tratta di un passaggio che non ha alternative se si vuol procedere nella costruzione comunitaria; ed è quindi interesse di tutti rendere quel passaggio il più agevole possibile.



*Trapianto manuale del riso*

GIOVANNI MARCORA

TERRE MARGINALI E TERRE ABBANDONATE\*

*Signor Presidente dell'Accademia Economico-Agraria dei Georgofili, Signori,*

1. Ritengo grande onore per me essere stato invitato a tenere la prolusione in così insigne Accademia che grazie alla presenza e all'opera di tanti illustri maestri continua a essere, secondo le tradizioni illuminate a cui voi con tanta nobiltà vi ispirate, portatrice e avanguardia in campo agricolo non solo di dottrina e di genialità creativa, ma di idee e di cultura.

Credo però che se in qualche misura la vostra cortesia può essere giustificata dalla realtà delle cose, ciò è dovuto non tanto alla mia persona o a un certo tipo di qualificazione scientifica ed economica, quanto all'esperienza carica di responsabilità e di doverosa applicazione che sto vivendo, in uno dei momenti certamente più difficili della storia recente dell'agricoltura italiana.

Momento denso di interrogativi, di dibattiti e anche di contraddizioni; intessuto di problemi tecnici ricchi di interesse e di rilevanza; caratterizzato da ipotesi economiche articolate e compenstrate nel contesto della generale problematica della nostra società: carico anche di problemi umani, legati alla esigenza di progresso civile di una società rurale che è e deve sempre più immedesimarsi quale partecipe del progresso del Paese.

2. Questo infatti sta rapidamente superando in questi ultimi anni, sotto la spinta della stessa realtà delle cose, una concezione che aveva in forse troppo larga misura ispirato nel passato i motivi e le direttrici principali della sua crescita. Una concezione per così dire di pressoché esclusiva industrializzazione e terziarizzazione, che appunto perciò relegava l'agri-

\* *Prolusione inaugurale tenuta il 28 marzo 1976*

coltura al ruolo di settore trainato, se non addirittura marginale, e chiamato quindi più che altro a uno sforzo di adeguamento. E che vedeva quindi nella società rurale una componente forse sì indispensabile della collettività nazionale, ma, in ogni caso, una componente quasi di secondo piano, il cui merito fondamentale non era solo di essere e di produrre quanto di costituire una riserva grande, anche se via via in corso di esaurimento, di capacità di lavoro da richiamare agli altri settori.

Oggi, questa concezione appare superata. Abbiamo assistito e assistiamo a una rivalutazione dell'agricoltura che però non è solo rivalutazione; è, piuttosto, ricollocazione al giusto posto. Questo deve essere considerato un importante fatto politico e anche culturale, e tanto più lo sarà quanto più vi sarà una forte e diffusa convinzione presso tutte le componenti e le rappresentanze del corpo sociale e presso la stessa opinione pubblica.

Semmai dobbiamo dolerci che alla base di questo fatto rivalutativo vi sia, come troppo spesso succede, una prevalente considerazione di realtà economiche. Ancor più, una considerazione di realtà economiche che già si sono verificate con le connesse difficoltà, più che una previsione di realtà e di difficoltà che si sarebbero potute verificare. Come troppo spesso accade i riconoscimenti sono postumi, e allora ci si preoccupa, e neanche tutti con la doverosa attenzione e intensità, di porre rimedio ai guasti che già si sono verificati, invece di evitare che questi guasti abbiano a verificarsi.

3. Sappiamo tutti come questi guasti e queste difficoltà trovino la loro matrice nel fatto che, per quei motivi che prima richiamavo e che hanno contraddistinto il progresso del Paese, l'agricoltura non ha potuto seguire con un sufficiente accrescimento delle sue produzioni quella che è stata chiamata, e veramente è stata, la esplosione dei consumi delle nostre popolazioni.

Sappiamo che il relativo sbilancio commerciale, che già di per sé costituiva un grosso motivo di difficoltà per un sistema economico per altri aspetti più o meno sano in una economia internazionale più o meno equilibrata, ha manifestato tutta la sua carica dirompente nel momento in cui, quasi in connessione, da un lato la crisi energetica e l'aumento dei prezzi del petrolio contribuivano potentemente ad accentuare ulteriormente gli emergenti squilibri della nostra economia e, dall'altro lato, si verificava un grosso aumento dei costi delle materie agricole sui mercati internazionali.

Sappiamo quindi che l'insufficienza dei prodotti agricoli nel nostro Paese reca in sé due cariche dirompenti: quella dello squilibrio nella bilancia dei pagamenti e quella del potenziale inflazionistico.

Queste potenzialità dirompenti vi sono anche oggi, e manifestano i loro effetti.

Prendiamo atto, da una parte, che le maggiori produzioni che hanno fatto sì che l'agricoltura fosse nel 1975 l'unico settore in espansione della nostra economia, e contestualmente un certo tipo di automatico contenimento intervenuto nei consumi, hanno contribuito a ridurre le quantità importate. Ma il deficit agricolo continua a sommarsi con quello petrolifero, e l'uno e l'altro insieme continuano a rendere difficile l'equilibrio di una bilancia commerciale che nelle sue dimensioni complessive non può essere considerata ripartita in compartimenti stagni.

Inoltre, le vicende monetarie degli ultimi mesi tornano a confermare il potenziale inflazionistico collegato anche alle importazioni agricole. Anche se quelle punte registrate sui mercati agricoli internazionali si sono ormai da tempo smussate, il Paese e tutti i consumatori pagano, attraverso le importazioni di prodotti agricoli e alimentari, la perdita di valore internazionale della nostra moneta. Né di ciò comunque si può dare responsabilità all'agricoltura. Questa semmai paga in varie maniere come altra volta ho detto colpe antiche e recenti che non sono sue.

4. Rimane comunque un fatto. Al di là di tutte queste cause, che ci auguriamo possano comunque essere contingenti e per il cui rapido superamento operiamo, non vi è dubbio che la produzione agricola riveste una importanza fondamentale. La riveste in quella previsione che poi non è del tutto peregrina, che l'incremento demografico mondiale e la crescente richiesta di beni alimentari dei Paesi emergenti, di fronte al troppo lento accrescersi delle produzioni mondiali, determini situazioni di penuria a livello internazionale. La riveste, soprattutto e in ogni caso, per garantire una maggiore e più continua armonia di sviluppo nel nostro Paese.

La rivalutazione cioè dell'agricoltura postula e deriva anche e soprattutto dalla necessità di un aumento immediato e continuativo delle sue prestazioni.

Il problema allora è di vedere come questo aumento possa essere ottenuto.

In questo senso non è dubbio che occorre tener conto delle tecnologie e delle vocazionalità, e calare le prime nelle seconde sì da ottenere gli assetti produttivi, le dimensioni strutturali, le organizzazioni aziendali più convenienti. Per modo che l'ambiente, la giacitura, l'altitudine, in definitiva le maggiori o minori risorse possono trovare l'impiego più congeniale.

In un tempo non lontano, ancora dieci o quindici anni fa, si parlava, con riferimento all'agricoltura italiana, dell'osso e della polpa. La polpa era costituita dalle zone di pianura, più fertili, più facilmente coltivabili e quindi dotate di un'ampia suscettività agricola. L'osso era costituito dalle zone di collina e di montagna, spesso meno fertili e con minore capacità

produttiva, più difficilmente coltivabili e quindi dotate di inferiore suscettività agricola. Vi era in conseguenza, da qualche parte, una certa linea di tendenza a vedere l'agricoltura, la vera agricoltura, concentrarsi in quel primo tipo di zona.

Certamente quella realtà vi è. Ma il problema non è di concentrare l'agricoltura. È piuttosto di utilizzare tutte le risorse attraverso indirizzi e strutture produttive rispondenti alle relative potenzialità.

In questo senso, riteniamo che un grande sforzo debba essere realizzato nelle prime zone, in quelle di pianura. Chiediamo che in queste zone la produzione unitaria sia elevata e ottenuta secondo i metodi più razionali. In fondo, quando parliamo di piani per la diffusione dell'irrigazione intendiamo creare i presupposti più validi per far sì che le risorse che molte di queste zone hanno, però solo in via potenziale, possano trasferirsi a livello reale sì da assicurarne un razionale utilizzo. Quando parliamo di provvedimenti di procedura nel settore zootecnico, sappiamo che in queste zone soprattutto può realizzarsi un ambiente atto a fronteggiare, attraverso il potenziamento degli allevamenti, le nostre necessità in questo campo. Quando parliamo di provvedimenti di procedura nel settore ortofrutticolo, intendiamo creare altri presupposti per uno sviluppo di queste zone che, sotto la guida delle Regioni, si svolga in modo organico nell'interesse del Paese per compensare con maggiori esportazioni le necessità di importazione.

Sappiamo, in sostanza, che da queste zone può venire il massimo contributo alla soluzione dei nostri problemi produttivi.

E sappiamo anche che una intensificazione agricola reca in sé, in nuce quasi, la potenzialità per una nuova crescita di altre attività, talune direttamente connesse con l'agricoltura, per la messa a disposizione di mezzi strumentali o per l'utilizzo dei suoi prodotti, e talaltre no, ma tutte che trovano possibilità di vita con la vivificazione agricola e tutte in grado di contribuire alla soluzione di problemi occupazionali e di reddito, e in definitiva di concorrere alla diffusione di un tessuto sociale ed economico armonico in tutto il Paese.

In ogni caso riteniamo che in queste prime zone non vi possa essere spazio per sottoproduzioni di comodo o per altre forme di coltivazione o di scarsa utilizzazione delle terre.

5. Poi vi sono le altre zone, più povere, purtroppo prevalenti nel Paese quanto a estensione, per le quali anche i problemi da risolvere sono complessi e urgenti. Sono forse ancor più complessi e urgenti.

Ho detto zone povere. Non ho detto zone marginali. La marginalità infatti, o la extramarginalità, è una realtà economica che si riferisce all'u-



nità aziendale. Ma se facciamo riferimento alla suscettività produttiva della terra, questa può forse essere modesta ma solo in alcuni casi, in casi limite, vi possono essere terre prive di suscettività produttiva.

Se questa suscettività vi è, il fatto che essa sia modesta non significa che queste terre non possano dare origine a unità aziendali vive e vitali. Semmai, è la dimensione aziendale, la sua rigidità, gli ordinamenti produttivi che in conseguenza vengono adottati che fanno sì che queste aziende finiscano col collocarsi, nel momento in cui viene meno il motivo che a suo tempo ne giustificò la formazione e la struttura, in condizioni prima di marginalità e poi anche di extramarginalità.

In sostanza, certe terre che noi consideriamo marginali lo sono solo in quanto inserite in strutture agricole che hanno perso di validità ma potrebbero uscire da quella condizione ove fossero inserite in un altro tipo di struttura più attuale.

Allora, il punto focale è e rimane l'azienda, che deve modificare le sue dimensioni e le sue strutture, sino a mettersi in grado di sopperire al modesto livello di suscettività produttiva della terra in cui ricade. Non è necessario che gli investimenti e l'impiego di mano d'opera siano elevati, in vista di elevati livelli di produzione. È opportuno invece che le impostazioni produttive siano rispondenti alle suscettività dei territori e che a siffatta impostazione corrispondano razionali impieghi di capitali e di lavoro. Questo significa, in sostanza, aziende di più vasta superficie e di minori intensità di capitali.

Dobbiamo variare cioè i rapporti tra capitale fondiario, capitale di esercizio, forze di lavoro, in vista di una produzione che si ponga in termini di economicità, in modo da garantire uguali possibilità di reddito alle unità lavorative. È il significato della estensivizzazione delle coltivazioni e degli allevamenti.

È possibile in questa maniera utilizzare in una dimensione economica quelle suscettività produttive. Ed è possibile allora, da una parte, ottenere un apporto aggiuntivo di produzione. Non si tratta di un apporto marginale. In primo luogo, tenendo conto che queste produzioni che sono soprattutto zootecniche e forestali, sono, in ultima analisi, quelle di cui il nostro Paese è più carente. Ancora nel 1975 abbiamo pagato quasi 1.800 miliardi per la importazione di bestiame e di carni e più di 600 miliardi per la importazione di legno. In secondo luogo molte volte siffatte attività si integrano strettamente con quelle di altre zone. Basti pensare alla produzione di vitelli provenienti da allevamenti bradi o semibradi di montagna che possono essere utilizzati per il ristallo o l'ingrasso nelle zone sottostanti, in base a quella linea vacca-vitello che è una delle direttrici del piano zootecnico. Basti pensare alla possibilità di produzione di patate da seme,

utilizzabile anche per alimentare un'ulteriore corrente esportativa. D'altra parte, è possibile in questa maniera garantire la continua e autonoma presenza dell'uomo nei territori di montagna. Ciò ha un valore non solo dal punto di vista ecologico, per la stabilità dei suoli, la regimazione delle acque e la tutela delle attività sottostanti, ma anche per evitare che all'abbandono di uomini e di risorse nelle zone interne si contrappongano concentrazioni ancora maggiori di quanto già non avvenga nelle zone di pianura. Naturalmente, sappiamo come esistano ambienti molteplici per terreno, per temperatura, per piovosità, per giacitura, per modo che determinati modelli di utilizzo, rispondenti ad alcuni di essi, sono però meno rispondenti o addirittura inapplicabili in altri, che invece postulano possibilità diverse. Ma allora sta proprio qui il significato dei piani zionali, come strumento per precisare le risorse e indicarne i migliori modi di impiego.

Può anche verificarsi che, indipendentemente dalle dimensioni aziendali e dalle modifiche negli ordinamenti produttivi e nelle strutture, la intrinseca povertà delle terre non consenta comunque un reddito adeguato alle unità lavoratrici, laddove proprio in quelle zone la conservazione della presenza umana può essere essenziale non tanto per la produzione quanto per la conservazione del territorio. In questi casi, evidentemente, si giustifica anche concettualmente, in vista di un interesse che è un interesse generale, un impegno rivolto a garantire quella presenza anche attraverso misure di integrazione dei redditi.

Rimane comunque un fatto. Su queste basi, dobbiamo e possiamo respingere quella concezione dualistica dell'agricoltura che prima richiamavo. Si tratta di far sì che accanto a zone e a territori altamente intensivi si abbiano zone e territori in cui, semmai, la estensivazione consenta una attività produttiva impostata, alla pari delle altre, su condizioni di economicità.

6. Sappiamo che la situazione che si è venuta a creare realizza le possibilità di siffatti modi di operare. Essa determina però anche delle difficoltà.

La possibilità deriva dal fatto che quello che è stato definito il grande esodo, cioè la riduzione di oltre 2/3 della mano d'opera agricola a partire dal 1951, ha fatto venir meno i motivi che storicamente furono alla base della formazione di certi tipi di strutture aziendali.

Le difficoltà derivano dal fatto che a quell'esodo, che salvo situazioni particolari è stato in larga misura un fenomeno fisiologico, non è seguito però spontaneamente, come sarebbe stato possibile, un analogo fisiologico fenomeno di riordinamento delle strutture produttive. Registriamo invece la persistenza di una sostanziale rigidità aziendale. A sua volta, questo è causa ed effetto insieme dell'abbandono delle terre.

In altre parole, l'ostacolo che si frappone a quel disegno di ristrutturazione consiste nella rigidità aziendale, ed è ascrivibile dal canto suo a motivi diversi. Fra l'altro, vi giocano quelle cause psicologiche per cui la terra viene ancora vista come un fondamentale bene rifugio. In questo caso, però, da parte di tutte le classi. Anche da parte di quelle classi contadine che, allontanandosi dalla terra e dirigendosi verso altre attività, considerano però l'ipotesi, che poi nella realtà poco si realizza, di un ritorno alle zone di origine sia come fatto di garanzia nei confronti di un futuro difficile in attività e in ambienti diversi, sia come fatto di aspirazione, a coronamento di un ciclo di attività e di vita. E anche vi gioca il prevalente allontanamento dei giovani delle famiglie coltivatrici, a cui inevitabilmente succede, una volta che venga meno l'attività lavorativa dei loro padri, l'abbandono dei poderi in cui essi erano nati.

Il fenomeno però non riguarda solo i poderi familiari, né solo le aziende di montagna. Si riscontra anche nelle altre aziende e anche in quelle zone di più bassa collina e di pianura, una volta che l'allontanamento dei giovani in quelle che erano le aziende mezzadrili, o la impossibilità di trovare mano d'opera dipendente spinge a non utilizzare, o a utilizzare in forme improprie, superfici di terra inserite nell'ambito delle stesse aziende. D'altra parte, è ben difficile stabilire un parametro di riferimento che definisca l'insufficienza di coltivazione. Molte volte, inoltre, è sufficiente una variazione dei prezzi, una innovazione tecnologica, anche l'insorgere di qualche nuovo motivo psicologico a determinare la nuova messa a coltura o la intensificazione colturale di quelle terre.

Rimane un fatto. Si realizza così, in ogni caso, un immobilismo fondiario che non consente che le terre rese disponibili confluiscono nell'attuazione di un disegno di ristrutturazione, laddove invece l'interesse stesso della collettività nazionale non può permettere siffatte forme di mancato o di parziale utilizzo delle risorse.

7. Vi è però la possibilità di ovviare a tali tendenze attraverso forme che, senza offendere la proprietà e i suoi diritti, spingano gli agricoltori a utilizzare quelle risorse o mettano a loro disposizione le superfici necessarie a realizzare questo disegno.

In fondo, le stesse direttive della Comunità Economica Europea per la riforma delle strutture e la legge nazionale di recepimento hanno questo significato. Collegare il cosiddetto premio di allontanamento alla cessione delle terre coltivate, ed estendere questo premio anche ai casi di terre date in fitto o con altre forme significa appunto, da una parte, fornire un contributo importante alla cosiddetta mobilità terriera e sollecitare dall'altra parte, attraverso le agevolazioni alla realizzazione dei piani di sviluppo

aziendale, i giovani che intendono rimanere nelle campagne ad assumere le iniziative necessarie per costituire aziende nuove nelle superfici, nelle strutture, nei capitali, negli orientamenti produttivi.

Molte Regioni hanno predisposto la normativa regionale di applicazione della legge nazionale. Ritengo però che tutte le Regioni debbano ormai operare in modo efficace in questo campo, utilizzando vuoi le proprie norme, vuoi la stessa norma nazionale. Non è dire troppo affermare che è necessario tendere a recuperare il troppo tempo passato.

Occorre comunque cercare e rimuovere a monte le diverse cause di queste tendenze, che poi spesso volte sono le stesse cause che spingono all'esodo. Parlo delle sacche ancora presenti di carenza nella istruzione professionale e nella informazione, di arretratezza delle tecniche colturali e di allevamento, di errore nelle scelte delle colture e delle razze. Parlo delle cause legate alla carenza di comunicazioni, di vie di trasporto, di servizi sociali, di impianti di commercializzazione e di trasformazione. Parlo delle cause legate al troppo basso reddito per unità di lavoro. Parlo di quelle legate al frazionamento e ai vincoli fondiari.

Per rimuovere queste cause è necessaria un'azione esterna, che è un'azione urgente, proprio in vista del ruolo che noi rivendichiamo all'agricoltura. In montagna, ad esempio, occorre evitare che una eccessiva spinta all'esodo finisca col rendere inefficace ogni intervento. Ma anche nelle altre zone quella ripresa economica che auspichiamo e per la quale operiamo potrebbe far sì che l'ampliamento dell'abbandono delle terre, che già oggi investe superfici cospicue, finisca col sottrarre irreversibilmente altre risorse al Paese.

8. Il problema, comunque, non è solo un problema del futuro. È invece anche un problema di attualità. Perché in fondo quel fenomeno delle terre abbandonate di cui molto si parla contrasta con le necessità di sviluppo produttivo e di presenza dell'uomo nelle attività agricole che prima richiama.

È un problema che merita ogni attenzione per la dimensione che ha assunto e per i riflessi positivi che da una sua meditata soluzione possono venire all'agricoltura, alla bilancia commerciale, a tutta l'economia del Paese.

In questo senso occorre operare. Però al di fuori di ogni demagogia, proponendosi chiari gli obiettivi e avendo, appunto per questo, ben definite la misura del fenomeno, la sua natura, le modalità con cui si manifesta. Solo su queste basi è possibile prendere decisioni appropriate.

Ad esempio, per quanto riguarda la dimensione secondo cui l'abbandono delle terre si manifesta, si sentono da fonti diverse citare cifre diverse e spesso anche assai divergenti fra loro. Vi è una ragione in ciò, ove si

consideri non solo la insufficienza stessa dei dati statistici disponibili, ma anche la difficoltà di assumere alla base precisi punti di riferimento per quanto riguarda fra l'altro la reale impossibilità di coltivazione delle terre, che pure talvolta vi è, o la misura al di sotto della quale i modi di utilizzazione attuale possono essere considerati insufficienti.

Alcune indagini che lo stesso Ministero dell'Agricoltura ha promosso e che sono tuttora in corso di espletamento dimostrano come il fenomeno abbia raggiunto livelli assai avanzati, soprattutto in alcune aree montane del nord, del centro e anche del sud.

Secondo queste indagini, che assumono alla base i dati rilevati dall'ISTAT in occasione del secondo censimento generale dell'agricoltura del 1971, le terre abbandonate si estendevano in Italia, in quell'anno, su circa 2.055.000 ettari, cioè su circa il 7,8% dell'intera superficie agraria e forestale del Paese. In particolare 1.037.000 ettari riguardavano terre ricadenti in aziende esse stesse del tutto abbandonate, mentre 1.018.000 ettari costituivano terre abbandonate all'interno di aziende per altro verso operanti, e che quindi erano suscettibili di una utilizzazione al modificarsi delle situazioni.

Tutta la montagna sia alpina che appenninica presenta elevati gradi di abbandono, tranne in alcune zone particolari. I gradi più elevati di abbandono, oltre che in montagna anche in collina e in pianura, di intere aziende si riscontrano intorno ai territori di maggiore industrializzazione. Nell'Italia centrale i più elevati gradi di abbandono si riscontrano nella montagna appenninica con particolare riguardo all'Appennino tosco-emiliano e all'Appennino centrale. In Italia meridionale, invece, l'abbandono di aziende manifesta una minore incidenza relativa, anche a parità di condizioni altimetriche.

Però, noi possiamo considerare questi dati solo a livello indicativo. Infatti non solo nelle analisi effettuate si riscontrano fenomeni spesso contrastanti che richiedono indagini particolari, ma è anche necessario procedere a una loro attualizzazione e, soprattutto, a una loro motivazione.

Così come del resto riteniamo che sia essenziale avere idee molto chiare anche per quanto riguarda i possibili modi di utilizzo di queste terre.

In effetti, il problema non è solo di metterle a coltivazione. È invece di fare in modo che esse si inseriscano in un disegno globale di giusta utilizzazione del territorio. Per questo abbiamo predisposto quei provvedimenti di procedura sulla zootecnia, sugli ortofrutticoli e sul settore vitivinicolo che debbono consentire al Ministero di definire su un piano generale i criteri e le priorità di sviluppo, ma che debbono soprattutto consentire alle Regioni di predisporre i loro programmi di intervento.

Nella necessità del coordinamento che compete al Ministero, tali pro-

grammi di intervento dovranno precisare, nell'ambito della pianificazione territoriale, gli indirizzi di utilizzo delle relative risorse e le strutture e le infrastrutture necessarie a sostenerne i conseguenti sviluppi creando così, attraverso gli interventi e gli incentivi opportuni, anche i presupposti per un recupero di quelle terre inserito negli obiettivi dello sviluppo territoriale.

Sappiamo a questo proposito come esistano studi e ricerche rivolti a precisare queste possibilità di recupero in funzione delle risorse nei diversi ambienti. Conosciamo l'indagine compiuta dalla stessa Accademia dei Georgofili per quanto riguarda la possibilità di valorizzazione zootecnica dei territori marginali in Toscana, e diamo atto all'Accademia Nazionale di Agricoltura di Bologna della validità dell'iniziativa a suo tempo presa di affrontare le tematiche di sviluppo dei territori ricadenti nell'Appennino emiliano. Studiosi di nome illustre si sono impegnati in questi studi: il Presidente Gasparini, il Sen. Medici, il Prof. Cantarelli.

Sappiamo quanto questi studi e queste indagini siano difficili nella loro impostazione concettuale, nella definizione della loro metodologia e nella loro attuazione pratica. Appunto per questo li riteniamo un materiale prezioso, base di analisi e di valutazioni dalle quali assumere decisioni che si collochino, come necessario in questo nostro tempo per tutto il nostro operare, non su una linea di sterile velleitarismo, ma su una linea di concreta razionalità.

Signor Presidente, illustri Accademici, non è dubbio che quella di un razionale utilizzo delle risorse costituisce una delle direttrici fondamentali che dobbiamo proporre al nostro cammino, e che in questo discorso si colloca il problema particolare del recupero all'agricoltura delle terre abbandonate.

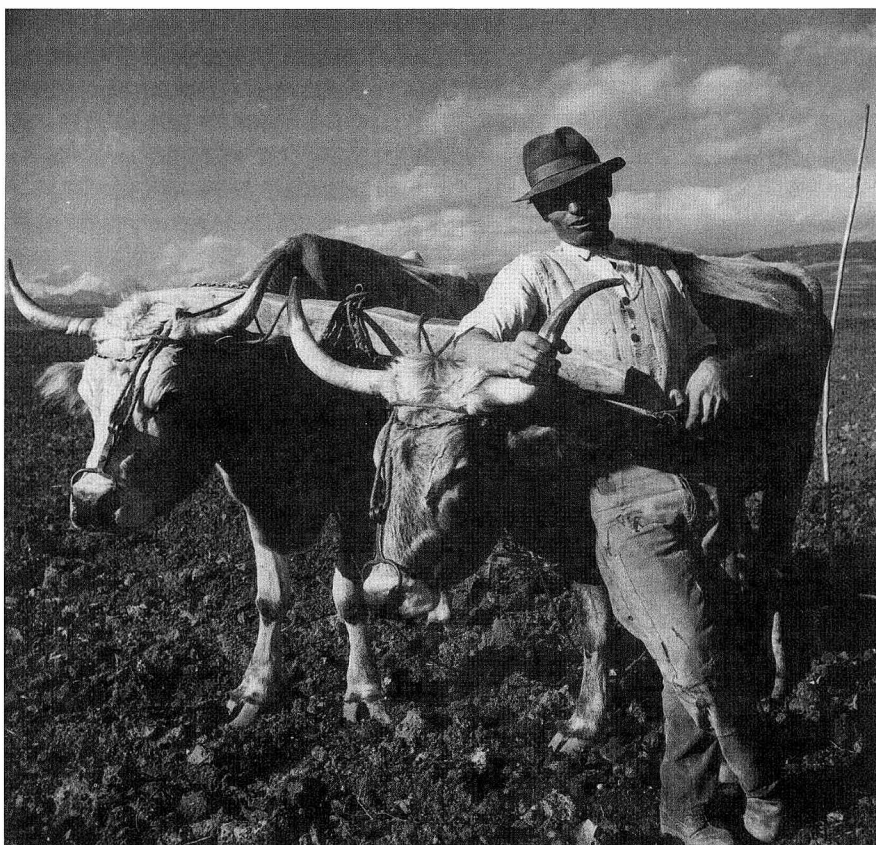
Anche esso però, come per tutti gli altri problemi che l'attuale difficile momento agricolo impone vengano affrontati, se da una parte è ricco di suggestioni postula però, dall'altra parte, complesse implicazioni tecniche ed economiche, sociali e anche giuridiche.

Allora, il problema non è solo di muoversi, ma di muoversi con razionalità, avendo chiari gli obiettivi che ci proponiamo e che intendiamo per seguire nell'interesse dell'agricoltura, del mondo agricolo, dell'intero Paese.

Mi sia consentita una notazione, che non è marginale. Credo cioè che se questa possibilità di precisare i nuovi e futuri modi di essere dell'agricoltura noi abbiamo, se questa possibilità di muoverci coerentemente ci viene offerta, ciò noi spesso lo dobbiamo agli esami, alle analisi, agli approfondimenti che gli stessi ambienti della scienza, della ricerca, della professione più impegnata portano avanti, precedendo e quasi prevenendo le necessità.

È anche questo un motivo di gratitudine che il mondo rurale deve portare alla vostra istituzione accademica.

Ho desiderato darne atto in questa occasione, di fronte a questo uditorio così vasto la cui presenza e la cui qualificazione si pongono a dimostrazione dell'attenzione con cui ormai i problemi dell'agricoltura vengono sentiti e del grande prestigio che, in tal senso, circonda i lavori della vostra Accademia.



*Prendere per le corna...*



ENZO DI COCCO

## L'AGRICOLTURA IN TRENT'ANNI DI LIBERTÀ\*

*Signor Presidente, Signore, Signori,*

il titolo che ho desiderato dare a questa mia prolusione esige un breve chiarimento.

La nostra Costituzione, promulgata trenta anni fa, sancì unitamente alle libertà politiche, di pensiero, di associazione, ecc. anche quelle economiche, pur ammettendo, per quest'ultime, possibili condizionamenti a generali interessi sociali.

Ci pare doveroso dover riconoscere che le prime sono state efficacemente salvaguardate.

Più articolato il comportamento per le seconde. Potere legislativo e potere esecutivo si sono avvalsi in modo vario delle possibilità offerte loro dalla Costituzione, talvolta forse anche superandole.

Per quanto si attiene al settore agricolo ci pare di poter porre una distinzione netta tra il comportamento nei confronti della proprietà fondiaria e quello nei confronti dell'azienda.

La proprietà fondiaria è stata assoggettata a vincoli e a discriminazioni tali che il proprietario del fondo ha potuto esercitare i diritti connessi con limitazioni rilevanti ogniqualvolta egli operava in modo disgiunto dallo esercizio dell'impresa agraria svolgentesi sul fondo.

Le espropriazioni connesse alla riforma fondiaria hanno costituito il primo e pesante intervento. Tuttavia, a nostro avviso, non il più incisivo né il più significativo, sia perché non più ripetuto sia perché ebbe una qualche giustificazione politica concreta anche se in parte abusata.

\* *Prolusione inaugurale tenuta il 16 aprile 1978*

Assai più gravi gli interventi sui contratti agrari, mezzadria, affitto, colonia parziaria, l'istituzione dell'equo canone, la pratica esclusione della proprietà fondiaria come tale dai vari provvedimenti incentivanti le migliori fondiari, ecc.

Motivazioni varie, quelle addotte, ed è difficile discriminare la componente meramente politica, la quale vede nella proprietà un ostacolo a ordinamenti sociali diversi e una superflua percettrice di rendite «parassitarie», come si dice, da quella, tecnicamente errata, che concepisce la proprietà fondiaria come componente inerte per il progresso agricolo.

Ciò ha, all'opposto, mortificato l'iniziativa del proprietario del fondo, il quale, se può godere e disporre di esso, è sollecitato al suo miglioramento, divenendo «imprenditore di miglioramenti fondiari», come precisò il Serpieri. Mortificazione che costituisce causa non trascurabile di talune lamentate insufficienti dinamicità delle strutture aziendali.

Anche la gestione dell'azienda è stata soggetta a condizionamenti, tuttavia meno incisivi ancorché crescenti con il passare del tempo. La politica agraria di estrazione nazionale, e diciamo così per distinguerla da quella di origine comunitaria, si è largamente avvalsa dell'incentivo consistente nella riduzione dei costi piuttosto che nella protezione del prezzo. Così, meramente citando, contributi in conto interessi o a fondo perduto per i miglioramenti fondiari, per l'acquisto di macchine, credito agevolato d'esercizio, prelievo fiscale e anche assicurativo sociale modestissimo, ecc.

Tali incentivi e contributi sono stati quasi sempre erogati secondo precedenti che, stante la limitazione dei mezzi, hanno finito per fluire verso le forme di conduzione privilegiate. Per lunghi anni, la proprietà coltivatrice, poi anche l'affittanza coltivatrice poi anche le cooperative. Precedenze ed esclusioni che si sono fatte sempre più incisive e categoriche.

Tutto ciò ha certamente concorso a distorcere il libero sviluppo dell'agricoltura, tuttavia, ci pare giusto riconoscere che, nell'ambito di tali trattamenti preferenziali, l'imprenditore come tale, conduttore di grande azienda come di piccola, sia stato sostanzialmente libero di dare all'azienda l'indirizzo produttivo desiderato e di realizzarlo con la tecnica da lui prescelta: ha potuto scegliere le colture, dar loro la dimensione desiderata, accogliere o respingere le tecniche e i mezzi che scienziati e industria ponevano a sua disposizione.

Situazioni di libere scelte, ancorché le condizioni non fossero identiche per tutti e ancorché il mercato dei prodotti agricoli sia divenuto sempre più protetto e questo più come conseguenza della politica agraria comunitaria che di quella tradizionale italiana.

Per questo preferiamo dire che gli imprenditori agricoli hanno opera-

to prevalentemente in un regime di libere scelte (o quasi) piuttosto che in regime di libero mercato e tanto meno in regime di libera concorrenza, distorta questa, sul lato del mercato dalla politica dei prezzi e sul lato della produzione, dalla mortificazione della proprietà fondiaria e dagli incentivi preferenziali.

Tuttavia quel regime di libertà di scelta ha portato, a nostro avviso, a risultati sostanzialmente positivi che è opportuno riconoscere.

Tanto più che quel regime, sia pure non di totale libertà e concorrenza, potrebbe deteriorarsi rapidamente per il passaggio della politica agraria dallo Stato alle Regioni e per il mutarsi del quadro politico nazionale.

Leggi vecchie (terre malcoltivate) e nuove (direttive di ammodernamento delle aziende), altre *in fieri* (conversione mezzadria, programmazione regionale, piani zonali e comprensoriali) già hanno aspetti fortemente discriminanti, ma si profilano attuazioni in modo tale che quelle libertà potrebbero cadere per essere sostituite da una sostanziale irreggimentazione delle scelte aziendali.

Il periodo trascorso è sufficientemente lungo per consentire un bilancio di chiusura: bilancio che potrebbe costituire quello di apertura di un regime assai diverso.

L'agricoltura nazionale, come del resto tutta l'economia, regredì continuamente dal 1939 fino al termine del 1945. Poi iniziò la ripresa, che avvenne prevalentemente come ricostruzione della situazione antecedente. Intorno al 1949-50 l'agricoltura aveva di nuovo raggiunto il livello produttivo che aveva nel 1938-39. Da allora, ebbe inizio il nuovo corso, disturbato, ma non impedito, dalla riforma fondiaria. Prenderemo come anni di riferimento il 1951 e il 1975.

Ciò tanto per maggiori e più sicure basi di riferimenti statistici quanto perché il 1951 è il primo anno da cui inizia chiaramente la nuova fase.

Nel corso di questi venticinque anni un numero rilevante, seppure decrescente, di imprenditori ha preso le proprie autonome decisioni. Quali sono stati i risultati individuali e globali a livello delle singole aziende e a quello della Nazione nel suo complesso? Nostro intento è quello di coglierne gli aspetti essenziali. Speriamo di aver avuto la mano felice.

Ogni imprenditore, con la sua azienda, costituisce come un microcosmo, comunque infinitamente piccolo di fronte al totale, ma purtuttavia dotato di massa, di forze e di volontà.

Tali corpuscoli sono stati lasciati sostanzialmente liberi di darsi gli orientamenti e i moti più graditi e a essi più confacenti, ma, nel concreto, essi, così come un insieme di molecole, hanno operato non in uno spazio inerte o indifferente, ma in uno dominato da comuni linee di forza, le

quali hanno finito per orientare e dare un comportamento coerente e tipicamente sincrono a tutti quei corpuscoli.

Intanto essi, pur diversissimi, hanno nel loro interno una comune finalità consistente nella massimizzazione della differenza tra attivo e passivo. Soggettivamente, la valutazione dei componenti dell'uno e dell'altro è sicuramente diversa, ma quell'intento è comune.

Le immaginate linee di forza sono esterne alle aziende e agli imprenditori e possono essere distinte, in necessità, in stimoli e in opportunità. Brevemente chiarendo il concetto.

Le opportunità sono costituite dalle molteplici innovazioni tecnologiche poste in essere in questo periodo: dai mais ibridi ai diserbanti, alle varie macchine, tanto per esemplificare.

Per stimoli intendiamo sollecitazioni che possono essere anche disattese senza porre necessariamente in difficoltà la vita dell'azienda. Così l'espansione della domanda di agrumi crea la condizione per l'ampliamento di tale produzione, ma la singola azienda può non accogliere tale stimolo.

Per necessità intendiamo il maturarsi di condizioni che l'imprenditore deve accogliere e soddisfare in misura adeguata, pena la morte dell'azienda. Tale condizione consiste nell'esigenza di crescenti redditi di lavoro, obbliganti la realizzazione di crescente produttività.

Somiglianze di intenti e di condizioni esterne hanno provocato reazioni simili. Se queste non sono state né arbitrarie, né irrazionali, ma coerenti con gli andamenti e quantitativamente congrue con l'entità degli stimoli, il loro risultato globale deve essere in armonia con il resto della società, generatrice prima di opportunità, stimoli e necessità. È quanto vorremmo verificare.

Il primo e più importante stimolo è ravvisabile, a nostro parere, nel comportamento del fornitore di lavoro. Questi, sia lavoratore dipendente sia lavoratore in proprio, ha preteso e tuttora esige che la retribuzione della sua opera segua le vicende delle retribuzioni di lavoro realizzate dagli altri lavoratori, in modo che non si istituisca un dislivello eccessivo. I redditi di tutti i lavoratori dipendenti nazionali, a qualunque categoria appartenenti, si sono moltiplicati per 12, in lire correnti, dal 1951 al 1975. Il valore aggiunto per unità attiva, dipendente o non, si è moltiplicato per dieci, il costo dell'operaio metalmeccanico si è moltiplicato per otto.

Il salario netto del bracciante agricolo era, al 1951, circa il 60% di quello dell'operaio industriale. L'operaio agricolo si è fatto anche più irrequieto, più sensibile, meno timoroso del mondo esterno e ha preteso non solo di non peggiorare la propria posizione relativa, ma anzi di ridurre il divario. L'agricoltore, sia come datore di lavoro a se stesso sia come dato-

re di lavoro ad altri, ha dovuto fronteggiare questa esigenza. In modo ineludibile, pena la fine dell'azienda, per il ritiro del lavoratore. Il reddito di lavoro è una quota parte della produzione. È stato perciò necessario aumentare la produttività del lavoro. E così ha fatto l'impresa: una semplice citazione: la produzione lorda vendibile per attivo è aumentata di 15 volte; il valore aggiunto di 12,5 volte; il costo del salario agricolo di 10 volte, sempre a lire correnti, dal 1951 al 1975.

In termini tecnici, la quantità di lavoro assorbita nel 1975 per produrre il quintale generico di derrata alimentare è tra sì e no un quinto di quella assorbita nel 1951. Oggi si produce in venti ore di lavoro quanto, nel 1951, si produceva in 100 ore.

I mezzi mediante i quali l'imprenditore ha continuamente incrementato la produttività del lavoro e con essa la quota parte disponibile per la retribuzione sono sostanzialmente noti. Tuttavia, vale richiamarli. I più presenti e diffusi sono la motorizzazione e la meccanizzazione, sono i più noti e quelli a cui si deve il primo grosso impulso, ma a essi molti altri se ne sono aggiunti, meno appariscenti e finora, forse, meno incisivi, ma la cui importanza appare destinata ad accrescersi.

Così nuove organizzazioni produttive, la razionalizzazione degli edifici, la drastica riduzione della policoltura aziendale, il parallelo contenimento dell'autoconsumo, la rettifica delle sistemazioni idrauliche del suolo, la riduzione della coltura promiscua, i diserbanti, i nuovi schemi degli impianti arborei, ecc. Tutti mezzi il cui effetto essenziale è quello di ridurre i tempi di lavoro a parità di produzione. Saranno richiamati, in breve, con «tecniche risparmiatrici di lavoro».

Tra tali tecniche si comprende anche l'ampliamento della base territoriale dell'azienda, inteso come condizione preliminare necessaria per poter realizzare le cosiddette economie di scala.

Il ricorso scarso e sporadico a tale mezzo costituisce proprio uno dei motivi attuali più vivaci di critica al settore agricolo. Sarà, perciò, necessario ritornare su di esso.

Qualunque sia la validità di tale critica, ci sembra di grande significato il dato conclusivo e cioè che la produttività lorda dell'attivo agricolo misurata a lire costanti è aumentata di oltre cinque volte e cioè in misura superiore a quella realizzata nello stesso periodo di tempo dai lavoratori dei settori extragricoli. Sono aumentate anche le retribuzioni del lavoratore agricolo dipendente a un ritmo superiore a quelle dei lavoratori extragricoli, tanto che i divari si sono eliminati o, comunque, fortemente ridotti.

In sintesi, l'agricoltore ha risposto efficacemente all'imperativo dell'aumento delle retribuzioni di lavoro e con ciò ha salvato la sopravvivenza dell'azienda.

Il secondo grosso stimolo che il mondo esterno ha posto all'agricoltore è consistito nella continua espansione della domanda di beni alimentari. Espansione dovuta per una parte minore – il 18% – all'aumento della popolazione e per la parte maggiore, circa il raddoppio, all'aumento generale del grado di benessere. Nel complesso, il consumo di cereali alimentari è aumentato del 23%; i consumi di frutta, verdura, zucchero e olio d'oliva sono più che raddoppiati. I consumi carnei sono più che triplicati: quello degli agrumi è più che quadruplicato. Gli stimoli sono stati, pertanto, consistenti.

Si avverta, tuttavia, che l'impresa può ignorare tali stimoli e sopravvivere e vivere anche ignorandoli. Essa non può disattendere l'aumento del costo del lavoro, cui deve far fronte pena il fallimento economico e la fuga del lavoratore, ma può ignorare le vicende della domanda, le cui eccedenze possono riversarsi sui mercati esteri, creando, eventualmente, difficoltà nel sistema economico, ma non compromettendo la vitalità dell'azienda.

Gli imprenditori hanno, invece, utilizzato quegli stimoli e può essere interessante confrontare gli incrementi di domanda, e cioè gli stimoli, con gli incrementi delle produzioni, e cioè con le risposte.

	<i>Incrementi (000 ql)</i>	
	Stimoli	Risposta
– cereali alimentari	19.858	+ 28.324
– frutta e verdura	92.929	+125.309
– carni, uova, burro, formaggio	33.918	+ 23.276
– olio d'oliva	3.809	+ 2.068

Limitandoci a indicare informazioni per grandi gruppi, osserviamo che il consumo di beni alimentari vegetali, quali cereali e ortofrutticoli, è aumentato di 113 milioni di quintali, corrispondente a due quintali anno pro capite. La risposta produttiva è stata di 154 milioni di quintali. Un'eccedenza di 41 milioni di quintali che ha consentito di incrementare le nostre esportazioni di ortofrutta e di eliminare il deficit nel campo dei cereali a uso alimentare esistente al 1951.

La domanda di olio d'oliva si è incrementata di 3,8 milioni di quintali, la risposta è stata di 2,1 milioni di quintali. Infine il grosso gruppo zootecnico. La domanda di tutte le carni, a peso morto, di uova, di burro e di formaggi è aumentata di 34 milioni di quintali e cioè del 231%. La produzione è aumentata di 23 milioni di quintali e cioè del 166%.

La risposta agli stimoli ha seguito assai da vicino non solo i grandi gruppi di derrate, ma, spesso, anche i singoli prodotti. Così per gli agru-

mi. Il consumo nazionale di questi è passato da 4,7, a 19,9 milioni di quintali con un incremento di 15,2 milioni di quintali pari al 323%. La produzione è aumentata di 18,1 milioni di quintali. Ha coperto tutto quell'incremento, con una eccedenza di 2,9 milioni di quintali andata a incrementare l'esportazione. Se le risposte sono state inferiori agli stimoli in taluni settori, quali quello zootecnico e l'olio d'oliva, si deve tuttavia rilevare che la produzione lorda vendibile nazionale, valutata a lire 1975, è passata da 6.662 miliardi a 13.055 miliardi, è, cioè, raddoppiata.

I mezzi tecnici che hanno consentito l'aumento delle produzioni globali e, come vedremo, non aumentando ma riducendo la superficie coltivata, sono anch'essi noti. Semplicemente elencando: espansione dell'irrigazione, aumento delle superfici a colture arboree specializzate, adozione di piante e animali selezionati e migliorati geneticamente, incremento della fertilizzazione, della lotta antiparassitaria, miglioramento dell'alimentazione animale, ecc. Tutte tecniche che richiameremo con «tecniche esaltatrici delle rese».

L'agricoltore ha quindi risposto all'imperativo categorico dell'aumento delle retribuzioni del lavoro adottando le tecniche risparmiatrici di lavoro e ha risposto allo stimolo della domanda adottando le tecniche esaltatrici delle rese. Sono lamentate da molti, a tal proposito, due insufficienze: anzi, per maggior precisione, una insufficienza e un controsenso.

L'insufficienza consiste nel mancato ampliamento della dimensione aziendale, che avrebbe trascinato con sé l'inadeguato ammodernamento della struttura produttiva dell'azienda stessa, la scarsa adozione delle tecniche realizzanti le economie di scala, ecc. È una critica che investe sostanzialmente le tecniche risparmiatrici di lavoro.

Il controsenso consiste nell'abbandono o nella malutilizzazione di terre, la cui produzione sarebbe proprio atta a rispondere allo stimolo proveniente dall'accresciuta domanda di prodotti zootecnici.

Due critiche che esigono un qualche esame, tanto più che esse sono alla base della politica agraria più recente e immediata.

Incominciamo dal lamentato ridimensionamento aziendale.

Innanzitutto, il numero totale delle aziende.

Le nostre statistiche sono, o meglio, sono state carenti sotto questo profilo: dal 1939 si salta al 1961. Le informazioni successive sono più ravvicinate: 1971 e 1975. Purtroppo le comparazioni sono piuttosto arrischiate.

Riteniamo che il numero massimo delle aziende sia stato raggiunto intorno agli anni 1953-54; da allora è in costante diminuzione.

Secondo queste statistiche, le aziende piccolissime, quelle al di sotto di un ettaro, sarebbero in costante diminuzione fin dal 1930.

All'opposto, le grandi aziende, quelle oltre i 20 ettari, sarebbero in costante aumento, seppure modesto, sempre dal 1930 in poi.

Più articolato l'andamento delle aziende intermedie, da 1 a 20 ettari, il cui numero sarebbe andato crescendo dal 1930 al 1953-54 e diminuendo da allora in poi.

Concentrando l'attenzione sulle aziende oltre l'ettaro, si può assumere che il loro numero sia passato dal massimo di 2.900.000 unità del 1953-54 ai 2.300.000 del 1975.

Una riduzione numerica del 20%.

A tale riduzione del numero complessivo delle aziende non è corrisposto un proporzionale aumento della dimensione aziendale per l'avvenuta riduzione della superficie coltivata. Fenomeno sul quale torneremo fra breve.

In sintesi, l'ammodernamento delle aziende, se inteso nel senso restrittivo di ampliamento della superficie aziendale, vi è stato, ma in misura assai contenuta. Invero la superficie media è passata da 9 a 10 ettari. Se poi si considera che tale ampliamento medio non ha interessato la massima parte delle aziende, ma soltanto alcune di esse, nelle quali è avvenuto in misura decisamente superiore, si deve concludere che il grosso delle aziende italiane ripete, oggi, le dimensioni e i confini che aveva nel 1951.

Il giudizio deve cambiare radicalmente se, anziché ai confini, si pone occhio alla struttura interna e ai risultati economici. La produzione lorda è passata da 2,2 a 5,4 milioni di lire, l'impiego di mano d'opera è ridotto a meno della metà, è più che triplicato il consumo di fertilizzanti e settuplicato quello di carburanti. L'autoconsumo si è ridotto e l'azienda si è aperta al mercato, ove vende e compra assai più di prima. Sotto il profilo della dimensione economica e della produttività, in particolare del lavoro, non vi è azienda del 1975 che ammetta comparazione con la sua immagine del 1951. L'ammodernamento, quindi, vi è stato e cospicuo.

Passiamo ora a dire qualcosa circa le terre abbandonate o malutilizzate, il cui avvento pare così in contrasto con l'espansione dei consumi e il deficit della bilancia commerciale.

Anche in questo caso le fonti statistiche sono incomplete. Un dato abbastanza certo appare essere quello che pone in evidenza una fortissima riduzione dei seminativi, che sarebbero scesi da 13 a 9,2 miliardi di ettari. Ben 3.800.000 ettari in meno. Se analizziamo appena un po' questo dato, constatiamo che verosimilmente mezzo milione di ettari sono passati a colture arboree specializzate. Circa altri 400.000 ettari, sono passati a destinazioni extragricole. Rimangono così dai 2,5 ai tre milioni di



ettari di seminativi la cui coltivazione è stata abbandonata volontariamente dagli agricoltori.

Quei seminativi sono diventati, un po' per volta, prati e pascoli naturali. Una parte forse non trascurabile in assoluto è stata rimboschita. Assumiamo che residuino due milioni e mezzo di ettari già a seminativi e ora viranti a prati e pascoli. Se questo dato appare abbastanza realistico, avvolta in dubbi assai più consistenti è la nozione di ciò che si stia facendo dei prati e dei pascoli, vecchi e nuovi.

Una qualche indicazione, seppure indiretta, può fornirla la superficie totale censita alle aziende che dal 1961 al 1975 sarebbe diminuita di circa 1.300.000 ettari.

Valutazioni di varia fonte, stimano dai 2 ai 3 milioni gli ettari abbandonati o comunque utilizzati in modo del tutto precario: stima che condividiamo.

Il fenomeno quindi esiste. Il problema è se è corretto attribuirlo a una sorta di pigrizia dell'agricoltore ovvero se esso non trovi ragioni nell'imperativo categorico dell'aumento della produttività pro capite dell'ordine di cinque volte tanto.

Tutto lascia presumere che, data la natura e la giacitura delle terre abbandonate, si tratti di situazioni non atte a ricevere, in termini economici, le tecniche esaltatrici delle rese e neppure quelle risparmiatrici di mano d'opera nella misura necessaria da consentire, combinate insieme, la quintuplicazione della produttività del lavoro.

L'abbandono non sarebbe quindi conseguenza di sordità allo stimolo proveniente dalla domanda, ma soggiacenza insuperabile all'imperativo posto dal mondo del lavoro.

Possiamo ora accennare all'ultimo grosso evento, su cui ci pare opportuno soffermarci: l'esodo. Gli agricoltori attivi sono diminuiti di oltre cinque milioni di unità, passando da un po' più di otto milioni a tre milioni scarsi. È anch'esso la conseguenza dell'imperativo della moltiplicazione della redditività del lavoro.

La produzione è raddoppiata, ma il cinque sta 0,4 volte nel due. La produzione doppia non può contenere che il 40% dei lavoratori iniziali. E gli attuali tre milioni sono appunto il 40% degli otto di partenza. Ovviamente, ci siamo avvalsi di cifre arrotondate, di più facile memoria, ma ugualmente efficaci per lumeggiare i grandi fatti.

Ci pare che sia opportuna una rapida sintesi dei comportamenti degli agricoltori e delle loro risposte alle vicende dell'ambiente esterno in cui hanno operato in questi venticinque anni.

Il mondo tecnico e scientifico ha messo a loro disposizione nuove tecniche e nuovi strumenti a getto continuo: strumenti e tecniche atte a realizzare due risultati assai diversi: l'uno consistente nell'aumento della produttività ettariale e per capo allevato e l'altro nell'aumento della produttività del lavoro. Scienziati e tecnici hanno anch'essi risposto, così come gli imprenditori, alle sollecitazioni poste dall'evoluzione del sistema nazionale.

I consumatori hanno continuamente aumentato e rettificato la loro domanda praticamente più che raddoppiando i consumi alimentari globali e i prestatori di lavoro, fossero coltivatori diretti o salariati, hanno preteso l'aumento proporzionale del loro reddito decisi ad abbandonare l'azienda o il settore quando tale esigenza non fosse soddisfatta.

Gli agricoltori hanno risposto adottando i due gruppi di tecniche in modo da raddoppiare la produzione globale e da quintuplicare la produttività del lavoro. Così operando hanno radicalmente innovato le loro aziende, delle quali nessuna è oggi più comparabile con quelle del 1951. Ove l'intensivazione non è risultata compatibile con l'esaltazione delle rese del lavoro hanno proceduto alla estensivazione e anche alla inutilizzazione liberandosi di oltre due milioni di ettari, non gestibili economicamente.

Confidiamo di aver individuati correttamente i più importanti e significativi risultati agricoli di questo dopoguerra. Per completare il quadro dobbiamo anche richiamare le più frequenti e le più insistenti critiche e i più importanti orientamenti assunti in sede di politica agricola, soffermandoci un poco sui problemi agitati in questi ultimi tempi.

Sarà opportuno, infine, per giungere, se possibile, a un giudizio più meditato, confrontare se quanto è stato fatto è in armonia con l'evoluzione generale del sistema economico nazionale e se ha concorso positivamente al suo sviluppo.

Le critiche o le insoddisfazioni avanzate nei confronti dell'attività agricola sono state molteplici e possono così riassumersi:

- insufficienza dei redditi individuali degli agricoltori;
- esodo quanto meno eccessivo e disordinato proprio in conseguenza della insufficienza dei redditi;
- incoltura e inutilizzazione di consistenti superfici;
- grave insufficienza delle produzioni zootecniche con conseguente eccessivo sbilancio negli scambi con l'estero;
- persistente inadeguatezza della struttura aziendale alle crescenti esigenze di produttività e di competitività con le agricolture di altri Paesi, in particolare con quelle comunitarie.

L'insufficienza dei redditi degli agricoltori relativamente ai redditi perce-

piti dai non agricoli è stato il motivo ufficiale o sottinteso di una lunga serie di interventi politici.

A parziale giustificazione dei politici stessi va detto che per più anni e da parte di più tecnici ed economisti si è ritenuto che l'attività agricola non avrebbe potuto realizzare gli incrementi di produttività e di reddito che erano possibili nel settore industriale e dei servizi. Faceva ostacolo la natura biologica dei processi produttivi agricoli come il loro svolgersi sotto condizioni pedologiche e climatiche scarsamente modificabili. Non restava altra via, per incrementare i redditi individuali, che quella di trasferire e concentrare sul lavoratore anche i redditi di capitale e d'impresa. Da ciò le leggi sulla proroga dei contratti, sulla mezzadria, la riforma del contratto d'affitto, l'equo canone. Da ciò anche gli interventi riduttori dei costi di produzione, quali il credito agevolato, i contributi a fondo perduto. Soprattutto e predominante è stata la politica a favore della proprietà coltivatrice, costituita e da costituirsi, alla quale sono stati riservati, in via esclusiva o privilegiata gran parte dei mezzi finanziari via via stanziati.

Tale ottica venne accolta anche dalla Comunità economica europea, con l'attuazione della cosiddetta politica dei prezzi. La quale si iniziò con l'intento di creare un sistema unico di prezzi, premessa a un mercato unico e alla armonizzazione delle agricolture dei singoli Stati membri. Via via a quei prezzi venne affidato anche il compito della tutela degli interessi degli agricoltori e in particolare il fine di assicurare redditi comparabili con quelli extragricoli. Sorsero così i prezzi minimi garantiti tanto per i prodotti esportati quanto per i prodotti di produzione interna soggetti a importazione. Il risultato fu sostanzialmente negativo: i surplus da esportare crebbero in misura preoccupante, si dovette procedere all'acquisto e alla distruzione di surplus interni, gli oneri corrispondenti divennero insostenibili, le agricolture nazionali ricevettero impulsi più distorti che armonizzanti.

Non solo. La sospirata equiparazione dei redditi sfuggiva sempre, in un rincorrersi che non riduceva le distanze.

Questo intento perequativo non è stato abbandonato e, vista l'insufficienza e la onerosità della politica dei prezzi, si è cercato di integrarla con altro strumento, che fosse più risolutivo.

Ed è nata così la politica delle strutture, o dell'ammodernamento delle aziende.

Queste, venne osservato, possono dividersi in due grandi gruppi: quelle che conseguono già il reddito comparabile e quelle che non lo conseguono. Queste ultime, a loro volta, ammettono suddivisione in due parti: quelle che con opportuni miglioramenti possono conseguire il reddito comparabile e quelle che non lo potranno comunque conseguire.

Si è, poi, giudicato che era superfluo erogare aiuti al primo gruppo,

dato che già soddisfaceva la condizione del reddito comparabile, e che era inutile erogare mezzi al terzo gruppo, poiché non avrebbe mai soddisfatto la condizione desiderata.

Quindi la decisione di concentrare i mezzi disponibili sul secondo gruppo di aziende che, in virtù di questi, avrebbero conseguito nel giro di qualche anno, la sospirata comparabilità.

Sono state così statuite le tre famose direttive sull'ammodernamento delle strutture aziendali: promulgate nel 1972 esse giungono soltanto ora agli uffici degli assessorati regionali per la loro prima applicazione. Non sappiamo, perciò, quale sarà l'entità della loro realizzazione e quali risultati conseguiranno.

Si può osservare che esse giungono in ritardo. La politica dei prezzi entrò in crisi nel 1968. La CEE promulgò le direttive, dopo vari ripensamenti e ricerche di soluzioni alternative, nel 1972. Esse entrano in applicazione, in Italia, nel 1978. Dieci anni dopo quella crisi. Nel frattempo molti redditi agricoli hanno conseguito la comparazione. Così sostanzialmente, tutti i salariati agricoli, la cui retribuzione annua netta è passata, in media, da 1.200.000 lire a 4.900.000 lire, dal 1968 al 1977. Aumento non realizzato da nessun'altra categoria di lavoratori e che ha consentito un sostanziale ricupero. Le indagini aziendali svolte a livello nazionale hanno altresì posto in luce come parte non piccola dei conduttori diretti realizzi redditi simili e anche superiori. Tanto è questa nuova situazione della realtà, che il legislatore ha ritenuto bene ampliare il campo di applicazione delle direttive CEE estendendolo anche alle aziende che pur raggiungendo il reddito comparabile corrono il rischio di perderlo nel prossimo futuro.

La perplessità maggiore non sta tuttavia nei meccanismi artificiosi e non esenti da arbitrarietà che saranno richiesti dall'applicazione delle direttive. Essa sta nella concezione base. Il ragionamento pare essere il seguente. Tante aziende sono buone e tali resteranno; le non buone, un po' per volta, e non ha importanza il tempo necessario, diventeranno buone. Un mosaico che si andrà riempiendo di tasselli tutti buoni. Alla fine il mondo agricolo, tutto, vivrà di una vita pacifica e serena.

Non vi è, invece, ragionamento più infantile e più illusorio di questo. Le aziende incoltivate porranno in essere situazioni di concorrenza sleale di fronte alle attualmente buone. Tale situazione porrà alcune di queste in crisi cosicché passeranno nelle non buone. L'incessante progresso tecnologico e la conseguente espansione economica del sistema imporrà il continuo ammodernamento delle aziende. Tutte le aziende, incentivate o non buone o cattive, diventeranno obsolete, chi prima e chi dopo, secondo la situazione di partenza, in un giro non lungo di anni. Quel sognato otti-

mo o soddisfacente generalizzato non si verificherà mai, finché vi è progresso, ma sarà un continuo processo di adattamenti successivi, quando immediati e precursori quando tardivi e rettificatori. Continuamente vi saranno aziende che diventano ottime e continuamente vi saranno aziende che da ottime diventeranno sufficienti e poi insufficienti, poiché il progresso non consente a nessuno di sostare sull'acquisito. Un'eterna tela di Penelope, che non ammetterà il ritorno di Ulisse, finché vi sarà sviluppo scientifico ed economico.

Sembra un triste destino, quello dei programmatori: perfezionatori del presente o dell'immediato futuro e ignoranti della dinamica dei futuri equilibri.

Al vecchio tradizionale e persistente motivo di critica ora esaminato, inglobante, in concreto, anche le critiche sull'esodo e sulla struttura aziendale, si è aggiunto, recentemente, quello delle terre abbandonate abbinato a quello del deficit della produzione zootecnica.

Abbandono che meraviglia e appare incongruo e non solo per il deficit zootecnico e per quello della bilancia commerciale, ma anche come aggravante dell'esodo e della disoccupazione.

Si è già detto qual è stato il motivo, a nostro parere, di tale abbandono. Riteniamo, ora, opportuna qualche considerazione sulla possibile riutilizzazione di tali terre.

A quanto pare, nessuno ritiene possibile il ritorno dei seminativi abbandonati alla coltura attiva. Si prospetta, invece, la riutilizzazione mediante l'allevamento brado, da attuarsi su ampia dimensione. Direi tanto ampia quant'è l'entità della mandria che può essere seguita e sorvegliata almeno da una unità di lavoro.

Gli andamenti impliciti in tale meccanismo sono la gratuità della risorsa foraggera e la tenuità del tempo di lavoro richiesto per unità di prodotto. Invero, il sorvegliante dovrebbe essere più assorbito nel guardare che nel fare. Queste due condizioni dovrebbero consentire di realizzare la produttività pro-attivo necessaria e sufficiente per consentire redditi equiparabili. Sennonché la sperata gratuità dell'alimentazione appare assai meno conseguibile di quanto necessario, se non altro perché il pascolo non è, di regola, realizzabile per tutto l'arco dell'anno. Inoltre, anche quel tempo di lavoro non è così contenuto come atteso. Proprio dalle pregevolissime indagini condotte da questa Accademia, esso risulta di 14-15 ore per quintale di peso vivo prodotto. In allevamenti intensivi di pianura questo tempo si riduce a tre ore.

Il ricupero delle terre abbandonate, anche con il ricorso alla grande azienda, non appare ricco di possibilità, in termini economici.

In sostanza i rimedi cui si è affidata la nostra politica agraria, tra i primi e i più persistenti il sostegno e l'incoraggiamento alla piccola proprietà coltivatrice, il blocco dei contratti e l'equo canone e infine la politica dei prezzi si sono dimostrati inefficaci e spesso controproducenti.

I più recenti e prospettivi, quali la politica delle strutture e il ricupero delle terre abbandonate, hanno molte probabilità di non avere miglior sorte.

*Signor Presidente,*

sono giunto all'ultimo punto. Abbiamo veduto quali sono i principali fatti evolutivi dell'agricoltura, abbiamo citate le più insistenti e ricorrenti lamentele. Queste sottintendono che l'agricoltura non è quale poteva e doveva essere e denunciano un distacco, fonte di insoddisfazione per gli agricoltori e di squilibri e di ritardi nel sistema economico nazionale.

Cerchiamo di verificare quanto di ciò è vero.

Il punto di partenza non può essere che il grado del benessere economico. Questo è sempre aumentato in Italia, tranne durante gli anni delle due guerre mondiali.

Dal 1861 al 1951 è stato come un placido ruscello che si andava accrescendo con grande lentezza. In novant'anni è aumentato del 93%.

Dal 1951 al 1975, in venticinque anni, è aumentato del 165%. È diventato un corso se non tumultuoso, certamente vivace.

Tale divenire ha le sue cause e ha i suoi effetti.

Godere di redditi superiori vuol dire produrre di più e produrre di più vuol dire ricorrere a tecnologie più avanzate e vuol dire anche distribuire in modo diverso uomini e mezzi. Distribuzione diversa non soltanto come settori e specializzazioni di produzione, ma anche come diversa distribuzione territoriale. Avere redditi superiori vuol dire anche spenderli in modo diverso e così il diversificato consumo impone e sollecita nuove diversificazioni della produzione, nuove e diverse distribuzioni delle risorse.

Ogni livello di redditi si realizza con un certo sistema economico e a un tempo lo caratterizza. Quando cambia il primo deve cambiare anche il secondo, e reciprocamente.

In questa dinamica, l'agricoltura deve giocare il suo ruolo e deve continuamente riequilibrarsi per vivere e sopravvivere, e così facendo utilizza il sistema a suo favore, ma diventa, anche, forza attiva promotrice dello sviluppo stesso, se ben si riequilibra, e forza ritardatrice, se non vi riesce.

E si noti, affinché l'agricoltura a un tempo viva e costituisca forza attiva di progresso è necessario che essa si muova al ritmo giusto: non deve restare troppo indietro di fronte al sistema di cui fa parte e non può

neppure troppo precederlo. Si tratta della necessità espressa con equilibrio del sistema. Vediamo allora cosa ha comportato l'aumento del reddito di cui si è detto. Ha comportato la quadruplicazione della produttività pro-attivo, come media nazionale, in ogni settore di produzione. L'agricoltura l'ha quintuplicata, recuperando così in parte l'handicap che aveva al 1951.

I consumatori hanno accresciuta la loro domanda di beni alimentari, ma hanno accresciuta assai di più la domanda di beni extragricoli: hanno un po' più che raddoppiata la prima, hanno quadruplicata la seconda. L'agricoltura ha risposto raddoppiando la produzione. È vero si è creato un certo deficit alimentare, ma è curioso e forse non privo di significato constatare che la produzione agricola è stata, ogni anno, tale da coprire i consumi di cinque sei anni prima, e ciò si ripete da molti anni.

Si è lamentato l'esodo, ma in una produzione doppia con salari quintuplicati non ci può stare che il 40% degli addetti iniziali. E gli attivi attuali sono appunto il 40% di quelli di partenza.

L'immagine dell'esodo per povertà, dell'agricoltura che espelle i suoi figli per un triste stato di necessità, dell'industria che spregiudicatamente si avvale degli agricoli come di un esercito di riserva cui attingere o cui far rifluire lavoratori secondo la sua convenienza sono immagini deformanti.

Né l'agricoltura, né l'industria sono dominanti o succubi, l'una dell'altra. La verità è assai più semplice e meno umanizzabile. Si tratta di un equilibrio di distribuzione delle risorse, mutevole secondo il mutare del livello del reddito. L'unica via per eludere crisi e squilibri, per attivare lo sviluppo o per contenere le recessioni è la cessione di lavoratori dall'una all'altra a seconda delle vicende del reddito pro capite. Se tale livello aumenta, la percentuale degli agricoli deve diminuire, se regredisce, la percentuale deve aumentare.

Si è lamentato, e si lamenta, lo scarso ridimensionamento aziendale. Lamentela mal sostenibile, in oggi. Il sistema ha richiesto il raddoppio delle produzioni e cioè si è potuto realizzare lasciando inalterate le dimensioni aziendali; ha imposto la quintuplicazione della produttività ed è stata ottenuta senza rompere la trama aziendale.

Critiche poco persuasive queste, tanto più che sono in contrasto fra di loro. L'ampliamento massiccio delle aziende non può avvenire che riducendone in proporzione il numero e, ciò, per essere utile, implica altro esodo, diciamo almeno un altro milione di unità. Non si può lamentare l'una e l'altra cosa allo stesso tempo.

Un milione di meno di attivi in agricoltura e un milione di attivi in più negli altri settori è compatibile con un reddito più alto di quello attua-

le. È una condizione di equilibrio del futuro, se le cose andranno bene. Sarebbe una condizione di squilibrio oggi.

Vorremmo fare un'ultima considerazione.

Scienziati e tecnici sono stati bravissimi. Però anch'essi tendono a denigrare gli agricoltori che non pongono in essere, subito e tutti, le loro invenzioni. Meno male, invece, che non lo fanno.

È stato affermato che se tutte le migliori tecniche venissero applicate da tutti, la bilancia commerciale agricola raggiungerebbe il pareggio e che sarebbe sufficiente non più di mezzo milione di attivi per conseguirlo. A parte la precisione di tali conteggi, del resto presentati come pura indicazione, è certo che l'immediata realizzazione di tutte le tecniche disponibili creerebbe gravi squilibri tanto nel settore del lavoro quanto nell'economia generale.

È assai bene che l'agricoltura realizzi le nuove tecniche in misura tale da determinare risultati compatibili con l'equilibrio del sistema.

*Signor Presidente,*

ci pare che gli agricoltori, con le loro scelte, si siano comportati, nel complesso, in modo sostanzialmente saggio, saggio nel senso che hanno modificato le loro aziende, le produzioni, gli investimenti, gli attivi in modo da realizzare un sostenibile equilibrio con la perenne evoluzione del sistema. Non ne voglio fare l'agiografia: non sono stati eroi, non sono stati santi, non sono stati scienziati. Hanno fatto il loro mestiere: quello di saggi e avveduti produttori.

In questo loro operare, sono stati agevolati anche da opportuni interventi pubblici: bonifiche, irrigazioni, strade consortili e consorziali, elettrodotti e acquedotti rurali e anche crediti agevolati, ecc.

Sono stati anche ostacolati o quanto meno scoraggiati: proroga dei contratti, divieto della mezzadria, equo canone, discriminazioni eccessive, persecuzione della proprietà fondiaria.

Nuovi strumenti deformanti sono alle porte. «Ripeterò dunque oggi la critica di alcuni scatoloni vuoti ovvero sia di parole magiche, che hanno gran voga nel momento presente in Italia – sto ripetendo parole che Luigi Einaudi disse, per questa Accademia, nel 1957, – scatoloni che compiono opera di persuasione a legiferare dannosamente».

Parole ancora di piena attualità: e le nuove parole magiche sono «le terre abbandonate», il «deficit zootecnico e lo sbilancio commerciale», «l'ammodernamento delle strutture e il reddito comparabile», «l'esodo e la senilizzazione», «la programmazione e i piani zonali».



Ho dato alla mia relazione il titolo «Gli agricoltori italiani in trenta anni di libertà». Ho così inteso riconoscere il merito degli agricoltori, ma anche un merito alla politica del Paese, merito predominante sui demeriti, brevemente richiamati.

L'auspicio è che i nuovi scatoloni vuoti non inducano a legiferare ancora dannosamente, ad aggiungere, alla mortificazione della proprietà, anche quella dell'impresa. I meriti della politica agraria nazionale diminuirebbero assai, mentre aumenterebbero gravemente i demeriti.

Ci pare che i risultati di trenta anni di scelte sostanzialmente libere, diano titolo agli imprenditori agricoli, piccoli e grossi, di seguitare ad avere la piena responsabilità della gestione delle loro aziende.

ALCUNI DATI STATISTICI			
<i>Dati anagrafici (migliaia)</i>			
	1951	1975	
Popolazione residente a fine anno	47.540	56.014	
Attivi totali:	19.577	18.800	
– agricoli	8.261	2.964	
– extra-agricoli	11.316	15.836	
<i>Dati territoriali (migliaia di ettari)</i>			
	1951	1975	
Seminativi	13.080	9.217	
Arboree specializzate	2.427	2.945	
<b>Totale coltivata</b>	15.507	12.162	
Foraggiere permanenti	5.121	5.209	
Boschi	5.629	6.292	
Inc.ti produttivi, orti, parchi, altri	1.507	3.399	
Sup. agraria e forestale	27.764	27.062	
Improduttivi e destinazioni extra-agricole	2.341	3.064	
<b>Totale</b>	30.105	30.126	
<i>Nota</i> Sono state utilizzate le varie pubblicazioni dell'ISTAT (Annuari censimenti, sommario storico, notiziari) e gli annuari dell'INEA.			
<i>Dati economici nazionali (miliardi)</i>			
Svalutazione agricola	1975-1951	2,77 <sup>1</sup>	
Svalutazione reddito naz. ai prezzi di mercato	1975-1951	3,40 <sup>1</sup>	
	1951	1975	
Reddito nazionale lordo ai prezzi di mercato			Saggi annui incrementali
lire correnti	10.759	111.809	
lire 1975	36.547	111.809	4,77
anno 1977 – lire 1977		172.988 <sup>2</sup>	
<sup>1</sup> Nostre elaborazioni su dati ISTAT. <sup>2</sup> «24 Ore», numero 1° aprile 1978.			

Reddito nazionale netto ai prezzi di mercato				
PLV <sup>3</sup>	lire correnti	9.714	100.541	
	lire 1975	33.028	100.541	4,75
	lire correnti	2.405	13.055	
	lire 1975	6.662	13.055	2,84
Valore aggiunto al costo dei fattori agricoltura <sup>3</sup>				
	lire correnti	2.222	9.972	
	lire 1975	6.155	9.972	2,03
altri settori				
	lire correnti	7.496	94.502	
	lire 1975	25.486	94.502	5,61
<sup>3</sup> Comprese foreste e pesca.				
Dati economici pro capite (lire 1975 – migliaia)				
		1951	1975	Saggi annui incrementali
Reddito netto pro capite		695	1.795	4,03
Reddito lordo pro-attivo		1.867	5.947	4,95
PLV pro-attivo agricolo		806	4.405	7,33
Valore aggiunto:				
– pro-attivo extra-agricolo		2.252	5.968	4,14
– pro-attivo agricolo		745	3.364	6,48
Retribuzioni:				
Bracciante agricolo Bari		1953	1975	
– retribuzione netta oraria	lire correnti	98	1.080	
– con oneri	» »	120	1.294	
Meccanico 2 <sup>a</sup> categoria Torino				
– retribuzione netta oraria	lire correnti	173	1.250	
– costo con oneri	» »	260	2.121	
		1951	1975	
Reddito lordo al costo dei fattori medio nazionale lavoratore dipendente (migliaia – lire correnti)				
		507	6.536	
Costo totale salariato agricolo Bologna		364 <sup>1</sup>	3.616 <sup>1</sup>	
<sup>1</sup> Nostra indagine – migliaia lire correnti.				

Dati aziendali				
Superfici per classi di ampiezza		1930	1961	1970
< 1 ettaro	000 di ettari	645	710	619
1-20 ettari	000 di ettari	10.864	12.685	10.654
> 20 ettari	000 di ettari	14.743	13.177	13.818
		26.252	26.572	25.091
Campo osservazione CEE <sup>1</sup>			1970	1975
< 1 ettaro	SAU 000 di ettari		298	296
1-20 ettari	SAU 000 di ettari		8.928	8.428
> 20 ettari	SAU 000 di ettari		7.953	7.753
			17.179	16.479
Numero aziendale (migliaia)		1930	1961	1970
< 1 ettaro		1.491	1.401	1.164
1-20 ettari		2.552	2.722	2.280
> 20 ettari		154	156	162
		4.196	4.279	3.607
Campo osservazione CEE <sup>1</sup>			1970	1975
< 1 ettaro			585	507
1-20 ettari			2.128	2.022
> 20 ettari			120	124
			2.833	2.653
Dati medi nazionali per aziende superiori a un ettaro			1951	1975
Superficie totale	ha		8,93	10,18
Seminativi	ha		4,50	4,00
Arborea spec.	ha		0,80	1,30
Cereali produzione	ql		39	73
Altri prodotti vegetali	ql		74	164
Carni p.m.	ql		2,4	11,0
PLV (migliaia lire 1975)			2.202	5.411
Attivi	n.		2,85	1,27
Principi fertilizzanti	ql		1,70	5,9
Carburanti	ql		0,96	6,3
PLV/ettaro (000 L. 1975)			243	534
PLV/attivo (000 L. 1975)			773	4.277

<sup>1</sup> Sono escluse le aziende forestali e quelle minori di un ettaro che non raggiungono, al 1975, L. 250.000 di produzione commercializzata.

<i>Produzioni agricole nazionali (migliaia di quintali)</i>			
	1951	1975	INCREMENTO PERC. PRO CAPITE RESIDENTE
Cereali alimentari	78.343	106.667	+ 16
Ortaggi e patate	81.844	156.746	+ 63
Frutta fresca	30.412	80.819	+ 126
Frutta secca	2.577	2.740	- 10
Uva	79.647	109.139	+ 16
Olive	21.476	31.131	+ 23
Carni bovine p.m.	2.668	7.457	+ 137
Altre carni p.m.	4.373	18.144	+ 252
Uova ql	3.099	6.364	+ 74
Latte totale ql	61.606	88.761	+ 22
Cereali foraggeri ql	35.283	64.800	+ 56

<i>Consumi nazionali di prodotti nazionali (000 ql)</i>					
	1951	1966	1975	INCR. PRO CAPITE	
				1975 1951	1966 1951
Cereali alimentari	86.222	94.340	106.080	+ 4	- 1
Patate	15.266	22.237	23.890	+ 33	+ 32
Ortaggi	36.195	81.456	83.102	+ 95	+ 104
Frutta fresca	18.728	40.528	40.989	+ 86	+ 96
Agrumi	4.733	11.868	19.870	+ 256	+ 127
Carne bovina e frattaglie	3.723	11.820	14.034	+ 220	+ 187
Altre carni (suini, pollame, ecc.)	4.088	11.249	20.709	+ 330	+ 149
Burro e formaggi	3.717	5.585	7.377	+ 68	+ 36
Latte alimentare	22.797	35.416	43.166	+ 61	+ 41
Uova	3.166	5.033	6.492	+ 74	+ 44
Vino	39.753	57.866	60.000	+ 28	+ 32
Oli vegetali	3.343	8.454	12.400	+ 215	+ 129
Zucchero	6.105	13.066	14.499	+ 102	+ 94

<i>Saldi imp-exp (migliaia di quintali)</i>			
	1951	1975	INCREMENTI CONSUMI NAZIONALI 1951-1975
Cereali alimentari	- 13.227	- 611	+ 19.858
Patate-ortaggi	+ 6.517	+ 11.013	+ 55.531
Frutta fresca	+ 3.417	+ 17.327	+ 22.261
Agrumi	+ 3.837	+ 4.229	+ 15.137
Carni bovine	- 646	- 5.634	+ 10.311
Altre	- 121	- 3.888	+ 16.621
Uva	- 173	- 135	+ 3.326
Olio d'oliva	+ 4	- 680	+ 4.281
Zucchero	- 189	- 5.149	+ 8.394
Burro formaggi	- 1.789	- 1.836	+ 3.660
Cereali foraggeri	- 150	- 53.580	

GUIDO CARLI

## LA TERRA CI DIFENDERÀ CONTRO L'INFLAZIONE?\*

Autorità, Signore, Signori, il prendere la parola in questo luogo, di fronte a voi, costituisce per me grande onore, ma anche grande impegno. Cercherò di assolverlo compiendo insieme con voi un lungo viaggio attraverso gli anni nei quali questa Accademia ha svolto la propria attività. Le stazioni nelle quali sostereemo sono le esperienze compiute nel corso del tempo nell'intento di proteggere il potere d'acquisto della moneta ancorandola alla terra.

Il legame fra i segni monetari e la terra, nel corso degli anni, ha sempre costituito motivo di soddisfazione da parte di coloro i quali detenevano quei segni. Riferisco in proposito un'esperienza personale. Nel 1926 le Camere di Commercio furono soppresse; in loro luogo furono istituiti i Consigli provinciali dell'economia. Mio padre, segretario generale della Camera di Commercio di Brescia, diede le dimissioni. In quel tempo mi accompagnava alla scuola, mi riaccompagnava a casa, e lungo il tragitto mi intratteneva sui problemi più disparati: fra questi, quello dei modi con i quali avrebbe investito la liquidazione riscossa.

Un giorno egli mi disse di aver deciso di investirla in cartelle agrarie della Cassa di Risparmio delle Province Lombarde e mi spiegò che cosa fossero quelle cartelle; io capii poco, ma credetti di capire che nel patrimonio della famiglia si inseriva un qualche cosa che lo legava alla proprietà della terra. Quando i compagni di scuola, appartenenti a famiglie di agricoltori, mi invitavano alle loro case, mi sembrava di essere un po' comproprietario di quelle meravigliose campagne. Ebbene, nel corso dei secoli, in presenza di crisi monetarie, spesso si è fatto ricorso al tentativo di proteggere il potere d'acquisto della moneta collegandola in qualche modo con la proprietà della terra.

\* *Prolusione inaugurale tenuta l'8 marzo 1980*

Celebre il tentativo compiuto nel corso della Rivoluzione francese con l'emissione degli "assegnati". Nel periodo che precedette immediatamente la rivoluzione, così come nel periodo che la seguì, si constatò una fuga dalla moneta sia sotto forma di esportazione all'estero, sia sotto forma di detenzione quando questa fosse metallica. L'esportazione della moneta metallica o il suo tesoreggiamento provocavano come conseguenza una rarefazione del circolante; ciò in quel tempo non determinò la caduta dei prezzi, ma la caduta della produzione. Cosicché, in quel tempo, l'economia francese si muoveva nel circolo vizioso: meno moneta disponibile – produzione più bassa – prezzi più alti.

Constatando questo paradosso il vescovo di Autun, principe Talleyrand, propose la costituzione di una banca centrale, o qualche cosa di simile, che avrebbe dovuto creare moneta per supplire al suo difetto, per consentire che il sistema economico si riattivasse. Contro la proposta del vescovo di Autun insorse con parole di fuoco Mirabeau, il quale disse: «Le papier-monnaie est un vol, ou un emprunt fait sabre à la main», cioè, la moneta gli sembrò come una estorsione compiuta con la spada, impugnando la spada. Poi, come spesso accade, anch'egli cambiò opinione, e la storia lo rappresenta come l'inventore degli "assegnati". Dopo averli inventati, credo che egli si sarebbe morso la lingua per averli definiti come un'estorsione compiuta impugnando la spada.

Molto si discusse intorno al significato di questa esperienza; la Camera di Commercio di Lione insorse contro la introduzione della carta moneta e vide in essa il germe di tutti i mali, vide che la carta moneta avrebbe potuto produrre un suo deprezzamento di tale dimensione da rendere impossibile la continuità dei commerci della pianura lombarda, dalla quale le manifatture di Lione traevano la materia prima, la seta. Gli "assegnati" furono concepiti come un segno monetario legato alla proprietà delle terre espropriate all'aristocrazia e alla Chiesa. Sarebbero stati accettati in pagamento di quella terra; quando fossero stati offerti in pagamento, avrebbero dovuto essere bruciati, distrutti, e per dare la certezza dalla distruzione si stabilì il principio dell'«abbruciamento». Soltanto quando si fosse visto il fumo uscire fuori da queste carte messe nel bracere, la gente avrebbe avuto la certezza che il potere d'acquisto sarebbe stato difeso.

Ricordo tutto ciò soltanto per mettere in evidenza quanto fosse sentita l'esigenza di materializzare la moneta; la gente doveva pensare che, quando riceveva gli "assegnati", riceveva dietro di essi un pezzo della terra che fu degli aristocratici, che fu della Chiesa. Se per avventura questi fossero stati impiegati per entrare nella proprietà della terra, avrebbero dovuto essere distrutti, e la distruzione avrebbe dovuto essere evidente mediante «abbruciamento».

In linea di fatto non si bruciò proprio niente, si seguì a produrre di questo titolo, e questo titolo viene oggi descritto come un esempio di titolo che si svaluta, di moneta che perde il potere d'acquisto. Ed è osservando ciò che accade in Francia che Wolfango Goethe maturò la convinzione che il solo modo con il quale si protegge nel corso del tempo il potere d'acquisto della moneta è l'ancoraggio all'oro e, nella seconda parte del *Faust*, Mefistofele esalta la moneta costruita dall'imperatore a una sola condizione: che essa sia espressione concreta dell'oro che sottostà alla moneta stessa. Goethe, in difesa dell'oro, si esprimeva con le stesse parole con le quali molto tempo dopo il generale De Gaulle raccomandava il sistema aureo come il solo che avrebbe difeso, attraverso il tempo, il potere d'acquisto della moneta.

Seguiamo nel nostro viaggio e balziamo in un altro periodo storico contraddistinto da disordini monetari e da tentativi di soluzione con l'emissione di un titolo legato alla proprietà della terra. Abbiamo già raggiunto il 1923 in Germania, quando infuria la grande inflazione, quando i segni monetari vengono espressi in termine di un milione elevato al cubo; per ragioni di comodità si elevava a potenza la base per risparmiare il numero degli zeri che altrimenti si sarebbero dovuti scrivere. Anche allora si inventa una nuova moneta che si chiama *rentenmark*, il marco rendita, legato alla terra, anche all'oro, l'oro assimilato alla terra.

Che cosa accadde allora? Quali sono le origini della grande inflazione tedesca? E, soprattutto, quali furono gli errori di prospettiva che allora si commisero? Un economista italiano di grande fama, il Bresciani Turrone, allora giovane ufficiale addetto alla missione alleata a Berlino, raccolse le proprie esperienze e ne fece oggetto di una trattazione, divenuta ormai un classico, intitolata *Teoria dell'inflazione*. Egli constatò che uno degli errori di interpretazione che concorsero, se non a scatenare il fenomeno inflazionistico, ma certamente a esasperarlo, fu quello di tenere un comportamento che nel corso del nostro viaggio vedremo poi ripetuto anche in periodo recente; un comportamento cui gli amministratori della Reich Banck pervenivano attraverso questo ragionamento: «I prezzi continuano a crescere, noi non scontiamo cambiali finanziarie, ma soltanto cambiali commerciali, quindi cambiali legate al movimento delle merci, legate alla produzione. Siccome i prezzi continuano a crescere, occorre che noi ci adeguiamo nei nostri sconti ai prezzi più alti».

Così facendo, quegli amministratori non compresero che essi non soltanto non contrastavano l'inflazione, ma seguendola la alimentavano. Infatti, fu sviluppata un'enorme quantità di potere d'acquisto, e per altro essi si giustificavano già allora di fronte all'opinione pubblica dichiarando che il peso della circolazione diminuiva, perché lo misuravano in termini

reali, cioè convertivano la quantità di biglietti correggendola dell'aumento dei prezzi; i prezzi correvano di più della quantità di moneta.

In altri termini, si era rotto il legame tra quantità di moneta e prezzi per cui i prezzi correvano di più, ed essi li inseguivano, e li inseguivano aumentando gli sconti; in ultima istanza, che cosa avevano fatto? Avevano indicizzato i prestiti. Ma, avendo indicizzato i prestiti nel momento nel quale venivano concessi, e non avendoli indicizzati nel momento in cui venivano restituiti, essi si accorsero che compivano un pessimo affare, e allora che cosa fecero per uscirne? Indicizzarono anche le restituzioni, e quindi dissero: «Io ti presto oggi 1000 marchi, calcolati sulla base dei prezzi di oggi, ma tu me ne restituirai 2000 più gli interessi». Cioè, sentirono che occorreva incorporare nell'operazione di prestito la svalutazione della moneta.

È, questo, un fenomeno sul quale ritorneremo poi nel corso del nostro viaggio, e cioè l'affermazione, ormai alquanto diffusa, che il tasso di interesse, se si vuol combattere l'inflazione, non può essere negativo in termini reali. Cioè, il tasso di interesse deve essere almeno uguale al tasso di inflazione atteso o superiore a esso, ch  altrimenti esiste un improprio trasferimento di ricchezza in perdita per chi d  prestiti e in guadagno per chi li riceve, e quindi interesse a chiederne sempre di pi , con conseguente spinta alla espansione inflazionistica.

Nel novembre del 1923, quando questo fenomeno aveva raggiunto manifestazioni esasperate, quando ormai i valori monetari si esprimevano elevando a potenza la base di un milione, si introdusse il *rentenmark*. Che cosa fu il *rentenmark*? Fu qualche cosa che rappresentava un segno monetario garantito ipotecariamente – ecco perch  ho voluto ricordare la mia esperienza di quegli anni lontani – dalla propriet  della terra o dall'oro.

E perch  si fece questo? Si fece questo anche perch  si sent  prima di tutto che ci  avrebbe colpito le immaginazioni, cos  come colpiva la mia immaginazione la descrizione che mio padre faceva dei modi con i quali amministrava la sua liquidazione. La gente sentiva: non   pi  un pezzo di carta affidato soltanto alla saggezza degli uomini, ma   un pezzo di carta legato al terra, legato ci  al luogo che per eccellenza   quello dove si genera ricchezza, si produce ricchezza, o all'oro. E gradualmente la fiducia si consolid  intorno a questo nuovo pezzo di carta, a tal punto che la gente dimostr  tanto gradimento che la circolazione del *rentenmark* fin  per espellere la circolazione del marco, che fu poi praticamente annullato; il *rentenmark*, a sua volta, fu poi sostituito dal *reich mark*, ma quest'ultimo fu legato sulla base di un rapporto fisso al *rentenmark*. Cos  si comp  in quegli anni lontani il risanamento monetario nella Germania.

Continuiamo nel nostro viaggio e arriviamo al 1944, l'anno in cui,



mentre ancora si combatte, un gruppo di esperti monetari, del quale fanno parte uomini eminentissimi come Keynes e White, disegnano quello che sarà il nuovo sistema monetario internazionale. Essi concepiscono un sistema monetario internazionale basato sopra monete convertibili, convertibili fra di loro, sulla base di rapporti di cambio fissi, ma convertibili anche in oro o in una moneta che in quel tempo si considerava alternativa all'oro, il dollaro degli Stati Uniti.

Questo sistema avrebbe dovuto funzionare sulla base della accettazione, da parte di quelli che sarebbero divenuti i membri del Fondo monetario internazionale, di certe regole di comportamento: principale fra tutte, quella di guidare la politica monetaria in modo da contenere le variazioni dei prezzi in limiti prossimi a quelli della generalità dei paesi partecipanti nel sistema. Ma non si arrivò a immaginare che il sistema avrebbe dovuto essere basato sulla stabilità universale del potere d'acquisto; si considerò un grande progresso quello di condurre delle politiche monetarie che consentissero di mantenere le variazioni del potere d'acquisto in termini ravvicinati, così da non richiedere, se non in casi eccezionali, la variazione del cambio.

Il sistema, quindi, presupponeva la ricostituzione di un mercato internazionale nel quale le merci avrebbero potuto circolare liberamente mentre la circolazione dei capitali sarebbe stata invece controllata, i pagamenti sarebbero stati liberi da vincoli, gli operatori economici sarebbero stati muniti di quell'elemento di certezza che è rappresentato dalla stabilità del cambio. A sua volta la stabilità del cambio sarebbe stata assicurata dall'obbligo delle banche centrali di ricomprare la propria moneta quando questa fosse stata acquistata da banche centrali di altri paesi, sulla base di un cambio fisso, e di riacquistarla pagandola o nella moneta del creditore, o in dollari degli Stati Uniti, o in oro.

Questo sistema funzionò senza troppe scosse nel corso degli anni Cinquanta; anzi, sono quelli gli anni nei quali esisteva indifferenza fra dollari e oro; sono anche gli anni nei quali alcune banche centrali, come la nostra, iniziarono il processo di ricostituzione della propria riserva aurea. E io ho avuto occasione di ricordare recentemente che il complesso delle trasformazioni in oro di parte degli avanzi della nostra bilancia dei pagamenti, che ebbero inizio in quel periodo e che furono continuate nel corso degli anni Sessanta, hanno creato una situazione che può apparire paradossale a molti fra i nostri concittadini; ossia, oggi i biglietti di banca in circolazione hanno una copertura aurea – se questa viene espressa in termini di prezzo corrente dell'oro – all'incirca doppia. Se si moltiplica il prezzo dell'oro per la quantità posseduta dalla Banca d'Italia – circa 2.600 tonnellate – e si confronta con la circolazione, il rapporto è circa questo.

Nonostante ciò, vi sono problemi dei quali tutti sono ben consapevoli; il che dimostra che anche qualche altra trasformazione si è inserita in questo complicato meccanismo monetario.

Dicevo che il sistema funzionò nel corso degli anni Cinquanta; all'inizio degli anni Sessanta vi furono le prime manifestazioni di difficoltà. E perché tali manifestazioni? Perché il sistema era quello che presupponeva che, in ultima istanza, la quantità di moneta fosse raccordata alla quantità di oro disponibile, raccordata sulla base di un rapporto fisso che allora era di 35 dollari per oncia. Ora, siccome le singole monete erano convertibili le une nelle altre e poiché lo sfruttamento attraverso il quale si finanziavano gli squilibri era il dollaro degli Stati Uniti convertibile in oro o l'oro stesso, alla base di questo sistema il vincolo che lo teneva tutto unito era la quantità di oro disponibile.

Gli inventori del sistema monetario avevano previsto anche questo evento, e non avevano escluso che quando si fosse avverata una simile situazione, il prezzo ufficiale dell'oro sarebbe stato aggiustato. Ma perché non si fece ciò? E qui ancora l'irrazionale ha finito per soverchiare il razionale. Perché negli Stati Uniti, in quel tempo, cambiare il prezzo dell'oro sembrava una catastrofe, e quindi nessuna autorità monetaria ebbe il coraggio di far ciò.

Quindi, il sistema cominciò a mostrare la tensione nascente dal fatto di essere stato ancorato all'oro, quello che Keynes definisce una reliquia storica, ma che è pur sempre una reliquia che ha peso nell'irrazionale, che ha tanto peso nel determinare i comportamenti umani. Ecco perché l'autorità, pur di fronte a queste esperienze e pur ricca di insegnamenti che provengono dalla teoria economica, resiste alla modificazione del prezzo dell'oro.

E allora le menti degli esperti monetari volgono verso la ricerca di un surrogato. Se rispondeva, come si credeva rispondesse, a verità che la quantità di moneta internazionale, che poi governa la moneta interna almeno in parte, fosse limitata dalla quantità di oro non sufficiente – si disse – occorre trovare qualcosa che sostituisca e il dollaro e l'oro. Occorre, cioè, costruire una moneta che sia una moneta creata dagli uomini, ma sia creata con saggezza. Naturalmente, questi sono sistemi che, quando vengono concepiti, fanno sempre leva sulla saggezza. L'esperienza dimostra poi, come anche dimostrerà quella cui farò riferimento, che se i singoli sono saggi, non sempre quando essi si costituiscono in comunità mantengono la loro saggezza; c'è qualche cosa che riesce difficile identificare, ma che rende la saggezza delle collettività sempre più debole, sempre più fragile.

Si cominciò, quindi, questa ricerca: la ricerca di un qualche cosa che si

sostituisse al dollaro e all'oro. Che cosa? Luigi Einaudi avrebbe detto: «La moneta è immaginaria». In fondo, cedendo alla tentazione degli excursus storici, per molti secoli i commerci si svolsero sulla base di una moneta che non fu mai coniata, e fu la lira di Carlo Magno.

La lira di Carlo Magno non fu mai coniata, eppure fu questo lo strumento al quale si fece riferimento per secoli, nell'Europa carolingia, per regolare gli scambi. Per altro, si trattava pur sempre di un segno che era ancorato a qualche cosa di concreto, in quel tempo all'argento. Perciò, chi trattava, chi negoziava in lire di Carlo Magno aveva sempre la sensazione che sarebbe stato possibile toccarle, sentirne il peso, la consistenza. Tra l'altro, non furono coniate perché sarebbero state troppo pesanti, poiché il peso della lire di Carlo Magno era molto elevato.

Mentre si avanzava in questa ricerca, si scontravano nuovamente le diverse posizioni. Io ricordo che nel 1967, quando i lavori degli esperti volgevano alla conclusione e si trattava di stabilire un accordo sopra la nuova unità monetaria che nei rapporti internazionali avrebbe dovuto surrogare, almeno in parte, il dollaro degli Stati Uniti e l'oro, a Garmisch-Partenkirchen avvenne un incontro di ministri e di governatori al quale anch'io partecipai. Si scelse Garmisch-Partenkirchen perché, in quel tempo, Strauss era Ministro delle Finanze e Schiller Ministro dell'Economia; per cui essendo Strauss bavarese, la scelta cadde – come suole accadere in queste circostanze – appunto su una località situata nella sua regione.

In quella circostanza, risentii la discussione, alla quale prima mi sono riferito, fra il vescovo di Autun e Mirabeau: le parole di fuoco alla maniera di Mirabeau furono pronunciate dal Ministro delle Finanze della Repubblica di Francia, Michel Debré, il quale sentì o credette di sentire che si stava compiendo un'offesa al sentimento popolare, quello secondo il quale la moneta deve essere dissociata dal credito; cioè, la moneta non è credito. Direi che in quella circostanza si assistette a una zuffa fra ministri; e così si giunse poi all'accordo sopra la denominazione che si sarebbe data a questa nuova unità che si andava creando e si inventò la denominazione, che voi avrete certamente presente, di «diritti speciali di prelievo».

Perché questo nuovo strumento monetario venne chiamato «diritto speciale di prelievo»? Perché Debré desiderava che si acquisisse chiaramente anche alla denominazione la indicazione che non si trattava di moneta, bensì di credito. Nello stesso tempo gli altri desideravano, o credevano di creare un nuovo strumento monetario; non volevano adoperare la parola credito. Ed ecco quindi che si disse: «Questo nuovo strumento è un accreditamento». Poiché su un accreditamento esiste un diritto di prelievo, si chiamò diritto di prelievo. Però, siccome il Fondo monetario internazionale consente ai propri soci, entro certi limiti, di effettuare prelievi, per sottolineare

che questa entità era una diversa entità, si chiamò speciale. Dunque: diritto speciale di prelievo. Così nacque questa nuova unità.

Se noi seguitiamo ad avvicinarci ai tempi nostri, raggiungiamo in un momento l'epilogo di questo processo. Ho indicato prima le diverse tappe; ora vorrei brevemente rievocare per poter annodare i diversi momenti attraverso i quali si svolge il nostro viaggio.

Nel 1944 si costruisce un sistema basato sopra monete convertibili fra di loro: monete convertibili in dollari, dollari convertibili in oro. Questo sistema funziona nel corso degli anni Cinquanta e mostra segni di difficoltà agli albori degli anni Sessanta; nel corso di questo periodo il sistema subisce le tensioni nascenti dal vincolo imposto dalla stabilità del prezzo dell'oro e dalla necessità di alimentare un sistema di scambi mondiali che si espande al di là delle più ottimistiche previsioni degli esperti. Si cerca un surrogato e al dollaro e all'oro, si discute attorno alla natura di esso, si ripetono i dibattiti avvenuti in tempi antichi: che cos'è credito, che cos'è moneta, quale relazione vi è tra i due, quale lo strumento per limitare la produzione quantitativa nella moneta, se sia possibile affidare la determinazione della quantità alla sola saggezza degli uomini, o non occorra invece stabilire dei vincoli fisici che siano più costringenti che non quelli affidati alla sola saggezza degli uomini.

Questa crisi investe, nel corso di quegli anni, la sterlina; si costruisce un sistema di interventi attraverso i quali essa viene gradualmente espulsa dal sistema monetario internazionale come moneta di riserva, pur mantenendo posizione importante come moneta nella quale si regolano le transazioni internazionali; in sua vece, si inserisce il dollaro degli Stati Uniti; appare sempre più evidente difendere il prezzo ufficiale dell'oro e nelle relazioni fra banche centrali e nei mercati.

Nel marzo del 1968, quindi, si decide di sospendere gli interventi delle banche centrali nei mercati per difendere il prezzo ufficiale dell'oro, si stabilisce che l'oro circolerà soltanto attraverso banche centrali. Il sistema viene assoggettato a tensioni crescenti, in dipendenza del fatto che la produzione di dollari, anche in conseguenza delle politiche monetarie seguite negli Stati Uniti, eccede la domanda di dollari da parte delle banche centrali; si giunge così al 1971, quando la convertibilità del dollaro in oro viene sospesa.

E questa è un'altra grande tappa di questo processo al quale ho fatto riferimento prima. Noi assistiamo costantemente a una oscillazione, da un lato, fra il desiderio dei molti di proteggere la propria ricchezza espressa in moneta, ancorandola a qualche cosa del quale percepiscano, dall'altro, la sostanza reale, come la terra, l'oro. Ci si sposta verso i segni astratti, si confida nella saggezza di coloro che li creeranno, si ritorna, come i

fatti più recenti hanno dimostrato, alla ricerca della difesa nei fatti concreti, fra i quali si pone certamente l'oro; ovvero, si estendono quei meccanismi di indicizzazione che finiscono per autodistruggersi. Ho ricordato prima la Bundesbank, che prima indicizza i prestiti ai prezzi nel momento della loro concessione, poi indicizza le restituzioni, ciò che accade quando i tassi di interesse si adeguano ai tassi di inflazione; ma il sistema, in queste condizioni, finisce per distruggersi.

Dopo il 1971 altri grandi mutamenti si compiono nelle relazioni internazionali; si compiono nei rapporti fra Stati, si compiono all'interno di essi, nei rapporti fra classi sociali. Il più grande dei mutamenti che si compie nei rapporti fra Stati è quello che si avvera sulla fine del 1973 e il principio del 1974, quando i paesi produttori di petrolio, forti della propria posizione monopolistica, aumentano il prezzo, creando così una condizione nella quale essi acquisiscono in pagamento del petrolio esportato monete di altri paesi, principalmente una, il dollaro degli Stati Uniti, in quantità largamente eccedente la loro capacità di spesa.

È evidente che, in una situazione simile, il trasferimento di mezzi di pagamento dai paesi consumatori di petrolio ai paesi produttori giungerebbe al punto di esaurire le disponibilità dei mezzi di pagamento di cui i primi dispongono, e in quel momento il sistema si incepperebbe, essendo i paesi produttori nella impossibilità fisica di spendere la totalità dei loro ricavi.

Il sistema costruito dagli uomini che parteciparono ai dibattiti a Bretton Wood presupponeva che, nel corso del tempo, si sarebbe stabilito l'equilibrio nelle bilance dei pagamenti, un equilibrio non istantaneo. Ed ecco perché essi, soprattutto Keynes, insistevano nella necessità di munire il sistema monetario internazionale di un meccanismo creatore di credito in quantità adeguata; meccanismo che sarebbe stato affidato a una istituzione internazionale, ma nel medio periodo essi partivano dal presupposto che l'equilibrio si sarebbe ristabilito.

Ebbene, a partire dal 1974, il mondo è stato confrontato da un rapporto fra un gruppo di paesi consumatori di petrolio da un lato e un gruppo di paesi produttori dall'altro, contraddistinto da un flusso costante di moneta dai primi ai secondi; nello stesso tempo, è stato confrontato dall'assenza di un meccanismo internazionale che creasse esso gli strumenti creditizi necessari per finanziare questo processo, al fine di impedire che portasse al collasso del sistema.

Voci autorevoli, in quegli anni, si levarono per avvertire dei pericoli incontro ai quali si andava se non fossero stati costruiti dei sistemi efficienti di finanziamento degli squilibri. Se tutti i paesi avessero condotto concomitantemente politiche volte a equilibrare la propria bilancia dei pagamenti, di fronte a un gruppo di paesi che non poteva equilibrare la

propria, l'effetto ultimo sarebbe stato che i più deboli sarebbero stati esclusi, ma alla fine la recessione avrebbe investito tutti, come in linea di fatto accadde nel 1975.

In assenza di un meccanismo internazionale capace di creare credito in quantità adeguata supplì il mercato. Le banche internazionali, specialmente le filiali estere delle banche americane, ricevevano depositi dai paesi esportatori di petrolio e concedevano credito ai paesi importatori, attivando così un meccanismo che non incontrava limiti se non nella affidabilità dei paesi che si andavano indebitando. Ma era un meccanismo simile a quello che aveva immaginato un economista napoletano agli inizi del secolo XIX, Francesco Fuoco, in un lavoro che egli intitolò *Della magia del credito disvelata*. Fuoco spiegò come il credito si può sviluppare senza limiti, alla condizione che circoli da Napoli a Marsiglia e da Marsiglia a Napoli; credo fosse questo il circuito che egli aveva in mente in quel tempo. Egli, infatti, era un impresario di opere pubbliche, per cui si preoccupava di insegnare al re come continuare a espandere le opere pubbliche senza aver soldi. Questo, credo, era all'origine della sua proposta.

Il meccanismo, agendo come io ho indicato, ha finito per creare una enorme quantità di potere d'acquisto rappresentato principalmente da dollari degli Stati Uniti; il dollaro si è inserito in questo sistema come una moneta di riserva, come una moneta di intervento nei mercati dei cambi, una moneta di transazione. Però, la produzione di questa moneta era affidata alle forze di mercato, perché non esisteva un'autorità centrale che determinasse la quantità, che regolasse questi processi.

Questo andamento, secondo me, spiega in larga parte almeno ciò che è accaduto in seguito. Ossia, nel corso del tempo, il mondo – non singoli paesi – ha sentito che la quantità di moneta che il sistema fuori di controllo generava avrebbe, prima o poi, creato una situazione nella quale sarebbe stato impossibile mantenere il potere d'acquisto. Da qui la ricerca di soluzioni alternative. E ancora una volta la soluzione alternativa – se noi guardiamo al comportamento soprattutto di quei paesi che avevano e che hanno eccedenze di bilancia di pagamento – è stata in un primo tempo la proprietà immobiliare, e poi, ancora una volta, l'oro.

Ecco perché noi abbiamo assistito alla esplosione del prezzo dell'oro attraverso amplissime oscillazioni. Ma nonostante l'ampiezza delle oscillazioni e gli immensi rischi che sono connessi con chi investe in oro, pur tuttavia si è assistito a questo fenomeno, che oltretutto non si è limitato soltanto all'oro: infatti, si è investito in merci, in servizi, cioè il sistema mondiale è stato sottoposto a una pressione crescente per effetto di una creazione di moneta internazionale fuori controllo, esorbitante.

Uno dei maggiori economisti americani, che ha avuto una grande par-

te nelle discussioni che condussero ad alcune delle soluzioni in materia di politica monetaria in questo dopoguerra, Robert Triffin, ha presentato delle analisi impressionanti che mostrano come, a partire dal 1968-69 e soprattutto a partire dal 1973-74, la generazione di mezzi monetari nel mondo (mi riferisco alla moneta internazionale, cioè a quella moneta che viene considerata parte delle riserve) non è controllata da alcuno, è il prodotto o dei crediti concessi dal sistema bancario internazionale, o dell'aumento del prezzo dell'oro, cioè è alla mercé di fatti che sono fuori del controllo dell'autorità.

Voi, probabilmente, avete presente che in questi tempi si parla del cosiddetto conto sostituzione, che non è altro che un ritorno a soluzioni antiche già esplorate nel 1968 e poi nel 1972: cioè, un qualche cosa che sia un'alternativa al dollaro degli Stati Uniti o alla moneta. Oggi i proponenti di questa soluzione sentono, dopo aver affermato per anni che l'oro rappresentava un relitto da espellere dal sistema internazionale – e debbo anch'io dire che ho seguito per un certo periodo il grande fascino di questa idea di riportare il sistema sotto il controllo della ragione e soltanto sotto il controllo della ragione – ebbene, dentro questo conto di sostituzione – si dice – mettiamoci anche un certo quantitativo di oro, perché esso sarà il segno che la sorte di chi ha delle disponibilità su questo conto non è affidata soltanto all'andamento delle monete, ma anche a qualche cosa di materiale, di concreto, su cui essi non possono esercitare la sovranità.

E qui io credo, proseguendo nel nostro viaggio, dobbiamo chiederci che cosa sta accadendo all'interno dei grandi paesi industriali? Che cosa può essere fatto per frenare un fenomeno inflazionistico che ormai ha convinto molti della sua ineluttabilità? Perfino nell'interno stesso delle famiglie – dicono gli esperti di diritto di famiglia – nel nostro paese, nella definizione di rapporti familiari, si introducono sempre più delle clausole di indicizzazione.

Che cosa significa questo? Significa che l'illusione monetaria si è ormai dissipata, che si è radicata questa convinzione. Ebbene, domandiamoci come nasce questo fenomeno inflazionistico, e quali sono i modi attraverso i quali esso può essere contrastato.

Quando io frequentavo l'università la spiegazione più semplice che si dava dell'inflazione era di un grande disavanzo pubblico e del suo finanziamento con mezzi monetari. Si richiamava magari l'esperienza antica del principe che tosava le monete e, quindi, ne alleggeriva il peso mantenendone però intatto il valore legale. Così si spiegava l'inflazione. E la gente, in fondo, capiva, credeva di capire. Si fabbricano troppi soldi per finanziare qualcuno che non produce niente; quindi, è evidente che questi soldi fabbricati per un qualcuno che non produce niente in termini di

mercato, che non produce servizi essenziali agli effetti della stabilità del sistema, non produce neppure beni materiali, non produce servizi che siano pagati; questo qualcuno – dicevo – fabbrica moneta che poi spende, ma la moneta che egli spende entra in concorrenza con quella degli altri, e quindi si svaluta.

Questa era un po' la spiegazione che si dava allora di questi fenomeni. Ma io credo che ai nostri giorni le cose siano molto più complicate e ritengo che sarebbe grande audacia tentare di spiegare quello che accade oggi. Perché, se noi guardiamo che cosa è accaduto o che cosa sta accadendo nel paese che ha la più grande economia, gli Stati Uniti, vediamo che il disavanzo del settore pubblico ha oscillato in termini percentuali fra un massimo del 2,8% del prodotto interno lordo e lo 0,5%. Cioè, il disavanzo rispetto al prodotto interno lordo è molto piccolo, molto piccolo confrontato con il nostro. Il finanziamento non avviene con creazione di moneta, ma attingendo al mercato; eppure, l'inflazione ha raggiunto livelli altissimi e sembra ancora in questo momento fuori di controllo.

In Italia, in periodo recente, queste cifre sono le seguenti: la più alta è del 14% e la più bassa è dell'11,4. Vedete quale enorme differenza rispetto al disavanzo degli Stati Uniti. La nostra inflazione è certamente altissima, però nel momento attuale non molto diversa da quella degli Stati Uniti. È questa una semplice constatazione, molto rozza e credo meritevole di essere fatta soltanto perché dimostra – beninteso, non spiega – la difficoltà di dare una spiegazione; certamente, non è soltanto in questa sede che si annida la causa della perdita di potere d'acquisto della moneta.

Io credo che una spiegazione della dimensione dell'inflazione negli Stati Uniti, pur in presenza di disavanzi, rapportati al reddito di quel paese, abbastanza piccoli, si possa trovare nella dimensione del bilancio pubblico; cioè la dimensione del bilancio pubblico e il suo finanziamento mediante l'imposta si scontra contro la disposizione del cittadino ad accettare quella dimensione di bilancio e, quindi, quella dimensione di imposizione fiscale. Il che non significa evasione fiscale, il che non vuol dire sfuggire al pagamento dell'imposta, ma significa tentativo di spostare il prezzo sul proprio vicino. In quale forma? Se si è professionisti, facendo salire le tariffe professionali; se si è agricoltori, facendo salire il prezzo dei prodotti agricoli.

Ecco perciò spiegati in quel paese, fra l'altro, gli interventi, quando questi processi si innestano, di sostenerne i prezzi; e quando si è dipendenti, pubblici o privati, quando si è pensionati (in quel paese la pensione sociale è indicizzata al 100%, è la sola retribuzione indicizzata al 100%) quando si stipulano i contratti, in assenza di una scala mobile, di spingere il salario in su almeno nella misura necessaria per ricostruire il



potere d'acquisto. Questi sono appunto i contenuti dei contratti stipulati di recente della General Motors, dalla Ford e dalla Crysler, nonostante le difficoltà nelle quali versano.

Quindi, è probabile che ci sia una spinta proveniente anche da quella parte. Però, non c'è dubbio che quando si è in presenza di questi fenomeni, tutti i pubblici poteri tendono ad attribuirne la causa ai fattori esogeni, ragione per cui il prezzo del petrolio e il suo aumento sono una ottima occasione per spiegare tutto. Spiega molto, perché esso stesso, come ho ricordato prima, è la espressione di una rottura di rapporti propri di un'economia di mercato, poiché è un prezzo che riflette una posizione monopolistica.

E qui non sarà mai abbastanza ricordato che, nell'interpretare questo fenomeno e mettendo in disparte tutte le altre interpretazioni che colpiscono le fantasie, si è di fronte a un fenomeno economico da manuale: questi paesi sono monopolisti, sono oggi divenuti indipendenti, usano della loro indipendenza per comportarsi da perfetto monopolista. Che cosa fanno cioè? Essi o regolano le quantità, o regolano i prezzi, o le due cose. Ecco perché noi leggiamo nei giornali, giorno per giorno, che sale il prezzo, oppure che riducono le quantità, ovvero che le due cose si combinano. Cioè, si è inserito nel sistema questo potere monopolistico che ha la forza di spingere in alto un prezzo e che, quindi, presupporrebbe che dall'altra parte vi fosse qualcuno disposto a subirne le conseguenze, cioè ad accettare che i propri redditi, in termini reali, fossero correlativamente ridotti. Ciò che non è, perché tutti, nei paesi consumatori, tendono in diversa misura a ricostituire i propri redditi in maniera da mantenere i propri consumi inalterati.

Chi ha visto ieri sera la interessante tabella che ha dato la televisione su come si sono mossi i consumi nel 1979 in Italia, ebbene, avrà assistito a un aumento relativamente piccolo dei consumi dell'industria, cioè più basso dell'aumento della produzione; il che vuol dire che, in fondo, qualche progresso si è pur compiuto: cioè, una diminuzione nei consumi privati (ma questo è, in parte, la conseguenza di una stagione meno fredda e quindi di minori consumi) e un fortissimo aumento della parte trasporti. In altri termini, cresce il prezzo della benzina e la gente ne consuma di più. Ma questo non è soltanto un fatto italiano.

Negli Stati Uniti sono stati fatti dei sondaggi di opinione e metà degli americani, cioè di un popolo dove esiste larghissima informazione, dove si sa tutto, in un paese che in questo momento dipende dalla importazione di petrolio grezzo dal resto del mondo per circa la metà del fabbisogno, la gente non nega che gli Stati Uniti siano importatori di petrolio. Dico questo per spiegare come tutti questi fenomeni, poi, non possono essere

lasciati alla decisione solitaria di chi amministra le collettività con saggezza o crede di amministrarle con saggezza. Se non c'è la gente che ti segue, se non c'è il consenso, se non c'è la gente che è convinta, tutte queste iniziative, anche lodevoli, si scontrano contro questi comportamenti e non trovano rispondenza.

Per tornare all'argomento, consideriamo la moneta, la quantità di moneta, la sua relazione con i prezzi. Bene, ho detto prima che chi inventò gli "assegnati", come anche chi inventò il *rentenmark*, e così pure chi ha inventato il sistema monetario, nel 1944 ha immaginato che i segni monetari dovessero essere in qualche misura legati, ancorati a qualche cosa che la gente percepisce concretamente. E, questo, nella convinzione che convenisse limitare la quantità, la produzione di quantità.

Ma quello che accade oggi dimostra che anche questa relazione in cui si riponeva tanta fiducia comincia anch'essa a scricchiolare un po'. Nell'ottobre di quest'anno, negli Stati Uniti, è stata presa una grossa decisione, molto commentata, si è detto: gli Stati Uniti ritornano a credere nella politica monetaria, è la vittoria dei monetaristi. Cosa vi voleva dire con ciò? Si voleva dire che l'autorità monetaria determina la quantità di moneta che essa regola in forme molto sofisticate, in un mercato molto difficile da guidare come l'americano; determina la quantità di moneta prefiggendosi un certo obiettivo sui prezzi, quali che siano le conseguenze sui tassi di interesse.

I tassi di interesse sono legati alla quantità di moneta, perché la quantità di moneta che la banca centrale produce consente al sistema bancario di generare una certa quantità di credito e non oltre; perché, siccome questa trova la contropartita nei depositi, e questi a propria volta devono essere legati, attraverso le riserve obbligatorie, alla quantità di moneta, il sistema è legato alla quantità di credito. Quindi, è evidente che quando si controlla la quantità di moneta, e perciò il volume di credito, in presenza di una domanda di esso crescente, i tassi di interesse schizzano verso l'alto e la nuova politica – si è detto – è una politica che non guarda più i tassi di interesse (prime rate al 17%, 18%, sia quel che sia): noi abbiamo l'obiettivo di spegnere l'inflazione, regolando la quantità di moneta.

Questo è il grande mutamento che si è compiuto nella politica monetaria degli Stati Uniti. Ma che cosa è accaduto? Tutti si attendevano nel corso del 1979, soprattutto nella seconda metà, che la produzione avrebbe subito forti riduzioni o addirittura avrebbe segnato regressi: alcuni attendevano questo evento per il terzo trimestre '79, e non è accaduto; alcuni lo attendevano per il quarto trimestre, e non è accaduto; alcuni con molto maggiore esitazione, lo attendono per il primo del 1980, e pare non stia accadendo; cioè, la produzione e i prezzi seguitano a crescere. Eppu-

re, il controllo sulla quantità di moneta è severissimo. La quantità, l'espansione, la crescita monetaria si stanno espandendo a un tasso intorno al 7-8%, mentre il tasso di inflazione è molto più alto. Quindi, che cosa è successo? C'è qualche cosa che non funziona più?

Sì, c'è qualche cosa. Innanzitutto c'è la grande libertà di cui si dispone in quel paese, la grande immaginazione di cui il sistema economico di quel paese si avvale; ad esempio, la gente ha inventato moltissimi surrogati della moneta, fra i quali le carte di credito. Si è scoperto che avevano acquisito sempre maggiore diffusione degli ordini di prelevamento su conti intrattenuti presso istituzioni non bancarie, ordini negoziabili che, quindi, circolavano come circola la moneta; si sono moltiplicati i succedanei. Ma questa è anche una prova di vitalità del sistema, cioè (abbiamo visto anche prima come ha reagito il sistema monetario internazionale) di fronte a determinati comportamenti dell'autorità, soprattutto quando la comunità non è convinta, il sistema reagisce, come di solito avviene in un paese in cui c'è un forte margine di libertà e dove c'è anche molta immaginazione creativa.

Ecco il motivo per il quale la riserva federale recentemente ha modificato la definizione di moneta, cioè quelle quantità che essa vuol controllare; ragione per cui ha proposto una legge con la quale si estenderebbe, qualora fosse approvato, l'obbligo di riserva obbligatoria su altre istituzioni oltre che sulle banche, che sono membro della riserva federale.

Anche questo sembra non essere bastato. Se si costruiscono dei diagrammi che rappresentano, nel corso del tempo, quello che sarebbe stata l'inflazione se la causa unica fosse stata la quantità di moneta, si vede che essa avrebbe avuto un andamento abbastanza costante nel tempo; cioè, la linea si sposta verso l'alto, ma senza grosse oscillazioni. Se però si prendono gli andamenti effettivi, si vede che ci sono stati dei momenti – uno dei quali è quello attuale – nei quali l'andamento dei prezzi si stacca completamente dall'andamento della quantità di moneta.

E allora bisogna chiedersi che cosa è accaduto. Sì, è vero, quei diagrammi sono costruiti sulla base di una certa definizione della quantità di moneta, non tengono conto dei succedanei; però c'è anche il fatto che il pubblico, a parità di quantità di moneta posseduta, spende di più. Il che vuol dire, per adoprare poi un linguaggio più semplice – che era quello con cui in anni molto lontani si spiegavano queste cose – che cresce la velocità di circolazione, qualche cosa che, quindi, le autorità difficilissimamente possono controllare.

Vedete, perciò, quanto riesce difficile, in una situazione come questa, condurre tali fenomeni sotto controllo. Perché? Perché se si vuole, adoprando il solo strumento monetario, controllare questi comportamenti, la

durezza che deve assumere la politica monetaria può, al limite, condurre a determinare delle lacerazioni nel tessuto sociale così profonde che esso non può sopravvivervi. Insomma, si sente sempre più che il potere di determinare la quantità di moneta da solo non è sufficiente; perché, o viene esercitato brutalmente, e può conseguire risultati, ma infligge ferite profonde, ovvero si preoccupa di ciò e non consegue risultati.

Alcuni degli economisti che hanno influenza nei comportamenti dei mercati degli Stati Uniti sostengono la tesi secondo cui la politica monetaria, per avere successo, deve ispirarsi a due principi: uno, quello dell'«over killing», che vuol dire non soltanto ammazzare, ma più che ammazzare, far stramazzone al suolo il paziente che si vuol curare; e l'altro, il principio della continuità, cioè la gente deve sentire che non soltanto quello ti minaccia di farti stramazzone al suolo, ma ti dice anche che, quando sarai stramazzone, ci resterai, non ti risolleverai.

Perché dicono questo? Perché l'esperienza americana di questo periodo ha dimostrato che queste politiche, certamente nel quarto trimestre del '79, hanno esse stesse agito da acceleratore dell'inflazione. E perché? Perché a ogni annuncio di restrizione la gente si diceva: «Non sarà l'ultima» e correva a chiedere più credito e, quindi, accelerava questo processo; mentre occorre effettivamente convincere: «Questa sarà l'ultima» ma per convincere di ciò, la restituzione deve essere così violenta da poter produrre certe conseguenze.

E qui, per quello che riguarda gli Stati Uniti, mi fermerei, limitandomi però a trarre una conclusione, che credo sia valida non soltanto per quel paese, ma anche per altri: oggi siamo di fronte a un complesso di problemi la cui interpretazione non può essere ricondotta ai modelli classici. Nello stesso tempo, ci troviamo ad affrontare un complesso di problemi la cui soluzione non può essere affidata a uno soltanto o ad alcune soltanto delle componenti sociali. O vi è una generale partecipazione, ovvero il sistema non sopravvive.

Ho ricordato prima quel che dicevano alcuni economisti, i quali aggiungono: «Guardate che cosa accade nella Borsa americana, che comincia a ragionare anche in termini di aspettativa inflazionistica». Solitamente negli Stati Uniti, in questo dopoguerra, quando i prezzi crescevano le quotazioni dei titoli scendevano. Perché? Perché si era in presenza di inflazione da costi, cioè crescevano i salari più rapidamente della produttività del lavoro; crescevano i costi, crescevano i prezzi ma meno dei costi, e quindi si restringevano i profitti. Adesso non è più così, adesso la Borsa comincia ad attribuire un valore alla eccedenza dei debiti sui crediti. Ed essi avvalorano questa conclusione guardando alla reazione del mercato, il quale dimostra una preferenza per quelle società quotate che han-

no più debiti netti; il che vuol dire, appunto, una chiara indicazione dell'attesa di una svalutazione della moneta nella quale quei debiti saranno poi ripagati.

Ora, che cosa dimostra tutto questo? Che in un sistema così organizzato, così raffinato, che si avvale di un concorso così ampio di contributi da parte del mondo universitario, da parte della stampa, da parte degli economisti, delle grandi organizzazioni; un sistema nel quale operano i fondi per la pensione, le assicurazioni, i fondi di investimento, è un sistema che non riesce — fin qui non è riuscito — a condurre sotto controllo questi fenomeni. E io credo che la spiegazione, quella che, molto rozza-mente, ho dato; cioè, anche là manca una partecipazione, anche là in fondo il pubblico vota, quando si comporta in questo modo, la propria sfiducia alla classe dirigente. Bisogna pur giungere alla conclusione che questi fenomeni, soprattutto quando si sviluppano non in presenza di indifferenza o di errori, ma in presenza di una preoccupata e costante azione dell'autorità, sono fenomeni che dimostrano un vuoto contro la classe dirigente. Questa, secondo me, è l'interpretazione che dobbiamo dare di questi fenomeni.

Se passiamo a guardare un po' le cose nostre, dobbiamo innanzi tutto constatare che anche da noi si sono verificati fatti analoghi. Nel 1979 da più parti venivano previste cadute di produzione che non si sono avverate; e a questo proposito è molto interessante il confronto fra le previsioni che ogni trimestre gli associati alla confederazione dell'industria fanno e i consuntivi: nel corso del 1979 si è dimostrato che, in ogni trimestre, il consuntivo è sempre risultato migliore del preventivo di un punto percentuale. Cioè, se gli associati avevano previsto un aumento del 2%, poi è stato del 3, il 3 è stato del 4. Insomma, l'andamento è sempre stato migliore, con un balzo nell'ultimo trimestre del 1979.

Quindi, anche da noi c'è stata questa visione più pessimistica che non è stata confortata dall'andamento. Per altro, tutte le previsioni inflazionistiche dei più sono state nel senso che sarebbero risultate meno intense di quello che effettivamente sono state e sono.

Qui io credo che dobbiamo tenere conto sia degli impulsi che sono provenuti dall'esterno, ma anche di quelli che provengono dall'interno. Nel 1979, l'aumento del prezzo del petrolio, stimato dalla relazione previsionale e programmatica, era del 35%, mentre è stato del 55%, e la previsione per l'80 era del 10%, mentre oggi, sulla base dei dati di cui si dispone, si pensa che sarà del 40%.

Quindi, queste diversità spiegano in parte l'errore che si è commesso in certe valutazioni. Per altro, resta pur sempre fermo che l'economia si muove sotto forti spinte inflazionistiche; che riesce difficile convincere

della necessità di ridurre la correlazione fra i redditi monetari e i prezzi, il meccanismo che si chiama di scala mobile, che li ricostituisce in termini nominali, ma che nuovamente alimenta nuovi impulsi inflazionistici.

E qui, ancora una volta, io credo che si debba giungere, che si debba concludere che la soluzione non può essere affidata soltanto alla saggezza delle autorità; presuppone anche in questo caso che vi sia un concorso, una presenza dei cittadini nella loro generalità. Anche da noi, se mettiamo a confronto la variazione, se facciamo lo stesso confronto fatto prima per gli Stati Uniti, cioè se mettiamo a confronto l'andamento dell'inflazione con l'andamento della quantità di moneta, anche da noi – dicevo – troviamo gli stessi sbalzi, cioè notiamo che vi sono dei momenti in cui l'inflazione esplode molto di più di quello che corrisponderebbe la quantità di moneta creata. E anche questo che cosa vuol dire? Vuol dire che cresce la velocità di circolazione, che la gente spende di più e quindi spinge, così facendo, in alto i prezzi.

Ma ciò che più mi pare interessante domandarsi, a questo punto di questa esposizione, è come ci si difende. Il diffondersi del ricorso a delle forme di indicizzazione, di cui la scala mobile è una ma non certamente la sola, è la dimostrazione che la gente sempre più si convince che questi fenomeni difficilmente potranno essere ricondotti sotto controllo. Certo, quando questi impulsi partono dall'esterno è molto difficile ricondurli sotto controllo. La sola cosa che si può fare è di adeguare i comportamenti: se ogni ora lavorata compra meno petrolio e, quindi, compra meno beni, occorre rassegnarsi a ridurre il potere d'acquisto dell'ora lavorata; se non si riduce tale potere d'acquisto, si riduce quello di qualcun altro, ma qualcuno deve pur subire la conseguenza. E se tutti tentano di difendere il proprio reddito, l'effetto ultimo qual è? Che tutti spingono in su i propri redditi monetari, ma siccome a quella spinta non corrisponde una pari spinta delle cose che possono essere comprate contro di essi, l'aggiustamento lo fa l'inflazione.

Questo è il meccanismo più semplice. Cioè, in fondo la comunità si comporta come in altri tempi poteva comportarsi uno solo, il principe: oggi tutti sono muniti, in un certo senso, del potere di battere moneta, nonostante possa sembrare un grosso paradosso. E il fatto che in questo luogo siano presenti autorevoli rappresentanti della pubblica amministrazione, civile e militare, mi induce a introdurre qui un'altra riflessione che non è economica e che, però, deve essere tenuta presente.

Se è vero, secondo quella che può essere considerata anche un'affermazione paradossale, che tutti possono produrre moneta come in altri tempi la produceva il principe, aggiustando i propri redditi, allora ne deriva che la categoria meno munita di questo potere, nonostante tutto quel

che si dice, è quella dei pubblici dipendenti, ed è quella che subisce di più la falcidia dell'inflazione cioè quella categoria che ti deve dare l'insegnamento, la giustizia, la protezione della tua incolumità fisica è quella che è meno protetta. E questo è anche uno dei costi altissimi dell'inflazione. In fondo, l'inflazione non è altro che la espressione della incapacità di una collettività di coordinare i propri comportamenti nel suo interno. Vogliamo anche dire che è la crisi dell'autorità? Certo, è la crisi dell'autorità, fenomeno questo che non è soltanto italiano.

Con questo ritengo di essere giunto alla conclusione della mia esposizione. Riannodandomi alle cose dette, nel corso degli anni noi abbiamo constatato che, quando si è tentato di vincere l'inflazione, si è sempre fatto ricorso a degli strumenti monetari che apparissero fuori dell'arbitrio, che fossero sottoposti a un controllo, e questo controllo lo si è ricercato nell'aggancio a dei beni reali. Per altro, quando questo legame si è infranto per l'incapacità delle classi dirigenti di aggregare consensi, l'inflazione è esplosa.

Io credo che la conclusione che si può trarre, guardando questi fenomeni, è che essi sono sì nel campo della responsabilità degli uomini di Governo, dei dirigenti delle imprese, dei sindacalisti, ma sono anche fenomeni che toccano fatti molto più profondi. Ossia, o si riesce a ricostituire la solidarietà fra tutti i pezzi che costituiscono la classe dirigente; quello che, con espressione non traducibile in italiano, si chiama *etablissement*; ovvero tutti questi pezzi sentono, avvertono di essere solidali e corresponsabili della difesa di un sistema. Soltanto così questi problemi si risolvono.

Se non si riesce in ciò, gli espedienti non servono. La gente corre a difendersi ciascuno indicizzando il suo piccolo contratto – che è il fitto, che è ciò che la moglie deve al marito e il marito alla moglie – in questo o in quel modo; ognuno cercherà, evidentemente, di proteggersi come meglio potrà. Ma il sistema, inteso come sistema che garantisce un ordinato svolgersi di vita civile, non resisterà.

Quindi, la mia opinione è che oggi come non mai o si ricostituisce questo senso di solidarietà nel quale tutti devono partecipare, o difficilmente questi problemi saranno risolti. Se qualcuno mi chiedesse: «Ma questa conclusione è pessimistica o ottimistica?» io esiterei a dare una risposta definitiva. Mi sembra però che segni che mostrano prese di coscienza di questi fenomeni si stiano moltiplicando; non sono certo che questi segni abbiano ancora trovato un componimento atto a consentire che la classe dirigente, nelle sue molteplici articolazioni, riesca a esercitare la sua funzione di condurre avanti questo paese che, dal dopoguerra, ha dato tanti segni di vitalità e tanti segni – riconosciamolo, come almeno all'estero si riconosce – tanti segni, dicevo, che da alcuni sono stati inter-

pretati come un ritorno all'Italia del Rinascimento. So che questa espressione è stata usata da Francesco Alberoni; molti lo hanno anche ingiuriato. Io, invece, sono fra quelli che credono che molti dei segni che vi sono in questo paese mostrano come in esso riappaiono fermenti vitali che furono propri dell'Italia rinascimentale. Grazie.



FILIPPO MARIA PANDOLFI

IL MOMENTO ATTUALE DELL'AGRICOLTURA  
NEL QUADRO DELLE POLITICHE EUROPEE\*

*Signor Presidente, Signori Accademici, Autorità, Signori e Signore,*

Considero un onore parlare a questa Accademia, in questa sede, e iscriverne in qualche modo la mia presenza, sia pure contingente e limitata al momento inaugurale dell'anno accademico, in una lunga e significativa storia.

Ricordo che il fondatore dell'Accademia dei Georgofili, Ubaldo Montelatici, il 4 giugno del 1753, disse che scopo dell'Accademia «era condurre alla perfezione l'arte tanto giovevole della Toscana coltivazione». Certo, è abbastanza difficile e temerario mettere a confronto quei tempi con i nostri, come testimonia, fra l'altro la vita stessa dell'Accademia che, nell'ultimo anno, ha dedicato molte delle sue attenzioni al problema della collina toscana, quasi a segnalare un trapasso di indirizzi, di epoche, di colture e, perché no? anche di culture.

Al primato temporale dell'Accademia dei Georgofili rinvio con il pensiero e riconosco la temperie culturale di allora, dai riflessi ancora vivi della scuola sperimentale galileiana a una vena di classica aulicità e a un primo ma fervido sentore di illuminismo.

Quello era il tempo in cui nacque l'Accademia dei Georgofili. Ma io devo rapidissimamente arrivare al nostro tempo, al momento attuale, come vuole il tema della mia prolusione. «Il momento dell'agricoltura nel quadro delle politiche europee», affrontando l'argomento forse senza la necessaria solennità accademica, che avrebbe richiesto un testo scritto, ma portando in compenso un po' di quella attualità che proviene dal fatto

\* *Prolusione inaugurale tenuta il 7 aprile 1984*

che, esattamente otto giorni fa, abbiamo concluso il lungo negoziato comunitario.

#### UNA FASE DI TRANSIZIONE

Lo scenario in cui si muove l'agricoltura in genere, l'agricoltura europea in particolare e la nostra in maniera ancora più specifica, è nuovo per molti aspetti. Siamo in una fase di transizione; sotto un certo profilo di crisi. Non ho nessuna indulgenza verso il pessimismo di chi considera questa svolta come un momento di inevitabile declino. Di più, sono convinto che esistono importanti virtualità da cogliere, occasioni da non perdere, idee da mettere a frutto per favorire un nuovo e più duraturo processo di sviluppo.

L'agricoltura si misura anzitutto, con una crisi di mercato. Abituati, come siamo stati, e forse giustamente (non voglio giudicare) a concentrare la nostra attenzione sulla produzione come momento centrale di questa attività, siamo oggi chiamati perentoriamente a interessarci del mercato. Tra produzione e mercato la situazione non è più relativamente equilibrata, come negli anni passati. Viviamo una fase in cui la domanda e l'offerta divergono, nel senso che la prima ristagna, mentre la seconda continua a mantenersi sostenuta.

Non c'è da stupirsi più di tanto, perché questo è il frutto di una grande e positiva trasformazione che l'agricoltura ha conosciuto e che le ha consentito di raggiungere traguardi, prima impensati. Parlando stamane, qui, a Firenze, ma in un'altra sede, citavo esempi e fornivo dati e cifre. Ora mi basta richiamare il concetto ed evocare le numerose componenti che hanno concorso a determinare il processo cui ho fatto cenno, dalla ricerca pura a quella applicata, dall'innovazione tecnologica al progresso della genetica e della meccanica e a quello, ultimo dell'informatica.

È cresciuta enormemente la produttività e quindi la produzione, anche se l'Italia ha registrato una qualche contrazione della superficie agraria utilizzabile: parallelamente però, non c'è stata una evoluzione adeguata del mercato, perché la domanda non ha seguito lo sviluppo agricolo.

Si è contratto sia il movimento demografico nei paesi industriali, sia il movimento di crescita dei consumi alimentari: due fenomeni questi che avevano assicurato una sufficiente progressione di domanda a fronte della crescente offerta. Il mancato equilibrio tra i due elementi determina situazioni critiche, come quelle che sono conosciute generalmente con la denominazione di surplus o di eccedenze, e con cui è costretta a confrontarsi la politica agricola comune, sia pure, con qualche ritardo.

Sono esenti da questi problemi le agricolture dei paesi in via di sviluppo, che rappresentano peraltro uno dei grandi temi critici e per certi aspetti drammatici di questa fine di secolo.

Di fronte alla crisi di mercato, si sono escogitati diversi rimedi. Uno è quello che più decisamente ha fatto proprio la politica agricola comune con le decisioni di Bruxelles del 31 marzo e riguarda il controllo della quantità fisica della produzione. Questo strumento, già sperimentato in parte per alcuni comparti (pensiamo ad esempio a quello dello zucchero e della barbabietola da zucchero, legato a un sistema di quote) è parso in grado di dominare in una certa misura la produzione lattiero-casearia, che è quella che ha fatto registrare, almeno all'indicatore finanziario della Comunità, la crisi più difficile.

Del bilancio della CEE 1984 vorrei qui ricordare due cifre: 16,5 miliardi di ECU (spesa complessiva per il sostegno di mercato), 5 miliardi e 6 milioni di ECU (spesa di sostegno del settore lattiero-caseario). Un terzo e più di tutta la spesa per la garanzia di mercato è destinato al settore lattiero-caseario. Credo che la comprensione di questo dato sia da sola sufficiente a spiegare la gravità del fenomeno a cui la CEE tenta di porre ora riparo con il controllo della quantità fisica della produzione.

#### COMPETIZIONE CEE-USA

Non intendo dilungarmi oltre su questo aspetto. Ma credo che una riflessione debba essere fatta. Facciamo parte di una organizzazione plurinazionale, formata da paesi a economia di mercato. Ebbene, nonostante questo, ci troviamo dinanzi a una esperienza dirigistica che gli stessi paesi, singolarmente o associati (come lo sono nella Comunità), non avevano mai, prima d'ora, dalla fine della guerra, conosciuto.

La CEE ha problemi non soltanto all'interno, ma anche all'esterno. Mi riferisco in particolare alla competizione con gli Usa. Il mondo registra due grandi aree agricole: una è quella statunitense, l'altra è quella comunitaria.

Tra le due aree è sempre esistito un certo grado di tensione. Questa tensione ha registrato momenti acuti, come quelli che hanno preceduto il componimento del conflitto, se così si può chiamare, nel 1979, in occasione del Tokio Round, con il riconoscimento da parte statunitense e da parte poi del GATT della compatibilità con le regole dell'accordo generale sulle tariffe del commercio, della politica agricola comunitaria. Si discuteva, addirittura, della compatibilità delle regole della PAC rispetto alle regole del GATT. È stato questo l'ultimo episodio di composizione delle tensioni. Ora, siamo di nuovo in una fase critica e occorre saggezza nel

negoziato che si sta di nuovo avviando per arrivare a nuovi ragionevoli punti di equilibrio tra le due maggiori aree mondiali, le quali presentano molti più aspetti di somiglianza di quanto normalmente non si sia disposti a riconoscere.

In Europa, è diffusa l'idea che solo la politica agricola comune sia animata da intenti di sostegno ai mercati. Negli Stati Uniti si ritiene egualmente che solo la politica agricola comune svolga un'azione di carattere protettivo.

In realtà, c'è protezionismo da una parte e protezionismo dall'altra; c'è sostegno dei mercati da una parte e sostegno dei mercati dall'altra. Le pratiche di intervento esistono nella politica agricola comune ed esistono negli Stati Uniti d'America; politiche di controllo dell'offerta esistono da una parte e dall'altra dell'Atlantico.

Esistono altri due punti di controversia acuta tra CEE e Stati Uniti d'America in materia agricola: il primo è rappresentato dalle importazioni in Europa dagli Stati Uniti d'America di sostituti di cereali; il secondo è rappresentato dalla controversa tassa sulle materie grasse, che la commissione della CEE ha pensato l'anno scorso di proporre formalmente al Consiglio.

La prima questione, quella dei sostituti dei cereali, ha maggiore importanza, perché la produzione cerealicola europea, soprattutto dei cereali foraggeri, è insidiata dalle massicce importazioni di sostituti di cereali, che entrano ormai come ingredienti naturali nella composizione mangimistica per la zootecnia europea.

Al di là degli aspetti particolari, è forse opportuno sottolineare che le due aree, statunitense e comunitaria, si trovano tra di loro in una condizione differente per quanto riguarda l'interscambio mondiale di prodotti agricoli. La CEE, nonostante i progressi compiuti, è ancora il maggiore importatore netto di prodotti agricoli nel mondo. Il disavanzo agricolo della Comunità nel 1983 è stato di 21,6 miliardi di dollari; al contrario, l'area statunitense è esportatrice netta per il 18,1 miliardi di dollari. Queste due cifre dicono che la tendenza al riavvicinamento dei due saldi, uno negativo e l'altro positivo, deve essere assolutamente perseguita.

#### DIFFICOLTÀ NEL GOVERNO DELLA PAC

L'Europa è un continente straordinario e difficile insieme, un continente che giustifica l'orgoglio degli abitanti per la sua lunga e gloriosa storia e presenta insieme problemi di governo e di equilibrio. Grandi passi sono stati compiuti dalla fine del secondo conflitto mondiale verso il superamento di questi problemi. La ritrovata concordia tra Francia e Germania

ha rappresentato il vero evento motore della ricostruzione europea nel dopoguerra. Di fatto, essa rappresenta un motivo di stabilità che è doveroso sottolineare. Ma la capacità di governo delle politiche comuni non è stata pari alla grandezza del disegno europeo. Esistono, senza dubbio, difficoltà obiettive, ma credo che esistano anche difficoltà di principio, cioè opzioni non risolte.

Opzioni non risolte si sono manifestate nel governo di agricolture diverse sotto molteplici aspetti. La schematizzazione sommaria non ha pagato: e gli squilibri, lungi dall'attenuarsi, si sono aggravati.

Opzioni non risolte si sono manifestate a proposito delle azioni di garanzia o di sostegno dei prezzi e di miglioramento delle strutture. C'è stato un momento – penso a Mansholt – in cui sembrava che la politica agricola comune tendesse a privilegiare le seconde. Ma è stata quella una fuggevole impressione. È continuato, vigoroso, il sostegno dei prezzi; ed è passato in secondo piano il miglioramento delle strutture. Sia ben chiaro che io non ho alcuna obiezione di principio da muovere al sostegno dei prezzi – un po' tutti i settori produttivi ne sono beneficiari – ma voglio rilevare come la gestione delle due azioni sia stata parziale e squilibrata.

#### LE DECISIONI DEL 31 MARZO

Mi pare che questa carrellata, contenuta nei limiti di una conversazione sui maggiori problemi che stanno dinanzi all'agricoltura mondiale e comunitaria, possa fare da scenario alle decisioni prese dal Consiglio agricolo il 31 marzo u.s., e che rappresentano una svolta destinata a segnare l'evoluzione della politica agricola comune.

Il mezzo secolo che stiamo vivendo non presenta, dal punto di vista economico, caratteri di continuità. Possiamo dividerlo molto schematicamente in due segmenti o tronconi. In uno di questi costituito dai primi venticinque anni, è cresciuto mediamente del 5% in termini reali il prodotto interno lordo dei paesi industriali. Alla fine di questo processo che ha ispirato la teoria dello sviluppo indefinito, c'è stata la grande crisi energetica. Ha preso, quindi, l'avvio il secondo venticinquennio che presenta caratteri del tutto diversi rispetto al primo. L'analisi della situazione economica e le previsioni per il medio periodo indicano che potremo considerarci soddisfatti se riusciremo a raggiungere uno sviluppo pari al 2,5 per cento medio annuo. Il fatto è che il mondo cresce di meno e consuma di meno rispetto al passato.

La Comunità ha preso coscienza di questo stato di cose e ha cercato di rimediare, additando una nuova linea politica, che è quella dell'offerta,

considerato che è ben difficile operare sul versante della domanda. Di qui le decisioni del 31 marzo u.s.

#### DUE NODI DA SCIOGLIERE

Mi corre l'obbligo di rilevare, tuttavia, che il mutato atteggiamento comunitario, dinanzi al delinearsi della nuova situazione, reca con sé due nodi non risolti. Il primo riguarda il problema delle risorse. Non voglio peccare di pessimismo, ma non vedo al momento la volontà necessaria a superare resistenze e remore che ci sono un po' dovunque. Dobbiamo ricordare che non abbiamo solo la politica agricola comune da sostenere e sviluppare, nella cornice delle decisioni assunte il 31 marzo u.s. Se allungiamo lo sguardo al di là del settore primario, constatiamo che nuove esigenze sono insorte e postulano una risposta non equivoca. Mi riferisco alle richieste insite nei campi della ricerca, dell'informatica, delle telecomunicazioni, della biotecnologia e dell'automazione della produzione, su cui i popoli giocheranno per alcuni versi il loro futuro. È già in calendario la nuova riunione dei capi di Stato e di Governo, e io mi auguro sinceramente che essa possa arrivare a una conclusione che rimuova gli ostacoli alla adozione delle nuove politiche comuni.

C'è anche un secondo nodo. Si tratta di verificare se la Comunità troverà la volontà di padroneggiare le azioni agricole, nel rispetto delle vocazioni produttive dei terreni e delle caratteristiche intrinseche alle diverse agricolture che si assommano nel quadro comunitario; o se essa, invece continuerà in una sorta di indirizzo scontato, in cui sono ravvisabili i segni di una deformazione politico-amministrativa.

Dal modo adottato per sciogliere entrambi i nodi a cui ha fatto riferimento dipende in larga misura l'appagamento o meno delle legittime attese e speranze dell'Italia e dell'Europa agricola.

LAPPO MAZZEI

L'AGRICOLTURA ITALIANA E LE SUE PROSPETTIVE:  
RISTAGNO O SVILUPPO?\*

*Signor Presidente, Signori Accademici, Signori e Signore,*

quando mi fu chiesto di fare la prolusione di apertura dell'anno accademico rimasi commosso e lusingato per essere stato chiamato a compiere questo atto da sempre fatto da persone ben più autorevoli di me.

Abituato a cercare di dare un senso alle cose ho la speranza che la mia designazione abbia un significato che trascende la mia persona e sia il segno di un attento desiderio di esaminare gli aspetti nuovi che i problemi dell'agricoltura italiana oggi presentano, con lo sguardo anche di un imprenditore agricolo impegnato in vari settori della vita economica, e perciò voglia significare l'avvio o la ripresa di un fecondo incontro fra il mondo degli studi e della riflessione scientifica e delle imprese.

Di questo incontro e dell'interazione che può derivarne, si avverte, in tutti i settori, sempre più il bisogno per far sì che gli operatori siano in grado di utilizzare i frutti dello studio scientifico dei problemi per attenuare i rischi sempre incombenti di scelte sbagliate; e gli studiosi trovino nella prospettazione dei problemi emergenti della vita reale occasione di riscontro, di verifica, di modificazione e, perché no, di rifiuto di ipotesi, teorie e schemi concettuali, non più idonei a spiegare fenomeni legati all'accentuato dinamismo economico e sociale.

E per far questo è indubbiamente necessario conoscere lo scenario nel quale operiamo, che affonda le sue radici nel convulso periodo storico del nostro secolo. Del resto il nostro paese è ricco di figure che pur attenden-

\* Prolusione inaugurale tenuta il 23 marzo 1985

do agli onerosi compiti di pubblico amministratore, di uomo politico e di governo, di industriale, di economista, di letterato, di docente o di studioso, hanno dedicato cure attente all'agricoltura, traendo elementi di realismo e profondo radicamento in grandi valori, a riprova che l'agricoltura può ben essere «compatibile» con altre attività umane che contribuisce anzi ad arricchire di conoscenza e di significati.

Basti pensare a Luigi Einaudi, a Bettino Ricasoli, a Pietro Verri, ad Alessandro Manzoni, al «Fattore di Brusuglio». L'accademia fu fondata come punto di riflessione e di spinta all'azione, all'inizio della nuova stagione annunziante le trasformazioni economiche e sociali aperte dal nuovo pensiero scientifico ed economico. Allora uomini legati all'agricoltura, ma anche pensatori e amministratori pubblici, che quasi sempre riunivano nella propria persona queste tre caratteristiche, si riunivano per pensare, sulle nuove prospettive e sull'assetto da dare all'agricoltura toscana non ignorando, anzi ricercando e studiando, quanto maturava in Europa nel settore economico e scientifico.

Oggi credo che l'Accademia possa, e debba, ritornare a essere il punto di incontro per un nuovo dibattito che tenti almeno di interpretare il contesto storico nel quale viviamo e sappia scrutare il futuro. Certo le cose sono profondamente mutate, la scienza ha fatto passi da gigante, la specializzazione in tutti i campi è diventata una regola, gli agricoltori non si identificano più con la classe dirigente, non esiste cioè più l'uomo che riuniva in sé le caratteristiche dei fondatori dell'Accademia. Una sintesi è dunque certamente più difficile e complessa ma proprio per questo più necessaria, per far sì che l'Accademia torni a essere il punto di incontro dialettico fra imprenditori agricoli, anche a tempo parziale, e proprio per questo ricchi di un'esperienza più complessa, e uomini della scienza. Credo che alle soglie, e non più tanto alle soglie, della quarta rivoluzione industriale che, come per il passato avrà impatto su tutte le attività, tutti abbiamo il dovere di dare un po' di tempo a questo necessario momento di riflessione e credo, credendo nelle tradizioni, che nell'Accademia possa rinascere questo movimento catalizzatore. Se è vero che le varie rivoluzioni industriali hanno ridotto nell'economia nazionale e occidentale in genere, il peso specifico dell'agricoltura come formatrice di ricchezza, di posti di lavoro, di produzione, è pur vero che senza agricoltura mancherebbe il supporto, questo davvero primario alla sussistenza, che senza agricoltura assisteremo a una degradazione senza fine del territorio, con gravissime conseguenze per l'intera popolazione; che se senza agricoltura degna di questo nome in *molte* paesi si muore di fame, senza l'agricoltura occidentale molte di più sarebbero le vittime.



Le susseguenti cosiddette «rivoluzioni industriali», le varie, guerre succedutesi hanno portato a una trasformazione economica e sociale di dimensioni inimmaginabili. Ogni giorno constatiamo il crollo di valori che sono stati i capisaldi della società e il processo di trasformazione pur provenendo da lontano si è accelerato e continua ad accelerarsi in maniera impressionante. Noi abbiamo vissuto e viviamo una rivoluzione senza precedenti nella storia per la quantità degli uomini che ha investito, per le spettacolari scoperte e/o invenzioni scientifiche, per i mutati equilibri politici mondiali, basti pensare al crollo degli equilibri europei e al sorgere delle due superpotenze. E naturalmente anche i valori etici, che davano una certezza e una stabilità agli stati, sono stati scossi e in questo quadro si può capire a quale choc è stata sottoposta la nostra generazione. È facile dunque capire in quale incertezza si trovano a operare gli uomini e in particolare gli uomini addetti all'agricoltura che, per i suoi quasi immutabili ritmi vegetativi e la sua naturale minor dinamicità rispetto alle altre attività economiche, subisce uno choc sotto molti aspetti più grave delle altre attività.

# I. LE RAGIONI DEL TEMA PRESCELTO

Il tema che mi sono proposto di trattare può apparire troppo ampio e generico, ma una tale sensazione, non sarebbe esatta perché è frutto di una scelta meditata e ha per me profonde e non occasionali motivazioni.

È infatti mia convinzione che l'agricoltura italiana sia di fronte a un grande bivio; che le scelte che ci stanno di fronte decideranno del nostro futuro, nel bene e nel male, per alcuni decenni; che di fronte a problemi così complessi e di portata così generale, sui quali mi soffermerò brevemente più avanti, non servono risposte tecniche particolari, pur utilissime per la soluzione di singoli problemi specifici, linee guida per un'azione che deve realizzarsi con il convergente di una pluralità di centri decisionali; che pertanto deve essere largamente condivisa e farsi «cultura»; che deve fondarsi sulla consapevolezza che le soluzioni individuali e particolari sono utili e desiderabili ma devono tener conto di problemi generali economici e politici.

Credo insomma che per parlare delle prospettive dell'agricoltura italiana servano forti idee d'insieme; in altre parole, tanto per restare nel settore, che non basti guardare l'albero ma occorra osservare la foresta.

Non pretendo di possedere queste idee generali, che esigono risposte ben più difficili a darsi di quelle utili a risolvere problemi specifici; ma ho deciso di correre il rischio di sottoporvi in proposito le mie riflessioni; spe-

ro che da esse traspaia se non l'originalità delle analisi, la passione dell'operatore che ama fare agricoltura e la tensione civile di chi non si rassegna a che nel nostro paese l'attività agricola non esprima tutte le potenzialità e il ruolo, che potrebbero derivargli dalla intelligenza, dal lavoro, dalla iniziativa di coloro che vi partecipano.

## 2. L'AGRICOLTURA ITALIANA: MUTAMENTI E CONTRADDIZIONI INDOTTI DAL CAMBIAMENTO SOCIALE

Questo cambiamento non si è concluso ma anzi procede ancora a ritmo vieppiù accelerato; in tutti i campi della vita individuale e collettiva i vecchi equilibri non esistono più ed equilibri nuovi stentano ad affermarsi e consolidarsi.

Al moto di incisiva trasformazione della nostra epoca non poteva sottrarsi l'agricoltura.

Essa, che millenni orsono ha rappresentato la prima grande rivoluzione tecnologica e produttiva e una grande e decisiva tappa del faticoso processo di incivilimento dell'uomo, e per millenni è rimasta pressoché immutata nelle tecniche di produzione e di coltivazione, non è rimasta estranea ai processi di mutamento che segnano la seconda metà di questo secolo, come portato prevalente della diffusa industrializzazione e del progresso scientifico e tecnologico.

Ma tali cambiamenti sono stati in agricoltura disomogenei: l'uso sempre più perfezionato dei fertilizzanti, l'impiego sempre più intenso delle macchine nelle coltivazioni e nella sistemazione dei terreni, la selezione per via biologica e genetica di specie più resistenti e più feconde, hanno condotto a un formidabile e un tempo impensabile aumento delle «rese» per ettaro e quindi della produttività.

Tuttavia tecniche e strumenti non solo «tradizionali», ma che potremmo chiamare quasi arcaiche, sono ancora largamente presenti e convivono con i criteri gestionali più avanzati e innovativi.

È questo uno dei molti aspetti di quell'accentuato dualismo di caratteri proprio dell'agricoltura del nostro paese.

Per procedere a grandi tratti, questi decenni hanno portato anche profonde e talora radicali trasformazioni sociali del mondo agricolo.

Hanno visto il tramonto inevitabile della mezzadria e di altre antiche forme di conduzione associata delle aziende, fondate sul permanente legame di una o più famiglie col fondo al cui servizio erano destinate.

Un declino inevitabile di istituti e forme che ebbero in passato una grande funzione, segnate da grandi fatiche per strappare prodotti anche

da terre marginali cercando di utilizzare così le crescenti forze di lavoro disponibili.

Tali forme di lavoro rappresentarono talora un freno alla pronta introduzione di più moderne tecniche e strumenti di produzione; ma furono anche valida scuola di responsabilità e di preparazione all'esercizio di funzioni imprenditoriali.

Insieme a questo si è assistito, sotto la spinta della urbanizzazione, della industrializzazione e della terziarizzazione, a una drastica riduzione e a un sensibile invecchiamento della popolazione agricola; il differenziale nei redditi, ma soprattutto nella qualità delle condizioni di vita, dei servizi usufruibili, del tempo di lavoro, ha dato origine a una «fuga alla terra», che pur essendosi recentemente attenuata nei ritmi, non può certo ritenersi conclusa come fenomeno tendenziale.

Talora questa fuga non è stata tanto dalla terra come sede della propria esistenza ma dalla attività agricola; e più che avere il carattere dell'esodo ha assunto quelli di un graduale distacco, che segnava anche le tappe di un riscatto sociale ormai divenuto possibile e non più velleitario.

È il fenomeno, così diffuso in alcune regioni del centro e in particolare in Toscana, dei contadini-operai, cioè dei lavoratori agricoli che destinavano una parte della forza lavoro disponibile e delle stesse attrezzature rurali allo svolgimento di attività manifatturiere a domicilio; per poi evolvere verso iniziative più autonome e con più spiccato carattere imprenditoriale seppure a livello dimensionale minimo.

La industrializzazione diffusa e l'affermarsi di una miriade di piccole imprese in ambiti territoriali un tempo esclusivamente agricoli (la Toscana, l'Emilia, il Veneto, le Marche) sembra fondarsi proprio su un processo come quello appena accennato.

Un altro fenomeno da sottolineare è la progrediente scissione fra la *proprietà fondiaria* e l'*impresa agricola*.

Man mano che l'esercizio dell'attività agricola richiede requisiti sempre più accentuati di professionalità e di qualificazione ed esige capitali anche di conduzione particolarmente consistenti, la mera disponibilità del pur essenziale e insostituibile fattore fondiario diventa sempre meno sufficiente a sostenere l'impresa agricola.

La separazione della titolarità del capitale dall'esercizio delle funzioni di governo dell'impresa è quindi fenomeno che anche in agricoltura trova condizioni di una sua peculiare manifestazione.

Nel contempo anche lo scenario internazionale si è modificato nel senso di una crescente espansione degli scambi, per effetto del divario (forbice) fra paesi eccedentari e paesi deficitari, e con il consolidamento del ruolo dominante degli Stati Uniti.

## 3. I PROBLEMI DELL'AGRICOLTURA ITALIANA OGGI

A inquadrare in termini concreti lo scenario evolutivo appena e parzialmente accennato, possono essere utili alcuni riferimenti numerici.

Per non tediare nell'ulteriore mio dire con un eccesso di cifre, fornisco ora, tutti insieme, alcuni dati essenziali che esprimono in modo significativo i fondamentali tratti strutturali ed evolutivi della nostra agricoltura.

In coerenza con un analogo fenomeno a livello CEE si ha una notevole riduzione nel numero delle aziende che passano da 4.294.000 nel 1961 a 3.280.000 nel 1982.

Per effetto della concomitante riduzione della superficie coltivata, la superficie media delle aziende, che misura la loro dimensione, aumenta di poco: dai 6,2 ha del 1961 ai 7,2 ha del 1982.

Gli occupati in agricoltura che erano 3.605.000 nel 1970, sono scesi a 2.655.000 nel 1981 e a 2.400.000 a fine 1984. In trent'anni la popolazione addetta al settore è passata dal 42% al 12% della popolazione attiva globale; a livello CEE la proporzione è del 9%; negli Usa è di circa il 3%.

Nello stesso trentennio la produzione agricola italiana si è invece triplicata: ma nell'ultimo decennio l'aumento, in termini reali, è stato del 12%.

L'incremento della produzione congiunta con la riduzione degli occupati, dà il senso di un formidabile balzo della produttività cioè della produzione per addetto: solo nell'ultimo decennio essa è salita di oltre il 50%.

È poi da sottolineare un fatto: nell'agricoltura italiana il numero delle aziende è assai superiore a quello degli occupati; gli addetti per azienda infatti sono 0,8.

Ciò non può che essere attribuito a criteri troppo ampi di rilevazione censuaria che considera «aziende» anche strutture che tali non sono da un punto di vista tecnico-economico.

L'agricoltura è inoltre l'unico settore che presenta una netta prevalenza di redditi di lavoro indipendente e di capitale, in cui cioè il lavoro indipendente non sia maggioritario, a fine 1984 solo il 30% degli occupati sono dipendenti.

Altri dati di rilievo riguardano la bilancia commerciale del settore con lo scambio con l'estero.

L'Italia, da tradizionale esportatrice, è divenuta nell'ultimo quindicennio importatrice netta per volumi crescenti; da 960 miliardi di sbilancio del 1970 siamo passati agli oltre 7.200 miliardi del 1983 e a cifre ancora maggiori nel 1984.

Le importazioni costituiscono circa il 25% delle risorse agricole complessivamente disponibili per il paese, mentre le esportazioni sono circa il 5%; la produzione interna copre quindi circa l'80% del nostro fabbisogno.

Da sottolineare al riguardo che è assai sfavorevole anche l'interscambio dei prodotti dell'industria alimentare; il che significa che il deficit del settore agricolo non è neppure attribuibile alla esigenza di rifornire l'industria trasformatrice corrispondente.

Il nostro paese è quindi lontano dall'autosufficienza agricola e alimentare.

Un altro carattere che mi preme sottolineare è che lo sviluppo «dualistico» tipico dell'Italia è riscontrabile anche in agricoltura, fra quella osservabile nel Centro-Nord e quella del Mezzogiorno.

Da un'indagine della Union Camere è risultato infatti che nel decennio 1970-1980 la produzione per ettaro di superficie coltivata è aumentata del 41% nel Centro Nord e del 24% nel Mezzogiorno; mentre la produttività delle forze di lavoro è cresciuta rispettivamente dell'80% e del 35%. Altro elemento importante e grave è costituito dalla sfavorevole dinamica dei prezzi dei prodotti agricoli rispetto a quella dei beni e fattori acquistati per produrli; tra il 1980 e il 1983 ad esempio, i prezzi di energia e lubrificanti sono aumentati del 68%, i concimi dell'80%, i macchinari del 49%, le opere edili del 57%; mentre i prezzi dei prodotti vegetali sono aumentati del 44% e quelli dei prodotti animali del 42%.

Questa differente dinamica incide ovviamente sui redditi delle aziende e degli *operatori indipendenti*, tenuto conto che *le retribuzioni dei dipendenti si sono ormai allineate a quelle degli altri settori*.

Per quanto riguarda infine le produzioni, i dati mostrano una lenta modificazione nel tempo del «paniere» relativo; nel trentennio 1951-1981, le produzioni tipiche dell'agricoltura tradizionale (cereali) hanno lasciato largo spazio in valori alle produzioni più tipicamente mediterranee.

Concludendo questa carrellata di dati è da rimarcare il sempre maggiore collegamento fra l'agricoltura e gli altri settori dell'economia. In realtà le interdipendenze riguardano settori che stanno a monte delle produzioni agricole, fornendo a esse mezzi tecnici, concimi e altri fattori impiegati nel processo, e settori utilizzatori che stanno a valle di esse in una gamma crescente di impieghi, non solo alimentare.

L'agricoltura è quindi sempre più integrata nel sistema economico ed è al centro di un sotto-sistema ampio e articolato che qualcuno ormai denota come «agribusiness» per dare l'idea che l'agricoltura è solo il nucleo centrale di un complesso ben più ampio di produzione e di scambi da esso generati.

Le interdipendenze non sono poi solo di tipo economico; basti pensare al valore immenso della tutela ambientale ed ecologica e del territorio che trova in una agricoltura efficiente ed evoluta il più sicuro presidio;

senza dire poi dei valori culturali e sociali che il mondo agricolo rappresenta ed esprime.

Come è confermato dai dati sopra riferiti, l'agricoltura italiana è quindi di fronte a una serie di problemi di grande rilievo; alcuni tradizionali e quasi secolari, altri nuovi nella loro natura o nelle modalità di manifestazione.

Come vedremo brevemente più avanti, dalla loro soluzione dipende il segno del nostro futuro in un settore così essenziale; come in ogni problema, un grande peso l'avrà la qualità degli uomini preposti a governare le strutture e a gestire le innovazioni necessarie; e di fronte a essi il nostro paese si presenta con caratteri di forza e di debolezza.

I *maggiori problemi* da fronteggiare riguardano la *struttura delle aziende*, gli *orientamenti culturali*, la *qualificazione* degli operatori, i rapporti con il *mercato interno e internazionale* e i conseguenti processi di *commercializzazione*, gli *investimenti* e il *reperimento dei capitali* necessari, la *ricerca scientifica e tecnologica*.

#### 4. I CONDIZIONAMENTI POLITICI E ISTITUZIONALI

La soluzione dei problemi dell'agricoltura non può prescindere dall'atteggiamento e dall'azione dei pubblici poteri di vario livello, specie statale e regionale.

Essi non solo pongono all'attività dell'operatore agricolo i vincoli e i condizionamenti dettati nei confronti di ogni altro consociato, ma, per la rilevanza sociale ed economica del settore, ne fanno oggetto di azione legislativa e amministrativa specifica che ha grande incidenza in senso positivo o negativo.

L'istituzione delle regioni a statuto ordinario trasferì alla sede costituzionale prevista i poteri normativi in materia di agricoltura, ma forse l'attuazione del dettato costituzionale avvenne in un tempo (1970) in cui già maturavano fenomeni che lo rendevano non più rispondente alle esigenze reali.

Non posso quindi non rilevare come il trasferimento dei poteri in agricoltura, in mancanza della richiesta legge-quadro, ha provocato il sorgere di politiche di sostegno o di regolamentazione del tutto autonome e scoordinate, talora con effetto di sovrapposizione e di spreco; e ciò proprio mentre l'evolversi delle produzioni o dei mercati internazionali richiedeva valutazioni, orientamenti e iniziative frutto di una visione globale e unitaria.

Con l'avvento delle Regioni appare quasi del tutto smantellato quell'apparato per molti versi benemerito e glorioso dell'assistenza tecnica e

gestionale agli agricoltori; ed è paradossale che ciò sia proprio avvenuto in un settore che dovrebbe essere terreno elettivo dell'operatore pubblico.

L'azione dei pubblici poteri non si esaurisce certo nella produzione normativa e regolamentare, ma si estende a investimenti diretti in opere e infrastrutture che dovrebbero ricadere, in termini di efficacia, sulle produzioni agricole in generale.

Anche su tale argomento occorre respingere idee convenzionali. Nel campo ad esempio delle opere per l'irrigazione e per la bonifica fondiaria, è mia ferma opinione che gran parte dei nuovi interventi programmati costituiscono un errore, tenuto conto delle eccedenze di produzione da cui anche l'agricoltura italiana è globalmente afflitta. Si dovrebbe contenere l'impegno alla efficiente manutenzione delle opere e delle strutture già esistenti.

##### 5. LA POLITICA E I CONDIZIONAMENTI DELLE ISTITUZIONI COMUNITARIE

Le «agricolture» dei vari paesi europei sono anche fortemente condizionate e influenzate dalle politiche adottate dagli organismi comunitari. Il settore agricolo è infatti fra quelli che più sono stati toccati dalla istituzione della CEE. I paesi della Comunità rappresentano un immenso mercato di circa 270 milioni di abitanti, destinati a diventare circa 320 con l'ingresso previsto per il 1986 di altri due paesi ad agricoltura «mediterranea» e cioè la Spagna e il Portogallo.

La Comunità che pure resta il primo importatore di prodotti alimentari, ha tuttavia dimezzato negli ultimi venti anni il proprio disavanzo agricolo, e ha superato per i principali prodotti il livello dell'autosufficienza.

Anche a livello comunitario hanno operato gli stessi meccanismi di forte incremento della produttività non assorbito da un aumento nella domanda interna; per cui gli sbocchi non possono che essere ricercati sui mercati mondiali.

Ma all'interno della CEE i sistemi agricoli dei vari paesi presentano diversi livelli di redditività e di solidità.

Fra essi l'agricoltura italiana non si colloca certo nelle posizioni migliori anche per il differenziale di inflazione che ha reso inadeguati i prezzi stabiliti in sede comunitaria.

Gli interventi per le modificazioni strutturali hanno dato scarso esito: la superficie media per azienda (il cui parametro ottimale venne fissato nel progetto Mansholt in 45-50 ettari) è nella CEE di 16 ettari, enormemente inferiore ai 160 ettari delle aziende Usa, ma assai superiore ai 7,2 ettari delle aziende italiane.

La debolezza strutturale ed economica delle agricolture mediterranee non sembra aver trovato nella CEE adeguate misure di sostegno e di superamento; recentemente si è cercato di intervenire con i cosiddetti PMI Programmi Mediterranei Integrati, cioè con misure volte allo sviluppo congiunto dell'agricoltura e di determinati settori extra agricoli quali la piccola e media industria, l'artigianato, il turismo, nonché alla realizzazione di infrastrutture e all'impiego di energie rinnovabili.

Ritengo comunque sterili esercitazioni accademiche le dispute se l'ingresso nella CEE sia stato o meno, per l'Italia, un cattivo affare. Certo, oggi, l'agricoltura italiana ha dei problemi con la CEE in parte dipendenti anche da inadempienze dei nostri organi di governo e amministrativi; ma non possiamo immaginare cosa sarebbe oggi la nostra agricoltura se non fosse stata inserita nel sistema CEE; né pensare che fosse possibile partecipare a esso per alcuni settori economici e non per altri. Lo sbocco sarebbe stato una sorta di autarchia con il conseguente costo.

## 6. LE PROSPETTIVE: LA PRODUZIONE E I MERCATI

Il quadro che abbiamo davanti, e che ho appena cercato di tratteggiare, ci presenta l'agricoltura come un'attività non più immota, soggetta solo a modificazioni di ritmo secolare e quasi impercettibile, ma come una realtà esposta a un dinamismo crescente, derivante dagli effetti del cambiamento sociale e degli altri sistemi con essa interagenti, nonché da mutamenti nelle tecniche di gestione e di conduzione, oltre che nelle colture, che negli anni si sono verificati, pur in una sostanziale stabilità di struttura.

Elementi dominanti di questo processo di cambiamento sono certamente i due termini essenziali di qualunque attività economica e cioè la produzione che realizza l'offerta, e i mercati di sbocco, espressione della domanda.

Per quanto riguarda la produzione, è indubbio che essa presenta in agricoltura aspetti peculiari che la differenziano in modo radicale da qualunque altro settore.

Basta accennare alla sua maggiore soggezione agli eventi naturali e climatici, il cui impatto può talora essere particolarmente negativo come è accaduto proprio in questo lungo e gelido inverno; alle alternanze di gettito dei raccolti da un anno all'altro anche in presenza di condizioni climatiche non eccezionali; e ancora, alla non sicura costanza qualitativa delle derrate ottenute, per comprendere come la produzione agricola non sia suscettibile di accogliere tout-court, tecniche e criteri gestionali propri dell'impresa industriale fra le quali, in particolare, quelle riguardanti la programmazione della produzione e il controllo dei processi distributivi.



E tuttavia, a dimostrazione di quanto ampio resti il margine per una valida azione imprenditoriale, è proprio nell'area della produzione che si sono registrati in passato e si annunciano anche in futuro i fenomeni più significativi. Indubbiamente il dato che più colpisce è quello già rilevato dell'incremento delle produzioni in termini assoluti in presenza di una riduzione delle superfici coltivate e quindi, per effetto di aumenti un tempo impensabili, delle rese produttive per unità di coltura.

Tali incrementi hanno portato, come noto, paesi e aree un tempo deficitari, a essere autosufficienti fino a registrare una situazione di eccedenza rispetto al fabbisogno.

E questo è accaduto non solo nelle «agricolture», inserite in sistemi socio-economici avanzati, ma anche in paesi con caratteri assai meno sviluppati.

I fatti ora ricordati sembrano provocare effetti che in larga misura prescindono dai caratteri strutturali a livello di sistema (dimensione delle aziende, disponibilità di grandi infrastrutture) risentendo soprattutto e ovviamente dei caratteri pedologici e della conformazione dei terreni utilizzabili.

Ne è conferma il fatto che vistosi incrementi di produttività sono stati realizzati sia nei grandi spazi come quelli del Nord America, che nelle agricolture europee e fra esse in quella italiana, come pure nelle strutture agricole di paesi come la Cina o altri paesi meno sviluppati (Punjab, Burma, Srilanka) che negli ultimi anni, così riporta recentemente l'Economist, da importatori che erano, sono divenuti esportatori di cereali.

Insomma, anche e soprattutto in agricoltura si conferma che il gigantismo delle strutture, il mito che vuole che la maggiore dimensione sia comunque veicolo di maggiore efficienza, deve essere rimesso in discussione per accogliere impostazioni più realistiche ed efficienti vuoi sul piano delle analisi, che su quello propositivo, soprattutto quando si parla di grandi opere nei paesi in via di sviluppo.

Possiamo quindi affermare che oggi gli agricoltori sanno come produrre di più e hanno in effetti prodotto di più, provocando sovente situazioni eccedentarie.

Ma, come sappiamo, la produzione economica non è fine a se stessa; essa è orientata a soddisfare bisogni e quindi a incrociare una corrente di domanda dagli stessi provocata, in altre parole, la produzione è per il mercato e non per il magazzino o lo stoccaggio.

Ciò appare particolarmente vero per la produzione agricola, tesa eminentemente a soddisfare bisogni alimentari e quindi una domanda relativamente anelastica, in cui è pure operante, in grado significativo, la possibilità di un consistente effetto di sostituzione fra beni alternativi.

Trattandosi di beni a domanda relativamente anelastica, vuoi rispetto

ai prezzi che rispetto al reddito, la dinamica dei consumi complessiva è essenzialmente legata a quella demografica e ai consumi pro capite.

Sono note le ragioni per le quali entrambi i fenomeni non operano ormai più nel senso di un tendenza all'aumento dei consumi; per alcuni beni essi appaiono anzi in diminuzione.

Il problema che si pone in modo deciso diventa allora quello dei prezzi di vendita e dei costi di produzione; mentre l'equilibrio tra offerta e domanda a livello di sistema si esprime in termini di produzione e di consumo globali, a livello delle aziende agricole si traduce in termini di costi e di ricavi e del differenziale che dovrebbe manifestarsi per rendere economica la gestione delle imprese e consentire la remunerazione dei capitali, del lavoro e dell'opera imprenditoriale che essa ha richiesto.

A mio giudizio la ricerca della economicità, cioè l'efficienza nell'uso delle risorse impiegate, non è solo via per assicurare condizioni di autonomia sopravvivenza delle imprese agricole, ma è anche espressione di un dovere sociale, e bene al di là dei più importanti aspetti economici, è manifestazione e presidio di libertà economica e politica.

Di fronte alla situazione prima richiamata (produzioni eccedenti, consumi interni stazionari o a dinamica assai attenuata, prezzi di vendita conseguentemente non remunerativi) le vie da seguire per realizzare l'obiettivo dell'economicità di gestione consistono nelle seguenti:

- a) riduzioni dei costi, naturalmente unitari, dei prodotti;
- b) incremento della domanda mediante un ampliamento di mercati di sbocco;
- c) manovre sui prezzi di vendita connesse a una corrispondente politica di qualificazione dei prodotti e a un'azione di impulso e di sostegno alla distribuzione.

Le vie ora enunciate non sono tra loro alternative, nel senso che esse ammettono una congiunta adozione, ma non sono tutte suscettibili di generale applicazione operando con diversa efficacia in differenti situazioni.

La riduzione dei costi di produzione unitari è normalmente ottenibile, almeno nei sistemi economici evoluti, attraverso un incremento delle «rese» solitamente espresse per ettaro, conseguente alla miglior utilizzazione di mezzi tecnici. Ma l'aumento della produzione per ettaro conduce, insieme a una riduzione dei costi unitari, se rimane invariata la superficie coltivata, a un aumento dei costi complessivi e quindi degli esborsi finanziari da anticipare, e a un corrispondente aumento della produzione globale.

Trattasi di un effetto del tutto sgradevole, almeno in termini aziendali, nel caso di produzioni eccedentarie, in quanto aggraverebbe, in presenza di consumi sostanzialmente invariati, un effetto depressivo sui prezzi che comunque per la rilevata anelasticità, non porterebbe al colloca-

mento della intera produzione; per cui i vantaggi economici derivanti dalla riduzione dei costi unitari, verrebbero facilmente annullati o addirittura soverchiati dagli svantaggi derivanti dai maggiori volumi di capitali richiesti e dalla produzione non collocata.

Nel filo del ragionamento ora esposto, l'unica soluzione logica al problema si trova nella riduzione della superficie destinata a una determinata coltura; si otterrebbero allora ugualmente, le economie in termini di costi unitari senza gli effetti depressivi di una produzione non assorbita dalla domanda.

Diventa dunque indispensabile non premiare e neppure proteggere gli eccessi di produzione, che tengono artificiosamente in piedi situazioni non più rispondenti alle condizioni del mercato; in questa logica si spiegano anche gli interventi comunitari volti a «premiare» l'eliminazione degli impianti in alcune colture, l'abbattimento di capi di allevamento e le quote di produzione; interventi certo paradossali; ostici a comprendere secondo il buon senso dell'uomo della strada e che ci provocano sul piano sociale e, vorrei dire etico, sino al punto di farci dubitare della razionalità e della stessa ragionevolezza di misure che, in presenza di immense sacche di fame e di sottonutrizione, spingono a una restrizione delle potenzialità produttive di beni alimentari.

Scontata la necessità e l'opportunità di puntare a una riduzione dei costi, una via diversa rispetto alla riduzione della superficie per una produzione complessiva immutata, consiste come si è detto, nella ricerca di un incremento della domanda attraverso un ampliamento dei mercati di sbocco.

Non ritengo possibile ottenere risultati incisivi perseguendo obiettivi di incremento dei consumi pro capite; e comunque trattasi di obiettivi che sfuggono a un raggio di azione aziendale rientrando nella più vasta area delle iniziative pubbliche e collettive a sostegno della domanda.

L'incremento degli scambi non può allora ottenersi che ampliando i mercati utilizzatori in una scala delle seguenti direzioni: o cercando di penetrare su nuovi mercati in senso geografico territoriale, cioè cercando di collocare i prodotti in paesi nuovi, oppure cercando di individuare nuove utilizzazioni di consumo finale o industriale dei prodotti stessi.

È quanto si sta ad esempio studiando di fare con il vino e cereali da cui si può estrarre l'etanolo da usare fra l'altro come integratore dei carburanti per motori.

L'ampliamento delle utilizzazioni è prevalentemente affidato agli sviluppi scientifici e tecnologici; mentre la penetrazione sui nuovi mercati in senso spaziale pone problemi più strettamente distributivi ed economico-commerciali.

Naturale esito delle considerazioni sinora svolte è che anche l'imprenditore agricolo deve ormai *stare sul mercato* e misurarsi con esso. E quando parliamo di mercato non lo intendiamo come una sorta di feticcio o di un *deus ex machina* da propiziare sacrificando primizie; sappiamo bene che anche il mercato è fatto dagli uomini, risultante di azioni umane individuali e collettive; ma è indubbio che esso è il più efficace misuratore dell'efficienza e il più attendibile indicatore delle tendenze dei consumi e degli scambi.

Occorre quindi che la produzione venga attuata e organizzata in funzione del mercato; ma l'approccio con esso presenta problemi per molti aspetti più complessi di quelli posti dalla produzione.

Sul mercato infatti, stanno anche gli altri produttori, in un rapporto competitivo per l'attivazione e l'attrazione di idonee correnti di domanda.

Ma, nei termini sinora esposti, il mercato è espressione troppo generale per consentire riflessioni più collegate con l'effettiva realtà dei problemi che stanno di fronte all'impresa agricola.

Occorre pertanto procedere ad alcune specificazioni, sia pure sommarie, perché, nella realtà, non esiste il mercato ma esistono i «mercati» con differenti modalità di manifestazione dei fenomeni a essi propri.

La prima e fondamentale distinzione da fare è quella fra *mercati dei prodotti di massa*, negoziati in grandi partite sulle piazze internazionali, su cui si confrontano correnti di domanda e di offerta che riguardano sistemi nazionali o continentali. Questi mercati, propri ad esempio delle produzioni cerealicole, collocate in forma anonima, essendo il prodotto essenzialmente definito per le sue specie e varietà *oggettive* e non per le caratteristiche del singolo produttore, hanno ormai una dimensione mondiale e possono essere affrontate solo mediante adeguate strutture organizzative.

Ciò è particolarmente vero soprattutto quando le singole produzioni provengono da aziende di più limitate dimensioni e l'attività di progressiva concentrazione delle partite, per il loro adattamento quantitativo alle esigenze del mercato, richiede strutture necessariamente più articolate e diffuse e perciò spesso più costose.

Occorre allora che queste strutture di incetta e di concentrazione vengano ripensate in modo da ridurre al minimo il numero dei passaggi, cioè degli scambi intermedi, onde comprimere i costi del processo distributivo; e semmai trasferendo a favore del produttore i margini eventualmente consentiti dalle condizioni del mercato.

Un'idea in questo campo, che potrebbe essere fra le più innovative, può essere quella di rivitalizzare le attuali esistenti forme consortili.

Per tali produzioni, la *variabile competitiva* di massimo rilievo è comunque data dai *costi unitari di produzione e di distribuzione*, non essendo pensabile una efficace manovra dei prezzi di vendita.

Sostanzialmente diverso è il discorso da farsi per quelle che possiamo chiamare le *produzioni di qualità*, la cui caratteristica fondamentale, sul piano del mercato, è di non essere collocate in forma anonima ma di essere individuate mediante la esaltata indicazione della loro *provenienza*, della loro *denominazione*, del produttore da cui sono attuate.

Questi *caratteri distintivi* assolvono alla stessa funzione tecnico-economica che in molte produzioni industriali è affidata alla «marca», e costituiscono la base per *politiche di prezzo, distributive e promozionali* che fanno leva su caratteri qualitativi e di «status», del prodotto e sulle abitudini di consumo da essi indotti.

Per i prodotti in questione, in cui *la qualità fa aggio sui costi*, il *confronto competitivo* non è fondato prevalentemente sul prezzo, ma sul «*mix*» di *qualità e rinomanza del prodotto* e quindi sulla «immagine» che di esso si trasmette sul mercato.

Ma anche per questi prodotti, una efficace presenza sui mercati, soprattutto su quelli esteri, inevitabile esito dell'insufficiente domanda interna, non può essere realizzata, salvo per poche grandi imprese, senza valide strutture di supporto.

Esse riguarderanno essenzialmente quella che potremmo, in termini generali, chiamare l'*area del marketing* che include lo studio dei mercati sotto il profilo delle potenzialità e delle tendenze evolutive dei consumi, la conoscenza delle tecniche negoziali e delle normative pubbliche che presiedono agli scambi, l'individuazione dei canali distributivi più efficaci, l'effettuazione di adeguate campagne pubblicitarie e promozionali a sostegno non di singoli produttori, ma di *produzioni* caratterizzanti e di alto livello qualitativo (olio di oliva, vino, formaggio, ecc.).

Resta necessaria tuttavia, anche per questi prodotti, la ricerca assidua di *crescenti livelli di efficienza tecnico produttiva* e ancor più di una maggiore *costanza dei caratteri qualitativi* della produzione ottenuta.

Un *approccio «imprenditoriale»*, ai problemi del mercato è quindi essenziale per garantirsi sbocchi di vendita più ampi, più sicuri, più remunerativi; per realizzare o comunque avvicinare un *mercato della produzione* nel quale si attenui il peso della intermediazione e della instabilità della domanda.

I modelli di azione che abbiamo individuato e che debbono ispirare sia il comportamento dei privati operatori, singoli o associati, e le scelte dei poteri pubblici consistono quindi in una efficace *distinzione* del prodotto sul mercato; nella connessa *attivazione della domanda*.

## 7. LE PROSPETTIVE: GLI INVESTIMENTI E IL CREDITO

Lo sviluppo dell'agricoltura negli anni avvenire è pertanto affidato al successo di una azione complessa che operi congiuntamente verso l'efficienza delle produzioni attuate, sia in termini di costi unitari che di caratteri qualitativi, e verso una più organizzata presenza sui mercati di sbocco che assicuri una relativa continuità del collocamento a prezzi remunerativi.

Entrambe queste politiche richiedono, per attuarsi, l'effettuazione di investimenti, cioè la destinazione di capitali a modificazioni strutturali di non breve ritorno finanziario.

Ritengo opportuno precisare che intendo qui riferirmi agli investimenti che competono agli operatori agricoli e a loro strutture associative e consortili; non ignorando peraltro che l'efficiente svolgimento dell'attività agricola è fortemente condizionata da investimenti pubblici in infrastrutture di interesse generale.

Tornando agli investimenti delle imprese agricole, l'evoluzione già da esse subita e quella ancora più rapida che si annuncia per il futuro, pone in termini in parte nuovi anche il problema del reperimento dei mezzi finanziari all'uopo occorrenti. Esso si presenta con aspetti sempre più simili a quelli riscontrabili nelle altre attività produttive, il che costituisce un'ulteriore conferma dell'evolversi dell'agricoltura verso problematiche che richiedono un crescente livello di imprenditorialità e l'utilizzazione di corrette tecniche di conduzione, non solo sul piano agronomico o commerciale e di mercato, ma anche di ordine finanziario.

Di fronte alla necessità di investimento, l'agricoltura ha quindi bisogno di capitali: essa appare sotto tale aspetto, come un settore fortemente sottocapitalizzato per la conduzione dell'impresa.

Ciò non accadeva quando l'unico capitale necessario all'agricoltura era essenzialmente la terra; è il crescente bisogno di capitali non fondiari.

Di fronte a tale situazione le aziende agricole tipiche della realtà italiana non sembrano avere molte alternative nel reperimento dei notevoli capitali occorrenti.

Non tramite l'autofinanziamento, perché ne manca il presupposto, cioè l'ottenimento di cospicui utili da reinvestire nell'attività di impresa; non tramite lo smobilizzo di terreni eccedentari rispetto ai programmi di produzione e di sviluppo, che oltre a trovare alcune resistenze psicologiche e culturali è soprattutto impedito dalla pressoché inesistente mobilità fondiaria, provocata anche dall'enorme carico fiscale e dai rigidi vincoli giuridici gravanti sui trasferimenti.

Non resta quindi che la destinazione di mezzi propri non rinvenienti dalla attività agraria o il ricorso al credito nelle sue varie forme.

La prima via appare scarsamente praticabile a livello generalizzato se non con il progressivo ma lento affermarsi, anche in agricoltura, degli strumenti organizzativi e giuridici già ampiamente utilizzati in altri settori, quali le società di capitale, per le quali sarebbe comunque opportuno un adattamento normativo alle peculiarità del settore agricolo. L'argomento solleva problemi di grande rilievo che non posso neppure accennare in questa sede; ma è certo che lo strumento societario e/o associativo appare essere una delle strade da seguire per favorire l'ammasso dei capitali e l'aggregazione dei produttori a livello di impresa al fine di raggiungere dimensioni adeguate di produzione e di smercio. Occorre cioè un tipo di società con caratteristiche giuridiche e fiscali adatte alle esigenze dell'attività agricola.

Trattasi comunque di un fenomeno evolutivo di grande interesse che, allo stato attuale delle cose, non sembra poter divenire operante in tempi brevi ma che da solo meriterebbe un'attenta meditazione promotrice.

Resta quindi, con un ruolo necessariamente dominante, la via del ricorso al credito.

Scontato e ovvio il ruolo peraltro modesto del credito di fornitura che è da potenziare, è forse utile spendere qualche parola sul credito bancario e sul credito agrario erogato dagli istituti autorizzati nelle varie modalità tecniche.

I dati disponibili mettono in evidenza un crescente ricorso delle imprese agricole al credito a breve presso le banche ordinarie che ha raggiunto ormai importi assai rilevanti, fenomeno che esprime anche una modificazione delle esigenze, ma conferma la crisi in cui versa nel nostro paese il sistema del credito agrario. La sostanziale scomparsa del credito a lungo termine e le diverse caratteristiche funzionali degli investimenti da attuare, sempre meno consistenti, in radicali trasformazioni del bene terra e sempre più rivolti alla formazione dell'impresa cioè ai mezzi a essa necessari, hanno indotto molte imprese a coprire una parte del fabbisogno corrispondente mediante indebitamento a breve.

Una siffatta situazione può essere alla lunga fonte di gravi problemi e richiede uno sforzo di riassetto e riequilibrio.

In questo quadro di ripensamento del credito agrario devono inserirsi anche elementi di revisione oserei dire «culturali». Occorre cioè respingere l'automatica identificazione fra credito speciale e credito agevolato.

Il credito speciale va inteso come una forma di credito che per i caratteri oggettivi e le esigenze specifiche del settore cui si rivolge, deve essere erogato in forme tecniche, per importi e per durata non collimanti con quelle proprie del credito ordinario; il credito agevolato si caratterizza

come tale per l'adozione di un tasso più favorevole di quelli correnti sul mercato, in altre parole di un *prezzo politico* corrispondente a valutazioni dei poteri pubblici; e anche di altri criteri preferenziali in tema di valutazione dei rischi, di proporzione dell'intervento rispetto alla spesa globale, di acquisizione di garanzie.

Ora l'agricoltura, in relazione alle linee evolutive sopra accennate, avrà bisogno di credito speciale più che di credito agevolato; ma di un credito speciale erogato con tempestività, in volumi adeguati, a scadenza proporzionata alle caratteristiche degli investimenti attuali, con strumenti di provvista più moderni; insomma un credito speciale sempre più omogeneo alle altre forme note al nostro sistema per il finanziamento degli investimenti delle imprese operanti in altri settori.

Ciò non elimina ovviamente la opportunità e talora la necessità di strumenti finanziari agevolati, soprattutto per accompagnare, rendendolo meno costoso in termini umani e quindi sociali, il non breve processo di transizione verso un'agricoltura pienamente imprenditoriale.

Ma per risolvere i problemi finanziari dell'agricoltura un grande spazio è aperto anche all'iniziativa autonoma e organizzata degli stessi produttori. Penso alla creazione, anche nel nostro settore, di quei consorzi di garanzia collettiva fidi, già positivamente sperimentati in altri; e penso anche a una organizzazione di un Istituto Centrale di Credito Agrario rivolto a reperire mezzi finanziari sui mercati nazionali e internazionali e a condizioni concorrenziali.

Penso alla grande utilità che verrebbe dall'operatività di un istituto che potrebbe fare la provvista ad esempio in ECU, spuntando, grazie anche alla sua capacità contrattuale, tassi estremamente vantaggiosi.

Occorre quindi sperimentare profonde innovazioni nei meccanismi e negli strumenti di finanziamento dell'agricoltura, respingendo le pigrizie dell'assistenzialismo, che al massimo può consentire una magra sopravvivenza ma non dà occasioni e stimoli per lo sviluppo.

## 8. L'AGRICOLTURA AL BIVIO: I NUOVI TERMINI DELLA SFIDA PER LO SVILUPPO

Da quanto ho sinora detto, emergono i tratti di una «situazione» che pone l'agricoltura italiana dinanzi a scelte decisive per il suo avvenire in un contesto evolutivo che presenta inevitabilmente alcuni passaggi critici che richiedono il coordinato comporsi di una forte iniziativa degli operatori e delle loro organizzazioni che devono aprire le finestre sul mondo e togliere le ragnatele che ne frenano i movimenti.

Scelte e comportamenti, vuoi privati che pubblici, tenderanno inevi-



tabilmente a polarizzarsi all'alternativa fondamentale già contenuta nel tema di questa conversazione e cioè il bivio fra ristagno e sviluppo.

La *tensione verso lo sviluppo* economico e qualitativo dell'attività agricola, si presenta come una scelta obbligata a chi non voglia attardarsi nella miope difesa di posizioni, magari oggi protette, che saranno comunque ben presto superate e minacciate nella loro stessa esistenza dalle forze che si muovono nei processi evolutivi in atto.

Ciò rende ancor più necessario il discernimento delle reali possibilità di un'azione efficace: fra ciò che è congiunturale e ciò che è strutturale; fra l'area più propriamente riservata al potere pubblico e quella aperta al rischio, all'innovazione, alla sperimentazione dell'imprenditore privato; un misto di cautela e di coraggio nella consapevolezza che non scegliere e non agire è spesso, nelle cose economiche, ma non solo in esse, il peggiore dei comportamenti.

La mia proposta è quella di imboccare con decisione la via dello sviluppo, nella convinzione che il progresso dell'agricoltura è anche un potente fattore di sviluppo per l'intera economia e per l'intera società italiana. Ma occorre al contempo affermare che lo sviluppo di un settore altro non è che lo sviluppo delle imprese che lo compongono. Il settore è infatti un aggregato statistico, un'astrazione concettuale; ma sono le imprese reali (e gli uomini che in esse operano) quelle che crescono o regrediscono, che hanno successo o insuccesso, producono le risorse o le distruggono, creano o riducono l'occupazione. L'attenzione ai dati strutturali e ai processi reali è quindi un requisito fondamentale per compiere scelte che siano coerenti con gli obiettivi che si vogliono raggiungere.

Queste considerazioni portano ad alcune riflessioni: in primo luogo una di ordine strutturale e cioè che è errato credere che lo sviluppo delle imprese agricole sia principalmente e direttamente legato alla loro dimensione; se così fosse, l'obiettivo sarebbe quasi irraggiungibile perché è mia convinzione, già affermata, che in una realtà come quella italiana la dimensione media delle aziende difficilmente varierà in modo avvertibile nel breve e medio andare.

Penso che, ad esempio, la piccola azienda, abbia uno spazio insostituibile.

Semmai, gli effetti di scala, si fanno sentire nelle produzioni di massa, nell'accesso a servizi non utilizzabili in soglie ottimali a livello di singole aziende, nei rapporti con il mercato, nell'accesso diretto ai mercati finanziari.

Ecco allora il contenuto possibile, senza pretesa alcuna di fornire ricette per la soluzione di problemi estremamente complessi, di interventi innovativi che consentono di superare gli ostacoli allo sviluppo, i «colli di bottiglia» che ne rendono più faticoso e difficile il compimento.

Il dato strettamente dimensionale può essere, ad esempio, superato favorendo alcune innovazioni nella forma impresa non riconducibili esclusivamente alla forma cooperativa.

Ho già accennato alla necessaria ricerca di forme aggregative di società adatte allo scopo. Ma intendo anche riferirmi alla utilità di imprese o società di servizi che assumano a oggetto l'esecuzione di alcuni lavori o di prestazioni richiedenti attrezzature e/o competenze altamente specializzate non convenientemente utilizzabili a scala aziendale, il cui livello dimensionale ottimale si colloca a soglie superiori rispetto alla dimensione delle singole aziende.

Per quanto concerne la forma di impresa non si può ritenere che tutti i problemi possano essere risolti con lo strumento della cooperazione; essa non è la soluzione dei problemi ma uno dei modi in cui, in date situazioni e circostanze, un problema può essere avviato a soluzione.

Non lo sono ad esempio, a mio avviso, le cooperative, spesso largamente finanziate con denaro pubblico, per l'acquisto o l'affidamento in gestione di terreni, la cui esperienza è largamente negativa o comunque non rispondente alle attese e alle finalità dell'intervento.

Come pure non è possibile che possano costituire una soluzione del problema economico delle imprese agricole, le nuove attività complementari quali l'agriturismo che al massimo devono assolvere a una funzione integrativa dei redditi propriamente agricolo non certo sostitutiva di essi.

Se vogliamo imprese agricole vitali occorre che esse producano redditi che provengano dall'agricoltura, ovviamente nella sua più ampia accezione e non da attività spurie.

Le prospettive sono dunque affidate a una politica autonoma e più organizzata del mondo agricolo e a interventi pubblici che non siano guidati solo da obiettivi di ordine quantitativo (le produzioni) ma si preoccupino anche che esse consentano un'adeguata remunerazione degli operatori.

## 9. CONCLUSIONI

*Signori,*

la mia relazione il cui contenuto affido al vostro giudizio, è ormai a fine. E la conclusione non può che essere un'espressione di auspicio e una richiesta di impegno.

L'auspicio va nel senso che i poteri politici, regionale, nazionale, comunitario, siano consapevoli dell'importanza strategica dell'agricoltura per lo sviluppo complessivo dei sistemi economico-sociali e la stessa difesa del territorio e dell'ambiente: e che adottino quindi decisioni e orientamenti

coerenti non ispirati a pregiudiziali ideologie ma a realismo e concretezza.

L'impegno deve essere quello di tutti gli operatori a credere in quello che fanno e nel futuro del loro lavoro; organizzandosi, superando individualismi e aspirazioni a una illusoria autonomia soprattutto nel confronto sempre più competitivo sui mercati dei prodotti e dei capitali; a ricercare l'efficienza non come astratto mito ideologico, ma come unica vera garanzia della sopravvivenza e del consolidamento delle proprie imprese nonché presidio della propria libertà di imprenditori e di cittadini.

Lo sviluppo dell'agricoltura non è dunque pensabile né attraverso il solo intervento pubblico né attraverso il mero intervento di ogni singolo operatore. Occorre che un atteggiamento volontaristico degli operatori si componga in un obiettivo per affrontare su basi organizzate i problemi rivolgendo costantemente lo sguardo al mercato e al reddito delle aziende.

Grazie per la cortese attenzione.



*Pigiatura dell'uva*

ROMANO PRODI

LA RIVOLUZIONE IN AGRICOLTURA:  
VERSO LA FINE DELLA SCARSITÀ?\*

I. PREMESSA

Prima di affrontare il tema che è oggetto del nostro incontro è opportuno formulare a mo' di premessa due ordini di considerazioni.

La prima considerazione riguarda il titolo della relazione, mentre la seconda concerne l'approccio e la strumentazione con cui intendo affrontare il tema.

Il titolo scelto ha il compito di focalizzare la nostra attenzione, forse con un tocco di schematismo e sensazionalismo eccessivi ma incisivi, sui cambiamenti, che non è esagerato definire epocali, attualmente in corso nel sistema agricolo e nella relazione tra sistema agricolo e sistema economico.

Nel dibattito su tali cambiamenti spesso prevalgono valutazioni estreme, eccessivamente pessimistiche od ottimistiche, mentre i risultati effettivi della ricerca e dell'analisi scientifica stentano a filtrare, dato che sono aperti al dubbio e alla verifica empirica. L'impegno di questa relazione è quello di mantenere un «tono medio manzoniano», evidenziando luci e ombre che caratterizzano una tematica irta di asperità e di incertezze.

È mia convinzione che, al di là delle potenzialità e dei limiti dello sviluppo economico, il problema principale su cui si misura il futuro dell'umanità sia rappresentato dalla capacità della nostra cultura e delle nostre istituzioni ad adattarsi a cambiamenti tanto rilevanti e che avvengono in tempi tanto brevi.

L'approccio e la strumentazione adottati nelle mie riflessioni sono

\* *Prolusione inaugurale tenuta il 21 marzo 1986*

quelli di un economista industriale attento e sensibile ai problemi del mondo agricolo, ma non attrezzato per svolgere una analisi articolata e sistematica sui molteplici comparti che lo compongono e sulle loro inter-relazioni.

In quanto segue cercherò di delineare, in un'ottica prevalentemente macroeconomica, alcuni concetti e alcuni fatti «stilizzati», che si prestano a suscitare reazioni e commenti in una sede tanto qualificata e da parte di «cultori della materia» quali sono coloro che ho di fronte.

## 2. IL BINOMIO PRODUZIONE POTENZIALE-PRODUZIONE DESIDERATA

Non per omaggio a un grande economista del passato, né per consuetudine retorica, ma al fine di organizzare le mie riflessioni è opportuno rievocare una «profezia» illustre.

Nel saggio *Prospettive economiche per i nostri nipoti*, pubblicato nel 1930 ma concepito nel 1928, nonostante la grave crisi in cui stava sprofondando l'economia mondiale, John Maynard Keynes formulò una previsione alquanto ottimista.

Egli sosteneva tra l'altro: «Vi sono buoni elementi per ritenere che i rivoluzionari cambiamenti tecnici, che finora hanno interessato soprattutto l'industria, riguarderanno presto l'agricoltura. È possibile che ci si trovi alla vigilia di miglioramenti nell'efficienza della produzione di beni alimentari tanto consistenti quanto quelli che hanno già avuto luogo nel settore minerario, manifatturiero e dei trasporti».

L'accumulazione del capitale a partire dal sedicesimo secolo e il progresso tecnico, soprattutto dopo il diciottesimo secolo, hanno comportato secondo Keynes un aumento dello standard di vita medio nei paesi industrializzati. Ma la rapidità del cambiamento nelle tecniche di produzione agli inizi del ventesimo secolo ha comportato anche disoccupazione tecnologica che egli interpretava come uno degli aspetti negativi connessi a una fase temporanea di non adattamento della società alle nuove potenzialità di sviluppo. Nel lungo periodo (nell'arco di cento anni), tuttavia, egli prevedeva che in assenza di guerre di rilevante portata e di incrementi consistenti della popolazione, il «problema economico» dell'umanità potesse essere risolto.

La grande crisi degli anni Trenta indurrà Keynes a una maggiore cautela sui destini dell'umanità.

Pur evitando una semplicistica attribuzione a Keynes di straordinarie capacità previsive, con riferimento ad esempio allo sviluppo economico del dopoguerra o alla «rivoluzione verde» (nella quale hanno avuto un

ruolo promotore i centri del CGIAR (Consultive Group on International Agricultural Research), non si può negare, tuttavia, che egli abbia evidenziato in modo incisivo l'evoluzione della relazione tra produzione potenziale e produzione desiderata.

Dopo aver delineato i risultati e le potenzialità delle innovazioni tecnologiche e dell'accumulazione del capitale, Keynes prende in esame infatti i bisogni umani:

«Essi si dividono in due classi – i bisogni che sono *assoluti*, nel senso che li sentiamo indipendentemente dalla situazione dei nostri simili, e quelli che sono *relativi*, nel senso che li sentiamo solo se la loro soddisfazione ci porta a sopravanzare i nostri simili, ci fa credere superiori a essi. I bisogni della seconda classe, quelli che soddisfano il desiderio di superiorità, possono certamente essere insaziabili... Ma ciò non è vero per i bisogni assoluti – si può presto raggiungere una soglia, forse molto prima di quanto ci si possa immaginare, oltre la quale questi bisogni sono soddisfatti, nel senso che noi preferiamo destinare le nostre ulteriori energie a scopi non economici».

Noi siamo a oltre metà strada dell'arco temporale su cui Keynes cimentava le proprie previsioni. Cosa possiamo osservare?

Io credo che i mutamenti strutturali operanti dal lato della offerta e da quello della domanda abbiano messo in luce almeno tre caratteristiche della dinamica dei sistemi economici.

1) L'esistenza di risorse e capacità produttive non utilizzate sembra rappresentare un connotato fisiologico. La formazione di produzione eccedentaria, effettiva o potenziale, in determinate fasi e in determinati settori si alterna o si accompagna a carenze di produzione in altre fasi o in altri settori, a seconda delle opportunità di accumulazione. Nel secondo dopoguerra la presenza di eccedenze di prodotti agricoli in economie progredite, come quella statunitense, accanto a carenze di beni alimentari è un fenomeno ricorrente. Numerosi osservatori qualificati (ad esempio, l'International Food Policy Research Institute) concordano tuttavia nel ritenere che si stia profilando un contesto di autosufficienza globale del sistema agricolo nei paesi in via di sviluppo.

2) La scarsità appare un fenomeno relativo piuttosto che assoluto. Esso sembra manifestarsi con intensità variabile nelle diverse fasi di crescita e muta nel tempo la composizione delle risorse e delle merci che pongono vincoli allo sviluppo economico. In questo senso la fine della scarsità è assimilabile all'araba fenice se si fa riferimento ai *bisogni relativi* di Keynes, mentre sembra una meta raggiungibile se si pensa ai *bisogni assoluti*. Una obiezione immediata a questa proposizione può provenire dal persistere della piaga della fame che attanaglia ancora aree ampie,

anche se delimitate, del mondo. Consentitemi a questo proposito un rinvio alla lettura del saggio di Amartya K. Sen (*Poverty and Famines. An Essay on Entitlement and Deprivation*, Oxford University Press, 1981). In questo saggio l'autore confuta la teoria secondo cui le carestie del Terzo Mondo sono sostanzialmente provocate da siccità o alluvioni. Egli sostiene che nel caso della maggior parte delle carestie vi è in realtà una offerta adeguata di beni alimentari nel paese, ma le persone muoiono di fame perché non dispongono dell'«entitlement», della titolarità, al nutrimento; in altri termini non dispongono del potere di acquisto necessario per entrare nel mercato alimentare.

3) L'andamento del gap tra produzione potenziale e produzione desiderata sembra attivare spinte e stimoli nell'ambito del sistema economico che interessano direttamente anche l'apparato agricolo e le sue relazioni con quello industriale.

Non intendo in questa sede affrontare i problemi posti nel breve periodo da un ampliamento talmente rapido del gap da determinare bruschi balzi nell'aggiustamento del tempo di lavoro. A questo proposito vorrei solo far notare che la capacità di stimolare innovazioni di prodotto in agricoltura e nelle industrie che impiegano materie prime agricole potrebbe assolvere un ruolo importante nel contenimento della disoccupazione.

Ciò che mi preme sottolineare è che la riduzione nell'andamento secolare del tempo di lavoro, connesso all'andamento nel lungo periodo del gap tra produzione potenziale e produzione desiderata, unitamente a fenomeni quali l'aumento del saggio di partecipazione al mercato del lavoro della manodopera femminile, influenzano profondamente i gusti dei consumatori, il livello e la composizione della domanda di beni alimentari, la fruizione del «tempo libero». Questi mutamenti sembrano in complesso favorire una maggiore attenzione alla «qualità della vita» e stimolare nuovi e controversi rapporti tra attività umane e ambiente naturale, con effetti rilevanti sia sulla domanda che sull'offerta di prodotti agricoli.

### 3. IL PROBLEMA DELLA SCARSITÀ

A questo punto è opportuno approfondire la riflessione sul tema della scarsità. Senza pretese di esaustività nella trattazione, concentrerò la mia attenzione su due contributi di analisi economica. Il primo si colloca nel solco dell'analisi economica storico-teorica del cambiamento tecnologico, il secondo è un contributo recente allo studio del pensiero economico.

Scrivi Rosenberg in un suo recente saggio (*Innovazioni tecnologiche: cosa possiamo imparare – se c'è qualcosa da imparare – dal passato*, 1984):



«L'approccio che tratta il cambiamento tecnologico come un fattore in grado di consentire la produzione di un maggior volume di output per unità di input (cioè, semplicemente come uno spostamento della funzione di produzione), porta a sottovalutare l'impatto della tecnologia in alcuni casi molto rilevanti... Esso non prende in considerazione il fatto che la stessa definizione di "input" in questo contesto non è né predeterminata né immutabile. L'ambiente naturale è un dato, ma solamente in senso geologico; non lo è nel suo significato economico. Infatti la continua espansione della base di risorse a disposizione del sistema economico rappresenta uno degli aspetti più importanti del cambiamento tecnologico nella storia degli Stati Uniti d'America e di altri paesi industrializzati».

Dopo aver richiamato numerosi esempi riguardanti materie prime energetiche e non, ricava la conclusione che l'innovazione tecnologica: «trasforma risorse naturali, in origine del tutto prive di valore economico, in input di notevole valore economico. In questo modo essa ci permette di procedere all'utilizzo delle risorse naturali di qualità inferiore, man mano che quelle di qualità superiore vengono a esaurirsi. Più in generale si può affermare che le innovazioni tecnologiche hanno consentito molteplici modalità di adattamento ai mutevoli caratteri della scarsità di risorse naturali».

Queste considerazioni, ricavate combinando osservazioni di storia economica con strumenti parziali di teoria e di analisi economica, contribuiscono a chiarire la nozione di scarsità relativa avanzata da David Ricardo. Esse trovano complemento e vengono valorizzate nel contesto del secondo contributo a cui ho fatto cenno (A. Quadrio Curzio, R. Scazzieri, *Sui momenti costitutivi dell'economia politica*, Il Mulino, 1983).

Se si esaminano i modelli stilizzati formulati dagli economisti per analizzare la struttura e la dinamica dei sistemi economici, emergono due prototipi esemplari, definibili come apparato di trasformazione e apparato di struttura.

L'*apparato di trasformazione* può essere inteso come elemento intermedio tra fattori produttivi originari (terra e lavoro) e il consumo finale, che accresce la capacità produttiva dei fattori originari ma rimane dotato di scarsa autonomia all'interno di un processo economico unidirezionale (dai fattori al consumo finale).

L'*apparato di struttura* può essere invece inteso come un congegno che, aumentando la distanza tra fattori produttivi originari e beni di consumo finali, e modificando profondamente le relazioni tra fattori originari e mezzi di produzione, amplifica le relazioni intersettoriali nell'ambito del sistema economico. Su di esso opera con maggiore efficacia il progresso tecnico.

Si può sostenere che questi due apparati coesistano nella realtà e che le proporzioni relative con cui operano influenzino la dinamica dei sistemi economici, dato che l'apparato di struttura produce beni finali ma anche mezzi di produzione, mentre l'apparato di trasformazione produce solo beni finali. L'analisi può quindi essere estesa a monte e a valle dell'apparato complessivo di produzione per esaminare rispettivamente le relazioni di quest'ultimo con i fattori produttivi originari, da un lato, e con i mercati, dall'altro.

Tralasciando il secondo tipo di relazione, concentriamoci brevemente sul primo. In questo contesto si manifesta un rapporto di «*antagonismo-coesistenza*» in continua evoluzione tra la «*scarsità*» dei fattori originari (lavoro e terra) e la «*producibilità*» delle merci e dei mezzi di produzione prodotti. Su tale rapporto opera dinamicamente il cambiamento tecnologico.

Con riferimento alle risorse naturali e alle materie prime esso ha stimolato il migliore sfruttamento di quelle disponibili, la conversione di risorse inattive in risorse economiche, la sostituzione di risorse naturali e materie prime con merci e mezzi di produzione prodotti.

Anche con riferimento al lavoro il cambiamento tecnologico ha comportato un'opera di compensazione tra scarsità e riproducibilità in risposta all'acuirsi della prima.

Il quadro di riferimento appena delineato non è applicabile ai soli settori industriali. L'apparato di produzione agricolo ha sperimentato due spinte fondamentali soprattutto nel corso dell'ultimo quarto di secolo, che malgrado le sue peculiarità rispetto al settore industriale, tendono a prefigurare lo sviluppo di un sistema agro-tecnologico.

La prima spinta è stata esercitata dal cambiamento tecnologico che, anche se prevalentemente esogeno, ha influenzato profondamente, in una rete di connessione complessa con le risorse umane e i fattori finanziari e istituzionali, l'evoluzione della produzione agricola e le relazioni tra agricoltura, industria e servizi.

La migliore conoscenza dei suoli e della crescita ottimale delle piante, l'introduzione di nuove varietà colturali e animali, i progressi nel campo dei fertilizzanti, degli insetticidi e degli erbicidi, la meccanizzazione e l'affacciarsi delle agro-bio-tecnologie hanno fornito e possono fornire contributi estremamente rilevanti alla crescita del potenziale produttivo.

Naturalmente questo processo non è senza rischi. Uno dei principali è rappresentato dalle pressioni esercitate sulla capacità di portata dell'ambiente naturale.

La seconda spinta, in parte indotta dalla prima, è rappresentata dalla crescente interdipendenza tra settori agricoli e non agricoli realizzatasi soprattutto nel corso degli anni '70.

Anche se queste spinte non si sono diffuse in modo omogeneo tra paesi e l'Italia registra preoccupanti ritardi, sia nel processo di cambiamento tecnologico sia nel processo di crescente interdipendenza, ritardi che contribuiscono a indebolire il peso dell'agricoltura, la linea di tendenza sembra convergere verso un allargamento dell'apparato di struttura.

L'agricoltura in tale ambito può giocare un ruolo passivo o attivo a seconda delle capacità di iniziativa e di rinnovamento di cui dispone.

#### 4. ALCUNE EVIDENZE EMPIRICHE

La popolazione mondiale è pressoché raddoppiata dall'immediato dopoguerra a oggi. Questo incremento, provocato principalmente dall'allungamento della speranza di vita, a sua volta favorito dalle crescenti disponibilità alimentari, si è manifestato in maniera disomogenea nelle diverse aree geografiche. Uno degli aspetti più problematici di questo periodo trascorso, la capacità di rendere disponibili e accessibili gli alimenti richiesti nelle diverse aree in misura proporzionata alla crescita della popolazione e alla necessità di innalzare gli standard nutrizionali, sembra tuttavia avviarsi gradualmente verso una soluzione.

Nel prossimo quindicennio che ci separa dal 2000, si prevede che la popolazione mondiale supererà i sei miliardi, dando luogo a un incremento di poco inferiore al 30% rispetto alla popolazione attuale. Questa previsione propone un rallentamento della crescita demografica di grado diverso nella maggior parte delle grandi aree economiche, con una sola importante eccezione costituita dai paesi africani, e in particolare da quelli a più basso reddito. Complessivamente il continente africano potrebbe registrare un incremento della propria popolazione superiore al 60% entro il 2000. Se questa dinamica demografica dovesse avverarsi, per far fronte al crescente fabbisogno alimentare indotto e per ridurre l'incidenza della sotto-alimentazione al 2,5% della popolazione, la disponibilità energetica alimentare dovrebbe incrementarsi a un tasso annuo del 4-5%. Questa esigenza è peraltro valida anche per le altre aree in via di sviluppo, le quali dovrebbero raggiungere un tasso annuo di crescita delle disponibilità energetiche alimentari compreso fra il 3 e il 4%.

Il compito che in questa situazione si profila per l'agricoltura è senza dubbio complesso, ma alcuni risultati sorprendenti, ottenuti negli scorsi decenni, hanno permesso di verificare che abbiamo a disposizione la tecnologia e la capacità di elaborare strategie per effettuare interventi adeguati. Entrambi questi elementi, le tecnologie coniugate con politiche economiche coerenti con il ruolo che si attribuisce all'agricoltura nella

soluzione di questi problemi, hanno avuto un peso determinante negli incrementi delle produzioni agricole.

Il volume di cereali prodotto ogni anno è più che duplicato dal 1950 a oggi e questo risultato è stato in buona parte raggiunto con il contributo degli incrementi della produzione nei paesi in via di sviluppo. Nei paesi asiatici e in America Latina, ad esempio, l'incremento della produzione è stato di oltre il 70% fra il 1967 e il 1984. La produzione mondiale di semi oleosi è quintuplicata fra il 1950 e il 1984, grazie anche all'apporto dei PVS asiatici e latino-americani che hanno generato il 45% dell'incremento totale nel periodo 1967-1984. Nei PVS africani la produzione di radici commestibili è aumentata del 46% durante lo stesso periodo, mentre la produzione globale cresceva soltanto del 10%.

La dinamica della popolazione attiva in agricoltura è stata, negli stessi anni di riferimento (1967-1984), piuttosto contenuta, avendo registrato un incremento del 7% a livello mondiale. Una prima disaggregazione porta però a riflettere sulle profonde differenze istituzionali e strutturali che stanno alla base dei risultati citati. Nei paesi industrializzati dell'Occidente gli incrementi della produzione sono stati conseguiti con una riduzione della popolazione attiva in agricoltura superiore al 40% (-44% e -47% rispettivamente in Europa e in Nord America). Nei PVS è avvenuto esattamente il contrario: in Africa la popolazione agricola attiva è salita del 30%, in Asia l'incremento è pari al 17% e, in America Latina, all'11%.

Gli interventi di politica economica volti ad accelerare lo sviluppo in ambiti fortemente caratterizzati dall'attività agricola, si sono scontrati con numerosi ostacoli di diversa natura. Fra questi, mi sembrano rilevanti, per la nostra riflessione, quelli relativi alle origini dell'elaborazione di paradigmi interpretativi delle realtà economica. Mi riferisco in particolare alle difficoltà sorte nell'applicazione, a realtà prevalentemente agricole, di concetti elaborati in funzione di contesti industrializzati come, ad esempio, la proporzionalità dei prezzi dei fattori alle corrispondenti produttività marginali. Questo tipo di impostazione ha portato, in presenza di sovrabbondanza di manodopera, a favorire investimenti a elevata intensità relativa di capitale. Come conseguenza si è avuto sovente un'alterazione del meccanismo distributivo del reddito basata sulla diluizione fra più persone del lavoro tecnicamente eseguibile da una persona sola.

Senza dubbio uno degli aspetti più interessanti delle iniziative agricole nei paesi in via di sviluppo è dato dalla maggiore flessibilità nelle possibilità di adattare diverse combinazioni di capitale e lavoro in funzione delle caratteristiche socio-economiche della zona. Le esperienze del passato recente indicano inoltre che gli interventi nel settore agricolo, mediante l'attivazione produttiva di risorse disponibili, consentono di raggiunge-

re, anche se in proporzioni diverse e non sempre in misura adeguate rispetto alle necessità, più scopi: incremento della produzione alimentare, disponibilità di alimenti nelle zone di domanda eccedentaria rispetto all'offerta e incrementi della produttività. Questi sono obiettivi di primo ordine, perché tendono non soltanto a produrre la crescita del settore per lo sviluppo economico, ma soprattutto a mantenere in vita la crescita.

Gli incrementi delle rese dei principali prodotti alimentari evidenziano ulteriormente l'attivazione di potenzialità necessarie e disponibili. Fra il 1961 e il 1980 il tasso annuo di crescita delle rese per ettaro di frumento è stato, nel mondo, pari al 2,8%; per i grani grossi il dato corrispondente è il 2,5%; per il riso l'1,8%. Entrando in maggior dettaglio si può rilevare il significativo incremento annuo delle rese registrato nei PVS: 3,3% o 2,4% e 2,0% rispettivamente per frumento, grani grossi e riso. Possiamo quindi osservare in due casi un incremento delle produttività superiore alla media mondiale da parte dei PVS.

La persistenza di aree critiche in alcuni dei PVS continuerà, nel prossimo futuro, a condizionare lo sviluppo generale di questi paesi e sosterrà, con la domanda, buona parte del commercio internazionale di prodotti alimentari di base peraltro presumibilmente calante. La variazione della produzione per addetto in agricoltura, di alcuni dei principali prodotti alimentari (cereali, semi oleosi, radici commestibili) indica un miglioramento globale nell'allocazione del lavoro agricolo. Nel contempo emergono alcuni squilibri di prodotti strategici sotto il profilo della dieta alimentare regionale. A fronte di innalzamenti, rispettivamente del 48% e del 77%, della produzione mondiale di cereali e semi oleosi per addetto in agricoltura fra il 1967 e il 1984, i PVS africani accusano diminuzioni del 15% e del 23% delle rispettive produttività per addetto di questi beni alimentari. Molto positivo, se ponderato con il significato che assumono questi prodotti nell'alimentazione e nell'organizzazione del lavoro, risulta invece l'incremento del 13% della produzione africana di radici commestibili per addetto in agricoltura. Per converso, in America Latina emerge una debolezza latente nella produttività di radici commestibili per addetto agricolo (-13%), mentre risulta fortemente rafforzata la produttività per addetto di semi oleosi (+203%) e di cereali (+53%). Questi ultimi dati evidenziano anche il probabile indebolimento di alcune popolazioni organizzate su modelli di agricoltura tradizionale, nelle cui diete i tuberi risaltano, mentre denotano contemporaneamente un ragguardevole rafforzamento dell'agricoltura moderna con l'espansione di alcuni semi oleosi, soia in particolare.

I maggior risultati di produttività per addetto sono stati conseguiti nei paesi industrializzati occidentali. Le leguminose presentano incrementi di

prodotti per addetto pari al 163% nell'America del Nord, fra il 1967-1981, 92% in Europa Occidentale e 55% in Australia e Nuova Zelanda. In Europa i più importanti incrementi della produttività per addetto si riferiscono ai semi oleosi (+313%) seguiti dai cereali (+183%), dalle leguminose (+92%) e infine dalle radici commestibili (+27%).

Il dilemma delle economie agricole dei paesi industrializzati, a cui credo, globalmente, ci si può riferire come a economie agricole di sovrapproduzione, nasce da un lato, dall'innovazione tecnologica, con l'incremento della produttività, e dai vincoli esistenti all'espansione delle esportazioni dei nostri prodotti, dall'altro. È noto che l'Europa e gli Stati Uniti sono i principali partners commerciali dei PVS per quanto concerne i prodotti agricoli, sia come acquirenti, sia come fornitori di beni. Tuttavia, la dinamica crescente della produttività nell'area industrializzata occidentale appare in netto contrasto con le tendenze del commercio internazionale di prodotti alimentari che, sotto la spinta della stessa dinamica crescente della produttività in tutte le altre aree del mondo, si avvia verso una crescita moderata.

Le esportazioni mondiali di cereali durante gli scorsi decenni '60 e '70 sono cresciute a tassi medi annui elevati: riso (+2,6%), frumento (+3,6%), grani grossi (+4,9%). Per i prossimi dieci anni si prevedono i seguenti andamenti: riso (1,8%), frumento (+2,5%), grani grossi (+2,7%). Indicativamente, le quote dei paesi industrializzati sul totale delle esportazioni di questi prodotti potrebbero aumentare di 5-6 punti percentuali nel corso dei prossimi dieci anni. A fronte di ciò si avrebbe però una riduzione della quota dei PVS nelle esportazioni mondiali pari a 5 punti percentuali. Infatti, data la scarsa partecipazione dei paesi a economia centralizzata nel commercio mondiale di beni alimentari di base, fra paesi industrializzati occidentali e PVS, il gioco è a somma quasi nulla.

Poiché anche le dimensioni hanno rilevanza, è opportuno sottolineare che la quota detenuta dai paesi industrializzati oscilla intorno all'80%, mentre quella relativa ai PVS si attesta intorno al 20%, la differenza marginale essendo costituita dai paesi a economia centralizzata.

Le conseguenze a cui potrebbe portare questo meccanismo, sotto la spinta dell'incremento della produzione, in assenza di destinazioni alternative, possono essere valutate considerando le variazioni della quota percentuale delle esportazioni alimentari dei paesi industrializzati sul totale delle importazioni alimentari dei PVS. Fra il 1973 e il 1982, tale quota è diminuita di 5 punti percentuali (dal 58 al 53%). Simmetricamente, si è registrato un incremento di 5 punti percentuali (dal 33 al 38%) della quota delle esportazioni intra-PVS sul totale delle loro importazioni alimentari.

La tendenza, per quanto concerne gli aiuti alimentari, si è, d'altra parte, consolidata con chiarezza. Questi rappresentavano il 20% delle importazioni totali di cereali di PVS nel 1972-1973. Dieci anni dopo la stessa quota ammontava al 9% soltanto. Meno vigoroso, ma ugualmente decrescente, risulta anche il contributo degli aiuti alimentari sul totale delle importazioni di cereali dei paesi a basso reddito con deficit alimentari. Esso è sceso, durante lo stesso periodo di riferimento, dal 24 al 19% e si spera che il miglioramento della produzione interna di questi paesi consenta di ridurlo ancora, nell'immediato futuro.

##### 5. UNA NUOVA RIVOLUZIONE TECNOLOGICA IN AGRICOLTURA?

I risultati ottenuti nell'accrescimento della produttività vegetale agricola negli anni '60, sono da attribuire, per quanto riguarda le specie a rapido accrescimento, alle ricerche «classiche» della genetica vegetale, cioè essenzialmente a incroci e ibridazioni.

Ma dopo la metà degli anni '70, sono emersi indirizzi del tutto nuovi nella ricerca biotecnologica sui vegetali, basati sull'impiego di tecniche altamente innovative come la coltura delle cellule e la ricombinazione genetica. Si parla di questi indirizzi come di una «*seconda rivoluzione verde*», ma si sottolinea anche che essa è ancora lontana dall'aver dato i risultati che sembra poter dare.

In effetti gli anni '70 hanno segnato, dal punto di vista di quell'ampissimo «paradigma tecnologico» che va sotto il nome di biotecnologia, l'avvio di una nuova fase, che, a partire da nuovi risultati come le tecniche del DNA ricombinante, hanno condotto la ricerca di base e applicata a convergere sulle cosiddette «*biotecnologie avanzate*», rivolte soprattutto a settori come quello medico e farmacologico, agronomico, alimentare, energetico e chimico.

Siamo quindi di fronte a un nuovo e promettente nucleo di ricerche e innovazioni, anche se fin d'ora si è consapevoli che molte di esse resteranno ancora per anni semplici prospettive dal punto di vista delle applicazioni ai bisogni umani e nei settori produttivi.

*Si impone comunque una serie di rilevanti interrogativi:* in che modo queste «nuove biotecnologie» si collocano nel quadro delle tendenze dell'agricoltura che abbiamo delineato? Che cosa ci prospettano in tema di «abbondanza», cioè di ampliamento della capacità di produzione, oppure in tema di assorbimento di risorse e prodotti abbondanti e di riequilibrio delle aree di ancora rilevante «scarsità»? E inoltre: è solo quantitativo il risultato che ci si può aspettare, oppure si prospettano mutamenti nella

natura stessa dell'agricoltura e dei suoi rapporti con la ricerca, l'industria e gli altri settori? In altri termini: possiamo prescindere dalle «nuove biotecnologie» nel perseguire gli aggiustamenti in agricoltura?

Certamente, gli sviluppi delle biotecnologie negli anni '70 e in questi anni, hanno presentato caratteri interessanti.

Innanzitutto hanno provocato uno stato di *straordinaria eccitazione*, non solo per le conquiste intellettuali raggiunte *ma anche per l'attribuzione a esse di una grande portata economica*. I programmi rivolti all'uso di colture microbiche e cellulari nel disinquinamento, nel recupero dei minerali, nella produzione di energia, di ormoni, di farmaci, ha suscitato una rilevante mobilitazione di risorse anche finanziarie nel tentativo di dare vita a settori produttivi bio-industriali.

Con tutte le cautele sull'affidabilità dei dati in questo campo, il valore del mercato mondiale di una limitata schiera di prodotti, come alcuni antibiotici, vaccini, ormoni, sementi, ottenuti da processi biologici, veniva stimato nell'80 in oltre 30.000 miliardi di lire, e veniva proiettato per il 1990 in oltre 60.000 miliardi di lire (a prezzi costanti).

La percezione di queste potenzialità economiche ha stimolato, oltre che gli investimenti in ricerca delle compagnie chimiche, petrolifere, farmaceutiche, anche fatti economici nuovi e interessanti come l'entrata del «venture capital» nelle società private di bioingegneria, specie negli Stati Uniti (ma anche in Europa). Queste società sono giunte fino alla quotazione nelle borse valori, e negli Stati Uniti, a esse sono giunti nel 1983, dagli investitori privati (grandi gruppi industriali), circa 500 milioni di dollari, cioè una cifra equivalente a quella spesa in ricerca biotecnologica dal governo americano.

Si è potuto osservare, inoltre, come in quasi tutti i paesi, anche da parte dei governi, si sia individuato nelle biotecnologie un settore di portata strategica. Di qui le numerose iniziative pubbliche nazionali e sovranazionali e di ricerca nel settore; i programmi sovranazionali di ricerca, come quelli della CEE, seppure di carattere precompetitivo, cioè a monte delle applicazioni commerciali, sono comunque orientati a non accumulare troppi ritardi rispetto a una «rivoluzione tecnologica» già in parte polarizzata su Stati Uniti e Giappone.

Al di là dell'interesse dei capitali di ventura, dell'attribuzione di valenze strategiche alle biotecnologie e delle previsioni ottimistiche sui tempi di realizzazione e implementazione delle innovazioni, restano ampi margini di incertezza sui successi ottenibili. Un esempio potrebbe essere costituito dagli interferoni, sui quali hanno lavorato, in modo quasi indipendente e con notevoli impegni di risorse umane e finanziarie, circa 50 gruppi di ricerca in tutti i paesi, e sulle cui effettive virtù anticancerogene



le prove effettuate negli ultimi anni hanno condotto a notevoli riserve e spesso a risultati negativi.

Gli insuccessi, o i successi parziali, sono ovviamente comuni a tutte le «rivoluzioni tecnologiche» di ampia portata, ma forse proprio a causa di questa ampia portata e del carattere estremamente competitivo che ha assunto lo sviluppo delle «nuove biotecnologie», esso presenta varie problematiche che ne possono condizionare lo sviluppo. C'è ad esempio una tendenza delle conoscenze fondamentali a concentrarsi in mani private, con la costituzione in vari casi di relazioni esclusive tra i centri di ricerca, anche universitari, e le grandi industrie, ma questa tendenza convive, specie in Europa, con grosse difficoltà di trasferimento delle conoscenze da chi fa ricerca di base a chi fa ricerca applicata e infine alle imprese.

Vi sono altri problemi complessi, come quello dei brevetti e della possibilità di proprietà monopolistica di innovazioni di possibile grande portata sociale; oppure i problemi di formazione professionale in un campo di estrema multidisciplinarietà. C'è inoltre un problema delle materie prime: la necessità di disporre ad esempio di fonti di carbonio, come gli amidi e gli zuccheri, in quantità e prezzi adeguati per avviare bio-industrie su ampia scala. In ciò si aprono relazioni con l'agricoltura, le sue risorse e i suoi mercati.

Ci possiamo chiedere quale può essere in termini di risultati acquisiti, prospettive, o semplici promesse, quale può essere la portata delle «nuove biotecnologie» per l'agricoltura e i settori a essa collegati?

Le conoscenze nella biologia delle colture vegetali sono tuttora inferiori a quelle dei microorganismi e degli animali. L'agricoltura è riconosciuta come uno dei campi di possibile maggior impatto per le nuove biotecnologie, forse nel lungo periodo maggiore che nella medicina-farmacologia, e le tecniche del DNA sembrano avere le più vaste prospettive proprio nelle colture vegetali.

Tra numerosissimi esempi delle prospettive aperte vi può essere quello dell'azoto, la cui disponibilità è uno dei fattori più limitanti per l'accrescimento della produzione vegetale. Considerando le tendenze della popolazione e del fabbisogno alimentare, la necessità di fertilizzanti azotati in agricoltura richiederebbe in un futuro prossimo la costruzione di centinaia di impianti per la loro produzione, ed energia pari a centinaia di milioni di tonnellate equivalenti petrolio. Vi è quindi una enorme necessità di accrescere la capacità delle colture di fissare per via biologica l'azoto, e una notevole mole di ricerca biotecnologica si è indirizzata a questo obiettivo. Appare fin troppo ovvia la considerazione su quanto questo risultato sarebbe importante per le agricolture dei paesi in via di sviluppo.

Altri indicatori di quanto si muove dalla biotecnologia all'agricoltura,

possono essere i brevetti, che sono stati finora preponderanti in campo chimico-farmacologico, ma con una crescita continua in settori di immediato interesse per l'agricoltura e gli alimenti, come i pesticidi, gli stimolanti della crescita, gli olii e i grassi, gli additivi alimentari, i vaccini per animali.

L'aspetto forse più interessante è che le possibili ondate, future o già in corso, di innovazioni biotecnologiche, *avrebbero caratteri pervasivi* in agricoltura, modificando certamente i suoi modi di essere e i suoi mercati, a tutti i livelli.

Le innovazioni non influirebbero infatti solo sugli inputs agricoli e sulla sfera della produzione, ma anche sull'utilizzazione delle risorse e dei prodotti dell'agricoltura, ad esempio attraverso l'acquisizione degli amidi e degli zuccheri da parte dell'industria chimica, con l'uso della cellulosa nell'energia, con l'allocazione di terre a colture iperproduttive destinate all'industria, con le innovazioni nel trattamento dei cibi nell'industria alimentare.

Si verrebbero a creare legami multipli e con sicuri effetti di mercato, tra settori innovativi del terziario avanzato e dell'industria che forniscono impulso all'offerta agricola, e settori innovativi, o tradizionali con tecniche nuove, che creano ed esercitano in modo stabile, o crescente, una domanda (risorse e prodotti) all'agricoltura. Ciò significa, in una parola, progressiva *apertura* dei processi, dei prodotti e dei mercati agricoli verso l'industria e altri settori economici.

Tutto questo non è né semplice, né spontaneo, né privo di rischi e a portata di mano quanto potrebbe sembrare.

Dobbiamo infatti tenere presente che buona parte delle nuove biotecnologie o delle innovazioni di processo di quelle tradizionali (come ad esempio nella fermentazione), sono tuttora oggetti della ricerca piuttosto che realtà tecnologiche ed economiche, e dovranno subire le verifiche della sperimentazione e infine l'impatto con un mercato che in molti casi deve ancora nascere.

Tra i rischi – ne citiamo uno solo – c'è quello che, pur riuscendo a implementare un grosso insieme di innovazioni nelle biotecnologie agricole, esse restino patrimonio quasi esclusivo dei paesi industriali che le sviluppino, e ne siano esclusi, o in posizione di totale dipendenza, i PVS che ne avrebbero i bisogni maggiori (ad esempio nel campo della fissazione dell'azoto).

Da un punto di vista generale, pensando a ciò che potrebbe avvenire nello sviluppo combinato biotecnologie/agricoltura, ci troviamo di fronte al crearsi di un sistema molto complesso di interrelazioni tra settori economici, mercati, prodotti, «filieri» agricole e industriali, tanto nei paesi sviluppati quanto nei PVS e tra gli uni e gli altri, tale da complicare enor-

memente la questione della valutazione economica, e quindi tale da mettere in crisi la nostra capacità di programmare.

Si può fare un esempio molto piccolo di un problema molto più grande, come quello della concorrenza tra prodotti innovativi e prodotti tradizionali. Abbiamo assistito a qualcosa del genere nel caso di una innovazione biotecnologica di prodotto come l'isoglucosio, che ha avuto negli anni '70 un forte sviluppo negli Stati Uniti giungendo a un livello di consumo circa pari a quello dello zucchero. La produzione di isoglucosio ha incrementato la domanda di mais, cioè di un prodotto eccedentario dell'agricoltura statunitense; ha ridotto la quota di mercato dello zucchero, con effetti anche di commercio estero, essendo gli Usa un grande importatore di zucchero; ma inoltre i sottoprodotti della lavorazione dell'isoglucosio (alimenti proteici) sono concorrenti della soia e di altri prodotti nell'alimentazione del bestiame.

Oppure, sempre per restare a ciò che abbiamo già visto, si pensi ad alcuni effetti dell'alcool carburante in Brasile, cioè dell'impiego finale innovativo del prodotto di una biotecnologia tradizionale come la fermentazione. L'alcool ha ridotto l'import di petrolio; [...] ha fatto tuttavia espandere anche notevolmente la coltura della canna da zucchero, anche a costo di una notevole perdita di risorse forestali e quindi di mutamenti ambientali e di assetto del territorio.

Da questi esempi, per estensione, si comprende come, con l'innovazione, si possa mettere in moto anche una complessa serie di effetti sulla struttura della produzione agricola, sul commercio internazionale, sugli investimenti industriali, sulla struttura del territorio, sull'equilibrio ambientale, e insieme a ciò si possa muovere tutto il sistema dei prezzi relativi dei prodotti agricoli, di quelli industriali, delle risorse vegetali e fossili.

Siamo quindi spinti a chiederci, ma senza risposte certe: in che misura la «rivoluzione biotecnologica sarà un fattore di abbondanza»? E con quali modalità potrà assumere il ruolo di una forza equilibrante o invece divenire un elemento di creazione e accentuazione degli squilibri?

Con una incertezza che è ovviamente maggiore nel caso delle innovazioni per ora solo possibili, ci troviamo in pratica di fronte a un vasto insieme di risultati scientifici che non sappiamo ancora perfettamente caratterizzare in termini economici e sociali, sia dal punto di vista degli esiti dimensionali e quantitativi, sia da quello dei cambiamenti che può indurre nella natura stessa delle relazioni tra i settori economici e dell'agricoltura con questi.

Proprio per questo dobbiamo prepararci, rivolgendo la massima attenzione a tutte le possibilità aperte e soprattutto cercando di progettarne gli esiti. Abbiamo quindi bisogno, di fronte a mutamenti che si preannunciano di carattere diffuso e globale, di *progettazione*.

Si potrebbe obiettare che di ricerca se ne fa già molta. Ma in realtà quello a cui noi assistiamo oggi è il procedere, più parallelo che convergente, di due rilevanti processi.

Da un lato abbiamo forti impulsi e impegni di ricerca nelle «scienze della vita», con notevoli potenzialità, prossime e future, di applicazioni al complesso dell'agricoltura e delle risorse ambientali.

Dall'altro lato abbiamo i grandi dilemmi delle politiche agricole, che, su scala globale, tendono ad affrontare i problemi di abbondanza e scarsità con strumenti di intervento in gran parte tradizionali, cioè generalmente orientati agli aspetti quantitativi e che spesso non colgono quanto l'agricoltura possa essere insieme oggetto e fonte di assetti economici e sociali nuovi.

Nel mezzo di questo procedere parallelo, troviamo per molti aspetti ancora un vuoto che possiamo invece valorizzare come un grande spazio nel quale collocare la nostra attività di progettazione, vale a dire l'individuazione dei legami e delle convergenze da creare tra rivoluzione biotecnologica e agricoltura/ambiente, dei rischi da evitare, delle forme ottimali da realizzare e quindi la decisione su un processo di mutamento che, da agricolo o scientifico separatamente, può divenire di configurazione complessiva del sistema economico e di qualità della vita.



VARIAZIONE PERCENTUALE DELLE POPOLAZIONI ATTIVE IN AGRICOLTURA 1967-1984	
Mondo	+ 7
Asia PVS	+ 17
Africa PVS	+ 30
America latina	+ 11
Europa occidentale	- 44
Nord America PI	- 47
Oceania PI	- 23
Economie pianificate	- 1
Fonte: Elaborazioni su dati FAO.	

VARIAZIONE PERCENTUALE DEL PRODOTTO PER ADDETTO IN AGRICOLTURA 1967-1984				
	CEREALI	SEMI OLEOSI	RADICI COMMESTIBILI	LEGUMINOSE
Mondo	+ 48	+ 77	+ 2,5	+ 12
Asia PVS	+ 46	+ 43	+ 79	+ 23
Africa PVS	- 15	- 23	+ 13	+ 7
America latina	+ 53	+ 203	- 13	+ 3
Europa occidentale	+ 183	+ 313	+ 27	+ 92
Nord America PI	+ 181	+ 281	+ 122	+ 163
Oceania PI	+ 269	+ 700	+ 58	+ 55
Economie pianificate	+ 65	+ 50	+ 3	-
Fonte: Elaborazioni Nomisma su dati FAO.				

VARIAZIONE PERCENTUALE DELLE DISPONIBILITÀ ALIMENTARI PRO CAPITE GIORNALIERE 1980-1982/1964-1966			
	CALORIE	PROTEINE	GRASSI
Mondo	+ 10	+ 7,5	+ 17
Africa	+ 9	+ 6	+ 18
Nord e Centro America	+ 7	+ 3	+ 9
Sud America	+ 6	+ 2	+ 11
Asia	+ 17	+ 14	+ 40
Europa	+ 7,5	+ 10	+ 20
Oceania	+ 1	-	- 2
Urss	+ 5	+ 6,5	+ 24
Fonte: Elaborazione Nomisma su dati FAO, <i>Production Yearbook 1984</i>			

UMBERTO COLOMBO

L'AGRICOLTURA DA SETTORE TRADIZIONALE  
A SETTORE D'AVANGUARDIA\*

Essere stato invitato a tenere la conferenza inaugurale del 234° anno di questa gloriosa accademia è stato per me fonte di grande soddisfazione. Quando qualche settimana fa ho ricevuto dal Presidente Scaramuzzi i testi delle prolusioni tenute negli scorsi anni, la soddisfazione si è trasformata in preoccupazione, di fronte al livello delle personalità invitate e all'impegno da loro profuso. E vorrei dire che trovarmi qui ora davanti a un pubblico così folto e qualificato aggiunge emozione alla preoccupazione.

La mia attività professionale e scientifica è stata svolta per molti anni nel settore della chimica, e nell'ultimo decennio prevalentemente in quello dell'energia. Dal 1970, poi, mi sono occupato di politica scientifica e tecnologica, dapprima in sede OCSE e poi da un lato nell'ambito delle Comunità Europee, dall'altro delle Nazioni Unite. Ho così avuto modo di occuparmi dei problemi della ricerca in relazione all'agricoltura, con riferimento sia agli squilibri che caratterizzano il settore nel nostro continente, sia alla più ampia problematica globale della produzione agroalimentare mondiale a fronte del crescente fabbisogno di cibo del Terzo Mondo, in cui l'esplosione della popolazione ha fatto a lungo temere che fosse ormai prossima nel pianeta una crisi alimentare di dimensioni catastrofiche.

Basti pensare al dibattito innescato dal Club di Roma nei primi anni '70 sui limiti allo sviluppo, alle ipotesi allora avanzate circa la imminente scarsità di risorse di terra, acqua ed energia a livello mondiale, al problema del deficit alimentare, non solo in termini calorici ma anche e spe-

\* *Prolusione inaugurale tenuta il 7 aprile 1987*

cialmente proteici, nel Terzo Mondo. Una visione certo pessimistica, in gran parte smentita poi dai fatti, ma che ha trovato ancora alla fine degli anni '70 autorevole sostegno nel noto studio «Global 2000» promosso dall'allora Presidente degli Stati Uniti Jimmy Carter.

Dalla risorsa terra, come è noto, oltre agli alimenti si produce anche biomassa per usi industriali e soprattutto energetici. È bene tener presente che le biomasse energetiche e in particolar modo la legna da ardere, costituiscono ancora oggi la fonte energetica dominante in gran parte del Terzo Mondo. E d'altronde la pressione della popolazione e la pressante continua richiesta di energia sono le cause principali della deforestazione e della desertificazione di una popolazione del territorio sempre maggiore a livello mondiale.

Si è arrivati al punto che gran parte del lavoro (specialmente femminile) nei paesi poveri è dedicato al procacciamento della legna per cuocere gli alimenti, e che il costo di questa supera quello dello stesso cibo.

Oggi nei paesi industrializzati dell'Occidente (Nord America, Europa e Giappone), l'agricoltura costituisce il settore tradizionale per eccellenza, in cui – come tutti sappiamo – si è via via determinata una profonda crisi che ha sottratto il settore alle leggi del mercato, obbligando i governi a intervenire con sussidi che di fatto hanno finito col cronicizzare e aggravare gli squilibri esistenti. Allo stesso tempo, il progresso delle agrotecnologie e l'uso intensivo di input chimici e meccanici hanno fatto aumentare produttività e produzione agricola, col risultato di determinare eccedenze che, come vedremo, sono di difficile utilizzazione, e di impattare negativamente sull'ambiente col crescente inquinamento delle acque, la degradazione dei suoli e, indirettamente, attraverso gli effetti del maggior fabbisogno energetico. In queste condizioni, l'agricoltura resta un settore caratterizzato da mano d'opera in eccesso, dal declino del suo contributo alla generazione del prodotto lordo complessivo, oltre che da problemi strutturali a livello micro e macro-economico, già molto bene illustrati in questa stessa sede da altri oratori.

Nei paesi in via di sviluppo, invece, l'economia è ancora sostanzialmente preindustriale e quindi a base agricola. In questi paesi, a partire dagli anni '50 ma con maggiore intensità dalla seconda metà degli anni '60, sono stati prodotti sforzi originali di ammodernamento dell'agricoltura che hanno dato frutti notevolissimi. Questo processo, che è noto col nome di «rivoluzione verde», è stato particolarmente accentuato nel Sud e nel Sud-Est Asiatico e in alcuni paesi dell'America Latina. L'Africa, viceversa, è rimasta sostanzialmente isolata ed è oggi il continente che presenta i più gravi problemi di carenza alimentare e di inadeguatezza di risorse, anche sotto il profilo tecnico-scientifico.



Ma anche laddove la rivoluzione verde ha avuto successo, non sono mancati aspetti negativi, e non si può dire che l'aumento che è risultato nella produzione di alimenti si sia tradotto nella soluzione del problema della malnutrizione. È stato infatti ampiamente dimostrato, soprattutto dagli studi di Amartya Sen, e del resto ne ha trattato con grande competenza Romano Prodi in questa stessa sede un anno fa, che la malnutrizione persiste anche in presenza di risorse alimentari atte a soddisfare i bisogni, quando la distribuzione del reddito è tale da determinare la mancanza di «entitlement» (ovvero di capacità di acquisto di cibo).

Ma la rivoluzione verde pone anche problemi in ordine alla natura intensiva degli input chimici e meccanici, ai pericoli di impoverimento del suolo e di riduzione del patrimonio genetico vegetale.

\*\*\*

Riassumendo, e completando questa descrizione introduttiva in termini molto generali e certamente ipersemplicati della situazione mondiale dell'agricoltura, si è di fronte a: una produzione complessiva mondiale di alimenti eccedente il fabbisogno teorico; una capacità produttiva non pienamente utilizzata in alcune regioni del mondo (particolarmente il Nord America); una situazione di arretratezza, soprattutto a livello tecnologico organizzativo, in Unione Sovietica alla quale tuttavia sembra che finalmente si voglia porre rimedio; un bilancio complessivamente positivo, ma non scevro da preoccupazioni, della rivoluzione verde in Asia e nell'America Latina; una situazione di preoccupante carenza in altre zone del Terzo Mondo e soprattutto in Africa.

Vorrei ora per un momento abbandonare questa problematica per parlare di un altro fenomeno, la rivoluzione tecnologica, che sta prepotentemente avanzando nel mondo a partire dai paesi industrializzati, e che determina un cambiamento epocale, segnando il passaggio alla società post industriale, basata sui servizi, su attività immateriali con alto contenuto di innovazione tecnologica, organizzativa e sociale.

Questa rivoluzione è scatenata da un insieme di diverse tecnologie emergenti, dal complesso della microelettronica-informatica alle biotecnologie, ai nuovi materiali, alle nuove fonti di energia, alle nuove tecnologie per lo sfruttamento del mare e dello spazio.

Uno dei caratteri distintivi del cambiamento in atto è che le tecnologie emergenti ringiovaniscono i settori tradizionali, rendono possibili direzioni di sviluppo che solo qualche anno fa erano inimmaginabili. L'agricoltura è uno dei settori che potranno essere maggiormente trasformati dalla rivoluzione tecnologica, e la tesi che cercherò di sostenere nel seguito di questa

conferenza è che l'insieme delle conoscenze scientifiche e tecnologiche che saranno acquisite nei prossimi decenni è suscettibile di dare soluzioni soddisfacenti a tutti i problemi cui ho prima accennato, reinserendo a pieno titolo l'agricoltura tra i settori di punta, nel quadro di uno sviluppo armonico ed equilibrato dell'economia e della società mondiale.

È possibile, in altre parole, pensare che le nuove tecnologie siano in grado di far proseguire, correggendone i difetti e le vulnerabilità, le acquisizioni fin qui ottenute dalla rivoluzione verde, e di estenderne i benefici effetti alle aree fin qui escluse, e in particolare al continente africano. È inoltre possibile pensare che l'applicazione intelligente delle nuove tecnologie, assieme alla correzione degli interventi pubblici a favore del settore agricolo, consenta di affrontare con buone probabilità di successo i problemi legati alle eccedenze agricole americane ed europee, e che la risorsa terra venga meglio utilizzata, anche nei paesi industrializzati, non solo per la produzione di alimenti ma per quella di biomasse a uso energetico e industriale, riducendo la necessità di combustibili fossili, che da un lato sono non rinnovabili e quindi vanno usati con parsimonia, dall'altro determinano, se consumati in eccesso rispetto alle capacità riequilibranti dei cicli geochimici del pianeta, preoccupazioni gravi in ordine alle alterazioni climatiche a livello globale e regionale.

\*\*\*

Vorrei ora affrontare con ordine, seppure con la necessaria concisione, i diversi temi che, da quanto sono venuto fin qui esponendo, sono ben lungi dall'essere scorrelati fra loro, costituendo anzi parti integranti di una problematica globale cui l'agricoltura è chiamata a dare un contributo essenziale.

Durante questo secolo, l'agricoltura ha visto la transizione da un settore basato sullo sfruttamento estensivo della risorsa terra a uno in cui, grazie alle nuove tecnologie meccaniche, all'uso sempre più massiccio di prodotti agrochimici e allo sviluppo della genetica vegetale, gli incrementi di produzione sono risultati da aumenti di produttività della terra, senza sostanziale aumento della superficie coltivata.

Gli Stati Uniti, dotati, come è noto, di estesissime superfici di terreno agricolo, si sono configurati da molto tempo come un sistema la cui produzione è stata in gran parte destinata all'esportazione. L'Europa è invece partita da una situazione fortemente deficitaria, e la politica agricola comunitaria definita all'art. 39 del Trattato di Roma ha avuto appunto come obiettivi l'aumento della produttività, la stabilità del mercato, la sicurezza degli approvvigionamenti agricoli e la garanzia di un reddito

adeguato agli agricoltori in presenza di prezzi ragionevoli per i consumatori. Il perseguimento di tali obiettivi ha portato a produzioni agricole non legate alla effettiva domanda di mercato. In particolare, l'aumento della produzione agricola di alcuni prodotti, e la simultanea staticità della domanda del mercato interno e internazionale, hanno portato alla ben nota situazione di eccedenze strutturali di cereali, latte, zucchero, carne e vino, pur in presenza di una strutturale insufficienza produttiva europea per quanto riguarda alcuni altri prodotti agricoli fra cui le fibre vegetali, la soja, le oleaginose, il legname.

Ma, come ho prima accennato, i progressi più inattesi nella produzione agricola mondiale sono avvenuti soprattutto grazie alla rivoluzione verde dell'Asia e dell'America Latina. Tra gli anni '50 e l'inizio degli anni '60 gli sforzi per ammodernare l'agricoltura nei paesi poveri avevano dato ben scarsi risultati. Quando, ad esempio, in India si era cercato di coltivare le varietà di granturco messe a punto nell'Iowa, il risultato era stato un clamoroso fallimento. Si deve soprattutto a Norman Borlaug e al suo gruppo del CYMMIT sotto l'egida della Rockefeller Foundation lo sviluppo, alla fine degli anni '50 in Messico, di pratiche agricole basate su varietà di grano nano ad alta resa. Tre caratteristiche uniche di queste varietà le resero immediatamente gradite ai coltivatori: la capacità di risposta ai fertilizzanti, i tempi di crescita più brevi e la minore sensibilità al fotoperiodo. Tutto questo ha consentito alte produttività, l'attuazione di due o addirittura tre raccolti ogni anno, e l'estensione della latitudine delle zone coltivabili, con conseguente possibilità di applicazione su ampie zone geografiche del pianeta.

Pochi anni dopo il successo spettacolare ottenuto da Borlaug, sempre per iniziativa delle grandi fondazioni americane (Rockefeller e Ford), fu istituito a Los Baños nelle Filippine l'International Rice Research Institute (IRRI) allo scopo di produrre varietà di riso suscettibili di arrecare analoghi benefici. È stato così possibile in pochi anni realizzare varietà seminane con produttività superiore alle quattro tonnellate per ettaro, alle quali sono stati conferiti caratteri di resistenza agli insetti e ad altre pesti. Successivi sviluppi hanno portato alla messa a punto di varietà ibride  $F_1$ , con rese corrispondenti superiori del 30% rispetto alle normali varietà seminane. Inoltre, l'uso di sistemi moderni di irrigazione e gestione della risorsa acqua, oltre all'impiego intensivo di fertilizzanti e pesticidi, hanno consentito un enorme aumento della produzione di questo alimento base per le popolazioni asiatiche.

Per dare un'idea dell'importanza di questi sviluppi, basti pensare che in America Latina la superficie investita dalle nuove varietà di grano e di riso è passata da 270.000 ettari nel 1970 a 9,6 milioni di ettari nel 1983,

e che in India, Pakistan, Nepal e Bangladesh dal 1965 al 1975 sono stati investiti nella coltivazione delle nuove varietà di grano 20 milioni di ettari, e 25 milioni nelle nuove varietà di riso. Oggi solo in India le nuove varietà di grano investono 45 milioni di ettari, e la produzione di cereali, che negli anni '50 ammontava a 57 milioni di tonnellate, è stata di 133 milioni di tonnellate nel 1980 ed è stimata a 166 milioni di tonnellate nel 1985. Parallelamente, nello stesso paese, la superficie irrigata è passata dai 22 milioni di ettari degli anni '50 a 55 milioni di ettari nei primi anni '80, e il consumo di fertilizzanti, ben scarso trent'anni fa, ha raggiunto oggi circa 9 milioni di tonnellate. L'uso dei pesticidi chimici ha consentito di ridurre al minimo le perdite di raccolto che secondo autorevoli valutazioni erano in media sul campo di circa il 35% della resa potenziale, e di un altro 30% nelle fasi successive al raccolto.

Se dunque la rivoluzione verde ha consentito, in India come in Cina e più in generale in Asia e in gran parte dell'America Latina, di aumentare la produzione agricola facendo fronte all'aumento di popolazione e migliorando anzi la disponibilità pro capite di cibo, è bene mettere in evidenza anche alcune importanti conseguenze negative di tale rivoluzione.

Anzitutto, i più alti input richiesti per le colture hanno in generale aumentato il divario tra gli agricoltori più ricchi, in grado di sostenere gli investimenti necessari, e quelli più poveri le cui risorse finanziarie e capacità tecnologiche e umane non hanno consentito di far fronte al cambiamento richiesto.

L'uso intensivo di input chimici e meccanici ha provocato inoltre, in alcune regioni, pericolosi fenomeni di disoccupazione e di lievitazione dei prezzi dei prodotti alimentari a causa della sostituzione del lavoro umano con costosi macchinari e prodotti agrochimici.

L'irrigazione è, come si è detto, uno dei fattori produttivi che hanno accompagnato la diffusione delle varietà tipiche della rivoluzione verde in paesi come l'Egitto, il Pakistan, l'India. Ma in questi due ultimi paesi si possono osservare vaste superfici desertificate e rese sterili per gli eccessi di sale depositatosi irreversibilmente, mentre in Egitto la diga di Assuan, pur apportatrice di benefici effetti all'agricoltura, ha determinato il diffondersi della schistosomiasi, oltre all'aumento di salinità dei suoli.

Come è noto, la rivoluzione verde ha interessato essenzialmente la produzione dei tre principali cereali: frumento, riso e mais. Una delle conseguenze negative del successo delle nuove pratiche agricole è stato il notevole calo della produzione e del consumo pro capite di leguminose con conseguente sbilanciamento della dieta e marcati fenomeni di deficienza proteica. Nei paesi in via di sviluppo ove si è affermata la rivoluzione verde l'uso dei pesticidi, pur portatori dei citati effetti benefici all'agricoltu-

ra, è accompagnato da vasti fenomeni di tossicità legata anche alle condizioni socioeconomiche degli agricoltori locali. Difatti, i paesi in via di sviluppo, che nel 1985 hanno usato meno di un quarto della produzione mondiale di pesticidi (valutata a 16 miliardi dollari), hanno denunciato quasi tre quarti dei casi di intossicazione acuta. Quest'ultima, secondo la World Health Organization, ha riguardato in quell'anno un milione di persone, col 2% di esiti fatali e con più accentuati rischi di mutagenesi e carcinogenesi.

Sono oggi sotto valutazione anche gli effetti negativi dovuti all'uso eccessivo di fertilizzanti chimici nei paesi della rivoluzione verde. Come è noto dall'esperienza europea, le elevatissime dosi di fertilizzanti azotati somministrati alle colture cerealicole implicano gravi rischi di inquinamento da nitrati delle acque superficiali e sotterranee.

Tra i limiti oggettivi della rivoluzione verde va citato anche il suo sostanziale fallimento, almeno fino ad ora, nel continente africano. Questo è dovuto certamente in gran parte a ragioni di ordine sociale ed economico, legate alla intensità di capitale e di tecnologie delle nuove pratiche agricole e alla carenza di infrastrutture, ad esempio, di trasporto, in grado di collegare i punti di produzione con quelli di assistenza tecnica e di vendita. Ma è anche vero che le condizioni pedoclimatiche che caratterizzano il continente africano sono più ostili a ospitare le colture delle nuove varietà di cereali, e meno uniformi rispetto a quelle dell'Asia e dell'America Latina ove la rivoluzione verde si è sviluppata con successo. Solo recentemente la ricerca genetica e agronomica svolta in Africa, e altrove a favore dell'Africa, ha rivolto la sua attenzione al miglio, al sorgo, alla cassava, alla patata dolce, alla vigna *sinensis*, che sono colture alimentari di base per gli africani.

L'Africa è il continente che desta sotto il profilo dell'alimentazione le maggiori preoccupazioni. All'inizio del 1985 la carestia che ha colpito gran parte di quel continente ha determinato, secondo stime delle Nazioni Unite, un'acuta carenza alimentare per 30 milioni di persone ed è stata all'origine di un flusso migratorio di almeno 10 milioni di persone nella fascia centrale del continente, in particolare dall'Etiopia e dal T'chad verso il Sudan e dal Niger verso la Nigeria. La popolazione a rischio in Africa è stimata ad almeno 100 milioni di abitanti, contro gli 80 milioni degli anni '70.

Vorrei ora dire solo poche parole sulla recente evoluzione dei sistemi agricoli americano ed europeo. Negli Stati Uniti, secondo Lester Thurow, il reddito agricolo netto sarebbe stato negativo nel 1986 se non fosse intervenuto il governo con sussidi all'agricoltura valutati a 16.000 dollari per addetto. Nonostante ciò, esso si è collocato su un valore pari al 25%

rispetto al livello di dieci anni fa. L'indebitamento degli agricoltori statunitensi ammonta ormai a 213 miliardi di dollari, corrispondenti a circa i due terzi del debito complessivo del continente latino-americano. Sempre nel 1986, il governo federale americano ha speso 26 miliardi di dollari in sostegno ai prezzi e ai redditi agricoli, e altri 14 miliardi di dollari per altri programmi di assistenza all'agricoltura. Quello che colpisce è non tanto l'entità di questi esborsi che vanno a carico del contribuente americano, quanto la sostanziale inutilità degli stessi agli effetti del risanamento del settore nel lungo tempo.

L'Europa comunitaria, tradizionale importatrice di cereali, è ora in competizione con gli altri esportatori sul mercato mondiale. Negli ultimi trent'anni, la produzione agricola europea è aumentata al ritmo del 2% annuo. Parallelamente, l'onere finanziario sostenuto dalla Comunità per assistere l'agricoltura ha superato i 18,5 miliardi di ECU, pari al 66% del bilancio comunitario nel 1985.

Anche in Giappone il settore agricolo è largamente assistito mediante politiche volte alla sicurezza delle produzioni agricole interne e all'aumento della produttività, soprattutto attraverso il mantenimento di prezzi alti del riso e degli altri prodotti agricoli sul mercato interno con barriere all'importazione.

Gli elevati livelli di disoccupazione (particolarmente in Europa) rendono più difficili soluzioni drastiche tese ad avvicinare in tempi brevi le agricolture nei paesi avanzati dell'Occidente alle condizioni di libero mercato. La Comunità Europea, nonostante l'aggravarsi del problema delle eccedenze produttive, è ancora nel suo complesso un forte importatore netto di prodotti agricoli, con carenze particolarmente marcate nella soia, nelle oleaginose e nei mangimi. Uno sforzo di conversione per acquisire una struttura delle produzioni più equilibrata è possibile, ma non è da solo sufficiente, dato il divario di produttività del lavoro esistente fra l'agricoltura europea e quella americana, e considerando anche il più ampio commercio estero nel settore degli agroalimentari. Nelle trattative GATT, infatti, vengono manifestate forti preoccupazioni per il danno arrecato dal protezionismo dei paesi industriali ad alcuni paesi in via di sviluppo esportatori di prodotti agricoli.

\* \* \*

A questo punto è utile abbandonare per un momento il tema dell'agricoltura e introdurre nel discorso l'argomento dell'energia.

Nel mondo si consuma ogni anno una enorme quantità di energia. Nella figura 1 è riportata l'evoluzione dei consumi energetici mondiali dal

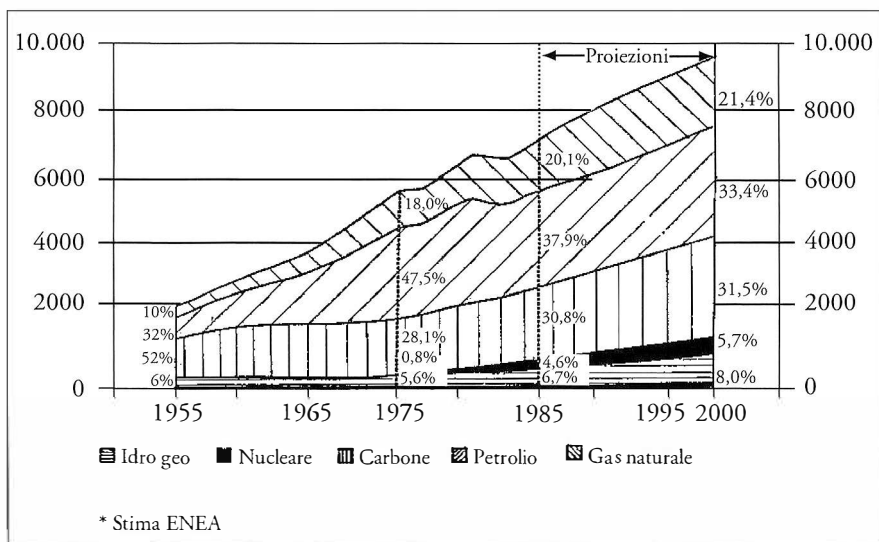


Fig. 1 Consumi mondiali di energia espressi in fonti primarie (milioni di tep)

1955 a oggi, e una proiezione al 2000. Ai fini del nostro tema, vorrei solo sottolineare come nel 1985 quasi il 90% dei 7,4 miliardi di tonnellate equivalenti petrolio sia stato consumato sotto forma di combustibili fossili non rinnovabili: petrolio, carbone e gas. L'energia nucleare, che oggi attraversa in alcuni importanti paesi, incluso il nostro, un periodo di crisi e di ripensamenti dopo l'incidente di Chernobyl, ha contribuito per il 4,5% a soddisfare la domanda commerciale mondiale di energia, mentre le energie rinnovabili, costituite in massima parte dall'idroelettricità, hanno contribuito assieme alla geotermia per un 6,7% complessivo.

Dalla figura 2 si può osservare che nel 1985 ben 90 miliardi di tonnellate di anidride carbonica sono state scaricate nell'atmosfera del pianeta nella combustione di questa enorme quantità di combustibili fossili.

Quando, nelle società preindustriali, il lavoro umano e animale e la legna da ardere costituivano le risorse energetiche principali, la concentrazione di  $\text{CO}_2$  nell'atmosfera, governata dal ciclo geochimico del carbonio, si manteneva a un valore costante che è stimato sulle 280 parti per milione. Ma dall'inizio dell'era industriale, e più precipuamente dall'inizio di questo secolo, si sono consumati combustibili fossili in quantità sempre maggiori e questo ha determinato il progressivo accumulo di  $\text{CO}_2$  nell'aria, non essendo gli oceani in grado di assorbire questo composto per restituirlo alla terra sotto forma di rocce carbonatiche.

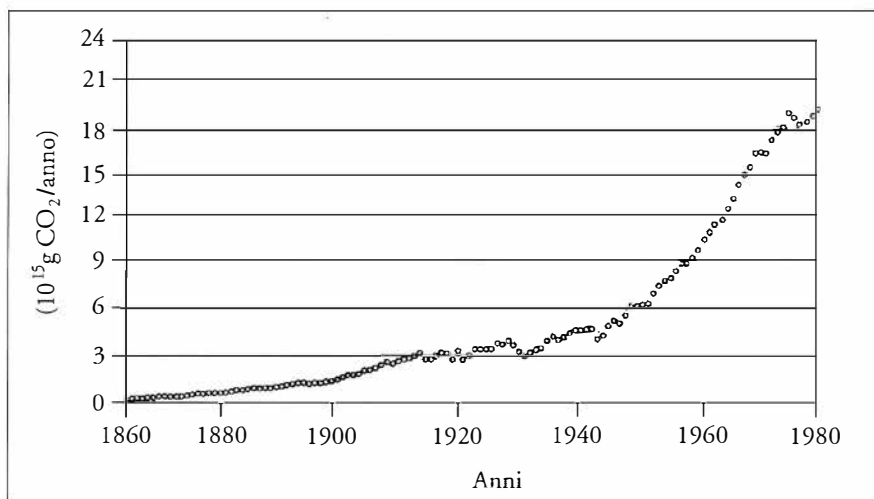


Fig. 2 *Rilascio di CO<sub>2</sub> da combustibili fossili: 1860-1985. Fonte: Marland and Rotty (1983)*

Disponiamo oggi di dati molto precisi sull'evoluzione della concentrazione di CO<sub>2</sub> nell'atmosfera, derivanti da misure intercalibrate effettuate a Mauna Loa nelle Hawaii e nelle regioni artiche. Dalla figura 3 è facile constatare che si verifica un aumento regolare, con variazioni stagionali dovute prevalentemente alla intensità del processo fotosintetico. Si è arrivati oggi a superare le 345 parti per milione.

Il problema dell'accumulo della CO<sub>2</sub> nell'atmosfera costituirebbe solo un argomento specialistico per geochimici, se la CO<sub>2</sub> non fosse tra i principali responsabili del cosiddetto «effetto serra», un fenomeno complesso in base al quale una parte delle radiazioni di lunga lunghezza d'onda reirradiate dalla terra verso gli spazi cosmici sono assorbite dalla CO<sub>2</sub> atmosferica e indirizzate verso il pianeta con un risultante riscaldamento, maggiore alle alte latitudini e minore all'equatore.

L'effetto serra è quindi, in prospettiva, fonte di alterazioni del clima, che sono oggi oggetto di valutazione in base anche a modelli climatologici molto sofisticati e che destano notevoli preoccupazioni. Se si continueranno a consumare combustibili fossili in quantità uguali o addirittura superiori alle attuali, è prevedibile entro il prossimo secolo un aumento di temperatura medio sulla terra tra 1,5 e 4,5 °C. Queste previsioni sono affette da notevoli incertezze, ma portano a concludere che esiste la possibilità reale di un aumento globale di temperatura sulla terra, di dimensioni tali da alterare l'assetto climatico complessivo e la sua distribuzione



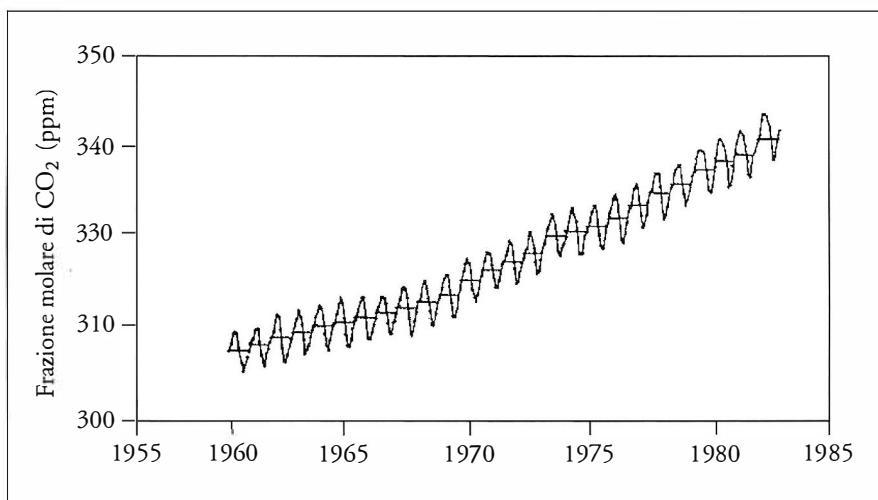


Fig. 3 *Concentrazione dell'anidride carbonica nell'atmosfera*

regionale, e lo stesso livello degli oceani per dilatazione termica delle acque e per lo scioglimento dei ghiacci polari. I risultati netti sarebbero la perdita di produttività agricola in molte zone temperate del mondo, oltre alla riduzione delle terre emerse nelle zone costiere, con conseguenti disastrosi effetti economici.

A parte gli effetti delle variazioni climatiche sull'agricoltura, esistono effetti diretti della concentrazione di CO<sub>2</sub> sul processo fotosintetico, sulla traspirazione delle piante e sul livello di efficienza dell'uso dell'acqua da parte delle stesse. Insomma, il problema è estremamente complesso e la sua importanza potenziale per il futuro dell'umanità è tale da aver indotto l'International Council of Scientific Unions e la World Meteorological Organization a lanciare nell'ottobre 1985 a Villaco un messaggio di allarme, che si è tradotto in un accentuato sforzo di ricerca interdisciplinare sull'argomento.

Qualche mese fa, il Dipartimento dell'Energia americano ha emesso sei ponderosi rapporti, tutti dedicati al problema della CO<sub>2</sub>, dell'effetto serra e degli effetti sul clima e sull'economia. È possibile che gli studi modellistici che vengono svolti con le tecniche di analisi dinamica dei sistemi porteranno già nel prossimo decennio a indurre i governi a decisioni drastiche in ordine alla limitazione di uso dei combustibili fossili.

La produzione e l'uso di biomasse energetiche rinnovabili da utilizzarsi in luogo dei combustibili fossili non aggrava l'effetto serra, perché la stessa quantità di CO<sub>2</sub> che è rilasciata nell'atmosfera per la combustione

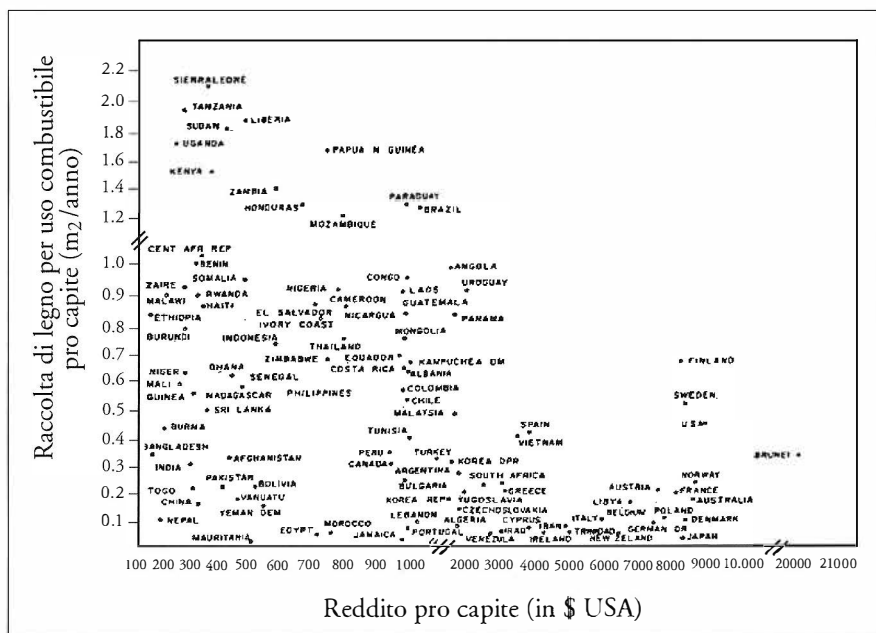


Fig. 4 *Raccolta di legno per uso combustibile e reddito pro capite. Fonte: Bowonder e Prasad (1987)*

delle biomasse è assorbita nel processo di crescita delle stesse. Si comprende quindi come il ruolo delle biomasse possa assumere, assieme all'energia nucleare e ad altre fonti energetiche rinnovabili, importanza fondamentale nel futuro energetico del pianeta. E vorrei anche osservare che i dati statistici che ho riportato nella prima figura proiettata, quella che faceva riferimento ai consumi energetici mondiali, erano forzatamente limitati alle fonti commerciali di energia. Le biomasse, peraltro, in particolare quelle legnose, sono già oggi la fonte energetica dominante nel grande circuito, prevalentemente non commerciale, dei consumi energetici nei paesi meno sviluppati.

La figura 4, riportata da un recentissimo lavoro di Bowonder e Prasad, mostra come il consumo pro capite di legna da ardere per usi energetici nei diversi paesi sia inversamente proporzionale al loro reddito pro capite. La figura 5 mostra invece come nei paesi poveri l'uso energetico del legno sia la causa prevalente della deforestazione.

Cerchiamo ora, brevemente, di riassumere in modo ordinato l'argomento. L'aumento di concentrazione di  $\text{CO}_2$  nell'atmosfera, che si prevede abbia a continuare, a ritmi ancor maggiori del passato, nei prossimi

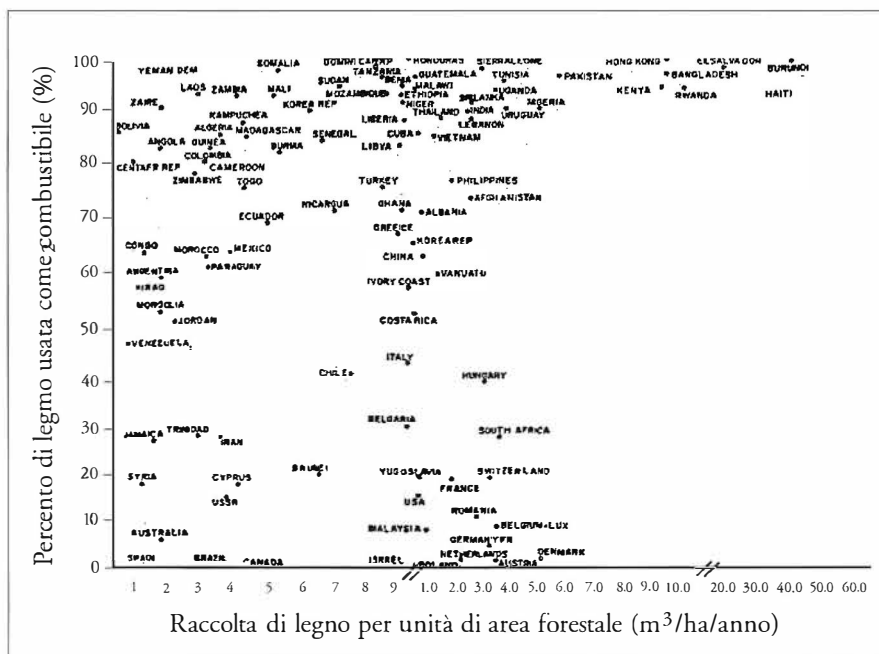


Fig. 5 *Raccolta di legno e quota utilizzata come combustibile. Fonte: Bowonder e Prasad (1987)*

decenni, produce l'effetto serra. Quest'ultimo ha effetti sul clima (aumento della temperatura) e, fatto per noi particolarmente importante, sulla distribuzione delle zone produttive agricole mondiali.

L'aumento di concentrazione della  $\text{CO}_2$  nell'atmosfera è dovuto a due cause principali: l'incremento del consumo di combustibili fossili, e la deforestazione. La coltivazione di biomasse energetiche, legnose e non, e la sostituzione di queste ai combustibili fossili e in particolare al carbone, attenua l'effetto serra riducendone gli impatti negativi prevedibili. L'attendibilità delle previsioni sulle conseguenze climatiche dell'effetto serra è ancora scarsa, ma è tale da giustificare le preoccupazioni che affiorano nella comunità scientifica mondiale.

Il problema riguarda anzitutto i paesi ricchi, fortissimi consumatori di energia, cui incombe il dovere morale di non aggravare una situazione che potrebbe rivelarsi molto seria nel prossimo secolo. In particolare, l'Europa dipende per oltre il 40% del proprio fabbisogno energetico dall'importazione (e l'Italia per oltre l'80%). Se l'Europa, che deve in qualche modo risolvere il problema delle eccedenze agricole, potesse orientare alla

produzione di biomasse energetiche una parte dei terreni oggi destinati a produzioni agroalimentari, e utilizzare anche a questo scopo aree oggi catalogate come marginali per l'agricoltura, potrebbe convenientemente ridurre il consumo di carbone e di petrolio, contribuendo all'attenuazione dell'effetto serra.

Ma il problema riguarda anche, e in misura molto notevole, il Terzo Mondo, che già consuma molta biomassa e nel quale deforestazione e desertificazione hanno ormai raggiunto dimensioni allarmanti. Il Terzo Mondo per progredire deve consumare più energia, e allo stato attuale, stanti le enormi difficoltà di ricorrere in quei paesi all'energia nucleare, solo un aumento dell'uso delle energie rinnovabili, incluse in particolare le biomasse, può ridurre il fabbisogno di combustibili fossili.

Quando si parla di biomasse a uso energetico, si fa riferimento sia alla legna da ardere, sia ai prodotti agricoli tal quali e ai rifiuti dell'agricoltura e della zootecnia. Per migliorare l'efficienza e l'economicità di uso energetico delle biomasse c'è molta ricerca da fare, anzitutto a livello delle scienze biologiche (in particolare della nuova genetica), poi a livello delle agrotecnologie produttive e delle tecnologie di produzione di energia termica dalle biomasse stesse.

La combustione delle biomasse legnose viene attuata oggi nel Terzo Mondo con gradi di efficienza termica estremamente bassi. In alcuni paesi, e principalmente in Brasile, si utilizza la canna da zucchero per ottenere da fermentazione alcool etilico utilizzabile come carburante. Si prospettano anche nuove strade per l'utilizzo di biomasse cellulosiche o residui mediante idrolisi acida o enzimatica seguita da fermentazione. Attraverso la fermentazione anaerobica delle biomasse, anche di scarto, è possibile ottenere biogas a base di metano. Quest'ultima strada è già praticata in molti paesi sia industrializzati sia in via di sviluppo. In Italia, ad esempio, esistono oltre cento impianti di biogas che aiutano anche ad affrontare i problemi ambientali posti dalla produzione di rifiuti soprattutto negli allevamenti zootecnici, mentre in Cina esistono centinaia di migliaia di piccoli impianti di biogas con tecnologie abbastanza rudimentali.

Per quanto attiene alla fermentazione diretta dei prodotti agricoli, troppo noto è in Italia il dibattito sulla produzione di etanolo da cereali, una soluzione perseguita con particolare vigore dal Gruppo Ferruzzi, perché se ne debba parlare in dettaglio. Sta di fatto che, una volta entrati nell'ordine di idee di produrre etanolo da biomasse, credo che la logica applicazione di questo indirizzo sia quella di passare dall'uso contingente delle biomasse eccedentarie (incluse quelle che per il loro pregio potrebbero non essere strutturalmente le migliori per impieghi energetici anche tenendo conto del mangime coprodotto), alla conversione delle coltiva-

zioni agricole verso prodotti a maggiore resa energetica per ettaro coltivato e più convenienti sotto il profilo del bilancio energetico della loro produzione. Dal punto di vista del bilancio energetico, infatti, la trasformazione delle eccedenze in alcool si giustifica soltanto se non si tiene conto dell'energia che è stata spesa, direttamente e indirettamente per produrre queste eccedenze: altrimenti il bilancio risulterebbe in pareggio o, al massimo, leggermente positivo (cioè con un rapporto fra energia spesa ed energia ricavata dell'ordine di 0,8).

E torniamo alla scena europea. È pensando alla connessione fra tre problemi cui ho già accennato – le eccedenze alimentari dell'agricoltura europea, la minaccia al clima del pianeta (e dell'Europa in particolare) rappresentata dall'effetto serra, la dipendenza europea dall'estero per le fonti di energia – che ho lasciato nel settembre scorso al Parlamento Europeo la proposta di un programma di grande scala, chiamato IDEA – Innovative Dimensions in Energy and Agriculture, Dimensioni Innovative per l'Energia e l'Agricoltura.

Questo programma, che comporta una ricerca transdisciplinare svolta con approccio sistemico, è finalizzato allo studio e alla dimostrazione di strade per trasformare l'agricoltura europea, orientandola anche alla produzione di grandi quantità di biomasse per uso energetico, evitando così la produzione di surplus di cereali e altri prodotti agricoli.

Oggi queste eccedenze, se non sono distrutte, sono conservate con grossi costi di stoccaggio, e vengono immesse sul mercato internazionale a prezzi di gran lunga inferiori ai costi reali di produzione, e ciò, anziché aiutare, danneggia i paesi meno sviluppati, perché ostacola la formazione di sistemi agricoli locali equilibrati e competitivi. Persino la cessione gratuita di eccedenze ai paesi più poveri è dettata più dalla necessità di risolvere un problema europeo che non dai bisogni dei paesi oggetto dell'aiuto, i quali semmai debbono essere assistiti per sviluppare un proprio sistema agricolo. Come dice un proverbio cinese, se mi regali un pesce mangio oggi, se mi insegni a pescare mangio tutta la vita.

Per rendere possibile una trasformazione dell'agricoltura europea nella direzione auspicata, è necessario risolvere molti problemi: individuare per ogni zona le biomasse energetiche più convenienti dal punto di vista della resa, del bilancio energetico, dell'economia; esaltarne le caratteristiche di interesse attraverso mutazioni e selezioni; studiarne i sistemi di raccolta, di trasporto, di stoccaggio, sviluppare i metodi e le tecnologie di conversione in energia o in prodotti energetici; trovare le utilizzazioni dei sottoprodotti, ottimizzare le dimensioni degli impianti e studiarne la logistica; individuare gli aspetti organizzativi, strutturali, sociali, di formazione ecc. che vengono coinvolti.

IDEA è dunque un progetto di ricerca interdisciplinare di ampio raggio e di carattere sistemico. Interdisciplinare perché certamente chiama in causa: fisiologia e patologia vegetale; genetica vegetale, sia convenzionale sia collegata all'uso delle tecniche del DNA ricombinante; biotecnologie, come la coltura di tessuti, la fissazione diretta dell'azoto, le tecniche biologiche di lotta ai parassiti; bioscienze e relative tecnologie per la trasformazione di prodotti agricoli in energia o in prodotti ad alto contenuto energetico; agrotecnologie per ottimizzare le economie di coltivazione, trasporto e immagazzinamento delle biomasse; tecnologie di combustione, eventualmente precedute dalla preparazione di biomasse, al fine di raggiungere alte rese termiche con minime conseguenze ambientali (per esempio, riduzione della formazione di fuliggine); tecnologie di ingegneria biochimica e chimica come l'idrolisi enzimatica, la fermentazione, la pirolisi al fine di saggiare la fattibilità economica della conversione di biomassa agricola in carburanti o in combustibili solidi liquidi o gassosi: fitochimica, per individuare prodotti chimici estraibili dai vari tipi di pianta; tecnologie dell'informazione richieste dalle diverse aree del progetto, così come nell'ambito dell'informatizzazione a livello sistemico e subsistemico. Varie altre tecnologie, tra cui sensori, rilevatori a distanza, tecnologie di automazione e, laddove necessario, tecniche di gestione delle acque, potrebbero essere chiamate in causa.

Questo progetto sarebbe poi tutt'altro che completo se non coinvolgesse anche le discipline necessarie per valutare gli aspetti ambientali, sociali ed economici del cambiamento proposto su vasta scala per l'agricoltura europea.

Le scienze e le tecnologie che stanno alla base delle trasformazioni dell'agricoltura di oggi sono in rapida evoluzione e hanno grandi possibilità di progresso. Non è irrealistico porre loro dei traguardi che qualche tempo fa potevano sembrare irraggiungibili, specie se, come in questo caso, la posta in gioco è molto elevata e il volume di finanziamenti pubblici (comunitari e nazionali) già oggi mobilitati per far fronte alla situazione è enorme.

IDEA è poi un progetto di natura sistemica, perché deve collegare strutturalmente problemi agricoli, alimentari, energetici, industriali e ambientali. La destinazione della produzione agricola verso settori diversi da quelli tradizionali comporta una serie di mutamenti interconnessi tra di loro in tutta l'economia e la società, che vanno accuratamente studiati e valutati.

Nel formulare questa proposta non ho certo ignorato le enormi difficoltà politiche, sociali ed economiche che una trasformazione così radicale dell'agricoltura comporta. D'altra parte, la situazione dell'agricoltura europea sta diventando insostenibile, per il continuo aggravio dei sussidi

che comporta e per la trasformazione di queste anomalie in vere e proprie distorsioni strutturali; ma la soluzione non può essere trovata all'interno dell'agricoltura stessa intesa nel senso tradizionale. Soltanto allargando la visuale, esplicitando i benefici che dall'agricoltura continuano a venire, e quelli ancora maggiori che ci si può attendere per il futuro, è possibile intravedere una via d'uscita.

Il programma IDEA nel suo insieme è di grande scala e di lungo periodo. Non mancano però opportunità di applicazioni a breve termine in condizioni particolari che le rendono immediatamente interessanti. Vi sono infatti possibilità di coltivazioni energetiche con utilizzo industriale o mangimistico dei sottoprodotti che le rendono, in determinate zone dell'Europa, se non ancora convenienti in assoluto, almeno meno antieconomiche della produzione incentivata di eccedenze alimentari; i fondi così liberati potrebbero essere destinati da una parte ai programmi di ricerca, dall'altra alle trasformazioni strutturali dell'agricoltura. In questo modo, è possibile immaginare una strada graduale che liberi man mano disponibilità finanziarie da destinare alle grandi trasformazioni agricole.

Io sono convinto che nel futuro assisteremo a una diminuzione negli apporti di fertilizzanti, di pesticidi, di acqua in agricoltura, a una sostituzione dell'impiego massiccio di sostanze chimiche con un impiego mirato di biotecnologie, a uno sforzo per aumentare l'efficienza complessiva della produzione agricola piuttosto che la resa per ettaro; sono però anche convinto che nonostante questa variazione di indirizzo, la produttività agricola media continuerà ad aumentare, anche se alcuni valori di punta potranno diminuire per essere compatibili con le esigenze ambientali. Così procedendo, e in assenza di diversa destinazione, sono destinate ad aumentare le aree che producono surplus alimentari e per le quali si pone il problema di un nuovo utilizzo.

Su scala europea, si può prevedere che al 2000 si debba considerare una diversa destinazione per 15-20 milioni di ettari di terreno agricolo degli oltre 100 milioni oggi coltivati. A questi si dovrebbero aggiungere, in un'ottica di recupero del territorio, anche molte terre oggi considerate marginali. Anche se è possibile individuare prodotti agricoli interessanti per l'industria (soprattutto chimica e farmaceutica), non è pensabile di poter trovare degli utilizzi industriali che abbiano un mercato sufficiente per assorbire da soli la produzione agricola in eccesso. Soltanto il mercato energetico ha dimensioni così vaste, mentre gli utilizzi industriali vanno piuttosto considerati come un sostegno economico alla conversione dell'agricoltura, importante in fase iniziale ma via via di peso minore data la saturazione del mercato. In campo energetico, l'utilizzo delle biomasse può diventare più facilmente competitivo se va a sostituire i combustibili

che hanno costi maggiori, come i combustibili liquidi per trazione. È d'altra parte l'uso più interessante strategicamente, perché proprio nel campo dei trasporti appare più difficile sostituire, anche sul lungo termine, i combustibili fossili.

Anche se il programma IDEA nella sua attuale formulazione è principalmente orientato all'Europa, le sue conseguenze possono essere molto importanti per altri paesi, e in modo particolare per il Terzo Mondo. Oltre agli effetti indiretti derivanti dalla soppressione di una «concorrenza sleale», vi sono problematiche comuni che un programma di ricerche svolto in collaborazione potrebbe aiutare ad affrontare. Con tutte le differenze di situazione da tener presenti, la produzione razionale di biomasse energetiche interessa infatti i paesi in via di sviluppo, e in particolare l'Africa, almeno quanto l'Europa; da un approccio di questo tipo potrebbe derivare una risposta positiva al problema della deforestazione e della desertificazione. E non è escluso che collaborazioni fruttuose in questo campo possano instaurarsi anche con gli altri paesi industriali, in particolare Usa e Urss.

\* \* \*

L'agricoltura – il più maturo dei settori produttivi – si avvia a essere investita da una rivoluzione tecnologica che ne produrrà un ringiovanimento e un rinnovamento senza precedenti.

Possiamo già oggi individuare abbastanza precisamente gli obiettivi di questa trasformazione, e anche prevederne gli strumenti.

Tra gli obiettivi più importanti, e comuni a tutte le situazioni, sono la protezione dell'ambiente, della fertilità e della stabilità del suolo; la liberazione dell'agricoltura dalle ricorrenti incertezze derivanti dal clima o dalle infestazioni; la diminuzione della dipendenza dell'agricoltura da apporti esterni di energia, di prodotti chimici, di acqua; la preservazione di una ricchezza e varietà di patrimonio genetico da trasmettere ai tempi futuri.

A differenza delle trasformazioni tecnologiche del passato, quella che è in arrivo sarà caratterizzata dalla varietà di strumenti: non più una introduzione massiccia e squilibrante di input intensivi – l'irrigazione o la meccanizzazione agricola o il ricorso fin eccessivo ai prodotti agrochimici – ma un insieme coordinato di strumenti di varia natura, integrati tra di loro e fortemente differenziati a seconda delle situazioni, per adattarsi alla varietà di situazioni climatiche, pedologiche, ambientali, economiche, culturali.

Non c'è dubbio che tra le nuove tecnologie avranno grande rilievo



quelle biologiche, per le possibilità offerte dai recenti sviluppi dell'ingegneria genetica, della predeterminazione di caratteri specifici. L'introduzione o la manipolazione di geni può conferire alle piante resistenza alle malattie e ai fattori ambientali, tale da aumentare la quantità e migliorare la qualità della produzione, da accelerare la crescita e l'efficienza fotosintetica. La manipolazione genetica di microorganismi può aiutare il processo di fissazione dell'azoto atmosferico o può essere utilizzata per produrre pesticidi. Le biotecnologie possono portare a molti altri metodi di lotta ai parassiti evitando pesticidi chimici, e possono produrre addirittura nuovi metodi di coltura (come le colture di tessuti).

Anche nell'allevamento di animali le biotecnologie possono portare importanti contributi nella diagnosi, prevenzione e cura delle malattie, possono essere impiegate per stimolare nutrizione e crescita, ed essere applicate al miglioramento genetico.

Ma anche l'informatica può a sua volta essere di grande aiuto per l'agricoltore: per esempio, integrata con tecniche biologiche, nella lotta mirata ai parassiti; o nella gestione di grossi allevamenti. Il telerilevamento è utile per la rivelazione tempestiva di infestazioni, per fornire indicazioni su interventi di larga scala, per effettuare previsioni sui raccolti. Climatologia e meteorologia sono in rapida evoluzione in seguito all'utilizzo di satelliti, alla disponibilità di grandi calcolatori e alla migliore comprensione dei fenomeni a tutte le scale: la possibilità di previsione delle condizioni climatiche e meteorologiche, e anche la possibilità di influenzarle su scala locale, possono fornire uno strumento di protezione preziosa per l'agricoltore.

Molti contributi possono venire anche da tecnologie di tipo ingegneristico: dallo sviluppo di metodi di irrigazione a minimo dispendio di acqua alla meccanizzazione «mirata» aiutata da nuovi sviluppi informatici; dalla disponibilità di piccole sorgenti di energia nel campo rese possibili dai sistemi fotovoltaici, a tutte le tecniche di protezione, di conservazione e di trasformazione dei prodotti agricoli dopo il raccolto; ai sistemi di valorizzazione dei prodotti e ancor più dei sottoprodotti dell'agricoltura (penso per esempio ai nuovi metodi di «steam explosion» per trasformare residui cellulósici di nessun valore in mangimi, fibre industriali e materiali idrolizzabili).

Ma è anche tempo di introdurre nel settore agricolo competenze che ne sono state finora al margine: e mi riferisco a quelle scienze sociali che possono investigare i reali cambiamenti e le necessità del mondo rurale, aiutare nella diffusione delle nuove tecnologie (gli «agricultural extension services»), stimolare quei cambiamenti strutturali, sociali e culturali profondi che sono insiti in trasformazioni così radicali, e

sostenere gli agricoltori in questa transizione perché possa avvenire senza eccessivi squilibri.

Il risultato di queste trasformazioni potrà consentire di risolvere i problemi fondamentali dei paesi in via di sviluppo e di affrontare in modo nuovo anche quelli delle società industriali.

Per i paesi in via di sviluppo, si tratta di proseguire sulla strada della prima rivoluzione verde, correggendone però le distorsioni in tema di protezione dell'ambiente, di varietà genetica, di squilibri sociali e soprattutto permettendo una autosufficienza alimentare che si sostiene da sola, senza necessità di continue immissioni economiche, e che può affrontare il balzo ancora necessario per il futuro raddoppio prevedibile della popolazione entro i prossimi cent'anni.

Un'agricoltura efficiente ed economicamente valida è poi una condizione necessaria per lo sviluppo stesso, liberando manodopera, possibilità di investimenti, sacche di arretratezza sociale. Ed è anche una possibilità di arrestare il processo di desertificazione e di deforestazione che rischia di compromettere in modo definitivo il futuro di quei paesi, e di avere conseguenze negative anche a livello planetario.

Nei paesi avanzati, questa trasformazione porterà a conseguenze forse meno appariscenti, ma non meno importanti: a un miglioramento qualitativo della produzione alimentare, a una diversificazione della destinazione produttiva, a una più stretta integrazione tra agricoltura, industria e servizi, a un riequilibrio tra città e campagna, a una difesa dell'ambiente e del paesaggio.

Con questa rinascita come settore di avanguardia, l'agricoltura potrà tornare ad assumere un ruolo di primo piano dal punto di vista economico, sociale, delle relazioni internazionali.

\* \* \*

Sono giunto alla conclusione di questa conferenza, che ho impostato come un discorso strategico a larga maglia sulla situazione dell'agricoltura nel mondo, sugli squilibri esistenti nel sistema agricolo dei paesi avanzati, sui benefici acquisiti grazie alla rivoluzione verde in Asia e in America Latina, sugli inconvenienti e sui difetti della stessa rivoluzione verde e sulle ragioni per cui essa non ha potuto affermarsi in Africa. Ho poi parlato della attuale rivoluzione tecnologica e delle sue enormi prospettive, in base alle quali è possibile prevedere che nei prossimi decenni disporremo di tutti gli strumenti scientifici e tecnologici per correggere gli attuali squilibri e trasformare l'agricoltura in un settore, o meglio in un'attività, polisettoriale di punta.

In questo quadro mi è sembrato utile fare riferimento al progetto IDEA, che io stesso ho presentato al Parlamento Europeo, e che apre la prospettiva di una proficua integrazione fra agricoltura ed energia, contribuendo alla soluzione di alcuni degli attuali squilibri.

Mentre scrivevo il testo di questa conferenza, mi domandavo se non corressi il rischio di essere troppo generico, forse in qualche modo anche utopistico, in altre parole poco rilevante ai fini della realtà in cui chi opera oggi nell'agricoltura italiana si trova immerso. Ho poi riflettuto sul fatto che l'Accademia dei Georgofili, che è sorta nel '700 per impulso delle nuove dottrine economiche, ha operato fin dall'inizio incoraggiando la sperimentazione di nuove tecniche agricole e l'affrancamento dell'agricoltura dai vincoli che ne frenavano lo sviluppo. Questa Accademia fornì allora in Toscana le premesse culturali per le riforme leopoldine, confutando i principi protezionistici e promuovendo lo sviluppo delle nuove idee.

Abbiamo oggi di fronte a noi un'ondata di innovazione, tecnologica ma con profondi riflessi socio-economici, che richiede all'Accademia dei Georgofili un ruolo altrettanto attivo di quello che essa giocò agli albori della rivoluzione industriale. Occorre soprattutto far comprendere che l'agricoltura di domani vorrà dire qualcosa di molto più complesso e multifunzionale del settore agricolo inteso come produttore di alimenti di base e fibre in senso stretto. L'integrazione con l'industria, e non solo quella alimentare, sarà molto più profonda. Si è visto ad esempio come l'agricoltura si integrerà con la produzione di energia e quale profondo significato ambientale questa integrazione possa avere, anche in termini di protezione del clima del pianeta.

Ma c'è di più. La società post-industriale del futuro vedrà lo sviluppo di tante nuove attività legate alla cultura, alle arti, alla coltivazione di rapporti più intensi fra uomo e ambiente. La valorizzazione del paesaggio, anche di quello costruito dall'uomo, di cui la nostra regione è l'esempio più fulgido su scala mondiale, rappresenterà un obiettivo metaeconomico prioritario per la società di domani. La Toscana, coi suoi colli luminosi, ricoperti di boschi, di viti, di olivi, di cipressi, costellata di case coloniche e di villaggi di incalcolabile valore, corre oggi il rischio di subire una trasformazione del paesaggio che riflette esigenze strutturali appartenenti, sotto il profilo socioeconomico, più alla società industriale che ci avviamo a superare, che a quella post-industriale di domani.

All'inizio dell'800 l'abate Sismondi nel suo celebre *Tableau de l'agriculture toscane* sostenne la tesi, contraria alle interpretazioni allora correnti, che la ricchezza della Toscana non era stata generata dal settore agricolo, ma che viceversa i progressi dell'agricoltura e la creazione dello straor-

dinario paesaggio toscano fossero dovuti all'afflusso nelle campagne di capitali accumulati dai cittadini in floride attività di commercio, di libere professioni, e di industrie in senso lato. Sismondi distingueva correttamente tra l'atteggiamento conservatore, e tutto sommato retrogrado, di chi vede nell'agricoltura solo una fonte di rendita, e quello progressista di chi investe nell'agricoltura, non tanto e non solo per ricavarne immediati profitti, quanto anche per l'orgoglio di contribuire a uno sviluppo che cambia la faccia della terra, concorre all'aumento delle produzioni agricole e all'incremento della popolazione rurale, e, in definitiva, a un equilibrio armonioso fra città e campagna.

Essendo io stesso un piccolissimo gestore di attività agricole in Toscana, devo dirvi che ho constatato quanto sia ancora oggi vero l'assunto dell'abate Sismondi sul trasferimento di ricchezza da altre attività verso l'agricoltura. Ma io credo che la rivoluzione tecnologica che stiamo per attraversare consentirà, nell'ambito di una visione globale dell'agricoltura volta a superare le ristrette barriere settoriali e a valorizzare cultura, ambiente e qualità della vita, di difendere e far ulteriormente progredire la cultura del bello senza che questo debba comportare eccessivi sacrifici di ordine economico.

Occorre che tutti si rendano conto, e lo Stato per primo, di quanto reddito possa essere acquisito grazie alla valorizzazione delle risorse storiche, culturali, ambientali di un paese e di una regione. E occorre mettere in moto gli strumenti per incoraggiare le iniziative dei cittadini e degli imprenditori.

L'Accademia Economico-Agraria dei Georgofili è certamente in grado, grazie alla tradizione di impegno innovatore che ha caratterizzato la sua storia, di contribuire a dimostrare che l'agricoltura di domani, con le profonde trasformazioni in vista, sarà una componente avanzata nella costruzione di una società migliore, non solo sotto il profilo del benessere materiale, ma anche e sempre più sotto quello della qualità della vita per tutti nel pianeta.

CESARE ROMITI

AGRICOLTURA E INDUSTRIA:  
NUOVI EQUILIBRI, NUOVE PROSPETTIVE\*

Ringrazio il Presidente, Prof. Scaramuzzi, e tutti i Georgofili, per l'onore che mi hanno fatto invitandomi a tenere la prolusione del loro duecentotrentacinquesimo anno accademico.

E vorrei che mi fosse consentito di ricordare come, proprio in questa Istituzione dedicata allo sviluppo della agricoltura, venne gettato il primo seme di uno dei più importanti settori della industria italiana.

Fu infatti nel 1853 che Barsanti e Matteucci depositarono all'Accademia dei Georgofili l'invenzione del motore a scoppio.

Posso quindi dire, come esponente della Fiat, di vantare una specie di ascendente tra gli illustri personaggi storici di questa Accademia.

Oltre, naturalmente, ad avere un interesse diretto per i problemi dell'agricoltura, visto che il Gruppo Fiat ha nel mercato delle macchine agricole una parte consistente della sua attività.

Vorrei introdurre il mio discorso con qualche breve considerazione sui fattori che condizionano, oggi, lo sviluppo economico del nostro Paese.

Due tendenze di fondo vengono oramai considerate irreversibili nella generale opinione.

L'integrazione progressiva delle economie del mondo; la diffusione della innovazione tecnologica in tutte le attività e in tutti i settori.

Come conseguenza, l'economia interna di tutti i Paesi è sempre più sensibile alle vicende e alle tensioni del quadro internazionale, economico, monetario, finanziario.

Su queste tendenze strutturali si inserisce la prospettiva che tra meno

\* *Prolusione inaugurale tenuta il 25 marzo 1988*

di cinque anni si apriranno le opportunità – ma anche i problemi – di un mercato della Comunità Europea unificato e totalmente libero da barriere interne.

Di fronte a questo complesso scenario, la situazione dell'Italia presenta un quadro nell'insieme positivo, ma, sotto molti aspetti, differenziato e contraddittorio.

C'è, da un lato, un sistema industriale che ha compiuto, agli inizi di questo decennio, una svolta fondamentale, passando da una fase di declino che sembrava irreversibile a una vigorosa fase di recupero e di rilascio.

C'è, all'estremo opposto, un sistema della Amministrazione Pubblica che finora è stato toccato molto marginalmente da questa ventata di rinnovamento.

In questa evoluzione a diverse velocità del sistema economico italiano, il settore dell'agricoltura sembra essere giunto a un momento decisivo del suo lungo processo di trasformazione.

Negli ultimi trenta anni, il peso delle attività agricole sul complesso della economia si è grandemente avvicinato alla dimensione propria dei Paesi industriali avanzati.

Ma, nello stesso tempo, la produttività per addetto del settore è cresciuta a un tasso sensibilmente più elevato di quello medio dell'economia nazionale.

E la quota di valore aggiunto della agricoltura italiana sul totale della Comunità Europea si colloca oggi al secondo posto dopo quella della Francia.

Mi sembra che queste sommarie indicazioni possano essere sufficienti per dire che l'imprenditoria italiana ha saputo dimostrare il suo impegno e il suo valore anche in questo difficile settore, malgrado i condizionamenti, storici, geografici, sociali, che l'hanno vincolata.

Ora però, alcuni fatti prospettano, anche per l'agricoltura, una stretta competitiva paragonabile, e forse più intensa, di quella che l'industria sta affrontando da tempo.

C'è da un lato, un ristagno generalizzato dei mercati che dura oramai dai primi anni Ottanta.

C'è, più recentemente, un orientamento dei governi, al di qua e al di là dell'Atlantico, a ridurre le misure di sostegno e di protezione dell'agricoltura.

Sono problemi gravi a cui in molti casi solo la cooperazione politica internazionale può essere in grado di dare una risposta completa e soddisfacente.

Ma, dal punto di vista imprenditoriale, questi problemi impongono la ricerca di orientamenti e di soluzioni nuove anche nella gestione delle attività agricole.

Non ho certo la pretesa di dire a voi quali debbano essere questi orientamenti e queste soluzioni.

Voglio però proporvi alcune considerazioni sull'esperienza vissuta dall'industria in questi ultimi dieci, quindici anni.

Perché mi sembra che questa esperienza abbia alcuni punti di contatto con le questioni che si aprono per l'agricoltura nel prossimo futuro.

La saturazione dei mercati è una condizione di cui da tempo operano molti settori industriali.

Una condizione che ci ha costretto, in molti casi, ad abbandonare la strategia dei grandi volumi costanti per linea di prodotto, e a mettere in atto una strategia di grande flessibilità.

E cioè, anziché sulla crescita del mercato, porre l'enfasi sulla molteplicità dei suoi aspetti, sui suoi continui cambiamenti, e cercare di corrispondervi anticipatamente in tutti quei casi in cui questo è stato possibile.

Non da produttore, ma da consumatore, ho la sensazione che anche il mercato agricolo e alimentare, particolarmente nei Paesi evoluti, sia diventato fortemente mobile e sensibile alla innovazione di prodotto.

Credo quindi, che esistano grandi opportunità anche in questo campo per una strategia aziendale allineata su queste tendenze.

Un'altra leva competitiva fondamentale è diventata, oggi, la qualità.

Il confronto sulla qualità ha assunto un ruolo primario sui mercati di certi prodotti industriali in cui i prezzi tendono a essere livellati e non costituiscono più il motivo principale di orientamento della domanda.

Per questa ragione tutte le imprese industriali stanno impiegando risorse notevoli di uomini e di mezzi finanziari in questo campo.

Esiste anzi un deciso orientamento a promuovere una cultura della qualità, un concetto, cioè, di qualità che vada oltre il suo significato strettamente tecnico, e che entri nella mentalità e nel comportamento di tutti coloro che lavorano in azienda.

Mi sembra di poter dire che la qualità sia oramai un punto di forza sul mercato anche per i prodotti dell'agricoltura.

Anzi, in questo settore, credo che il discorso qualità sia ancora più delicato e determinante che nell'industria, ai fini del vantaggio competitivo.

Perché riguarda non soltanto l'estetica e il gusto, ma anche un fattore fortemente incisivo sull'emotività dei consumatori, quale è la salubrità dei prodotti.

Una terza considerazione, che tragggo sempre dalla mia esperienza industriale, riguarda lo sviluppo della diversificazione.

Nell'industria, e in particolare nella grande industria, abbiamo constatato come la diversificazione sia ormai una strategia quasi obbligatoria.

Non solo per ripartire i rischi di impresa, ma anche per cogliere oppor-

tunità alternative di reddito, per promuovere sinergie tecnologiche e finanziarie, per equilibrare oscillazioni di mercati diversi.

Per acquisire, in una parola, forza e stabilità in un contesto competitivo sempre più aggressivo e più mutevole.

Certo, c'è ancora chi considera la diversificazione come espressione di ambizioni egemoniche da parte di questa o di quella impresa; ma credo che questa sia una interpretazione fuori del tempo e della realtà.

Certamente, in agricoltura, la diversificazione è una pratica antichissima: è stata, nei secoli passati, un modo per garantirsi l'autosufficienza alimentare o per arricchire i terreni attraverso l'avvicendamento delle colture.

In una economia evoluta, e in un mercato aperto e competitivo, la diversificazione è, anche per l'agricoltura, uno strumento di sviluppo equilibrato e di sinergia aziendale.

Non mi riferisco tanto a espedienti più o meno economicamente validi per collocare la produzione di eccedenze altrimenti invendibili, quanto piuttosto alla ricerca di opportunità offerte da attività collaterali ricche di prospettive.

E mi pare che in questo campo si possa collocare la domanda crescente collegata con la qualità dell'ambiente e l'assetto del territorio; una domanda che l'agricoltura è in grado di soddisfare ampiamente impiegando le tecnologie di lavorazione della terra che sono il suo patrimonio specifico.

Vorrei, infine, fare un cenno alle logiche di sistema che caratterizzano sempre di più l'attività industriale.

In molti casi, oggi, la fase produttiva è oramai solo un momento di una successione integrata di fasi che vanno dall'acquisizione di materie prime fino alla distribuzione dei prodotti finiti, senza soluzioni di continuità, e in una concezione unitaria di efficienza, di innovazione, di pianificazione.

È una logica che mi sembra di riscontrare anche nei legami, sempre più intensi, fra agricoltura e industria alimentare; e che ha la sua naturale evoluzione in un collegamento sempre più stretto tra coltivazione, trasformazione, collocamento sul mercato.

È infatti in questa prospettiva che si possono trovare spazi notevoli per accrescere l'economicità della gestione e per rivalutare i redditi agricoli, nell'ambito del reddito globale di sistema.

Io sono convinto che le considerazioni che ho fatto hanno un riscontro concreto nella realtà delle imprese agricole di oggi, e in particolare di quelle più innovative e più avanzate.

Mi sembra però di capire che esista ancora, nell'insieme del settore agricolo, la necessità di superare resistenze e ostacoli derivanti da situazio-



ni storiche consolidate e, soprattutto dalla struttura fortemente frazionata delle strutture produttive.

Posso dirvi che questi problemi esistono, in diversa misura, anche nel settore industriale, anche esso caratterizzato dalla presenza di numerosissime piccole imprese.

Credo che l'associazionismo, in entrambi i casi, possa essere uno degli strumenti più efficaci per superare i vincoli che derivano dalla piccola dimensione.

Ma questo strumento, nell'industria come nell'agricoltura, deve essere affiancato a un intenso impegno nella formazione, indispensabile per aggiungere, ai valori della imprenditorialità spontanea, i requisiti tecnici e culturali adeguati per affrontare i nuovi orizzonti di sviluppo.

A conclusione di questo parallelo che ho tentato di fare fra industria e agricoltura, vorrei proporvi una riflessione sulla realtà rappresentata dalla collaborazione comune fra i due settori.

Oggi, vari comparti e varie competenze industriali confluiscono nell'agricoltura: dalla chimica alla meccanica, dalla elettronica alle biotecnologie.

E le prospettive di innovazione che questa confluenza di esperienze apre sono impressionanti.

Mi sembra però opportuno soffermarmi in modo particolare sugli aspetti che riguardano la meccanizzazione.

Il rapporto tra agricoltura e industria delle macchine agricole è forse il più antico e il più consolidato.

È stato, in questi ultimi decenni, straordinariamente proficuo per lo sviluppo dei due settori.

Io posso solo avere una idea sommaria di che cosa abbia significato la meccanizzazione per la crescita e l'ammodernamento dell'azienda agricola, ma posso dirvi con più cognizione di causa quali vantaggi ne ha tratto l'industria e in particolare, l'industria italiana.

Nel 1952, l'Italia era tributaria verso l'estero per oltre il 50% di questo mercato.

Oggi siamo esportatori netti, con un saldo attivo di oltre 2200 miliardi, e l'industria italiana, in questo campo, è tra le più avanzate del mondo.

Questo è avvenuto perché la nostra industria ha trovato nell'agricoltura non solo un importante mercato di sbocco, ma soprattutto un terreno di sperimentazione per le condizioni di impiego più diverse, che le ha consentito di studiare e realizzare soluzioni tecnologiche di avanguardia ai problemi più complicati.

Oggi, a una analisi affrettata e superficiale, il ruolo della meccanizzazione può sembrare aver fatto il suo tempo.

In realtà, è ben lontano dall'essere esaurito.

Le profonde innovazioni di processo e di prodotto di tutta l'industria toccano anche questo particolare settore.

Le evoluzioni tecnologiche e produttive per il prossimo futuro sono particolarmente interessanti e innovative.

Si stanno studiando strumenti per un trattamento meccanico dei terreni più intenso e più produttivo, che consentano di creare alternative più «naturali» agli eccessi derivanti dall'impiego dei prodotti chimici.

Si sta pensando a macchine polivalenti e flessibili che permettano di affrontare diverse situazioni colturali con poche attrezzature e quindi con investimenti limitati.

Si stanno sperimentando dispositivi per l'applicazione di fitofarmaci in modo più preciso e più selettivo, quindi meno costoso e meno pesante per la salubrità dei prodotti.

La logica di fondo che unisce queste linee di ricerca è rappresentata dagli obiettivi di aumento della efficienza, della qualità, della competitività della produzione agricola e industriale allo stesso tempo.

Queste sono le direzioni in cui l'industria si muove; e sono le direzioni in cui si muove, in particolare, il Gruppo Fiat.

Abbiamo chiara la consapevolezza di essere di fronte a un mercato stagnante.

Ne siamo preoccupati, ma, come avrete potuto capire dalle cose che vi ho detto, continuiamo a lavorare per il futuro.

Riponiamo la nostra fiducia nella nostra lunga tradizione di gruppo industriale d'avanguardia, nella nostra capacità di innovazione, nella nostra forza finanziaria ed economica.

E, sulla base di questa fiducia, moltiplichiamo l'impegno nella ricerca, rafforziamo i nostri collegamenti internazionali con altre industrie, integriamo le nostre competenze specifiche con quelle che provengono da altre nostre aree di attività.

Abbiamo razionalizzato la nostra presenza nel settore con la costituzione di una Azienda che raggruppa tutte le nostre produzioni destinate alla lavorazione della terra.

Abbiamo programmato investimenti, in questa area, per più di 300 miliardi nei prossimi tre anni.

Ma oltre che su noi stessi, la fiducia nel futuro si basa anche sulle grandi capacità imprenditoriali presenti nella agricoltura e che, ne siamo certi, i nuovi assetti di mercato libereranno in misura ancora maggiore di oggi.

Signori Accademici, Signore e Signori.

Un antico schema scolastico continua a distinguere l'economia nei tre settori fondamentali: l'agricoltura, l'industria e i servizi.

È certo uno schema ancora utile per la statistica e per meglio focalizzare certe diversità di problemi.

Ma nella realtà è uno schema che ha sempre meno ragione d'essere in un sistema economico avanzato.

Gli obiettivi di competitività e di innovazione sono gli stessi per ogni aspetto dell'attività produttiva: vanno perseguiti con gli stessi metodi, gli stessi strumenti, la stessa mentalità.

I legami, oggi forse ancora troppo precari e saltuari tra agricoltura, industria e servizi, devono diventare i rami di uno stesso sistema organico a sostegno dello sviluppo economico del Paese.

È forse una sfida nuova, per l'agricoltura, ma una sfida decisiva, per una attività millenaria che ha ancora un ruolo fondamentale nel presente e nel futuro della nostra società.



*Trebbiatura meccanica*

CALOGERO MANNINO

LA NUOVA REALTÀ POLITICA ED ECONOMICA  
DELL'EST EUROPEO E IL PROCESSO  
DI INTEGRAZIONE COMUNITARIA.  
PROSPETTIVE PER L'AGRICOLTURA\*

*Signor Sindaco, Signor Presidente, Illustri Autorità, Onorevoli Deputati e Senatori, Signore e Signori,*

Sono grato all'Accademia dei Georgofili di avermi dato l'opportunità di affrontare un argomento che è di estrema attualità. E tanto lo è che, per il vero, non ammette riflessioni definitive. Quelle che io proporrò qui oggi, sono soltanto delle riflessioni problematiche, ispirate dalla voglia di analisi.

Noi ci troviamo in presenza di avvenimenti che stanno mutando profondamente non soltanto il panorama dell'Europa, ma il panorama della storia mondiale.

La comprensione delle cause di questi avvenimenti è la prima delle riflessioni da fare, la prima e la più importante, e ci rivela quello che sanno fare e sanno essere i popoli – lo dico nel senso mazziniano – per l'appropriazione dei loro diritti e del loro destino.

La seconda è altrettanto importante, in quanto ci pone di fronte a delle responsabilità. La formidabile accelerazione della storia, quando si tratta per i popoli di passare da un vecchio regime, da un'epoca vecchia a un'epoca nuova, sotto il segno della pace, della democrazia e del progresso economico e sociale, non può non farci constatare quanto sia stridente il contrasto tra i ritmi delle due Europe.

Abbiamo avuto bisogno di trent'anni per rispondere in maniera embrionale, con la prospettiva di una unione economica e monetaria, all'obiettivo dei padri fondatori: Monnet, De Gasperi, Einaudi, Adenauer, mentre sono

\* *Prolusione inaugurale tenuta il 23 marzo 1990*

bastate alcune settimane ai polacchi e dai tedeschi dell'Est per aprire questo grandioso processo storico, per aprire quella porta di Brandenburgo, che torna a essere simbolo dell'unità del popolo tedesco.

Per noi ci sono voluti otto anni, e non sono ancora finiti, per creare un mercato unico e una dimensione sociale nuova. Sono stati sufficienti pochi mesi ai popoli dell'Est per ritrovare – speriamo definitivamente – i fermenti della libertà e della democrazia.

Dopo anni di compressione e di oppressione, di dominio politico e culturale, si apre nei Paesi dell'Est un processo verso l'esterno: e verso l'esterno significa verso il mondo occidentale, verso l'Europa occidentale. Inevitabilmente la Comunità Europea rappresenta per quei popoli un polo di attrazione e un punto di riferimento.

Tuttavia noi oggi ci troviamo, inutile sottolinearlo, una Europa – quella della Comunità – ricca, opulenta, regolata da sistemi diversi e con realtà e strutture economiche profondamente dissimili da quelle dell'Est Europa.

I movimenti in corso – ecco qualche dubbio che io devo subito cominciare ad avanzare – anche se portatori di speranza, racchiudono in sé parecchi elementi di instabilità. Sono estremamente fragili i processi di democratizzazione in corso, esposti a molti rischi e a molte insicurezza.

La situazione economica di questi sei paesi dell'Est europeo è estremamente preoccupante, la crescita stagna, il livello degli investimenti è debole, elevatissimo l'indebitamento, ma sono soprattutto notevoli le difficoltà derivanti dal passaggio da una economia pianificata a una economia di mercato.

Chi si reca in queste settimane nell'Est europeo, dove la constatazione del fallimento e dell'insuccesso del sistema collettivistico porta a valutazioni estremamente tristi, si rende conto di quanto sia difficile per quei paesi individuare e percorrere un cammino che li porti al superamento delle strutture collettivistiche della loro economia.

Si potrebbe dire, forse con uno slogan molto facile, che il passaggio dal capitalismo al socialismo sia un passaggio praticabile, ma quello dal collettivismo al capitalismo quasi impossibile.

Possiamo constatare in questi paesi due spinte contrastanti e interdependenti: da una parte la necessità di riforme strutturali profonde al sistema e il modello che si impone è quello dell'occidente, soprattutto dell'Europa occidentale; dall'altra parte l'esigenza di stabilizzazione economica che impedisce la realizzazione di una politica attiva e veloce per il cambiamento del sistema.

Son paesi schiacciati dalla necessità di lottare contro l'inflazione e il debito pubblico e di realizzare al tempo stesso forti cambiamenti di struttura. L'esperienza della Polonia in questo senso è emblematica e vorrei dire

che deve essere il punto di riferimento intellettuale per tutti noi: è una esperienza che ci dimostra come la strada delle riforme verso un'economia di mercato comporti, per le misure da attuare, rilevanti problemi di compatibilità sociale.

Quando un polacco attende gli effetti della libertà, vista sotto il profilo della partecipazione al benessere del progresso, e invece si sente chiedere dei sacrifici per lottare contro l'inflazione, in questo stesso istante egli può essere colpito dal dubbio che la scelta fatta forse non sia stata quella giusta.

Aggiungerò poi una valutazione più grave e più inquietante: quando il polacco non sente la sicurezza dei propri confini nazionali non può che temere di non avere indovinato.

L'attenzione per i problemi economici, proprio per ciò che ho finito di dire, non deve far dimenticare la dimensione politica dei mutamenti in atto. Le nuove strutture politiche sono chiamate infatti a indicare la strada delle riforme democratiche, difficili per la crisi economica incombente, che potrebbe spingere l'Europa dell'Est verso una sorta di balcanizzazione.

Il crollo dei sistemi comunisti pone perciò l'Occidente, e l'Europa in modo particolare, di fronte a nuove sfide, che dobbiamo sentire e cogliere.

La crisi del Patto di Varsavia, con la crisi della teoria della sovranità limitata, l'annunciato disimpegno Cecoslovacchia-Ungheria, segnano forse il superamento dei blocchi; ma pongono a noi il problema di una nuova identità, anche della stessa Nato, e aprono il dibattito presso di noi sulle nuove strategie di sicurezza.

La scomparsa, in altri termini, del grande nemico, pone il problema di ridefinizione di una strategia che è fondamentalmente politica, ma non può essere anche militare e difensiva, che riesca a garantire l'armonia fra gli stati e quindi la pace nel mondo.

Da alcuni è stata avanzata l'ipotesi di una strategia a cerchi concentrici fra i paesi affini economicamente e politicamente.

È un primo tentativo di risposta; è quello che avanzano i socialisti francesi e soprattutto il Presidente della Comunità, Jacques Delors.

Ma l'applicazione in Europa di tale strategia porterebbe a una soluzione disomogenea e non unitaria: lo dico sul versante esterno, lo trovo anche sul versante interno. Se si dovesse formare un'Europa a cerchi concentrici, inevitabilmente il centro-nord dell'Europa diventerebbe il punto forte di questo sistema e avremmo il rischio di una emarginazione delle zone periferiche della stessa Comunità Europea.

È difficile riuscire a pensare in modo organico e concreto una strategia che affronta insieme questi nodi e dover anche constatare che oggi la Comunità non riesce ad avere il ritmo per affrontare le scelte conseguenti.

La Comunità è ipnotizzata dal problema tedesco, perché all'interno

del grande problema dei sei paesi dell'Est europeo domina il problema della Germania orientale, il problema della unificazione tedesca.

La Francia, particolarmente sensibile a questo tema dell'unità tedesca – tutta la storia dal secolo scorso a oggi è condizionata da questo incubo, da questa ossessione, da questo timore e da questa speranza – ha dato al tema della sicurezza un'ottica centro-europea. La Nato come forum compensatore dei disequilibri esistenti tra Ovest ed Est, ma anche all'interno dell'Ovest, è invece la tesi che avanza l'Italia.

Ci troviamo così di fronte a rischi enormi per l'Europa e per la Comunità. La realtà con la quale bisogna fare i conti sollecita la ricerca di una soluzione di armonizzazione e di integrazione con i paesi della Comunità Europea.

È fondamentale trovare le modalità che permettono alla CEE di rappresentare un punto di riferimento, di stabilità e di garanzia democratica.

Una realtà tuttavia va sottolineata: l'Europa del Mercato Comune non è un'Europa politicamente definita. Guai a non doverlo constatare e considerare oggi. Non è un'Europa che abbia raggiunto una integrazione dei propri sistemi economici. Quello che è accaduto nell'Est europeo trova sostanzialmente la Comunità in una fase estremamente impegnativa. Nella fase, cioè, in cui la Comunità si sta preparando al traguardo del '93 e alla introduzione di un sistema monetario unico.

Vorrei dire che quello che è accaduto all'Est d'Europa non trova la Comunità a quel punto alto, a quel livello alto di integrazione che le permetta oggi di affrontare il complesso quadro dei problemi, i quali, come ho detto, sono di integrazione e di relazione economica, ma sono anche fondamentalmente politici.

Tuttavia, l'accelerazione della storia impone alla Comunità di farsi promotrice di un disegno politico, nel quale sia vivo e diffuso il senso dell'integrazione e che la ponga in grado di governare il mutamento e di assorbire i contraccolpi da esso generati. Il ruolo dei paesi della Comunità può assumere una rilevanza fondamentale se soprattutto questo ruolo sarà capace di influenzare – non con le buone parole e i pii propositi, ma con i fatti concreti – la futura architettura della grande Europa.

Il rafforzamento della costruzione europea è perciò vitale per noi. Si parla da parte di alcuni di un'adesione immediata dei paesi del centro e dell'Est Europa alla Comunità, come se fossero già pronti economicamente e politicamente all'esercizio della democrazia pluralistica e dell'economia di mercato, come se ciò non ponesse problemi finanziari e istituzionali.

L'esperienza di questi paesi, che tentano di passare dal comunismo all'economia di mercato, da una società totalitaria a una società democratica, è unica. E pertanto è necessario definire – questo è il punto – un



nuovo quadro di cooperazione attraverso cui esprimere nei loro confronti la nostra solidarietà.

In questi mesi abbiamo gestito una fase, che è quella dell'aiuto immediato, anche dell'aiuto alimentare; oggi bisogna avanzare e la strada da percorrere è quella che l'Italia, all'interno della Comunità, ha proposto.

La strada non è quella – l'ho già detto – della ipotizzazione, come fatto immediato, dell'accesso di questi paesi dell'Est alla Comunità Economica Europea, ma è quella di procedere per gradi diversi, seppur speditamente.

Il primo grado inevitabile è quello di accordi commerciali, accordi di cooperazione, di concessioni commerciali. Lo sottolineo, perché questo è importante per l'agricoltura.

Sarà poi opportuno pensare che da questa prima fase si passi ad accordi di associazione.

Questo permetterebbe di estendere la collaborazione non solo in campo economico, commerciale, quindi tecnico e scientifico, ma anche in campo finanziario, che dovrebbe coincidere con l'avvio operativo del sistema monetario unificato, e cioè con l'introduzione di una moneta unica nell'Europa attualmente comunitaria.

Tuttavia c'è un problema che bisogna subito avvistare: l'Europa non è soltanto data dai dodici paesi della Comunità e dai sei dell'Est europeo. L'Europa è anche data dai paesi dell'area EFTA, che non può essere tagliata fuori, esclusa.

Tutti noi oggi constatiamo, anche dalle cronache, che un paese tradizionalmente isolazionista, se così posso dire, o solitario come la Svizzera, incomincia a interrogarsi seriamente se non sia il caso di inserirsi nella Comunità. Un altro paese, come l'Austria, è già alle soglie della domanda di ingresso nella Comunità stessa.

Questa ipotesi avanzata dall'Italia di procedere rapidamente per fasi, che vanno dall'accordo di cooperazione commerciale all'accordo di associazione, tuttavia ha davanti a sé un problema che è grande come il mare – se mi permettete il paragone – ed è il problema posto dalla unificazione delle due Germanie.

Siamo tutti d'accordo, e non possiamo non esserlo, che questa unificazione vada valutata positivamente e salutata favorevolmente. L'unificazione è certamente un problema tedesco, ma è anche un problema di tutti: un problema della Comunità, un problema dell'Europa, vorrei dire un problema del Mondo. Sotto questo profilo, anche le soluzioni diplomatiche finora concordate non sono del tutto felici. La formula del «quattro più due», è una formula che ignora la realtà politica della Comunità, ignora l'interesse di tutti i dodici paesi europei a concorrere alla garanzia,

alla realizzazione di quella garanzia fondamentale, che deve essere data all'unità tedesca.

L'unità europea all'interno della Comunità e quindi all'interno di un sistema di relazioni politiche – ma anche militari, quelle della formula Nato – va preservata come condizione di certezza della pace.

Certamente, il passaggio della Germania Orientale a un campo politico e militare diverso e distinto non può paragonarsi al passaggio di un giocatore da una squadra a un'altra; ma senza questo mantenimento dell'unità tedesca all'interno della Nato ogni altra ipotesi, anche quella neutralista, non giova al rafforzamento delle ragioni della sicurezza e della pace. Sicurezza e pace che non riguardano soltanto – l'ho detto prima – le relazioni Est-Ovest, riguardano anche le relazioni tra gli stessi paesi dell'Est europeo, se è vero che oggi – la visita di Madsowieski a Washington ne è un segnale molto ben preciso – i polacchi per i primi intendono porre le questioni della certezza dei confini e quindi della sicurezza come questioni essenziali e imprescindibili.

L'unità tedesca poi deve imporre alla Comunità, e a noi italiani in modo particolare, una riflessione relativa alla armonizzazione dei ritmi di costruzione comunitaria. L'unione delle due Germanie va valutata molto realisticamente, come una opportunità e come un trampolino di lancio per costruire un'Europa più integrata, un'Europa sempre più comunitaria.

Ma l'unificazione delle due Germanie implica anche qualche rischio. Questo non significa che dobbiamo dubitare della bontà della prospettiva; significa che dobbiamo valutare realisticamente questo rischio. Quale potrebbe essere? Porrò qualche domanda.

Quale potrà essere l'impatto inflazionistico derivante dalla unificazione delle due Germanie, tenuto conto degli investimenti che saranno necessari per riconvertire la struttura produttiva, la struttura industriale della Germania Orientale al suo confronto inevitabile, che è quello con i fratelli tedeschi dell'occidente? Quali saranno i conseguenti riflessi sulla pressione dei consumi, dovuta anche ai rifugiati dell'Est nella Germania Federale? E infine, cosa potrà accadere con la crescita della massa monetaria, inevitabile nella unificazione delle due monete, e molto diversa a seconda della soluzione che verrà individuata e praticata per le decisioni relative al cambio, alla parità fra i due marchi?

È certo che ingenti capitali si trasferiranno dalla Germania occidentale; ma, attraverso la Germania occidentale, anche dall'Europa comunitaria verso la Germania dell'Est. Se la conversione fra i due marchi sarà, come si dice, realizzata al tasso di cambio di uno a uno, la nuova parità comporterà un aumento del potere di acquisto della Germania orientale, con parallelo aumento della circolazione monetaria.

Ciò determinerà un aumento dell'inflazione a livello comunitario. Ci preparavamo a realizzare la moneta unica europea con un grande motore, il motore tedesco, che trainava tutti dietro; dobbiamo prendere atto che questo motore funzionerà per altri – ed è abbastanza giusto – e chiederà a noi di accelerare la nostra velocità.

C'è una conseguenza inevitabile nella politica economica italiana: i tempi che le manovre dei governi di questi anni hanno proposto e deliberato per il risanamento della finanza pubblica devono essere molto più accelerati; i tempi per il rientro dall'inflazione devono essere non solo rispettati ma velocizzati. Non possiamo passare dall'inflazione programmata del 4,5% al 5% – e speriamo solo del 5 – del 1990; dobbiamo invece pensare di scendere sotto.

Tutto questo riguarda l'economia generale, oltre che le relazioni politiche, il sistema politico; ma riguarda anche l'agricoltura. Ray Mac Sharry, commissario CEE all'agricoltura, ha detto che l'unificazione tedesca potrebbe accrescere le eccedenze della produzione comunitaria e diventare un ulteriore peso per il bilancio della Comunità. L'area della Comunità si estenderà notevolmente: la superficie agricola utilizzata passerà da 120 milioni a 163 milioni di ettari.

Tuttavia, il confronto con la realtà italiana ci consiglia di non essere ottimisti; ci consiglia di constatare quello che è inevitabile e cioè: la grande Germania diventerà il più grande produttore di latte dell'Europa e il primato francese si perderà. La grande Germania diventerà il più grande produttore di carne suina, il secondo produttore di carne bovina, il più grande produttore di patate. La grande Germania vedrà ridurre il proprio divario nella produzione di cereali e barbabietole. La grande Germania diventerà autosufficiente per i prodotti agro-alimentari. Nei giorni in cui si fa molto spesso polemica con la Germania, perché paese produttore di latte che esporta verso l'Italia, non si deve dimenticare che fino a oggi la bilancia commerciale in generale e quella agricola in particolare nelle relazioni Italia-Germania sono state attive per l'Italia. È vero che importiamo molto latte da loro, ma è anche vero che esportiamo moltissimi ortofrutticoli.

L'integrazione, la semplice unità fra la Germania dell'Ovest e la Germania dell'Est implicano l'autosufficienza alimentare della Germania riunificata. Il movimento dell'Est e la riunificazione tedesca allora rendono tutti i nostri problemi molto più difficili. Pochissime riflessioni.

I sei Paesi dell'Est europeo allo stato attuale delle cose sono autosufficienti, sono anzi esportatori netti di derrate agricole. Il 45% delle loro esportazioni si dirige in area COMECON; in altri termini, oltre che nell'interscambio interno ai sei anche in quello con la Russia.

Ma vorrei osservare: ci sono dei rapporti di complementarietà tra i sei

Paesi dell'Est europeo che ripetono, migliorandoli, i rapporti di complementarità che ci dovrebbero essere nell'agricoltura comunitaria. All'alba dell'era comunitaria la politica agricola fu concepita come strumento per arrivare all'armonizzazione delle agricolture continentali con le agricolture mediterranee; poi tutti sappiamo che non è stato così, perché la politica agricola comunitaria ha tutelato le prime e non è riuscita a tutelare le seconde.

Oggi questo meccanismo di integrazione in qualche modo funziona fra i sei Paesi dell'Est europeo. Basterebbe pensare a quello che è il sistema Polonia e il sistema Romania: due paesi che possono rappresentare all'interno dell'Est europeo rispettivamente le produzioni continentali e le produzioni mediterranee.

Messi assieme, questi due paesi, che sono i due più grandi produttori agricoli (dietro l'Ungheria), sono nelle condizioni di incrementare le loro esportazioni, che – ho già detto – sono di oltre il 45% nell'area COMECON e per più del 30% nell'area CEE. E sono nelle condizioni di raddoppiare questa percentuale. Inevitabilmente, qualunque cosa accada, questi sei Paesi dell'Est europeo eserciteranno una pressione competitiva nei confronti dell'agricoltura comunitaria, con un rapporto di integrazione, che possiamo ipotizzare, anche astrattamente, migliore rispetto al rapporto di integrazione già realizzato all'interno della Comunità Europea.

Dovendo affrontare e risolvere questa questione dei rapporti con i sei Paesi, dobbiamo prepararci a proporre a noi stessi formule nuove e valide di integrazione. Le ho indicate: primo gradino la cooperazione; secondo gradino l'associazione; terzo gradino l'integrazione nell'Europa comunitaria.

Le agricolture di questi sei Paesi soffrono di un carico occupazionale eccessivo. La stessa riforma politica della introduzione della forma di proprietà privata non accelererà l'uscita di mano d'opera dalle campagne. Tuttavia il costo del lavoro sarà sempre di gran lunga più basso che in Europa occidentale.

È anche vero che l'Europa comunitaria – adesso faccio felice qualcuno dei signori qui presenti – compensativamente potrà considerare le opportunità dello sviluppo agricolo dei sei Paesi dell'Est europeo sotto il profilo della fornitura di macchine, fertilizzanti, prodotti tecnici. Si viene allora a creare un versante di opportunità, che abbiamo il dovere di considerare e di valutare con saggezza e con prudenza.

Ultimissima osservazione: i rapporti fra l'Est europeo e la Comunità non potranno che ricevere ulteriore luce nello scenario mondiale che si è andato delineando e che nel 1990 raggiungerà un traguardo di avanzamento assai sostenuto. Qual è questo scenario? È lo scenario dell'Uruguay Round, è lo scenario del GATT e delle conclusioni alle quali inevitabilmente esso giungerà entro la fine dell'anno. Conclusioni che, secondo una formula che

definirei compromissoria, salverà per l'Europa comunitaria una misura di aiuti, sostegni e protezioni; tuttavia dovrà permettere aperture maggiori alle importazioni di derrate agricole dal mercato internazionale.

Aperte le porte, o aperte un poco più le porte, sarà inevitabile che questi Paesi dell'Est europeo pensino di scambiare le loro derrate agricole, eccedentarie rispetto al proprio fabbisogno, sul teatro o sul mercato della Comunità Europea.

Lo scenario che si delinea – dico subito con molta responsabilità – è uno scenario che deve essere colto da noi come una sfida; non deve essere colto nel segno della paura e della regressione, anche perché gli agricoltori, italiani in modo particolare, si sono già trovati di fronte a questi scenari carichi di dubbio. Quando l'Italia doveva entrare nella Comunità dubbi di questo tipo ce ne erano parecchi.

Le esitazioni, soprattutto di carattere industriale, vorrei che fossero ricordate. Nel 1956 i dubbi nei confronti dell'avvio del processo di integrazione furono grandissimi. Ci fu uno scontro, se così posso dire, fra la politica che sceglieva l'avvio all'unità e all'integrazione europea da una parte e taluni ambienti della economia industriale e della economia agraria dall'altra. Noi dobbiamo saper cogliere questa sfida per un insieme di opportunità.

E qui forse potrei concludere per passare il messaggio di speranza agli agricoltori italiani: c'è un aspetto paradossale di tutte le cose anche perché la storia è sempre piena di paradossi. L'integrazione che si può fare fra questi sei Paesi dell'Est europeo e la Comunità Europea non porterà una sfida diretta alle produzioni italiane.

Il latte francese farà concorrenza al latte polacco e viceversa; i cereali della Romania, della Cecoslovacchia e della stessa Polonia faranno concorrenza ai cereali tedeschi e francesi. Significa questo che per la prima volta i nostri partners comunitari dovranno fare i conti con qualche sfida che oggi non hanno conosciuto.

La vivacizzazione dello scenario può rappresentare una opportunità molto forte per l'Italia, per recuperare, realizzare in pieno equilibrio la propria dimensione mediterranea. Quella occasione che forse è stata mancata nella evoluzione quasi trentennale della politica agricola comunitaria si può ripresentare sotto altro aspetto, sotto altro segno.

Tuttavia, e qui concludo, noi non possiamo guardare questi grandi processi, questi grandi mutamenti, questi grandi avvenimenti sotto il segno della paura e del timore. Noi dobbiamo guardare questi avvenimenti per quello che sono, dobbiamo saperli misurare con intelligenza, direi anche con generosità, perché preservare le condizioni della pace innanzitutto e della sicurezza in Europa, creare e costruire le ragioni per un ampliamento della

collaborazione, rafforzare le prospettive di un recupero, rispetto a un processo storico quasi bimillenario, di una prospettiva di unità europea, deve rappresentare per noi un tema di impegno assai alto.

La suggestione ideale deve essere così forte da farci valutare i rischi per quelli che sono, ma da farci scegliere sempre secondo saggezza e secondo creatività.

GIULIO ANDREOTTI

L'AGRICOLTURA E I RAPPORTI  
CON L'AMBIENTE E IL TERRITORIO\*

*Signor Presidente, Signore e Signori,*

Desidero innanzitutto ringraziare vivamente il Prof. Scaramuzzi, non solo per l'invito rivoltomi, ma anche per le cortesi espressioni usate nei miei confronti.

Ho ascoltato con attenzione la relazione sulle attività svolte dall'Accademia e non posso esimermi dall'esprimere il mio più vivo apprezzamento per le numerose e qualificate iniziative portate avanti con tanto impegno e altrettanta professionalità in un settore di estrema importanza per la vita della Nazione, fornendo un contributo prezioso alla ricerca di soluzioni equilibrate alle attività agricole.

Ho accettato con qualche esitazione l'invito ad aprire l'anno di questa prestigiosa Accademia perché non posso vantare una specifica conoscenza dei problemi dell'agricoltura, in quanto tra i tanti incarichi ricoperti non sono mai stato Ministro dell'Agricoltura, né è agevole parlare a Firenze e, in special modo in questa sede davanti all'Accademia dei Georgofili, che ebbe Presidenti illustri come Cosimo Ridolfi e Arrigo Serpieri. Ma ho accettato per rendere testimonianza e omaggio all'Accademia, cui dobbiamo ammirazione e riconoscenza.

Mi aiuta la scelta del tema che, nella sua attualità, è spesso fonte di discussioni vivaci non prive di teorizzazioni politiche, poiché la trasformazione industriale della nostra società ha reso i contrasti talvolta così acuti da determinare forti correnti di opinione, non tutte prive di influenza anche sulle vicende interne della Nazione.

\* *Prolusione inaugurale tenuta il 16 marzo 1991*

Senza dubbio la cosiddetta rivoluzione industriale, con il conseguente impetuoso esodo rurale, causa di un forte urbanesimo, ha determinato cambiamenti profondi nei costumi delle popolazioni, nel tenore di vita, nei consumi, per cui i fenomeni di inquinamento dell'acqua e dell'aria hanno avuto notevole rilievo e a volte hanno determinato fatti così gravi da impegnare la responsabilità del mondo politico, e richiesto l'intervento delle pubbliche amministrazioni.

Ciò spiega perché il Parlamento abbia condiviso, approvandola, l'iniziativa del Governo di dare vita a un Ministero dell'Ambiente, i cui interventi sono stati apprezzati per la concretezza dei provvedimenti cui ha dato luogo, e perché con la collaborazione dei Ministeri dell'Industria, dell'Agricoltura, della Sanità e, più in generale, del Governo nel suo complesso, ha potuto contribuire a trovare soluzioni compatibili con la realtà assai complessa della società industriale.

In proposito vorrei ricordare che fu il Presidente di questa Accademia, Arrigo Serpieri, a concepire in forma organica la legge sulla bonifica integrale, che ha come fine principale non soltanto la creazione di nuove terre adatte all'esercizio di una razionale agricoltura, ma anche quello di creare un ambiente salubre, atto ad accogliere nuove iniziative industriali e popolosi centri di commercio e di servizi pubblici e privati.

Arrigo Serpieri nacque nel 1877, e quindi fu quasi coetaneo di Luigi Einaudi e di altri illustri italiani, come Carlo Petrocchi ed Eliseo Iandolo, i quali realizzarono con Serpieri una intensa e profonda collaborazione che si alimentava agli stessi ideali. E alla maturazione di questi problemi vi concorsero, dopo il Franchetti e il Sonnino, uomini che univano a una vasta conoscenza dei problemi generali del Paese anche specifiche conoscenze economiche; fra questi il trentino Giovanni Lorenzoni, apostolo della cooperazione tra i contadini, e il lucano Francesco Saverio Nitti, che si impegnò nella bonifica come interprete delle speranze di progresso del nostro Mezzogiorno.

E qui è doveroso ricordare che Luigi Sturzo si trovò in pieno accordo con Arrigo Serpieri in occasione del fondamentale Congresso delle Bonifiche svoltosi a San Donà di Piave nel 1922, durante il quale l'idea della bonifica integrale acquistò concretezza.

Naturalmente non tutte le opere riuscirono a risolvere in maniera soddisfacente i rapporti fra l'ambiente e l'agricoltura; però è certo che i consorzi di bonifica hanno trovato in molte regioni d'Italia un felice rapporto con «Italia Nostra» e con altre istituzioni intensamente impegnate nella difesa dell'ambiente.

Vorrei anche ricordare che subito dopo la seconda guerra mondiale Luigi Einaudi si incontrò con Arrigo Serpieri proprio in Toscana, in



Chianti, nel vecchio castello di Brolio, ospite del barone Ricasoli, per discutere insieme gli urgenti problemi che si ponevano all'uscita da un tragico conflitto.

Questo incontro di Brolio fu molto felice, e fu certamente gradito ad Alcide De Gasperi che conosceva quanto profonda fosse la conoscenza dei problemi rurali da parte di Einaudi, viticoltore di avanguardia e cultore dei problemi dibattuti da questa Accademia di cui egli fu membro illustre e attivo.

Luigi Einaudi, Luigi Sturzo e Arrigo Serpieri devono essere accomunati proprio perché hanno portato contributi decisivi all'elaborazione di uno sviluppo economico che fosse rispettoso dell'ambiente naturale e di quelle tradizioni della nostra civiltà che trovano proprio nella Toscana uno degli esempi più luminosi.

Credo sia opportuno un breve cenno di carattere storico sull'evoluzione del rapporto agricoltura-ambiente, prima di sviluppare alcune considerazioni sulle prospettive nei Paesi in via di sviluppo e in quelli industrializzati e per inquadrare, poi, il nostro tema nel contesto dell'Europa e della politica agricola comune.

Evito volutamente di addentrarmi in valutazioni troppo tecniche, non solo perché davanti a un uditorio così qualificato avrei qualche difficoltà, ma soprattutto perché si tratta di un tema – come ha ricordato il Prof. Scaramuzzi – che in seno a questa Accademia è affrontato con estrema serietà in tutti i suoi molteplici aspetti.

Il problema che oggi ci investe, con una impreveduta violenza, nasce dalla presa di coscienza che il cosiddetto progresso tecnico, scientifico ed economico non è stato accompagnato dalla consapevolezza che soltanto con un eguale sviluppo della vita morale e del costume civile sarebbe stata salvata la parte essenziale della natura, rappresentata da un valido equilibrio tra la terra, l'acqua e l'aria.

In questo quadro un ruolo fondamentale viene esercitato dall'uomo rurale, e cioè dall'agricoltore che coltiva il terreno, dal pastore che utilizza i pascoli, dal silvicoltore che amministra i boschi.

La prima grande rivoluzione agraria è avvenuta quando dal periodo silvo-pastorale si è passati alla coltivazione del suolo e agli insediamenti stabili della popolazione. Per millenni le popolazioni europee sono state impegnate nel dissodare pascoli, abbattere foreste, risanare paludi e acquitrini al fine di creare terre da semina.

Si sviluppò così una nuova economia rurale a opera di una popolazione crescente che trasformava l'ambiente naturale creando, con alterne vicende, una nuova civiltà.

Ma in quel periodo l'esercizio dell'agricoltura e della pastorizia non

provocò specifici fenomeni di inquinamento, per cui crebbe in tutti la convinzione che il modo migliore per conservare l'ambiente creato dall'uomo fosse quello di esercitare una razionale utilizzazione del suolo, avvalendosi degli allevamenti di alcune specie animali rese domestiche.

Le basi di una nuova epoca – nel rapporto tra l'agricoltura e l'ambiente – vengono poste nel corso dell'Ottocento con le scoperte della meccanica, della chimica e dell'agronomia.

Quando ricordiamo che Virgilio descriveva un'agricoltura dove «la vite all'olmo si disposa»; e quando diciamo che questa struttura agreste la troviamo ancora dopo la seconda guerra mondiale, affermiamo una verità che colpisce i giovani e dà loro la misura di quanto profonda sia stata la rivoluzione agraria tuttora in corso.

I contratti colonici, e fra questi la mezzadria, che molti di noi ben ricordano, sono ormai ricordi del passato.

Il paesaggio che sta cambiando sotto i nostri occhi contribuisce a caratterizzare il nuovo tipo di civiltà che avanza rapidamente e del quale purtroppo cominciamo a conoscere anche gli aspetti negativi e, quindi, il costo del nostro avanzamento, cioè del «progresso».

Con le scoperte della chimica si è diffuso l'impiego dei fertilizzanti, dei fitofarmaci, degli erbicidi, i quali hanno contribuito a inquinare le acque. Però questa tecnica ha liberato l'uomo dalla più dura fatica e dai rischi della fame.

Nel 1951 il nostro Paese aveva ancora 8,3 milioni di contadini, ridotti oggi a circa 2 milioni. Ora con questa esigua forza di lavoro impiegata direttamente in agricoltura si produce più del doppio di quanto si produceva quaranta anni or sono. Però la forza che scaturlisce dai nuovi interessi e dai nuovi equilibri creati dalle implacabili leggi della economia, deve essere controllata nell'interesse della comunità.

I problemi che dobbiamo affrontare per raggiungere un valido nuovo equilibrio fra agricoltura e ambiente hanno, quindi, una loro obiettività storica, che richiede l'abbandono di ogni spirito polemico e impone la ricognizione serena e severa della realtà quale essa è, senza farsi fuorviare dalle potenti correnti degli interessi costituiti.

Siamo tutti partecipi di questa rivoluzione in cammino che, mentre ci offre l'esaltante possibilità di garantire l'alimentazione a una popolazione crescente e di migliorarne la qualità di vita, nello stesso tempo ci impone di salvaguardare l'ambiente dall'insidia di un incontrollato impiego di mezzi chimici e meccanici.

Il contrasto e il necessario punto di equilibrio fra le due esigenze rappresentano il problema centrale del nostro tempo.

Da un lato, non è possibile abbandonare l'impiego di macchine, di fer-

tilizzanti e di fitofarmaci; dall'altro, le popolazioni non sono più disposte a subire gli effetti dell'inquinamento e della erosione dei terreni.

Tale contrasto è certamente più grave nei Paesi in via di sviluppo, dove sono messe in gioco le stesse condizioni di vita di una parte notevole della popolazione mondiale, che tra il 1965 e il 1989 è cresciuta di oltre 2 miliardi di persone, per la maggior parte concentrate in quei Paesi.

Nel suo Rapporto del 1987 dal titolo «Il nostro avvenire comune», la Commissione mondiale per l'ambiente e lo sviluppo (Commissione Brundtland) sosteneva l'assoluta necessità di un'agricoltura il cui sviluppo non fosse conflittuale con l'ambiente.

Quando l'ambiente soffre, soffrono tutti, ma soprattutto soffrono le popolazioni rurali povere dei Paesi in via di sviluppo, che traggono direttamente la loro sussistenza dall'habitat naturale.

Per questo motivo nel 1988 la FAO approvò una dichiarazione nella quale si proclamava testualmente: «Affinché si realizzi – cito – uno sviluppo sostenibile, è necessario sfruttare razionalmente e conservare le risorse naturali, nonché orientare i cambiamenti tecnici e istituzionali in modo tale che si possano soddisfare i bisogni delle generazioni presenti e di quelle future. Nei settori dell'agricoltura, delle foreste e della pesca si tratta di conservare i suoli, le acque e il patrimonio zoogenetico e fitogenetico e di utilizzare mezzi che non siano pericolosi per l'ambiente, adeguati dal punto di vista tecnico, sostenibili dal punto di vista economico e socialmente accettabili».

Nei Paesi in via di sviluppo si pongono problemi che coinvolgono direttamente anche gli stessi Paesi industrializzati.

Il degrado dei suoli rappresenta attualmente un fenomeno a cui non sfugge alcuna regione del mondo, ed è necessario porvi rimedio se vogliamo accrescere in modo stabile la stessa produzione agricola.

L'attuale ritmo di deforestazione, giudicato insostenibile, come è noto sembra destinato a proseguire. Secondo stime attendibili, che voi conoscete meglio di me, 80 milioni di ettari di nuove terre saranno messe a coltura nei Paesi in via di sviluppo entro la fine del secolo.

La deforestazione può moltiplicare il ritmo dell'erosione, accrescendo la sedimentazione dei corsi d'acqua, dei laghi e dei serbatoi, nonché le inondazioni a valle.

Il problema che gli esperti, i Governi e gli organismi internazionali si pongono è cosa fare di fronte a una così difficile realtà.

Non ho veste per indicare rimedi o soluzioni. Vorrei tuttavia dire che non serve rendere più grave il dramma con previsioni catastrofiche. Ad esempio, quello che si può fare di utile ci viene suggerito dal caso dell'India e anche della Cina, che hanno saputo aumentare la produzione impie-

gando mezzi tecnici compatibili con la difesa dell'ambiente, e dedicando risorse significative all'educazione dei contadini.

Nella gestione delle risorse prioritarie di questi Paesi potrebbe essere vantaggioso adottare un approccio in cui attività distinte, ma complementari possano essere svolte per assicurare una integrazione più completa e redditizia nell'utilizzo delle stesse risorse.

L'agricoltura europea, e di questo dovremmo esserne fieri, è per tradizione un'alleata dell'ambiente. Ho già rilevato che per secoli i mezzi di sussistenza dei contadini europei dipendevano dalla natura, e normalmente essi vivevano e lavoravano in armonia con essa. Avevano bisogno, infatti, di suoli fertili e di acque pulite, e hanno svolto un ruolo chiave nella conservazione del suolo e nella prevenzione dell'inquinamento rurale.

È in questo quadro che la Comunità Europea ha elaborato la sua politica agricola strutturale, al fine di evitare sia i danni economici causati da un'agricoltura intensiva, sia le sue conseguenze negative sull'ambiente.

Anche nel quarto programma di azione in materia ambientale (1987-1992) la Commissione ha dato particolare rilievo alla necessità di integrarvi la politica agricola, ritenendo necessario stabilire un adeguato equilibrio tra lo sviluppo agricolo e la protezione dell'ambiente. In questo contesto ha annunciato proposte intese a ridurre l'inquinamento causato dall'allevamento intensivo e da un eccessivo impegno di fertilizzanti e pesticidi, nonché la protezione degli habitat naturali.

Il Parlamento Europeo, dal canto suo, ha messo l'accento su una politica globale basata su dati obiettivi, mirante alla conservazione a lungo termine delle terre; alla conservazione e lo sviluppo della vita rurale; alla protezione della qualità dei prodotti alimentari; a una stretta collaborazione tra agricoltura e industria; e, infine, a modificare le linee generali della politica agricola in modo da promuovere un'agricoltura compatibile con l'ambiente.

In questo senso gli stessi Ministri dell'Ambiente hanno sottolineato la necessità di essere cauti nell'affrontare un problema così complesso e delicato.

In tale fase i punti su cui impegnarsi nei futuri orientamenti legislativi nazionali ed europei mi pare possano riguardare la definizione di un'agricoltura «pulita», che non impieghi prodotti chimici di sintesi, in cui si riduca l'insufficienza di un sistema di controllo dei metodi di produzione e si affermino sempre di più regole di qualità nella stessa produzione agricola.

Si tratta, in sostanza, di offrire al settore agricolo, considerato nel suo insieme, un quadro organizzativo di tipo evolutivo, aggiornabile in relazione agli sviluppi della ricerca, basato su strutture legate all'uso ottimale delle risorse ambientali, così da valorizzare l'impresa agricola e fornire al consumatore prodotti di miglior livello nutritivo e sanitario.

Signor Presidente, avviandomi alla conclusione di queste mie povere osservazioni, che non hanno certo la pretesa di essere esaurienti, vorrei sottolineare come l'agricoltura abbia sempre svolto una funzione di difesa ambientale, nella misura in cui i suoi compiti produttivi, date le conoscenze tecnologiche, fossero capaci di assolvere alla sua funzione primaria: quella, cioè, di soddisfare i bisogni alimentari dell'umanità.

Il progresso tecnico ha consentito all'agricoltura non solo di mantenere, ma anche di accrescere la sua produzione, nonostante l'esodo di gran parte degli addetti al settore.

Gli stessi conduttori agricoli pare possano essere d'accordo nel riconoscere che l'inquinamento ambientale costituisce una minaccia per l'esistenza di una valida agricoltura e che la moderna agro-industria non possa esistere se non orientata a proteggere le condizioni naturali della vita e della produzione.

È in questa ottica che i Paesi dell'OCSE stanno sperimentando da anni nuovi sistemi di produzione con l'obiettivo di condurre pratiche agricole compatibili con l'ambiente.

E nello stesso spirito al recente vertice di Houston dei Paesi più industrializzati una particolare attenzione è stata dedicata dai Capi di Stato e di Governo dei Sette anche a questi temi, nella prospettiva della Conferenza delle Nazioni Unite sull'Ambiente e lo Sviluppo che si terrà nel 1992, che dovrebbe fornire ai Paesi sviluppati e a quelli in via di sviluppo un'importante occasione per operare congiuntamente in uno spirito di cooperazione.

In conclusione, si può quindi affermare che l'attività agricola continua a svolgere una funzione esternamente importante: non soltanto sotto il profilo economico, ma anche in quanto reca un rilevante contributo alla vita sociale della collettività.

La stessa Conferenza Episcopale Italiana, in un documento pastorale che, anche se del 1973, conserva tutta la sua attualità, ha voluto sottolineare, in occasione della «Giornata del Ringraziamento» promossa dalla Confederazione dei Coltivatori Diretti, il contributo recato dalle popolazioni rurali alla difesa e allo sviluppo della preziosa tradizione di una cultura ispirata agli insegnamenti fondamentali di una vita morale, rispettosa della natura e delle sue leggi eterne. Nella stessa circostanza la Conferenza volle levare la sua voce ferma in difesa della gente dei campi, che continua a mantenersi fedele agli antichi costumi, e in difesa della terra (intesa in senso ampio come suolo, corsi d'acqua, foreste e montagne) e della sua fecondità, obiettivo primario di ogni generazione, preoccupata di lasciarla intatta, anzi più ricca, per le generazioni future.

La gente dei campi, da sempre, è stata considerata la «guardiana del patrimonio naturale». Bisogna quindi rafforzare le misure volte a salvaguardare il ruolo insostituibile dell'attività agricola. Dato che nel prossimo decennio l'agricoltura forse dovrà contenere la crescita di alcune fondamentali produzioni, ne deriva la necessità di aumentare la superficie di terreno destinata a forme di agricoltura moderatamente intensiva.

È qui che viene in evidenza un altro aspetto del ruolo sociale dell'agricoltura in funzione dell'ambiente: un ruolo e una funzione che comportano un riconoscimento economico, ma che non può risolversi soltanto in termini di assistenza.

La conclusione che si può trarre da queste riflessioni è semplice: non possiamo fare a meno di una razionale agricoltura e nello stesso tempo dobbiamo conservare l'ambiente e difenderlo dagli inquinamenti.

Queste due esigenze, in parte in contrasto fra di loro, sono però suscettibili di trovare nella realtà operativa la possibilità di convivere: e ciò perché da un lato il progresso tecnico consente di produrre fertilizzanti e antiparassitari sempre meno inquinanti e, dall'altro, perché la razionalità delle lavorazioni permette di realizzare la difesa del suolo e la regolazione delle acque.

Le prospettive, quindi, sembrano confortanti.

Dipende dalle nostre capacità, dal nostro spirito di concordia e di collaborazione e dalla nostra sensibilità realizzare questi fini di civile convivenza.

Vorrei terminare ricordando come replicò il Primo Ministro giapponese a un collega, al vertice dei Paesi industrializzati, che si meravigliava come in Giappone si producesse un riso a un costo molte volte superiore al prezzo d'acquisto di uno dei Paesi vicini. In poche battute ricordò che una componente agricola era insostituibile, sia per gli impatti ecologici e ambientali, sia – e ancor di più – per non togliere alla loro società civile un apporto spirituale e di costume che solo la gente dei campi conserva e vivifica nelle sue tradizioni. Pensai in quel momento a una riscrittura orientale della saggia massima secondo cui l'uomo non vive di solo pane.

Ed è bene, forse, che anche noi in Europa non lo dimentichiamo e non accettiamo che altri ci inducano a farlo.

GIORGIO AMADEI

LA PROBLEMATICITA' COMPETITIVITA'  
DELL'AGRICOLTURA ITALIANA DI FRONTE  
ALLA LIBERALIZZAZIONE MONDIALE DEI MERCATI\*

I. UN RESPIRO DI LIBERTA'

Gli eletti signori toscani che nel 1753 sotto il benevolo patrocinio dei Lorena fondarono questa Accademia, avevano come tema centrale delle loro discussioni la liberalizzazione degli scambi agricoli. Può far sorridere osservare che di questo argomento si discuta animatamente anche oggi, alle soglie dell'anno duemila.

Allora dopo la fine dei Medici e l'arrivo dei Lorena (1739), si erano diffuse le idee dell'arcidiacono Sallustio Bandini, autore del *Discorso sopra la Maremma di Siena*, opera che già era stata presentata al Granduca Gian Gastone Medici con totale insuccesso. Ma le idee del Bandini corrispondevano in molti punti a quelle dei Fisiocrati francesi (Quesnay, Boisguilbert, Turgot) ormai accolte in tutta l'Europa settentrionale e che anche in Toscana cominciavano a essere conosciute. «Vi sono alcune infermità – scriveva il Bandini nella premessa dell'opera (che fu pubblicata solo nel 1775, sotto Pietro Leopoldo I) – che altrimenti non si curano che con un poco d'aria aperta... Questo è il rimedio che proporrò da tentarsi nel corpo languido della Maremma; deve lasciarsi operare la natura, deve regolarsi con poche leggi, e queste semplici e a portata di pastori e di agricoltori; bisogna dilatare il cuore con qualche respiro di libertà...»<sup>1</sup>.

Denuncia di malgoverno e richiesta di libertà economica e non solo economica, erano la sostanza del *Discorso sopra la Maremma*, che diventerà l'eredità morale degli Accademici, da Pompeo Neri, a Cosimo Ridolfi, Alde-

\* *Prolusione inaugurale tenuta il 20 marzo 1992*

<sup>1</sup> S. BANDINI, *Discorso sopra la Maremma di Siena*, Siena, 1877.

brando Paolini, Capo de' Ricci. Tant'è che quando il successore del Granduca Pietro Leopoldo cambiò politica, ponendo nuovamente limitazioni al commercio dei prodotti agricoli, l'Accademia fece conoscere il suo dissenso e anzi pose pubblicamente un quesito sulla libertà dei commerci premiando Francesco Mengotti che sostenne la causa del libero scambio secondo le argomentazioni bandiniane. Questa azione coraggiosa influenzò lo stesso Granduca che poco dopo sospese le leggi precedenti.

Nell'Italia settecentesca l'Accademia dei Georgofili fu una luminosa eccezione di forza morale.

## 2. LE FORTUNE DEL LIBERISMO

Come si spiega che il tema della liberalizzazione degli scambi agricoli sia ancora oggi di attualità anzi non trovi una qualche composizione definitiva? E come si spiega che l'ottava trattativa di quella organizzazione internazionale denominata GATT (Accordo Generale sulle tariffe e sui commerci), si trascini ormai dal 1986 senza giungere a una conclusione propria a causa degli scambi agricoli?

Eppure, se in tutti i tempi i fautori del protezionismo e della chiusura agli scambi una sfortuna hanno avuto, è che le loro idee e proposte sono state applicate.

All'opposto, se i liberisti hanno mai avuto una sfortuna è che non sono riusciti veramente a convincere il grande pubblico, il mondo politico e soprattutto quello economico, dei reali vantaggi di liberalizzare gli scambi, non diversamente – è stato detto – da chi sostenne, contro l'evidenza del senso comune, che la terra è tonda e non piatta.

Un fatto certo è che storicamente la liberalizzazione degli scambi ha accompagnato la crescita del potere economico delle nazioni più avanzate ed efficienti a economia di mercato (o capitalistiche). È accaduto per l'Inghilterra nel secolo XIX, accade in questo secolo per gli Stati Uniti d'America. Al contrario il mediocre andamento dell'economia o addirittura la decadenza economica aumentano le pressioni alla chiusura dei mercati. Ma c'è da aggiungere che molto spesso il libero scambio è stato visto dai paesi forti e prosperi anche come strumento di sicurezza interna. La visione che guidò il piano Marshall fu la salvezza delle nazioni europee dal collasso economico, la vivificazione degli scambi internazionali e delle alleanze, il contenimento dell'impero comunista, perché «tutte le cose buone procedono assieme»<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> R.A. PACKENHAM, *Liberal America and the Third World: Political Development Ideas in Foreign Aid and Social Science*, Princeton University Press, 1976.



I vantaggi del libero scambio internazionale sono stati studiati da innumerevoli autori e comprovati da una sterminata messe di dati. In tempi recenti, si tende più che altro a sottolineare che esiste uno stretto legame tra sviluppo economico di un insieme di paesi e crescita del commercio tra questi. Un secondo aspetto è che la specializzazione produttiva, conseguenza dello scambio, si manifesta molto più all'interno dei settori economici, è intrasettoriale, piuttosto che tra i settori economici, cioè intersettoriale. Il commercio libero non condanna alcun paese all'agricoltura o all'industria, ma a un'agricoltura indirizzata verso certi prodotti e verso certe qualità di quei prodotti e a un'industria altrettanto diversificata. I due aspetti peraltro sono in larga parte coincidenti perché l'aumento dei redditi porta a una crescita e soprattutto a una diversificazione della domanda dei beni (all'interno dei settori) e questa può essere soddisfatta nel modo più efficiente attraverso una specializzazione delle varie produzioni nelle zone più vocate alle stesse, scambiate poi tra paese e paese. Così, si è visto che i paesi più avanzati sono allo stesso tempo forti esportatori di beni industriali e forti importatori, forti importatori di beni alimentari e forti esportatori, forti esportatori di vini o di frutta e forti importatori e così via. Per altro verso, se è vero che lo sviluppo crea scambio, si sostiene anche che lo scambio crea sviluppo, valorizzando le risorse di ogni paese nel modo migliore e, attraverso la pressione della concorrenza, stimolando lo spirito di competizione, l'alternanza delle élite dirigenti, l'innovazione. Ma le vittorie più importanti del liberismo negli scambi sono piuttosto i fallimenti evidenti e ripetuti del protezionismo spesso coniugato col dirigismo, in qualche caso con la pianificazione centrale dell'economia. Per stare a questo secolo, tre sono i momenti culminanti di questo fallimento. Il primo fu l'effetto che ebbe negli Stati Uniti d'America la miscela di misure di svalutazione monetaria e di imposizione di dazi adottato per contrastare la grande depressione del 1929. Il dazio Smoot-Hawley del 1930 scatenò un'orgia tariffaria per cui ogni settore ebbe una protezione su misura, allo scopo di bloccare ogni importazione dall'estero e fare in modo di obbligare i consumatori americani ad approvvigionarsi dai produttori interni. Gli Stati Uniti d'America, allora con surplus della bilancia dei pagamenti, si circondarono della maggiore protezione della propria storia. La conseguenza fu un peggioramento della depressione e una reazione a catena di imposizione di dazi nel mondo, che favorì l'affermarsi in Europa dei movimenti nazionalisti più accesi e aggressivi.

La follia protezionistica del dazio Smoot-Hawley accrebbe allora fortemente il «liberal bias» la propensione al liberismo negli Stati Uniti d'America, una tendenza che ancora oggi è dominante. Già nel 1934, col

Reciprocal Trade Agreement Act, gli Stati Uniti cominciarono a smantellare il tariffario da poco creato<sup>3</sup>.

Il secondo grave fallimento del dirigismo protezionistico fu quello dell'Europa degli anni Trenta, soprattutto di Germania e Italia, quando – pur mantenendo al proprio interno un'economia di mercato – vollero dirigerla a fini di «potenza» nazionale, anche da perseguire con metodi violenti. Per quanto di breve durata, il forte protezionismo determinò una grave caduta di produttività delle risorse, mentre la chiusura all'interscambio di tecnologia attenuò fortemente l'innovazione in tutti i sistemi economici. Fu a causa di questo fallimento, di cui le menti più illuminate si resero conto, che di comune accordo, dopo la seconda guerra mondiale, Stati Uniti d'America e paesi europei parteciparono al GATT, un accordo internazionale sulle tariffe e sui commerci fondato sulla liberalizzazione degli scambi in piena reciprocità, tendente cioè a creare un vasto equilibrio tra i mercati del mondo occidentale. Naturalmente, nell'azione degli Stati Uniti d'America c'era la convinzione di possedere una competitività reale, cioè di potere sopravvivere e vincere la battaglia «darwiniana» del libero scambio.

Per altro verso, gli Stati Uniti accettarono nel GATT un accesso ai mercati non simmetrico per taluni paesi (ad esempio per i paesi della «piccola Europa» e, più tardi, per i paesi sottosviluppati) nella fase di ricostruzione dagli eventi bellici e di stabilizzazione dei commerci. Più tardi, superate quelle circostanze, richiesero il ritorno alla reciprocità simmetrica, come avviene anche ora. I numerosi «round» miranti a realizzare gli scopi del GATT (l'ottavo, quello chiamato Uruguay-round è ancora in corso) furono lo strumento per contrastare le risorgenti pressioni protezionistiche. In definitiva, il GATT ha funzionato e funziona secondo il principio della bicicletta: se non si continua a pedalare è inevitabile cadere.

Il fatto è che nelle ricorrenti fluttuazioni dell'economia, nelle tempeste monetarie, nel gioco delle tecnologie innovative, nel mutare delle élites politico-amministrative, gli interessi minacciati ottengono spesso ciò che chiedono, una protezione, per un vantaggio particolare a breve termine e per un danno generale. Così, le protezioni, nonostante il «liberal bias» del dopoguerra, alla fine degli anni Sessanta, hanno avuto una ripresa, sia pure sotto la forma subdola non tariffaria. In più, il protezionismo negli anni Settanta è stato il necessario contorno di un nuovo dirigismo economico, espresso nell'idea della programmazione o pianificazione, avente come scopo quello di creare un vasto sistema di garanzie all'interno di società capitalistiche, sia controllando la produzione, sia soprattutto pro-

<sup>3</sup> J. BHAGWATI, *Protezionismo*, Milano, 1990.

cedendo a colossali trasferimenti di ricchezza tra comparti, tra aree, tra cittadini. In più, in talune società, come ad esempio quella italiana, ciò è andato di pari passo con il procedere della statalizzazione di parti rilevanti del sistema economico, attraverso il meccanismo ben noto dei salvataggi industriali.

Dal punto di vista degli scambi globali, tuttavia, la nuova ondata protezionistica degli anni Settanta non ha impedito una crescita dei commerci. Questo perché l'interdipendenza tra le economie dei vari paesi ed economia di mercato è cresciuta, soprattutto grazie agli investimenti incrociati tra i vari paesi. Le multinazionali americane hanno dato per prime l'esempio, ma sono poi state seguite dalle multinazionali europee. Anche in Italia, sia pure con alterne fortune, le imprese di maggiore rilievo hanno operato in questo senso. Le imprese multinazionali sono divenute le più decise sostenitrici dell'apertura dei mercati, proprio per la loro natura cosmopolita e per la loro forza politica che si esercita su gruppi dirigenti diversi (le principali sono riunite nella commissione trilaterale, che gioca un ruolo importante nel contrastare i protezionismi).

Il terzo fallimento del protezionismo, di cui si è detto, riguarda le tendenze recenti appena considerate, ossia il garantismo sociale esacerbato degli anni Settanta, lo statalismo invadente, il dirigismo economico, anche in campo agricolo, che poi ha generato spaventose spese pubbliche, ancora oggi incombenenti su molte economie del mondo: certamente su quella degli Stati Uniti d'America e, ancora di più in termini relativi su quella italiana.

D'altra parte, il fallimento dell'ondata protezionistica degli anni Settanta è stato quasi contemporaneo a un fallimento economico e sociale ben più colossale, quello dei regimi a pianificazione centrale, a capitalismo di Stato, nei quali il protezionismo era parte organica di un meccanismo ben più vasto e coerente di direzione e controllo dall'alto di ogni pur piccola forma di agire economico.

Con l'ottavo round del GATT, quello che ha avuto inizio a Punta del Este, in Uruguay, nel 1986, è stata ripresa una necessaria azione di eliminazione degli ostacoli agli scambi sorti negli anni Settanta. Di più, per la prima volta, si è data massima priorità agli scambi agricoli.

### 3. UNA STAGIONE DI CONCORRENZA AGRICOLA

Occorre tenere presente che fino al 1986 l'attività agricola è stata considerata «speciale», diversa dalle attività industriali e commerciali, pertanto non ricadente sotto l'art. XI del GATT, relativo alla «Eliminazione Genera-

le delle Restrizioni Quantitative», né soggetta all'art. XVI, che proibisce i «sussidi» alle altre attività. In più, fin dagli anni Cinquanta interi comparti agricoli hanno goduto di deroghe (Waivers) rispetto agli accordi del GATT. L'agricoltura degli Stati Uniti d'America ha approfittato più di altre, dal 1955 in poi, di tali deroghe.

Per la prima volta dal dopoguerra, l'ottavo negoziato del GATT ha assunto come obiettivo di «liberalizzare maggiormente il commercio dei prodotti agricoli riconducendo tutte le misure sull'accesso all'importazione e sulla concorrenza all'esportazione a regole GATT rafforzate e in pratica più efficaci». In sostanza, l'agricoltura è considerata simile alle attività industriali e terziarie, quindi non più «speciale». Ciò, probabilmente, in funzione delle «nuove dimensioni», se così si può dire, del settore nell'ambito dell'economia dei paesi sviluppati e dei relativi scambi. Infatti, l'agricoltura è divenuta parte sempre più vincolata di veri e propri sistemi agro-industriali.

Pertanto la condizione di elevata liberalizzazione degli scambi nei prodotti industriali e, d'altra parte il forte protezionismo agricolo ha creato profonde dissimmetrie. Si pensi ai costosi meccanismi compensativi, ad esempio, che sono necessari nella CEE per fare convivere il mercato, sostanzialmente liberalizzato dell'amido industriale, con quello protetto della materia prima da cui si ricava, i cereali. Si pensi agli effetti distorsivi della libera circolazione dei sottoprodotti industriali a uso mangimistico rispetto al mercato protetto, sempre in Europa, dei cereali foraggeri.

Ma un altro aspetto, forse più importante, della «nuova dimensione» agricola è che le politiche di protezione di cui il settore è stato oggetto, soprattutto durante l'ondata degli anni Settanta, hanno provocato profondi squilibri tra offerta e domanda mondiale, con il crescere di eccedenze invendute, con la conseguente gara di finanziamento delle esportazioni, con l'appesantimento finanziario di tutti i grandi paesi avanzati e infine con numerosi e spiacevoli scontri commerciali tra i medesimi. La spesa necessaria a mantenere la protezione valutata nel 1988, durante la trattativa del GATT, è stata stimata per sole tre aree Stati Uniti d'America, Giappone e CEE pari a 275 miliardi di dollari. In seguito è aumentata ulteriormente. La giustificazione del forte protezionismo agricolo sviluppato dalla CEE negli anni Settanta è stato la difesa dei redditi agricoli nel quadro di tendenze analoghe in tutte le società occidentali (seppure realizzate con strumenti diversi), ma anche e soprattutto l'attesa di un forte aumento della domanda di beni alimentari nel mondo, in relazione al cosiddetto «boom demografico». In realtà, dopo la relativa scarsità di beni agricoli sul mercato mondiale, manifestatasi a metà degli anni Settanta, in seguito l'offerta è stata sempre prevalente sulla domanda. Nel medio

periodo la crescita della produzione, sospinta dai prezzi protetti e dal progresso tecnico, è stata sensibilmente superiore all'aumento della domanda solvibile. Dal 1984 in poi, la CEE ha preso atto di questa realtà, cercando con misure svariate di contenere la spesa conseguente alla politica dei mercati e di attenuare le tendenze espansive della produzione, senza peraltro riuscire del tutto nel proprio intento, se è vero che il problema delle eccedenze e quello dell'eccesso di spesa sono ancora giudicati gravi. D'altra parte, nella trattativa del GATT, di fronte all'«opzione zero» proposta dagli Stati Uniti d'America, consistente nell'eliminazione totale dei sussidi all'agricoltura nel giro di dieci anni, nel disaccoppiamento tra eventuali aiuti al reddito e sostegno dei prezzi e, infine, nell'impegno di non aggiungere altri ostacoli al commercio durante la trattativa stessa, la CEE ha opposto una dura resistenza. In sostanza essa non ha accolto lo smantellamento totale del velo protezionistico sull'agricoltura, ma ha accettato uno smantellamento abbastanza elevato, chiedendo in compenso un riequilibrio delle misure di protezione. Infatti, all'inizio del 1991 la Commissione della CEE ha proposto un documento di riflessione che contiene la critica più radicale mai fatta al protezionismo comunitario. Nel documento di riflessione si dice che:

- 1° il sostegno garantito ai prezzi agricoli provoca un continuo aumento delle produzioni;
- 2° le maggiori produzioni non trovano collocamento sul mercato comunitario, già saturo sicché possono essere smaltite o accrescendo le scorte comunitarie che però hanno già dimensioni eccessive o immettendole sul mercato mondiale che peraltro è già in condizioni di eccedenza di offerta;
- 3° la sollecitazione ad accrescere la produzione trasmessa dalle garanzie comunitarie, aumenta i rischi ambientali;
- 4° la forte spesa per sostenere i prezzi va soprattutto a vantaggio di una minoranza di aziende agrarie ben strutturate, ma non assicura redditi soddisfacenti alla grande maggioranza delle aziende agricole.

La riflessione si è immediatamente tradotta in un piano di riforma della politica agricola comune che, presentato dal commissario all'agricoltura Mac Sharry è stato fatto proprio dalla Commissione esecutiva e in prosieguo di tempo è stato accettato in linea di principio dal Consiglio dei Ministri.

La sostanza della riforma consiste in una rapida riduzione dei prezzi e in una compensazione agli agricoltori per i redditi perduti, data sulla base della superficie seminata e della resa media per zona, ma svincolata dalla produzione effettivamente realizzata. Per i cereali, la riforma prevede un calo dei prezzi di circa il 50% in tre anni e, inoltre, un mutamento dello stesso criterio di fissazione dei prezzi.

In questo modo, la CEE manterrebbe comunque un suo sistema di protezione, ma decisamente ridotto rispetto all'attuale. Il rapido abbassamento dei prezzi dovrebbe provocare, in accordo con la teoria economica e l'esperienza, una sensibile riduzione della produzione agricola europea, per effetto di una generale estensivazione, ossia riduzione di mezzi impiegati, in particolare dei mezzi variabili, concimi, acqua irrigua e così via. Per altro verso, la compensazione versata a ettaro, dovrebbe evitare il secondo effetto della caduta dei prezzi, cioè la restrizione della superficie utilizzata dalle colture interessate. In realtà, dopo il primo effetto, calo delle rese, è inevitabile in seguito un successivo calo delle compensazioni (che sono calcolate sulla base delle rese medie). Pertanto, l'effetto mancante inizialmente, si manifesterebbe in seguito. D'altra parte, la creazione di un regime per i «grandi produttori», che sono tenuti a ritirare obbligatoriamente il 15% della superficie a seminativo dalla produzione, se vogliono la compensazione, porterebbe a una certa riduzione anche iniziale della superficie, non certo localizzata, però, dove sarebbe quella abbandonata per l'effetto di calo dei prezzi.

Misure di accompagnamento della riforma relativa ai prezzi sarebbero poi tali da allargare l'area a bosco, da incoraggiare le pratiche di agricoltura estensiva e quindi non inquinante, da accelerare la fuoriuscita dal settore degli agricoltori anziani allo scopo di favorire l'accorpamento delle aziende. In sintesi, le misure di riforma delineate corrispondono nelle conseguenze a un forte calo dei prezzi, rapido abbastanza perché non ci sia, o sia debole, una reazione tecnologica in grado di neutralizzarlo. Dal punto di vista del «dolore» provocato in chi opera in agricoltura, le costose compensazioni previste dovrebbero agire, per alcuni anni, come addolcimento.

Lo smantellamento parziale dei sostegni agricoli comunitari, che pure non è stato ritenuto sufficiente dai paesi che partecipano alle trattative del GATT, apre una stagione di forte competizione sia nell'ambito interno europeo, sia in un più vasto mercato mondiale. Nell'Europa comunitaria si attenua fino a diventare un fantasma il «mercato unico, ma non concorrenziale» che fu la formula con cui nella prima metà degli anni Sessanta la politica dei prezzi fu impostata. Ora, il mercato unico, per quanto ancora protetto (e il GATT dirà quanto), sarà tuttavia sempre più concorrenziale. Non potrà che esserlo perché, oltre tutto, nuovi paesi, segnatamente quelli ex-comunisti dell'Europa centro-orientale, entreranno nella Comunità Economica Europea, con le loro forti risorse agricole. Crescita degli scambi interni ed esterni e specializzazione produttiva, segneranno il futuro delle agricolture europee.

#### 4. UN SISTEMA AGRICOLO POCO COMPETITIVO

Il problema dell'agricoltura italiana in questa nuova prospettiva, è che la capacità concorrenziale non è tanto il risultato di risorse particolari del settore, ma di tutto il sistema pubblico e privato che sta a esso intorno. Ebbene, da questo punto di vista l'agricoltura italiana fa parte già ora di un sistema le cui caratteristiche sono quanto meno anomale rispetto a quelle degli altri sistemi europei. La differenza sta nel numero straordinario di imprese e strutture, in ogni sua parte, nella dimensione media modesta delle stesse, nella dispersione e scarsa coerenza del tutto in funzione del mercato. La descrizione di questo fenomeno può partire da un punto qualsiasi del sistema. In genere si usa considerare prima di tutto le aziende agrarie, il loro numero, la superficie e la relativa evoluzione nel tempo. I dati dei censimenti agricoli, svolti in Italia a partire dal 1961 danno prova di una struttura aziendale ristretta e, nella media, immobile. Infatti, è vero che dal 1961 al 1990, le aziende sono calate di un terzo circa (-29,4%), ma contemporaneamente la superficie totale delle stesse è scesa di un sesto (-15%) e quella utilizzata di almeno un quinto. In conclusione, la superficie media utilizzata per azienda era probabilmente 4,3 ettari nel 1961 (nel 1961 la SAU non fu rilevata e questo dato è stimato), è salita a 4,8 ettari nel 1970, non è cambiata nel 1982 e ha raggiunto i 4,9 nel 1990, sicché in 29 anni è cresciuta di 0,6 ettari, che è, in termini assoluti, insignificante. Al contrario, negli altri paesi della CEE, dove – se si esclude la Grecia – la superficie media è molto più elevata, si osserva una tendenza all'ampliamento aziendale molto più elevato. Se si fa riferimento alle rilevazioni campionarie della CEE, ciò ha allontanato sempre di più la struttura agricola nazionale da quella degli altri paesi europei: nel 1975 l'azienda agricola francese media conteneva 3,2 aziende medie italiane, nel 1987 ne conteneva 3,7; nel '75 l'azienda agricola tedesca media ne conteneva 1,8 italiana, nel 1987 è salita a 2,2. Si può fare, forse, un confronto più significativo, se si considera l'evoluzione – che in questo caso è vivace anche in Italia –, della superficie agricola utile per lavoratore occupato. Ad esempio, il confronto 70-89 indica un incremento del 78% in Italia (da 5 a 8,9 ettari), ma un aumento dell'85% in Francia (da 12 a 22,2 ettari) e del 96% in Germania (da 6 a 11,8 ettari). Questa situazione aziendale anomala dell'agricoltura italiana, sia in termini statici che dinamici, è senza dubbio il frutto di un'eredità storica di relativa arretratezza economica e di crescita eccessiva della popolazione, ma anche il risultato di come l'economia nazionale si è poi evoluta e della politica agraria realizzata in Italia relativamente alle strutture.

In primo luogo, lo sviluppo industriale ha assorbito mano d'opera

agricola prendendola soprattutto dalle aree disagiate e povere della montagna e della collina, che sono state in grande parte abbandonate. In secondo luogo, sollecitate dall'esigenza di garantire alla mano d'opera agricola una produttività e un reddito in relativo equilibrio con quello delle attività non agricole, molte aziende hanno reagito estromettendo mano d'opera, ma mantenendo immutata la propria struttura. Si sono formate così molte aziende part-time o meglio molte famiglie contadine, pur restando unite, hanno assunto attività molteplici, prevalentemente non agricole. Di questo gruppo fanno parte molte aziende minime, formatesi su parti dei poderi ex-mezzadrili, dopo l'eliminazione di contratti da parte dei concedenti, soprattutto negli anni Sessanta e Settanta. Il «parco» delle aziende part-time in Italia, anche a causa delle molteplici leggi relative ai contratti agrari, è cresciuto a dismisura ed è una causa evidente di una dimensione media nazionale che, come si è detto, è tra le più basse d'Europa.

Infine, c'è da considerare una terza causa: molte aziende agrarie hanno potuto adeguare la propria economia al mutare dei tempi attraverso innovazioni di prodotto, cioè produzioni nuove in assoluto (ad esempio soia, actinidia) o in termini relativi (ad esempio mais ibridi, nuove varietà frutticole e orticole, ecc.). Tuttavia, se le capacità di mutamento dell'agricoltura italiana sono state elevate in termini di innovazioni di prodotto, in termini di processi produttivi l'evoluzione è stata più lenta, proprio perché la ristrettezza delle strutture e la grande difficoltà di accrescerne le dimensioni hanno ostacolato l'adozione di tecniche più avanzate rendendo difficoltosa la compressione dei costi. Per altro verso il mantenimento di un numero altissimo di aziende è all'origine di una vasta serie di riflessi organizzativi che dall'agricoltura giungono fino ai mercati.

Certamente, ciò ha consentito di mantenere, ad esempio, tre organizzazioni professionali principali, la Coldiretti, la Confagricoltura, la Confcoltivatori, più altre minori, fondate sulle suddivisioni categoriali del mondo agricolo, ognuna con una propria rete di uffici sul territorio nazionale. Queste organizzazioni offrono alla folla disforme degli imprenditori agricoli una miriade di servizi, che vanno dalla contabilità IVA, alla guida nella giungla regionale, nazionale, comunitaria dei vari contributi e benefici. Allo stesso modo l'organizzazione economica degli interessi agricoli in Italia è quanto di più disperso si possa immaginare. Le oltre 24.000 cooperative agricole, di cui molte «sulla carta», ma anche solo le 173.000 cooperative agricole iscritte sullo schedario generale della cooperazione, di cui poi meno della metà fanno parte delle associazioni di assistenza e tutela, hanno la comune caratteristica di un'estrema sottocapitalizzazione, in grande parte hanno dimensioni meno che artigianali, quasi sempre svol-



gono attività a debole valore aggiunto o attività tradizionali. Solo da poco, un insperato intervento di legge ha creato la possibilità di una sufficiente capitalizzazione, che per ora, tuttavia, è solo una speranza. Il fatto singolare è che invece di manifestare la tendenza alla concentrazione, in atto in tutte le attività commerciali e industriali continuano a crescere complessivamente in numero. Per la verità, al nord calano, al centro e sud, dove i problemi agricoli sono maggiori, aumentano. Eppure, un forte malessere percorre tutto il sistema cooperativo. La chiusura di alcuni consorzi, come l'AICA, della Lega e il CERAC della Confcooperative, ma anche di molte singole cooperative sono un sintomo allarmante. Tuttavia, al riguardo il fatto più impressionante è la crisi della maggiore organizzazione economica esistente in Italia, la Federconsorzi. In questo caso, non si trattava certo di un problema di dimensioni, ma piuttosto di mediocre gestione derivante da un mancato adeguamento organizzativo prima, e di soggiacenza a un potere politico-sindacale non abbastanza sensibile alla salute economica dell'organizzazione. Così, il maggiore patrimonio esistente nell'agricoltura italiana, formatosi soprattutto attraverso i servizi annonari offerti dalla Federconsorzi nei periodi difficili della storia nazionale, sono oggi in vendita per compensare, almeno in parte, i debiti accumulati. Naturalmente, la crisi della Federconsorzi sta trascinando con sé quella di molti consorzi agrari e quella di moltissimi commercianti e imprese industriali.

D'altra parte, le cooperative agricole non sono le sole organizzazioni economiche in condizioni di malessere. Anche le associazioni dei produttori, in qualche caso già esistenti, ad esempio quelle dei produttori di barbabietole da zucchero, ma in netta prevalenza sorte in seguito ai regolamenti CEE del 1966 (n. 159); del 1972 (n. 1035) e, infine, del 1978 (n. 1360), recepito con legge nazionale (n. 674/78) sono in situazione di grave debolezza. Infatti, benché siano giunte a un numero considerevole (oltre 700 o forse per questo) benché si siano riunite in 19 unioni nazionali riconosciute, collegate con le principali organizzazioni professionali, non riescono a realizzare il loro scopo, che è la normalizzazione delle tecniche di produzione, il controllo qualitativo e quantitativo del prodotto immesso sul mercato. Sulla carta, la produzione da essi controllata nei relativi comparti dovrebbe essere il 40% del totale, ma nella pratica svolgono attività di ritiro dei prodotti secondo i regolamenti CEE, in altri casi si limitano a partecipare ai contatti interprofessionali. Del resto, l'Italia non ha applicato ancora le norme di qualità della CEE per l'immissione dei prodotti ortofrutticoli sul mercato, probabilmente per mantenere in vita piccoli produttori incapaci di offrire merce di qualità costante. Un ulteriore riflesso di tale situazione è il grande numero di piccoli commercian-

ti che operano a valle dell'agricoltura, che poi mantiene talvolta comportamenti di mercato assolutamente insensati rispetto alle esigenze della domanda esercitata dalla distribuzione moderna. Una delle cause del grave declino delle esportazioni di prodotti ortofrutticoli dall'Italia verso la Germania e, in genere, l'Europa settentrionale dipende da questo. Ma coerente con il grande numero di aziende agricole, è tutto il resto dell'organizzazione agricola, anche per la parte pubblica. È inutile pensare a un'amministrazione che offra moderni ed efficaci servizi alle imprese quando queste chiedono assistenza spicciola e piccoli sussidi.

L'amministrazione pubblica in agricoltura dopo la regionalizzazione delle competenze agricole è cresciuta fortemente e nella confusione delle politiche agricole regionali, ha perduto ulteriormente efficienza. In compenso, le burocrazie sono cresciute a dismisura, andando a gravare su uno Stato con finanze già fortemente compromesse. Bisogna dire, peraltro, che la politica agricola realizzata dalla CEE, con le sue pesanti misure amministrative, ha fortemente incoraggiato la tendenza alla crescita burocratica, che invece andava contenuta. Le regioni hanno mantenuto poi gli enti di sviluppo, talora potenziandoli, tal'altra creandoli ex-novo, hanno istituito nuovi enti di ricerca, hanno fondato giornali, hanno partecipato a società agricole di vario genere con risultati quasi sempre mediocri.

Si potrebbe continuare a lungo a descrivere il sistema agricolo italiano, semmai toccando anche argomenti che stanno al margine dell'agricoltura, come l'organizzazione dell'istruzione tecnica, sia quella delle scuole medie superiori, che quella universitaria, oppure l'aggiornamento professionale, rilevando anche in questo campo l'elevato numero di organismi ed enti e la qualità spesso mediocre dei servizi offerti.

Ma mentre il sistema agricolo è riuscito a persistere e, in certe parti, ad aumentare l'eccedenza di strutture poco efficaci, una parte notevole del sistema industriale e anche del sistema commerciale, non quello direttamente collegato alle aziende agrarie, ma piuttosto quello a contatto col consumatore ha subito e va subendo notevoli fenomeni di concentrazione e di ammodernamento. Si consideri l'accorpamento in atto nel campo delle industrie che offrono mezzi all'agricoltura (ad esempio, concimi, mangimi, sementi) o che domandano prodotti agricoli (ad esempio l'industria zuckeriera, quella della lavorazione dei semi oleosi, della pastificazione). Ancora, nella fase commerciale, la grande distribuzione sta procedendo alla sostituzione dei tradizionali canali di vendita dei prodotti alimentari. Queste parti rinnovate del sistema industriale e commerciale hanno difficoltà crescenti a raccordarsi col sistema agricolo appena descritto. Spesso, non riescono a ottenere ciò di cui hanno necessità in termini di quantità e/o qualità, e debbono ricorrere alle importazioni dall'estero.

In altri casi, cercano di stimolare il sistema agricolo ad adeguarsi alle loro esigenze, attraverso contatti più o meno estesi, fino al punto da delineare vere e proprie integrazioni. In questi casi, l'imprenditore agricolo diventa parte, ma parte dominata, di catene produttive più ampie, che hanno il pregio di essere molto sensibili in ogni loro parte all'innovazione e pronte all'adattamento.

Queste novità di «dinamica» dei collegamenti tra agricoltura e mercato sono anche accompagnati in tempi recenti da spunti di dinamica strutturale. Il caso più importante, al riguardo, è il forte sviluppo di imprese agromeccaniche che non si limitano più a svolgere singole operazioni per conto delle imprese agricole, ma assumono la gestione completa di aziende, sia pure con contatti informali di durata annua. Il fenomeno sfugge quasi del tutto alla statistica ufficiale, quindi non si traduce in elementi di conoscenza e di valutazione sul grado di salute dell'attuale agricoltura. Però esiste ed è esteso.

## 5. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

La liberalizzazione dei mercati, comunque venga realizzata, accentuerà fortemente le tendenze a integrare l'agricoltura al mercato e riorganizzare profondamente le strutture agricole nazionali. Ciò implica mutamenti profondi, per molti aspetti traumatici. Non potrà durare a lungo un universo di tre milioni di aziende agricole, né un numero di lavoratori agricoli ancora più alto. Pensionamenti, ulteriori fenomeni di esodo, ridurranno la forza di lavoro agricolo verso quel 5% che è un dato corrente in tutti i paesi ad avanzata industrializzazione. Un'ulteriore parte della risorsa «terra» italiana, verrà sicuramente abbandonata, perché indirizzata verso altri usi e perché inadatta a sostenere un'agricoltura a «bassi costi». Un'altra parte subirà una notevole estensivazione, mentre nelle terre pianeggianti e di buona fertilità, si affermerà un'agricoltura in notevole parte intensiva, sia come tipo di produzioni, sia come impiego di mezzi e ottenimento di produzioni unitarie. La specializzazione produttiva conseguente alla liberalizzazione dei mercati dovrebbe consentire un ulteriore sviluppo zootecnico nelle aree più settentrionali della Pianura Padana, uno sviluppo ortofrutticolo nelle aree meridionali, mentre altre colture, come la viticoltura e l'olivicoltura potrebbero consolidarsi nelle zone dove ai buoni livelli qualitativi si affiancano anche livelli quantitativi accettabili.

Le grandi produzioni, cereali, semi oleosi, foraggere, dovrebbero essere realizzate con tecnologie di basso costo, sulla falsa riga delle concorrenti produzioni nord-europee o americane.

Questo processo profondo di rinnovamento porterà con sé quello di tutta la restante organizzazione agricola, le cooperative, le associazioni, le organizzazioni professionali e grande parte del commercio agricolo, le stesse istituzioni che amministrano l'agricoltura o che curano le preparazioni dei dirigenti. Si verificherà dunque uno smantellamento senza precedenti di un mondo che, forse, ha resistito troppo e contemporaneamente sarà necessaria la creazione di un nuovo mondo. Quindi le capacità di innovazioni, che costituiscono il carattere dell'imprenditore, saranno più che mai necessarie, insieme al risparmio e all'investimento.

In sostanza, la liberalizzazione provocherà un'accelerazione della storia, un momento forte, che va considerato con preoccupazione, ma anche con speranza e ottimismo, perché contribuirà a dare un volto più moderno alla società italiana, ad accrescerne la ricchezza, a garantire il suo inserimento equilibrato in un mondo più ampio e, si spera, pacificamente rivolto a costruire una civiltà armoniosa.

GIOVANNI SARTORI

## TECNOLOGIA E GLOBALISMO\*

In questo marzo dell'anno di grazia 1993 siamo talmente impelagati (e mal impelagati) nelle cose italiane, che del mondo circostante ci siamo quasi dimenticati. Per i quaranta minuti che mi competono cercherò di svagarvi, e cioè mi occuperò poco dell'Italia. Globalismo è aprirsi al mondo, è il mondo che è uno. Tecnologia è, del pari, una strumentazione che non si lascia rinchiudere in ambiti nazionali: la tecnologia può essere la stessa ovunque. E il mio titolo suggerisce questa domanda: è proprio vero che la dimensione del nostro vivere dovrà essere – volenti e nolenti – sempre più globale? Siamo «forzati» al globalismo, oppure è vero il contrario, che il globalismo non può e forse nemmeno deve riuscire?

Una prima considerazione è che mentre in economia ci allarghiamo, in politica ci restringiamo. È l'economista che preme per il GATT («General Agreement on Tariffs and Trade», noto anche come «Uruguay round») e rifiuta, o comunque ci invita a perforare, le frontiere; per contro, l'*homo politicus* queste frontiere le sta moltiplicando e restringendo. In Italia abbiamo le Leghe; all'Est (inclusa l'ex Unione Sovietica) gli staterelli si moltiplicano; e la tragedia della frantumazione della Jugoslavia l'abbiamo alle porte. Dunque, al globalismo economico fa da contrappunto e negazione il localismo politico. Ci viene raccontato che la fine della guerra fredda prefigura un nuovo ordine mondiale. No: prefigura un nuovo «disordine», e un disordine senza precedenti perché si tratta, appunto, di un disordine globale.

Per millenni il genere umano ha operato (cooperato o combattuto) con il vicino, con chi stava al nostro confine o alla nostra frontiera: le

\* *Prolusione inaugurale tenuta il 12 marzo 1993*

distanze separavano e proteggevano. Marco Polo ci raccontò dell'esistenza dell'India e della Cina: ma quelle realtà, per l'europeo del suo tempo, erano irrealtà. La Cina e l'India restavano «lontane». Ma oggi la Cina sta diventando realissima; e nel 2010, si prevede, sarà il più grande mercato e forse anche la prima potenza industriale del mondo.

Il punto è che se entra in gioco, come sta entrando, tutto il mondo, allora tutti i paesaggi e gli scenari ai quali siamo abituati cambiano. Il vicino e il lontano spostano oramai di poco e la distanza non ci protegge più. Inoltre nel rapido corso di due secoli il mondo unipolare sul quale si fondava il vangelo economico della scuola di Manchester del «lasciar fare, lasciar passare» è diventato bipolare e poi, oggi, multipolare, multi-centrico, con nuovi giganteschi protagonisti che entrano nel gioco a chiazze. Era facile essere liberisti e libero-scambisti quando all'inizio della rivoluzione industriale tutto partiva dall'Inghilterra, che era libera di «invadere» con i suoi manufatti il resto del mondo, ma che non era invadibile dal mondo che invadeva. L'Occidente ha tenuto ancora relativamente bene dal 1918 a oggi, finché il suo nemico e massimo concorrente è stato il mondo comunista, che era un mondo di pianificazione fallimentare, di economia in perdita e addirittura di non-economia. Ma oramai l'Occidente «affluente» è eminentemente invadibile, sia in chiave di popolazioni affamate che premono alle sue frontiere, sia in termini di penetrabilità economica, di merci e prodotti che altrove «costano meno».

L'ho appena detto e lo sottolineo: *che costano meno*. Questo è il primo tema e problema che mi propongo di affrontare. Notavo in esordio che la tecnologia può essere la stessa ovunque. E i paesi avanzati diciamo del secondo mondo (Giappone, Corea, Taiwan e tra non molto la Cina) sono o presto saranno in stato di parità tecnologica con l'Occidente. Bene o male, anche se al momento ancora più male che bene, anche l'Est Europeo e l'America Latina finiranno per acquisire, quantomeno parzialmente, parità di tecnologia con noi. Se così è quando è così il caso è, *in vitro*, chiarissimo: a parità di macchina (industriale, agricola o altro) i paesi a basso costo di lavoro possono produrre e vendere a meno, molto meno di noi. Diciamo a questo modo: che a parità di tecnologia l'Occidente ad alto costo di lavoro è destinato a restare senza lavoro: le cosiddette società industriali diventerebbero società senza industria (né pesanti, né leggere). Da noi si salverebbe solo l'alta tecnologia, che è *capital-intensive* e non *labour-intensive*, che cioè richiede alti investimenti e poca mano d'opera. Per il resto, al 90 per cento, Europa e Nord America si ridurrebbero a essere società di servizi (e/o società telematiche che si scambiano freneticamente messaggi non si sa di che); e siccome il grosso dei servizi è consumato dove viene prestato, l'ironia di questo sviluppo è che in nome del libero e glo-

bale importare-esportare le ex società industriali avanzate resterebbero con poco da esportare e per ciò stesso senza risorse per importare.

*Mutatis mutandis* un discorso analogo può essere fatto per l'agricoltura. A parità di macchinario e di chimica, i granai (e assimilabili) che vincono sono le grandi pianure fertili e/o irrigabili (Ucraina, *farm belt* americano, e simili); per le coltivazioni che tutt'ora richiedono mano d'opera come il riso, vince il lavoro che quasi non costa; e per il bestiame vince l'Argentina. A tutti questi effetti l'Europa agricola diventerebbe un caro estinto.

Questo il discorso astratto, *in vitro*. So bene che è crivellato da eccezioni; e so bene qual è, o quali sono, i contro-argomenti (ai quali verrò da ultimo). Ma prima ci dobbiamo rendere conto delle grandezze e delle enormi differenze che sono in questione. Oggi come oggi nell'Europa dell'Est e nei paesi nei quali si è smembrata l'Unione Sovietica, il salario medio è al di sotto di 1 dollaro all'ora, mentre nell'Europa occidentale è di 10 dollari all'ora. Fino a pochi anni fa il costo del lavoro a Taiwan e nella Corea del Sud era di quattro-cinque volte inferiore a quello degli Stati Uniti. E la Ford pagava in Brasile 3 dollari l'ora l'operaio che a Detroit ne costava 23; il che vuol dire che se in America entrassero le automobili costruite in Brasile, tutti gli operai di Detroit sarebbero a spasso. Non voglio né posso dilungarmi in statistiche. Basta considerare che nel grosso del Terzo Mondo il reddito medio va dai 100 ai 500 dollari l'anno, laddove nella società opulenta si aggira intorno a 15.000 dollari. Per quanto questi dati siano tutti da prendere con le pinze, anche così il fatto resta che le differenze tra paesi poveri e paesi ricchi sono astronomiche. Dal che discende, ripeto, che quando la variabile è il costo del lavoro, in un'economia globalizzata il lavoro va ai poveri e i paesi ricchi vanno in disoccupazione.

La frase che ora sottolineo è: *vanno in disoccupazione*. È il tema e problema al quale passo. La crisi dell'occupazione è oggi gravissima in Italia e anche in quasi tutta l'Europa occidentale. Stiamo viaggiando a livelli di disoccupazione che arrivano, in Europa, al 10-12 per cento (e anche più). Gli Stati Uniti, che tanto se ne lamentano, sono di poco al di sopra del 7 per cento. Tre quesiti. Primo: come si spiega questa differenza? Secondo: la spiegazione della nostra disoccupazione è congiunturale o anche, e soprattutto, strutturale? Terzo: quale è l'incidenza del fattore disoccupazione sul programma globalistico che auspica un mercato che funziona secondo regole di libera concorrenzialità per l'intero pianeta terra?

Mi sbrigo subito dell'ultimo quesito, perché alla luce di quanto già detto è facile prevedere che la minaccia all'occupazione, e per essa anche alla prosperità dei paesi prosperi, bloccherà ogni globalismo che apra il varco a queste minacce. A mio avviso il localismo è miope e inaccettabile; ma il globalismo dovrà essere riformulato, realisticamente, come un

processo *multistep* da perseguire con passi commisurati alle gambe. Al globalismo vero e proprio non arriveremo probabilmente mai (salvo che nei mercati finanziari); ma è possibile e auspicabile puntare a più ampi mercati relativamente omogenei. Tra il policentrismo di milioni di villaggi e l'acentrismo della retorica globalistica dobbiamo cioè puntare su un mondo oligocentrico, strutturato per aree di mercato a tenore di vita paragonabile. Gli scambi liberi, senza frontiera di sorta, possono soltanto essere intra-area (di mercato); dopodiché sarà più facile escogitare formule mutuamente convenienti di divisione della produzione, e di scambio regolato, tra aree. Una volta che uno scambio del tutto libero, un mercato davvero comune, esiste entro un'area omogenea (nel senso precisato), allora il problema di come e cosa scambiare tra mercati eterogenei può essere affrontato costruttivamente. Non dobbiamo essere localisti, ma nemmeno globalisti ingenui che perseguono un programma di miseria generalizzata (secondo il detto «meglio ugualmente poveri che inegualmente ricchi»). Occorrono soluzioni che consentano a noi di sopravvivere ai nostri livelli e al Terzo Mondo di fare meglio.

Torno così al primo quesito, e cioè come si spiega l'attuale differenza di occupazione tra Europa e Stati Uniti. Si spiega, secondo me (e contro l'avviso del grosso degli economisti) nel modo che vado rapidamente a illustrare. Negli ultimi decenni la disoccupazione industriale è stata sempre più una disoccupazione tecnologica, prodotta dalla macchina. Per lungo tempo si è negato che la macchina disoccupi l'uomo, in parte anche perché la moltiplicazione delle macchine richiede nuovi operai che fabbrichino macchine. Ma questo argomento è oramai arrivato a saturazione con l'automazione e con la robotizzazione: alla fine, anche le macchine sono fabbricate da altre macchine. Negli ultimi decenni, dunque, è la tecnologia che ha falciato la forza di lavoro industriale (e anche la forza di lavoro agricolo, dove la manodopera è scesa dal 50 per cento del dopoguerra all'8 per cento di oggi).

Non ce ne siamo accorti perché la disoccupazione industriale è stata riassorbita dal terziario, dai servizi. In Italia negli ultimi dieci anni il settore industriale ha perduto un milione di posti di lavoro, al ritmo medio di 100.000 posti all'anno; mentre nel terziario ne sono stati creati quasi 250.000 all'anno. Tutto bene così? Purtroppo no. Purtroppo no perché la crescita dei servizi non è stata fisiologica ma forzata, vale a dire, è stata una ciambella di salvataggio imposta dalla necessità di riassorbire la disoccupazione. E purtroppo no anche per una seconda ragione. Questa: che la società dei servizi pone in essere un sistema economico ad alto spreco e a bassa capacità di autocorrezione.

La produttività dell'industria (e cioè l'*output*, il valore aggiunto per



lavoratore a parità di strumentazione) è facilmente misurabile; la produttività dei servizi, no. Dal che consegue che i servizi degenerano facilmente nell'inefficienza e nell'elefantiasi. È sotto l'occhio di tutti che il settore terziario tradizionale – a cominciare dalla burocrazia pubblica – gira largamente a vuoto, nel poco e nel mal lavorare del quale non sappiamo misurare la produttività, che sfugge (con l'inamovibilità) alle punizioni del mercato, e che oramai è più un occultamento che non un veritiero assorbimento della disoccupazione. (Difatti in Italia oggi si stima che nel settore dei servizi pubblici e anche, in parte, privati, i lavoratori in eccedenza siano più di un milione). Dal che risulta che il terziario è oggi una «spugna» che non solo non è più in grado di assorbire nulla; ma anzi una spugna che dovrebbe essere strizzata.

Finché le vacche sono state grasse (o finché siamo stati in grado di reggere truffaldinamente con l'indebitamento e l'inflazione), siamo andati avanti così. Ma oramai questo bubbone è scoppiato, oramai i nodi sono venuti al pettine. Se l'America è oggi in ripresa è perché sotto il non-interventismo di Bush – e grazie alla relativa debolezza o assenza di protezionismo sindacale – la crisi è stata fronteggiata facendo drasticamente dimagrire il terziario, tagliando nel grasso dei servizi. Così, quest'anno gli Stati Uniti sono in crescita robusta: si prevede addirittura un 4.50 per cento. Ed ecco l'urlo di stupore degli economisti, interdetti da uno «strano animale» (è l'espressione di Greenspan, chairman della *Federal Reserve*), da un'espansione che tuttavia non riesce a riassorbire la disoccupazione. Secondo gli economisti si tratta di un'anomalia. Ma l'anomalia presuppone un'interpretazione congiunturale della nostra disoccupazione. Se, come io temo, la disoccupazione è anche strutturale ed è causata, come ho sostenuto, dalla tecnologia, allora l'animale non è strano e l'anomalia non c'è.

Con il che – ve ne sarete accorti – ho anche risposto alla seconda domanda. La disoccupazione che ci affliggerà negli anni Novanta non è una fluttuazione da o di ciclo economico. È una faccenda molto più seria. Non dico, dicendo così, che la malattia è incurabile. Dico però che se la diagnosi è sbagliata la terapia sarà sbagliata. E dico che, a mio sommessissimo parere, gli economisti che la riducono a un problema congiunturale da risolvere stimolando l'economia con terapie di tipo Keynesiano, sbagliano.

Il toccasana degli economisti è il mercato, e il loro discorso, ridotto all'osso, è che la disoccupazione è causata dall'insufficienza della domanda globale. Tutto si risolve, dunque, aumentando e stimolando la domanda; il che crea, a sua volta, nuovi posti di lavoro, ecc. ecc. ecc. Ai miracoli del mercato credo in parte anch'io; ma alla lunga e alla tassativa condi-

zione che il mercato sia lasciato fare, e cioè che gli automatismi di mercato non siano ostacolati e tantomeno bloccati.

Invece, quanto più siamo in crisi e tanto più il mercato viene messo in frigorifero: i sindacati chiedono il blocco dei licenziamenti, le attività in perdita devono essere mantenute in vita. La conclusione è, nella concisa espressione inglese, che *markets do not clear*, che i mercati non sbrogliano, non sgombrano, che non ripuliscono. Pertanto gli aggiustamenti di mercato avvengono – dove lasciamo che avvengano, dove i mercati «sgombrano» – a lungo periodo. Intanto, e in attesa, restano esseri umani in carne e ossa che devono riuscire ogni giorno a stare vivi e anche alloggiati.

Mettiamola così. Beati loro, gli economisti si occupano di quantità e possono tradurre tutto in numeri. Quando i loro numeri si imbattono, ahimè, in persone concrete, per la teoria economica questi impacci sono trattabili come soldatini di piombo. Non hanno da mangiare? Bene, mettiamoli in naftalina sino a quando il mercato non avrà provveduto ad aumentare i consumi e a creare nuovi posti di lavoro. Oppure i nostri soldatini si trovano nel posto sbagliato, là dove il lavoro è venuto a mancare? Bene, impacchettiamoli e spediamoli dove il lavoro si trova. Ma i soldatini di piombo non sono in verità di piombo, hanno problemi di sopravvivenza quotidiana, e nemmeno sono così facilmente riciclabili, a ogni svolta tecnologica, come oggi si predica. E allora? Allora, concludo, la ricetta che i «mercati risolvono» non funziona più di tanto. E il discorso sui soldatini di piombo mi porta anche a riflettere (direte voi, finalmente!) sull'agricoltura.

Nei conteggi economici – io leggo diligentemente l'*Economist* – il protezionismo agricolo è nefando. Fatti i conti, conviene e costa meno comprare il grano americano, la carne argentina, il burro neozelandese. Certo, è così. Alla stessa stregua – potrebbe dire l'*Economist* – perché mantenere i palazzi antichi? Costano, non rendono, e sarebbe molto più razionale, economicamente, abbattere Palazzo Vecchio e ricostruire sulle sue fondamenta una torre come quella del World Trade Center di New York. Se le persone in carne e ossa sono, per gli economisti, soldatini di piombo, così la terra, la terra agricola, è solo una superficie da sfruttare al meglio, economicamente. Ma, di nuovo, no. Io mi tengo i miei palazzi economicamente inutili, e mi voglio anche tenere la straordinaria bellezza, tutta terrazzata, ripianata e lavorata dal sudore dell'uomo, della campagna Toscana. Tra l'altro, anche l'abbandono è un costo. La campagna abbandonata diventa sterpaglia. Le pianure abbandonate si possono ripiantare a erba. Ma la collina e la montagna, abbandonate a se stesse, franano e non regolano nemmeno più le acque. Saremmo inondati, nelle città, sempre più spesso. È un costo del quale i «costificatori», i calcolato-

ri dei costi, si dimenticano. Ha detto benissimo Henry Kissinger: «l'errore del GATT è di considerare la questione solo dal punto di vista economico. L'agricoltura non è soltanto un mercato economico. È anche una cultura, un'identità, una tradizione».

Al che aggiungo di mio che i conti dei «costificatori» sono incompleti. In Italia nel 1982 gli occupati nell'agricoltura erano circa 2 milioni e mezzo. Oggi, dieci anni dopo, sono scesi a 1.850.000 (erano, nel 1940, 8 milioni e mezzo). Osserva l'economista: questo prova che nemmeno i sussidi e le tariffe servono a tenere il contadino in campagna. Controsservio: eliminate tariffe e sussidi e potrebbero rapidamente scendere a 850.000. Il che vuol dire: ancora un milione di disoccupati in più. (E, in verità, ancora molti di più, perché l'agroindustria nel suo complesso contribuisce al nostro Pil, al nostro prodotto interno lordo, per circa un quinto). E forse che i disoccupati non sono un costo? Certo che lo sono. Il contadino che viene trasformato da produttore in disoccupato non diventa un consumatore avvantaggiato dal fatto che compra il pane o il burro a meno; diventa un povero da sfamare a carico della comunità. Anche a voler ridurre tutto a conti, i conti sono tutti da rifare meglio.

Ma mi debbo avviare alla conclusione.

A volo d'uccello, a larghissimi tratti, ho descritto, se ci pensate bene, un sistema di scatole cinesi che stiamo sforzando e ingigantendo in due direzioni di marcia opposte: la scatola massima del globalismo a un estremo, e le scatoline sempre più piccole dei localismi e dei separatismi all'altro estremo. Secondo me, il globalismo è una scatola troppo grande e anche impossibile. Ma credo ancor meno nella vitalità delle micro-scatole, nei localismi. Prendiamo l'Italia sempre più regionalizzata verso la quale ci stiamo avviando, e prendiamo come esempio e illustrazione *ad hoc* il referendum che ci farà votare, il 18 aprile, sull'abolizione del Ministero dell'Agricoltura (a meno che non passi in tempo il disegno di legge presentato l'altro giorno dal ministro Fontana che lo trasforma in uno strano animale che si estende fino alla pesca e alla veterinaria). Nel gioco delle scatole cinesi ne risulterà che alla singola scatola «agricoltura nazionale» sottentreranno tante scatoline quante sono le nostre regioni. Si capisce che alle regioni la preda fa gola. Ma il travaso ha senso? Secondo me, no. Il ministero romano ha circa 11.000 dipendenti; il solo assessorato agricolo della Sicilia ne conta più di 5.500 (sono dati di Romano Prodi). Quanti diventeranno con 20 regioni, con la regionalizzazione? È il discorso già fatto: l'agricoltura che produce va in estinzione, sostituita da un impastoimento e un parassitismo burocratico che cresce.

Un cattivo affare. Che diventa pessimo se teniamo presente che le politiche agricole dalle quali dipende la sopravvivenza della nostra agricoltu-

ra sono decise a Bruxelles, a Washington, a Montevideo. Attraverso la Comunità passa il 150% delle risorse, dei finanziamenti e degli aiuti verdi. Chi li andrà a trattare? Le Regioni a turno? Un ministero senza portafoglio? Il problema non è solo la presenza al Consiglio dei ministri agricoli CEE, ma la partecipazione alle migliaia di riunioni che precedono e preparano tutte le intese comunitarie. Aggiungi la questione delle priorità: viene prima la carne, la soia, la barbabietola, il grano, l'olio, la frutta? Chi sceglierà cosa sacrificare? Le Regioni? Sono pronto a scommettere che la nostra agricoltura ne uscirebbe con le ossa più rotte che mai.

Il gioco delle scatole cinesi è complicatissimo. Non dubito che un qualche modo di incastrarle l'una nell'altra e di traversarle bene – passando da comune, provincia, regione, agglomerati regionali (Nord, Sud?), Stato, comunità europea (a quante velocità?), e via via allargando ancora – possa essere trovato. Ma per ora non ci siamo. Per ora vedo soltanto o comunque soprattutto un tiro alla fune che semmai produce scatole scollate e sfondate. Stiamo attenti, e siamo prudenti. Fare peggio è sempre più facile di fare meglio. E meglio di così non so concludere. Scusatemi.

JACQUES DIOUF

## LE DÉVELOPPEMENT DURABLE DE L'AGRICULTURE: UN DÉFI SCIENTIFIQUE EN PLEINE ÉVOLUTION\*

Le progrès scientifique repose sur les rapports dialectiques entre la théorie, la pratique, l'expérimentation et la tradition, quatre éléments majeurs qui s'intègrent dans le cadre d'un paradigme opérationnel de recherche. A chaque époque correspond une série d'hypothèses de recherche, qui servent de point de départ, parmi les nombreuses alternatives possibles, dans la quête d'une solution aux problèmes qui se posent à la science.

La science agricole moderne est issue de quatre grands courants de pensée qui sont tous nés pendant la seconde moitié du siècle dernier:

- l'un d'eux provient du laboratoire de chimie de Liebig et de ses collègues allemands, qui ont découvert et décrit les composantes chimiques des plantes vivrières;
- un autre courant se réclame de Mendel, qui a trouvé la clé de l'hérédité génétique dans le jardin botanique d'un monastère tchèque;
- nous devons le troisième à Darwin qui, au cours de sa croisière autour du monde sur le «Beagle» et grâce aux observations faites sur les oiseaux des Galapagos, nous a aidés à comprendre les lois de la sélection naturelle et de l'évolution génétique;
- enfin, un quatrième courant de pensée a des origines bien différentes, en ce sens qu'il émane d'un homme, John Lawes, qui a été davantage un homme d'expérimentation qu'un scientifique proprement dit et dont le nom restera lié aux essais effectués en plein champ, à Rothamstead (Angleterre). Il a mis ainsi les résultats des savants à la portée de l'agriculteur.

\* *Prohusione inaugurale tenuta il 21 marzo 1996*

Cette science, issue des laboratoires et des parcelles expérimentales de quelques pays qui à l'époque étaient en voie d'industrialisation, s'est ensuite implantée dans les institutions scientifiques du monde entier, en suivant une évolution essentiellement pragmatique. De toute évidence, l'objectif a été de *modifier l'environnement* afin de créer des conditions de croissance favorables, voire optimales, pour les cultures et les animaux d'élevage.

Cette volonté de modifier l'environnement sous-tend la plupart des domaines de la science agricole: nous irriguons les sols lorsqu'ils sont arides; nous ajoutons des engrais chimiques, de la chaux et du fumier aux sols pauvres pour les rendre plus fertiles; nous nous servons d'un tracteur pour labourer la terre et briser les mottes trop dures; nous pulvérisons des herbicides et des insecticides pour protéger nos cultures; enfin, nous soignons et nous vaccinons les animaux de la ferme pour éviter les maladies.

Les acquis que nous avons ainsi obtenus en modifiant l'environnement ont, à leur tour, encouragé les sélectionneurs à mettre au point des variétés et des races améliorées qui ont permis, grâce à des conditions favorables de croissance, des rendements plus élevés, tant dans le domaine de l'agriculture que dans ceux de l'élevage ou de l'aquaculture.

#### LES FONDEMENTS DE LA RÉVOLUTION VERTE

Il ne fait aucun doute que ce type d'agriculture a donné des résultats spectaculaires et a permis au monde industrialisé de créer de la valeur ajoutée grâce à la rapide expansion d'activités agro-industrielles primaires. Avec l'apport massif de semences améliorées (riz, blé et maïs), d'engrais, de pesticides et de moyens d'irrigation, la Révolution verte a non seulement permis d'éviter la grave famine qui menaçait l'Asie pendant les années 60 et 70, mais elle a également donné aux pays de la région la possibilité de progresser dans la voie de l'industrialisation, comme l'avaient fait les nations du Nord plusieurs dizaines d'années auparavant. On ne peut remettre en question ces aspects positifs de la Révolution verte: sans elle, l'Asie aurait connu des souffrances bien plus terribles et des pertes en vies humaines bien plus grandes. En outre, les perspectives de croissance économique qui s'ouvrent maintenant aux puissants marchés de l'Asie du Sud et du Sud-Est auraient été fortement réduites.

Cependant dans ses autres conséquences, la Révolution verte a ses détracteurs, principalement au Nord (par exemple Lipton et Longhirst, 1989), mais aussi au Sud (Vandana Shiva, 1991, 1995). On lui reproche notam-

ment d'avoir favorisé ou provoqué des inégalités sociales, la marginalisation des femmes, l'érosion génétique des principales cultures vivrières et d'autres dommages causés à l'environnement. Si de récentes analyses (Fairbairn, 1995) ont permis de mieux situer ces éléments par rapport à leur ensemble, il n'en reste pas moins que plusieurs des critiques qui lui ont été adressées ont attiré l'attention sur un certain nombre de répercussions négatives et imprévues que la Révolution verte a eu sur l'individu et sur la population tant en milieu urbain qu'en milieu rural ainsi que sur l'environnement.

Certaines des analyses effectuées ont également mis en lumière les incidences possibles de la géopolitique sur le développement, comme par exemple après la seconde guerre mondiale, lorsque l'Asie constituait un enjeu majeur sur la scène internationale poussant tant les gouvernements nationaux que la communauté internationale, à rechercher à tout prix la sécurité alimentaire pour ce continent. Avec les récents changements géopolitiques, cette force n'existe plus et l'on peut même se demander si l'Afrique a vraiment été un enjeu comparable dans le conflit Est-Ouest. En fait, cela pourrait en partie expliquer pourquoi ce continent est resté pratiquement en marge de la Révolution verte: les intérêts étrangers qui étaient à l'oeuvre en Asie avaient moins de raison d'être en Afrique. Dans une certaine mesure, on pourrait donc avancer que le jeu de la politique internationale à l'égard de l'Afrique a pu avoir des incidences sur le développement et la sécurité alimentaire de ce continent.

#### FORMULER UNE CRITIQUE CONSTRUCTIVE

D'un point de vue scientifique, certaines des critiques adressées à la Révolution verte peuvent s'expliquer par l'évolution des hypothèses de recherche. Cette évolution prend son origine aussi bien dans les sciences de l'environnement que dans les sciences économiques et sociales. Mais il ne faut pas pour autant sous-estimer l'influence des nouvelles épiphilosophies.

L'ouvrage de Rachel Carson, «*Silent Spring*», s'attache à démontrer que l'on a abusé des produits agrochimiques dans l'agriculture industrialisée. Il attire l'attention, de façon caricaturale, sur un modèle de recherche dont l'objectif serait de modifier l'environnement au-delà des limites imposées par la nature. En effet, la résistance accrue aux herbicides et aux pesticides qui se développe dans les mauvaises herbes et chez les insectes constitue un véritable problème pour l'agriculture moderne. Les écologistes que ce soit pour des raisons éthiques ou scientifiques, pensent qu'il

faut respecter les lois de la nature et vivre en harmonie avec elle. Leur position est étayée implicitement par des associations comme le Club de Rome, qui veulent imposer des limites à la croissance. Pendant des années, les agronomes traditionnels ont soutenu une position contraire en affirmant que, si l'on se refuse à améliorer le milieu rural, on condamne les agriculteurs à ne jamais sortir de l'impasse de la misère, ce qui est en contradiction avec tout principe moral.

Après des décennies de controverse, il apparaît maintenant qu'il faut réorienter la recherche agricole et qu'en particulier il faut en élargir le concept de manière à englober les dimensions nouvelles du développement. Cette évolution va se traduire par une autre approche.

Jusqu'à maintenant, la science agricole s'était principalement efforcée de modifier l'environnement par des apports externes de façon à créer des conditions optimales d'exploitation des ressources. Par ailleurs, en améliorant génétiquement les cultures et le bétail afin de tirer le meilleur parti des conditions plus favorables de croissance, elle avait fait en sorte que les nouvelles variétés de plantes et les nouvelles races de bétail donnent de bons rendements, même quand les conditions optimales n'étaient pas réunies.

Malgré les critiques formulées à son encontre, ce modèle initial continuera d'être la pierre angulaire sur laquelle il faudra édifier la sécurité alimentaire nationale au cours des années à venir. En effet, nous ne disposons pour l'instant d'aucune autre solution viable pour nourrir les milliards d'habitants supplémentaires qui peupleront la planète. Il serait donc irresponsable de rejeter une méthode qui a fait largement ses preuves pour accroître la productivité et la production.

Toutefois, tout en reconnaissant que ce modèle initial demeure valable pour un grand nombre d'agriculteurs, il est nécessaire d'adopter une vision plus large en admettant que, dans de nombreux cas, les apports extérieurs, aussi massifs soient-ils, ne suffisant pas à transformer de façon déterminante les conditions de culture, soit parce que les agriculteurs n'ont pas accès aux moyens matériels ou économiques nécessaires pour pratiquer des systèmes intensifs de culture, soit parce qu'ils ne disposent pas de l'expertise nécessaire pour les mettre en oeuvre, ou encore parce que leur environnement est trop fragile pour le permettre.

#### LE MOMENT EST VENU DE PENSER DIFFÉREMMENT

Il nous faut donc de nouvelles bases scientifiques capables d'offrir également de réelles perspectives d'accroissement de production vivrière à



ceux qui vivent dans des conditions d'insécurité alimentaire du fait qu'ils ne peuvent utiliser de manière intensive les facteurs de production extérieurs, que ce soit pour des raisons environnementales, logistiques, économiques ou sociales. Trop nombreux sont ceux qui, dans le tiers monde, n'ont pas suffisamment bénéficié des programmes de recherche mis en oeuvre jusqu'ici. S'il en était autrement, pourquoi notre planète compterait-elle encore 800 millions de personnes en situation d'insécurité alimentaire?

Dans ce nouveau modèle, les chercheurs devront concentrer leur efforts sur les méthodes et les technologies qui prendront les ressources naturelles locales comme base du développement, plutôt que d'avoir recours à des apports extérieurs pour modifier l'environnement agricole. Sans aucun doute, cette optique exige de la recherche une démarche différente et bien plus profonde.

Ce modèle élargi doit tenir compte de toute une série de facteurs nouveaux qui n'étaient pas pris en considération dans les précédents programmes de recherche. Notamment ceux qui sont nécessaires pour assurer un développement durable.

#### LE DÉVELOPPEMENT DURABLE — UN CONCEPT EN PLEINE ÉVOLUTION

Avant d'aborder les nouveaux enjeux qui se dégagent de ce modèle élargi de recherche, il nous faut d'abord tenir compte de l'importance qui est donnée à la nouvelle interprétation du concept de développement durable. La Commission mondiale de l'environnement et du développement (Commission Brundtland) a suggéré, en 1987, que le développement durable était la voie dans laquelle devaient s'engager toutes les nations, pauvres ou riches. En 1992, lorsque la Conférence des Nations Unies pour l'environnement et le développement s'est réunie à Rio de Janeiro, le concept de développement durable s'est étoffé de manière à englober, au delà de la protection du milieu naturel, les dimensions économiques, sociales et culturelles du développement par une utilisation judicieuse de nos ressources. A l'heure actuelle, la FAO s'efforce de rendre opérationnel ce concept élargi de développement durable dans le domaine de l'agriculture, comme dans ceux des forêts et de pêches.

Ainsi, les premiers efforts qui tendaient à préserver et à gérer de façon rationnelle les ressources de la nature ont fait place à une vision dans laquelle nous chercherons à sauvegarder pour les générations présentes et futures un «capital global», qui comporte quatre dimensions:

- 1 *Le capital naturel* (terre, eau, air, ressources génétiques, écosystèmes, etc).
- 2 *Le capital humain* (savoir, science, culture, santé, nutrition).
- 3 *Le capital institutionnel* (écoles, universités, moyens de recherche, infrastructures) .
- 4 *Le capital social* (démocratie, capacité de gérer, droits civiques, équité, harmonie sociale).

En termes économiques, ce «*capital global*» constitue la richesse des nations. De même que les pays industrialisés ont eu recours au *capital naturel* pour créer un *capital humain, institutionnel et social* de grande valeur, de même les pays en développement doivent adopter des approches qui leur permettent d'équilibrer, de façon judicieuse, les différents éléments qui composent leur richesse et l'usage qu'ils en font.

#### INTERPRÉTER L'HYPOTHÈSE DE RECHERCHE AGRICOLE ÉLARGIE

Si l'on admet que cette notion élargie de *capital global* doit être privilégiée dans le cadre du développement durable, il devient plus facile d'interpréter les incidences de l'hypothèse de recherche agricole élargie en vue d'accroître le *capital global*. Il devient aussi plus facile de comprendre et d'interpréter les critiques adressées à la Révolution verte; après tout, celle-ci est bien antérieure au concept de développement durable et à notre définition élargie de *capital global*.

Quelques exemples illustreront la façon dont ce nouveau modèle de recherche agricole se différencie des approches suivies jusqu'à maintenant.

*Ainsi, pour faire fructifier le capital naturel, l'hypothèse de recherche élargie tend à promouvoir de nouvelles techniques pour la fertilisation des sols.* Il s'agit notamment du recours plus fréquent à la fixation de l'azote présent dans l'air, d'une mobilisation plus efficace du phosphate et des oligoéléments par la biais de certaines cultures, des microorganismes, des vers et des termites, de l'utilisation du fumier et des effluents, du recyclage des éléments nutritifs dans le cadre des interactions cultures/bétail et de leur extraction des couches sous-jacentes par des essences forestières dotées d'un système racinaire profond (apports de l'agroforesterie). En outre, les investissements effectués pour l'achat d'éléments nutritifs ayant une moindre mobilité (par exemple, le phosphore) doivent être considérés comme une dépense en capital et non comme une dépense récurrente.

*Il s'agit là d'une approche très différente par rapport à l'importance primordiale accordée aux engrais chimiques par la Révolution verte.*

Par ailleurs, dans le nouveau modèle, on s'attache à bien comprendre l'écologie des plantes adventices et des ravageurs, non seulement au niveau du champ des agriculteurs, mais aussi dans sa fonction de conservation de la biodiversité au sein de l'écosystème rural. Ceci constitue un élément indispensable pour la lutte intégrée contre les ravageurs et les mauvaises herbes qui permet de réduire de façon substantielle d'emploi d'herbicides et de pesticides et diminue en outre les risques d'empoisonnement accidentel chez l'animal et chez l'homme.

Enfin, dans le nouveau modèle, on considère que la grande diversité génétique des cultures et du bétail constitue un atout et non une entrave à une production efficace. Dans ce cadre, il faut associer activement les agriculteurs à la sélection des plantes et des animaux qui offrent le meilleur potentiel de production, tant sur le plan du rendement que sur celui de la sécurité. Les paysans démunis sont souvent confrontés à des risques majeurs dans des zones aléatoires et ils doivent adapter leurs stratégies en conséquence. Par ailleurs, ce sont ces mêmes paysans démunis qui sont les gardiens d'un capital génétique précieux dans lequel puiseront tous les agriculteurs, riches ou pauvres, au Nord ou au Sud.

Pourtant les programmes de recherche se sont efforcés jusqu'à présent d'obtenir des rendements élevés à partir de variétés de plantes et de lignées de bétail génétiquement homogènes, afin d'éviter les risques liés aux apports extérieurs plutôt que d'exploiter les ressources offertes par l'hétérogénéité génétique.

*Pour faire fructifier le capital humain, l'hypothèse de recherche élargie suit les orientations suivantes:*

Premièrement, il met en oeuvre des méthodes participatives pour l'élaboration des programmes de recherche en y associant étroitement les groupes les moins favorisés (les pauvres, les femmes et les jeunes), et en mobilisant leurs connaissances et leurs motivations afin de leur donner un moyen d'appropriation des idées et d'accès au savoir extérieur grâce aux nouveaux modes de communication.

Jusqu'à présent, les programmes de recherche ont trop souvent été éta-

blis par des spécialistes, selon une approche centralisée descendant du sommet à la base.

En deuxième lieu, le nouveau modèle de recherche identifie les systèmes de production agricole englobant production végétale et animale, afin d'assurer une nutrition équilibrée pendant toute l'année, de manière à améliorer la santé humaine; il cherche à réduire la dépendance à l'égard des mécanismes du marché, extérieurs aux communautés et à faire en sorte que ces dernières choisissent elles-mêmes la voie dans laquelle elles souhaitent s'engager à l'avenir.

Les stratégies de développement largement suivies par le passé cherchaient à produire des excédents grâce à la monoculture, en faisant l'hypothèse que les ressources monétaires ainsi générées seraient utilisées pour acquérir des aliments permettant d'équilibrer le régime alimentaire des familles.

*Pour faire fructifier le capital institutionnel, le nouveau modèle cherche à promouvoir et à faciliter la création de groupements d'agriculteurs, qui constituent les centres de ressources et de services pour les zones auxquelles, dans la pratique, l'administration centrale n'a pas accès; il assure efficacement l'interface avec les organismes extérieurs et met en place des mécanismes de protection contre une exploitation injuste des ressources.*

Jusqu'à présent, les stratégies de recherche et de développement ont trop souvent été construites autour de dispositifs centralisés sans rapport avec les préoccupations de la population locale.

En outre, les efforts se concentrent désormais sur la décentralisation des espaces de savoir, l'expérimentation locale, la mise en place de petites infrastructures comme les routes d'accès, la création de réseaux d'irrigation simples, faciles à gérer et à entretenir, ainsi que la construction de systèmes alternatifs de génération d'énergie capables de pallier les pénuries chroniques ou saisonnières.

Jusqu'à présent, on privilégiait les économies d'échelle et l'efficacité apparente d'institutions centralisées dotées d'une «masse critique».

*Enfin, pour faire fructifier le capital social, le nouveau modèle cherche à responsabiliser les groupes les moins favorisés (le plus souvent les femmes et les pauvres) et leur donnant la possibilité de prendre des décisions et de devenir les artisans de leur propre avenir, en valorisant leur statut de pro-*

ducteurs et de gardiens des ressources, en préconisant des technologies susceptibles de favoriser une plus grande justice entre les groupes et en mettant davantage en lumière, pour le reste de la société, leur rôle dans l'édification de la nation.

Ce modèle jette ainsi les bases qui permettront aux groupes les plus faibles d'exercer une plus grande influence politique et d'être moins exploités par les groupes les plus forts; il privilégie l'égalité des droits et les idéaux démocratiques en définissant des programmes de recherche qui s'appliquent aux plus démunis plutôt qu'aux couches favorisées de la communauté.

Jusqu'à maintenant, les stratégies de développement cherchaient de préférence à accroître la richesse nationale comme point de départ pour favoriser la démocratie et l'égalité des droits.

#### DES ENJEUX CONTRADICTOIRES

Ce nouveau modèle de recherche n'a aucunement pour intention de minimiser l'importance des stratégies de recherche qui ont prévalu, jusqu'ici, dans le développement agricole; ces différentes stratégies peuvent utilement se combiner et jouer des rôles complémentaires dans l'édification de la nation.

A un niveau plus fondamental, certains objectifs de ce programme élargi de recherche coïncident avec ceux de l'agriculture traditionnelle, qu'elle soit à faible ou à fort coefficient d'intrants. On peut citer à cet égard la génétique des plantes ainsi que l'amélioration de la photosynthèse et des moyens permettant de capter l'énergie, l'utilisation des éléments nutritifs par les végétaux et les animaux et une compréhension plus profonde de l'efficacité énergétique et des échanges nutritionnels dans le cadre des interactions et des synergies sol-plantes-animaux. En fait, à mesure que notre esprit se familiarise avec toute une série d'approches nouvelles et que nous prêtons l'oreille aux critiques adressées à l'encontre des hypothèses scientifiques passées et présentes, nous réalisons que nous ne tarderons pas à disposer d'une vaste gamme d'instruments capables d'améliorer le sort de ceux qui en ont le plus besoin.

#### CONCLUSION

Ces changements d'orientation que je viens de décrire constituent un véritable défi pour l'activité scientifique car ils nous obligent à remettre en

question les principes qui étayaient notre action. Il faudrait en fait qu'au lieu de s'exclure mutuellement, les différentes hypothèses de travail favorisent une action parallèle et un enrichissement mutuel pour atteindre un développement durable de l'agriculture.

Ce défi, il nous faut le relever tous ensemble aussi bien vous ici présents que l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, et en fait, la communauté scientifique tout entière ainsi que les acteurs du développement. L'avenir de notre planète et en particulier de centaines de millions de personnes en situation d'insécurité alimentaire en dépend.

FRANZ FISCHLER

## AGRICOLTURA E SVILUPPO RURALE IN EUROPA\*

«Quid faciat laetas segetes, quo sidere terram vertere, Maecenas, [...] conveniat Maecenas vertere terram». Con questi interrogativi iniziano le famose *Georgiche* di Virgilio e i medesimi interrogativi si ripropongono anno dopo anno all'agricoltore.

Vi sono poi altre domande in attesa di risposte e sono domande di carattere più generale che riguardano il futuro sviluppo dell'agricoltura e delle zone rurali. Non spetta solo all'agricoltore dare una risposta: sono la società nel suo complesso, il politico e l'accademico che devono aiutare l'agricoltore a plasmare il suo futuro. In Italia la più antica Istituzione culturale che si occupa di questioni del genere è l'*Accademia dei Georgofili*.

Sono quindi particolarmente onorato di essere stato invitato a inaugurare la cerimonia di apertura del 244° anno di attività dell'Accademia. Nella veste di Commissario responsabile per l'agricoltura e lo sviluppo rurale, colgo volentieri l'occasione per analizzare in questa sede alcune riflessioni sulle funzioni dell'agricoltura nell'Unione Europea e sulla storia e il futuro della politica agricola comune.

Il settore agricolo è stato tra i primi a sperimentare una politica comune a livello europeo. Da allora l'interdipendenza dell'agricoltura con gli altri settori dell'economia si è costantemente rafforzata. L'agricoltura offre mercati per alimenti e materie prime, fornisce posti di lavoro e ha un suo ruolo sui mercati di capitali. Nel settore agricolo dell'Unione Europea si investono ogni anno novantacinque miliardi di ECU o centonovantamila miliardi di lire per acquistare fattori di produzione. Inoltre, i membri del-

\* *Prolusione inaugurale tenuta il 22 marzo 1997*

le famiglie degli agricoltori e circa il quaranta per cento degli stessi agricoltori sono occupati anche al di fuori del settore.

È vero che l'importanza economica del settore agricolo è andata progressivamente diminuendo; attualmente la sua percentuale nel prodotto interno lordo (PIL) dell'Unione è inferiore al due per cento. Ma non dobbiamo dimenticare che l'agricoltura deve svolgere anche altre funzioni per l'economia e la società, funzioni che non emergono dalle statistiche economiche nazionali. L'agricoltura è un settore multifunzionale della nostra economia.

#### QUALI SONO LE FUNZIONI DELL'AGRICOLTURA NELL'EUROPA ODIERNA?

La funzione principale dell'agricoltura, oggi e da sempre, è di assicurare l'approvvigionamento di prodotti alimentari. Non c'è da stupirsi se oggi-giorno nell'Unione Europea si fa raramente riferimento a tale funzione; dovremmo rallegrarcene visto che la disponibilità del pane quotidiano è considerata ovvia.

La priorità dei consumatori europei di oggi non è tuttavia la garanzia dell'approvvigionamento di prodotti alimentari, dato per scontato, bensì la qualità dei prodotti. La freschezza e il valore nutritivo sono ormai elementi importanti al momento dell'acquisto. I consumatori si aspettano mele perfette e cavolfiori bianchi. Inoltre, essi vogliono acquistare alimenti non contaminati da sostanze nocive.

Analogamente, l'industria di trasformazione si aspetta materie prime che rispondano a determinati criteri: basti pensare al frumento che deve essere adatto per la cottura. Il settore dell'agricoltura è un fornitore tradizionale di materie prime, e questo suo ruolo resterà senza dubbio fondamentale, se si considera in particolare l'incremento della domanda. Anche la fornitura di risorse rinnovabili diventerà però sempre più importante, soprattutto per la produzione di energie o – ciò che forse è ancora più importante – per l'utilizzo come materiali «verdi» destinati all'industria chimica.

Di recente la domanda di alimenti di qualità è andata ben oltre le caratteristiche fisiche del prodotto primario per includere i metodi di produzione e di allevamento degli animali e la gestione di un'azienda agricola. Per il consumatore, il latte non è sempre lo stesso latte e la carne non è sempre la stessa carne. Gli allevamenti recenti hanno fatto aumentare le preoccupazioni dell'opinione pubblica sulla qualità degli alimenti. L'agricoltura europea dovrà accettare e soddisfare le esigenze dei consumatori, che sempre più spesso tengono conto di questioni di ecologia e di etica nell'esprimere giudizi sulla qualità e nello scegliere i prodotti.



L'Unione Europea tiene conto di tali esigenze in svariati modi: ad esempio ha istituito un sistema di registrazione comunitario per la protezione di prodotti tradizionali locali e regionali di qualità pregiata che rispondono rigorosamente ai criteri di rinomanza o di «legame col luogo di origine». Il prosciutto toscano e il pecorino toscano sono tra i prodotti a denominazione di origine protetta.

Un esempio è un regolamento sui nuovi prodotti e i nuovi ingredienti alimentari.

Per accrescere il livello di benessere e la qualità della vita, dobbiamo fare sì che il settore agricolo possa ripartire le risorse nel modo più efficace. Le decisioni relative alla produzione e all'impiego delle risorse devono tener conto dei prezzi di mercato.

L'importanza dell'agricoltura per l'Unione Europea non si limita all'aspetto della produzione efficiente di alimenti e di materie prime di ottima qualità. Molti dei risultati conseguiti dal settore agricolo non possono essere «commercializzati» sul mercato, né contribuiscono al reddito degli agricoltori.

L'agricoltura europea deve essere multifunzionale per contribuire:

- a preservare l'ambiente e la bellezza delle nostre campagne;
- a mantenere inalterata la redditività economica e sociale delle zone rurali.

Questa agricoltura multifunzionale è strettamente correlata all'ambiente. Circa l'ottanta per cento del territorio dell'Unione Europea è occupato da superfici coltivate e da foreste. Le zone coltivate costituiscono una preziosa risorsa di conservazione della natura ottenuta spesso nel corso di vari secoli grazie a una gestione sostenibile dell'attività agricola. Nel tempo si sono instaurate complesse interpolazioni ecologiche tra le varie specie interessate, con la conseguenza che esse dipendono ora da un ambiente stabile, anche se modificato dall'uomo.

Molto spesso habitat seminaturali e paesaggi di grande valore naturale devono la loro configurazione a forme di sfruttamento del territorio che si sono succedute nel tempo. È il caso, ad esempio, dell'armoniosa combinazione di vigneti, uliveti e cipressi che è stata creata in Toscana. Tali habitat seminaturali, attualmente conservati grazie all'attività agricola, rivestono particolare importanza per la conservazione della natura nell'Unione Europea, essendo pressoché totalmente scomparsi gli habitat naturali estesi.

Continuare a utilizzare sistemi di coltivazione adeguati, oltre che mantenere la biodiversità e il valore culturale dei fertili paesaggi europei, è una condizione essenziale per evitare la desertificazione e l'erosione, soprattutto nelle regioni del Mediterraneo.

Naturalmente, il rapporto tra agricoltura e ambiente non è sempre stato armonioso. Nel corso degli ultimi decenni grandi cambiamenti sono intervenuti nello sfruttamento del territorio: basti pensare all'introduzione delle colture intensive o di sistemi di produzione non adeguati ai requisiti specifici di determinate zone, oppure all'abbandono della coltivazione della terra in molte parti del globo. Tutti abbiamo dovuto confrontarci con il problema dell'inquinamento della falda freatica, dei fiumi o dei mari imputabile agli antiparassitari e ai fertilizzanti. In alcune zone il ruscellamento di azoto e fosfato usato da un uso eccessivo di fertilizzanti organici ha provocato gravi problemi. Ai moderni metodi di coltivazione, ad esempio nella pianura padana, è stata attribuita la responsabilità di aver stravolto il paesaggio con la conseguente distruzione di importanti biotipi, ciò che ha compromesso la biodiversità.

Nonostante non si possa negare l'esistenza di questi problemi, occorre sottolineare che i danni causati all'ambiente dall'agricoltura sono circoscritti a determinati aspetti. Non sarebbe giusto accusare gli agricoltori in generale di distruggere l'ambiente. In Toscana, ad esempio, l'agricoltura e la selvicoltura hanno sempre contribuito a proteggere la Regione dal degrado del suolo e dall'erosione. Ma, l'efficienza delle tecniche agricole deve migliorarla in relazione all'ambiente.

L'agricoltura, tuttavia, contribuisce non soltanto a preservare la bellezza delle zone rurali; essa aiuta anche a diversificare le attività economiche e a mantenere inalterata la struttura sociale ed economica. L'agricoltura svolge pertanto una serie di funzioni che la nostra società richiede e di cui ha bisogno in misura crescente. Molti di tali preziosi contributi derivano indirettamente dalle attività agricole, e per questo gli agricoltori non vengono né pagati, né ricompensati. Ciò mi fa pensare a un'altra funzione dell'agricoltura che non dobbiamo dimenticare: essa è una fonte di reddito per le persone che lavorano nel settore, per gli agricoltori e le loro famiglie.

Per tutte queste ragioni era necessario elaborare una politica agricola in grado di assicurare i diversi ruoli dell'agricoltura, e una politica agricola adeguata sarà ancora necessaria in futuro. Illustrerò ora brevemente come la politica agricola comune ha cercato di assicurare lo svolgimento di tutte queste funzioni dell'agricoltura e quali sono state le sue priorità nel periodo di attuazione.

#### L'EVOLUZIONE DELLA POLITICA AGRICOLA COMUNE

Alla fine di questo mese la ricorrenza del quarantesimo anniversario del Trattato di Roma sarà celebrata nella capitale italiana. Il Trattato stabilisce

i principi di un mercato agricolo e di una politica agricola comuni. Nel luglio 1958 la conferenza intergovernativa di Stresa – sempre in Italia – ha rappresentato il primo passo verso l'istituzione della politica agricola comune, che si fondava e si fonda tuttora su tre principi interdipendenti. Il primo è la creazione di un mercato unico per tutti i prodotti agricoli. Per poterlo realizzare era necessario attuare una normativa comune di mercato, seguita nel 1968 dai prezzi unificati, che segnarono il completamento del mercato unico per l'agricoltura.

Il secondo principio consisteva nella preferenza che tutti gli Stati membri dovevano accordare ai prodotti coltivati all'interno della Comunità. Sono stati pertanto istituiti dazi sulle importazioni, in modo che i prodotti importati risultassero più costosi dei prodotti interni concorrenti. In parallelo è stato posto in atto un sistema di sovvenzioni all'esportazione che consente ai prodotti comunitari di essere competitivi sui mercati mondiali.

Si è convenuto di suddividere i costi di tale politica comune tra gli Stati membri. Il principio della solidarietà finanziaria è dunque il terzo principio della politica agricola comune. Le sovvenzioni sono state unificate per evitare che un singolo Stato membro potesse sostenere il proprio settore agricolo a svantaggio degli altri Stati. Il bilancio comunitario è divenuto pertanto il principale strumento finanziario di gestione e di attuazione della politica agricola comune. Grazie a uno straordinario incremento della produttività, la quantità dei prodotti agricoli disponibili in Europa è andata continuamente crescendo. Da questo punto di vista la politica agricola comune ha costituito un importante successo. Tuttavia, in termini di costi, di accumulo di eccedenze e di sostegno agli agricoltori più bisognosi, il bilancio non è così positivo.

La PAC fu una risposta appropriata ai problemi dell'agricoltura europea degli anni Sessanta e seguenti. Come ogni buona risposta, dette luogo a certi problemi. Come disse giustamente il filosofo Karl Popper: «È impossibile prevedere tutte le conseguenze delle nostre azioni». Il nostro metodo deve essere il metodo critico, che cerca di identificare gli errori ed eliminarli nel tentativo di adottare continuamente le nostre soluzioni alle nuove realtà.

Questa è la ragione per la quale dobbiamo ogni tanto fare una riforma. Per quanto mi riguarda, ritengo che il tempo di riformare la PAC sia giunto.

A partire dalla metà degli anni '70 la crescita continua delle eccedenze ha comportato un aumento incontrollabile delle spese. I costi di investimento e le spese di gestione sono aumentati, mentre i redditi stagnavano. L'incertezza nel settore agrimonetario ha contribuito ad aggravare i pro-

blemi di mercato e di bilancio. La gravità crescente della situazione ambientale ha destato l'attenzione del pubblico sul ruolo – positivo o negativo – svolto dall'agricoltura.

La politica agricola doveva adeguarsi a tali cambiamenti. Le misure necessarie a tale scopo sono state adottate principalmente a partire dalla metà degli anni Ottanta. Nel corso degli anni gli strumenti della politica agricola comune sono stati modificati a intervalli regolari in base alle leggi del mercato e agli scambi internazionali.

Infine, nel 1992 ha avuto luogo la riforma delle politiche di mercato e dei prezzi e, in precedenza, nel 1988, quella delle politiche strutturali. Il sostegno dei prezzi è stato ridotto in molti importanti settori e sostituito da un sostegno diretto al reddito. Per rendere più efficiente la gestione delle scorte è stato introdotto un programma flessibile di ritiro dei seminativi dalla produzione, che ha consentito di controllare i quantitativi commercializzati.

La riforma è stata integrata dall'introduzione di un regime di pre pensionamento per gli agricoltori più anziani, da un programma di imboschimento delle superfici agricole e da un programma d'azione su vasta scala per la tutela ambientale in agricoltura che non ha precedenti nell'Unione. Ciò ha consentito agli agricoltori di beneficiare di un sostegno finanziario dei cittadini per la gestione dell'ambiente.

L'adeguamento alle politiche di mercato è stato fonte di disagi per gli agricoltori, ma i risultati della riforma della politica agricola comune sono più che positivi. Dal 1992 i principali mercati sono stati riportati in equilibrio e le scorte pubbliche sono state di fatto eliminate. Da vari anni si spende meno di quanto previsto dal bilancio agricolo, i redditi degli agricoltori si sono stabilizzati e dipendono meno dalle fluttuazioni dei raccolti. La situazione dei redditi sarebbe stata molto più grave senza la riforma della politica agricola comune.

Tuttavia, benché la situazione agricola nell'Unione Europea sia discretamente stabile, non possiamo riposare sugli allori e ignorare il futuro.

#### LE SFIDE DEL FUTURO

Per capire le prospettive future della politica agricola comune è necessario analizzare le principali sfide che si delineano.

Le comunità agricole dell'Europa devono affrontare:

- la necessità di garantire una produzione agricola sostenibile;
- il prossimo ciclo di negoziati multilaterali sugli scambi;
- l'ampliamento dell'Unione con l'adesione dei Paesi dell'Europa centrale;

– e crescenti responsabilità sul piano sociale per coloro che vivono in condizioni svantaggiate e in un contesto dove la concorrenza è sempre più agguerrita.

La popolazione mondiale continuerà a crescere e di conseguenza aumenterà la domanda di prodotti alimentari. Fortunatamente non sarà solo la domanda a crescere in quanto aumenterà anche il potere di acquisto, specialmente nei Paesi asiatici.

A giudizio di più esperti gli scambi agricoli a livello mondiale si intensificheranno e il loro volume globale potrebbe aumentare. L'Unione non deve rimanere inerte di fronte a queste prospettive. Dobbiamo sforzarci non soltanto di mantenere la nostra posizione di principale partner commerciale sul mercato agricolo ma laddove possibile dobbiamo consolidarla. Ciò significa che dobbiamo seriamente cercare nuovi sbocchi di mercato. E possiamo farlo solo se saremo in grado di incrementare le nostre esportazioni senza dover necessariamente ricorrere alle sovvenzioni.

Nonostante tutte le previsioni ottimistiche e le aspettative sulle possibilità del mercato penso sia mio dovere mettervi in guardia da un atteggiamento euforico. Verso la fine di questo decennio e ancora di più in seguito, con l'avvento del nuovo secolo, gli effetti positivi della riforma del 1992 dovrebbero attenuarsi gradualmente non da ultimo a motivo degli incrementi della produttività. Per i cereali, le carni bovine, il vino e i prodotti lattiero-caseari le scorte potrebbero nuovamente aumentare, forse a un ritmo più lento di quello registrato negli anni 1970 e 1980 ma la pressione sul mercato intero riprenderà.

Per preparare il settore agricolo alle sfide future abbiamo avviato un processo di riflessione e una serie di dibattiti sugli sviluppi futuri. Lavori di ricerca, relazioni e studi consentiranno ai servizi della Commissione di fare un'analisi esauriente e di predisporre soluzioni attuabili in futuro. La Commissione intende portare avanti il proficuo dialogo con il mondo accademico e sta elaborando il quinto programma quadro di ricerca e sviluppo, che si appoggia in modo considerevole su accademici.

Da tutti i dibattiti che hanno avuto luogo sinora emerge a mio avviso qualcosa di molto chiaro: se si considerano tutte le sfide che abbiamo di fronte, vi è un'unica soluzione realistica per il futuro della nostra politica agricola comune, quella di continuare il processo avviato con la riforma del 1992. Abbiamo visto quanti risultati positivi può produrre.

Nel caso specifico, si tratta di completare la riforma in quei settori in cui non è stata attuata; le riforme devono essere più incisive dove non lo sono state abbastanza nel 1992; esse vanno poi semplificate laddove sono risultate troppo complesse.

A questo riguardo dobbiamo assicurare un riavvicinamento ulteriore

dei prezzi agricoli interni ai prezzi del mercato mondiale e vegliare affinché le riforme della PAC siano intraprese senza perdite di redditi agricoli.

Desidero affermare chiaramente che non ci dovrà essere riforma della PAC senza il denaro necessario per finanziare le cosiddette misure d'accompagnamento. Di fatto, non è accettabile che gli agricoltori, soprattutto piccoli e medi, debbano finanziare le ristrutturazioni rese necessarie dalla riforma.

La netta separazione tra le politiche dei mercati e le politiche dei redditi e il nostro sistema di aiuti diretti al reddito non legati alla produzione sono elementi basilari di una politica agricola moderna. Oltre ad aiutarci a esporre di più ci aiuteranno anche a garantire il mantenimento dell'attività agricola, specie nelle zone svantaggiate e nelle regioni di montagna.

Gli agricoltori europei stanno già compiendo ingenti sforzi per la conservazione del mondo rurale nonché degli ecosistemi e delle zone riservate ad attività ricreative che sono indispensabili per il turismo rurale. E perché non creare le condizioni necessarie per ricompensare la comunità agricola per tutti questi servizi speciali e farne un pilastro della futura politica agricola?

Lo scorso novembre i partecipanti alla Conferenza di Cork sullo sviluppo rurale in Europa hanno fissato gli orientamenti per una nuova politica di sviluppo rurale dinamica. La conferenza è giunta alle seguenti conclusioni:

- le zone rurali rappresentano un valore sicuro per l'Unione Europea e possono essere assolutamente competitive;
- uno sviluppo rurale sostenibile deve essere la priorità assoluta all'ordine del giorno dell'Unione, nell'intento di invertire la tendenza dell'esodo rurale, di combattere la povertà, di stimolare l'occupazione e le pari opportunità, di migliorare la qualità dell'ambiente rurale per venire incontro al desiderio crescente di alimenti di qualità superiore, più sani e più sicuri, di favorire lo sviluppo personale e le attività ricreative;
- la politica di sviluppo rurale deve essere pluridisciplinare nella sua concezione e plurisettoriale nella sua applicazione e deve interessare tutte le zone rurali dell'Unione;
- gli aiuti a favore della diversificazione delle attività economiche e sociali devono concentrarsi sulla promozione di una serie di iniziative private e collettive sostenibili;
- la politica di sviluppo rurale deve essere quanto più possibile decentralizzata e si deve fondare sulla compartecipazione e la cooperazione fra tutti i livelli interessati: locale, regionale, nazionale ed europeo;
- l'attuazione dei programmi di sviluppo rurale deve poter contare su procedure coerenti, trasparenti e semplificate che facciano parte di un unico programma di sviluppo rurale per ciascuna regione tenendo conto delle rispettive peculiarità.

La politica di sviluppo rurale e la politica agricola comune sono due costanti dell'economia e della vita dell'Europa. Non possiamo considerare la politica agricola come qualcosa di isolato. Se vogliamo effettivamente garantire la redditività delle nostre zone rurali e se vogliamo poter accogliere nei nostri ranghi molti nuovi agricoltori di Paesi la cui storia recente è stata molto diversa dalla nostra, dobbiamo avere una visione globale dei problemi. Il nostro orizzonte deve essere molto più vasto di quello di coloro che operano direttamente nell'agricoltura, abbiamo bisogno di un approccio di più ampio respiro per aiutare le famiglie contadine a diversificare le loro attività economiche. Ciò significa associare tutti i partner economici che vivono e operano nel mondo rurale. Dobbiamo integrare le priorità dei consumatori nella nostra politica e dobbiamo tener conto anche degli aspetti ambientali e di una serie di criteri sociali.

Signor Presidente, Signore e Signori, ho elencato tutta una serie di idee che potrebbero garantire un'agricoltura plurifunzionale grazie alle esperienze acquisite in passato. Il successo della nostra politica futura avrà delle conseguenze sul tipo di Europa che vogliamo costruire, su uno sviluppo equilibrato e armonioso, sull'incremento della coesione economica e sociale fra le regioni europee, e dipenderà in parte dalla trasparenza e semplicità del nostro approccio. Possa la riforma tirare gli insegnamenti dal metodo adottato dall'*Orto dei Semplici* che fu donato dal Granduca di Toscana Pietro Leopoldo a questa Accademia oltre due secoli fa.

Sono fiducioso che voi tutti vorrete contribuire con le vostre idee a questa sfida. Questo è forse il vero motivo che mi ha portato ad accettare il vostro invito a svolgere la prolusione inaugurale del nuovo Anno Accademico. Per noi tutti questa è una sfida intellettuale e politica di vasta portata.

Vi ringrazio per l'attenzione.



*Gli strumenti del lavoro*



LAMBERTO DINI

L'AGRICOLTURA DI FRONTE ALLE SFIDE  
DELL'ECONOMIA GLOBALE\*

*Signore e Signori,*

il piacere di rivolgermi oggi ad un uditorio così qualificato e preparato non elimina, di certo, le esitazioni che provo nell'affrontare un tema tanto delicato qual è quello dell'agricoltura di fronte alle sfide della globalizzazione e della liberalizzazione degli scambi internazionali.

Questa prestigiosa Accademia, che conta ormai più di due secoli di vita, è sorta con il precipuo fine di trarre dall'osservazione empirica dei problemi della terra insegnamenti utili per migliorare la produzione agraria e l'ambiente rurale. Il vostro Archivio contiene una documentazione importante non soltanto sotto l'aspetto quantitativo. Dei Georgofili illustri e illuminati del passato sarebbe arduo fare un elenco completo. Fra tutti ricordo Bettino Ricasoli, che, oltre ad attuare opere di bonifica nelle sue terre di Maremma e a curare le grandi trasformazioni dei vigneti a Brolio, seppe guardare, in un momento difficile della nostra storia unitaria, ai più vasti problemi del giovane Stato italiano, illustrando concretamente, con la sua opera lungimirante, le benemerite qualità dei toscani. I Georgofili hanno saputo sempre dare delle vicende della nostra società un'interpretazione non circoscritta e getta bensì del più ampio respiro.

I Georgofili, appassionati cultori della conoscenza e ricercatori direi addirittura accaniti di nuovi metodi e di nuovi strumenti per migliorare la qualità della produzione agricola, hanno pensato e operato con animo scevro da pregiudizi, al solo scopo di aumentare il benessere di tutti. Il

\* *Prolusione inaugurale tenuta il 23 marzo 1998*

loro patrimonio di cultura giunto fino a noi rappresenta una testimonianza preziosa di una tradizione ricca e illuminata e che, pertanto, va custodito e arricchito. La presenza qui di un pubblico, oltre che attento e selezionato, abituato a vedere lontano e, soprattutto, a saper cogliere le opportunità e a prevenire le situazioni provocate dalle vicende naturali e umane è di ottimo auspicio per cercare di riflettere tutti assieme sull'avvenire dell'agricoltura europea e di quella italiana.

Dai Georgofili prendo in prestito, anzi tutto, il metodo empirico per osservare che nell'Unione Europea la spesa per l'alimentazione rappresenta oggi meno di un quinto della spesa media di una famiglia. L'agricoltura, la quale occupa circa il cinque per cento della manodopera, contribuisce alla formazione del prodotto interno lordo in misura pari a meno del due per cento ma assorbe più del quaranta per cento della spesa comunitaria.

La politica agricola comune ha sempre costituito una riprova dei grandi vantaggi connessi al processo di integrazione. E in effetti essa, come prima compiuta attuazione di una politica comune europea, è stata a lungo identificata come un'esperienza pilota, un modello da trasferire ad altri settori dell'economia. L'art. 39 del Trattato di Roma rappresenta una *summa* dei valori solidaristici cristiani e socialisti come del pensiero liberale più moderato e responsabile. Insomma il meglio della filosofia politica dell'Europa nel momento della fondazione della Comunità. E non è un caso che le prime battaglie tra i fautori di una integrazione più spinta e i difensori della sovranità nazionale abbiano avuto luogo in materia agricola, con la politica gollista della sedia vuota e il successivo compromesso di Lussemburgo. Il furore polemico contro la politica agricola cela talvolta il rifiuto stesso dell'esperimento europeista, oltretutto l'ambivalente insofferenza degli apologeti della società terziaria in perpetuo movimento nei confronti delle più lente cadenze del mondo rurale. La politica agricola ha contribuito non solo alla crescita del reddito ma soprattutto al miglioramento delle condizioni di vita in molte aree rurali d'Europa. Anche da noi, grazie alla spinta comunitaria, sacche di arretratezza economica, sociale e culturale hanno potuto essere gradualmente superate, a vantaggio del progresso civile.

Il modello degli anni Sessanta, fondato su due pilastri, la garanzia dei prezzi e la protezione esterna, rispondeva ad una logica ancora ispirata alla penuria alimentare e ai conseguenti disagi per le popolazioni degli Stati europei. Un modello, però, che portava in sé i germi della crisi, diventata grave allorché, per effetto di pressioni di parte facenti leva sulla garanzia dei prezzi, cominciarono a formarsi, a partire dalla fine degli anni Settanta, importanti eccedenze produttive, soprattutto nei settori dei cereali, dei semi oleosi, del latte e della carne bovina. L'incremento della produttività

e la garanzia della sicurezza degli approvvigionamenti hanno dato luogo dapprima ad una strutturale creazione di eccedenze e successivamente all'introduzione di meccanismi di controllo e di contenimento sovente complessi, caotici o addirittura vessatori. Poi il mantenimento di prezzi europei più alti di quelli internazionali ha, da un lato penalizzato i consumatori comunitari, e dall'altro moltiplicato le occasioni di conflitto con gli altri grandi produttori mondiali. Il costo dello smaltimento di tali eccedenze è ricaduto inevitabilmente su tutti i cittadini: non soltanto sui consumatori che, bisogna riconoscerlo, avevano accettato in passato e di buona grazia il sistema della garanzia dei prezzi, ma, più in generale, sui cittadini contribuenti fiscali.

Ad una crescita della produzione slegata dalla dinamica di mercato e che non teneva conto se non in minima parte dell'evoluzione della domanda, si dovevano, pertanto, apportare correttivi. Essi furono introdotti nel 1992, allorché, per mettere un argine alle eccedenze e per attenuare il contenzioso negoziale con gli Stati Uniti, la riforma Mac Sharry portò ad una diminuzione dei prezzi garantiti, intervenendo contestualmente con aiuti diretti ad integrare i redditi dei produttori. Anche se non possiamo dimenticare che alcune di quelle decisioni ci hanno fortemente danneggiato e vanno corrette è innegabile che siano stati così raggiunti gli obiettivi di contenimento della produzione.

Nella fase nuova che sta per aprirsi, è necessario ricercare un punto di equilibrio fra due esigenze soltanto apparentemente contrapposte: da un lato, quella di accrescere la competitività per evitare che, nella prospettiva di un'Europa allargata e degli sviluppi dell'Uruguay Round, si abbiano a perdere quote di mercato. Dall'altro, l'esigenza non soltanto economica ma anche sociale e ambientale, di salvaguardare ad ogni costo i connotati della nostra agricoltura, fatta spesso di piccole e di medie aziende e operante su un territorio variegato, con un rendimento non calcolabile in termini meramente quantitativi e che si identifica largamente con la storia stessa della civiltà europea.

Perché l'agricoltura, pur attraverso tutte le sue innovazioni, esprime, per usare un termine dello storico Braudel, la durata, l'intreccio appunto tra storia e geografia. Essa rappresenta non solo uno sfondo naturale da non dimenticare, ma anche un'ininterrotta costruzione. I climi, le acque, le campagne non sono staccati presupposti dell'agire sociale degli uomini, bensì parti mutevoli e viventi di un unico disegno. La Toscana ne rappresenta uno dei punti più alti dell'intero continente. Le culture nazionali e locali, nella loro diversità, non possono essere ricostruite se non nell'impegno profuso da ciascun individuo o gruppo per ritrovare la propria capacità di associare valori e pratiche, la partecipazione al mon-

do dei mercati e delle tecniche e la conservazione della propria identità e memoria culturale.

Anche per l'agricoltura due grandi sfide si stagliano all'orizzonte di questo fine secolo. Da un lato l'estensione dell'Unione Europea oltre i limiti della guerra fredda, il recupero dell'altra Europa, per dar luogo finalmente, per di più con il presidio dell'Euro, ad un disegno continentale. L'altra sfida, la globalizzazione, che investe sempre più anche l'agricoltura, non è una scelta ma una necessità, in un mondo che supera i vincoli degli Stati a vantaggio di un sistema unificato dai mercati e dalle comunicazioni di massa. Nell'ottica dei loro interessi economici, l'estensione della politica agricola comune ai Paesi di nuova adesione, con i suoi prezzi relativamente elevati, con la sua regolamentazione dell'offerta deformante e ingombrante e con le sue integrazioni di reddito ai produttori, pur giustificate per i Quindici, appare in larga parte inadeguata. E ne dirò il perché.

Nei Paesi dell'Europa Centrale e Orientale la spesa per gli alimenti incide sul totale della spesa delle famiglie per il trenta per cento. Quale autorità, allora, saprebbe imporre a quelle popolazioni un livello elevato dei prezzi, che avrebbe come conseguenza principale di provocare inflazione? Senza trascurare il fatto, poi, che l'inflazione finirebbe per erodere, se non per annullare, il solo vantaggio competitivo di quei Paesi rappresentato, appunto, dal basso costo del lavoro. Dunque, trasferire risorse dal consumatore al produttore diventerebbe insostenibile e ciò non soltanto dal punto di vista degli interessi dei consumatori; perché, se dovessimo applicare all'agricoltura dell'Europa Centrale e Orientale il meccanismo della garanzia dei prezzi, rischieremmo di andare incontro a fenomeni di crescita incontrollata della produzione, a detrimento, quindi, anche dell'agricoltura negli attuali Stati membri dell'Unione.

Il discorso è altrettanto complesso per i negoziati commerciali multilaterali. I relativi problemi vanno affrontati e avviati a soluzione avendo a mente tre aspetti tra loro strettamente legati: la situazione dell'agricoltura a livello mondiale e le sue prospettive di medio termine; i risultati dell'Uruguay Round consegnati nell'Accordo concluso nel 1993; le indicazioni per il nuovo round negoziale che si aprirà a Ginevra nel dicembre del 1999.

Lo scenario mondiale è radicalmente cambiato nel volgere di un periodo di tempo relativamente breve, a cavallo tra gli anni Settanta e Ottanta. Si è passati, infatti, da una situazione di penuria e di alti prezzi dei prodotti di base ad una situazione caratterizzata, come reazione non controllata alla precedente carenza dell'offerta, dalla formazione di eccedenze, dal crollo dei prezzi e dal disordine dei mercati internazionali. La rapida diffusione

del progresso tecnico in particolare nei Paesi in via di sviluppo, da un lato, e il mantenimento di elevati livelli di sostegno, dall'altro, hanno contribuito a rendere la crisi insostenibile. Il livello di protezionismo aveva prodotto effetti negativi sui consumatori e sui contribuenti. Ma ciò che soprattutto aveva fatto difetto era stata la mancanza di un coordinamento efficace delle politiche agricole. Talché, per limitarmi ad alcuni settori produttivi, mentre gli Stati Uniti si adoperavano per riportare i livelli della loro produzione cerealicola a quelli degli anni Settanta, l'Australia e il Canada espandevano ancora le loro superfici. Quanto al latte, l'applicazione delle quote da parte della Comunità Europea veniva in parte vanificata dall'espansione della produzione in Australia, nella Nuova Zelanda e negli Stati Uniti. A metà degli anni Ottanta maturò nei governi la convinzione che il riordino dei mercati mondiali attraverso una riduzione del protezionismo potesse essere perseguito soltanto attraverso una trattativa globale e multilaterale.

Nei prossimi decenni la domanda alimentare mondiale sarà determinata in larghissima parte dalla dinamica demografica e dall'evoluzione del reddito. Ora, la popolazione mondiale è destinata ad aumentare, con un ritmo più elevato che nel passato, anche recente. Nell'orizzonte trentennale, quello del 2025, quasi sette miliardi dei poco più di otto miliardi di abitanti vivranno nei Paesi in via di sviluppo, concentrandosi nel sud-est asiatico e nell'Africa a sud del Sahara. Secondo le stime delle Nazioni Unite, da qui al 2010 il reddito complessivo dei Paesi in via di sviluppo crescerà ad un tasso doppio rispetto a quello dei Paesi industrializzati. L'Asia orientale risulterà l'area più dinamica, seguita dall'Asia meridionale e dall'America Latina. Fra i Paesi industrializzati, saranno il Giappone e l'Oceania a far registrare l'espansione globale più intensa.

La crescita della domanda alimentare dovrebbe essere soddisfatta con uno sviluppo della produzione agricola. Assai importante, secondo la FAO, nei Paesi in via di sviluppo, attraverso la messa a coltura di nuove terre, una migliore utilizzazione degli strumenti della produzione, con particolare riferimento alle risorse idriche e all'incremento delle rese. Quanto ai Paesi industrializzati, la crescita produttiva da qui al 2010 sarebbe complessivamente pari al trenta per cento, decisamente superiore all'aumento della domanda interna e, quindi, lasciando ampio spazio alle esportazioni verso i Paesi in via di sviluppo.

Quali conclusioni possiamo trarre da questi dati? Per quanto riguarda noi in particolare e l'Europa in generale, di fronte ad una domanda ormai stabile, ma più sofisticata quanto alla qualità e alla tipicità, ci si deve preoccupare di rendere compatibili le potenzialità produttive e la domanda complessiva sia interna che internazionale. In questa cornice, appare necessario

privilegiare una politica che sia capace di legare la ripresa dell'offerta alle sollecitazioni della domanda mondiale. Da quanto sono venuto dicendo emerge chiaramente l'esigenza di una forte cooperazione internazionale volta alla creazione di un sistema orientato al mercato e, quindi, più competitivo.

Nell'introduzione all'accordo agricoltura, inserito nell'Atto finale che incorpora i risultati dell'Uruguay Round, è detto che (cito testualmente): «l'obiettivo a lungo termine è di pervenire, in un determinato periodo di tempo concordato, ad una riduzione progressiva e sostanziale dei sostegni e della protezione dell'agricoltura, in modo da ridurre le restrizioni e le distorsioni del commercio agricolo mondiale».

Al pari degli Stati, industrializzati e in via di sviluppo, partecipanti al negoziato e che hanno sottoscritto l'accordo, l'Unione Europea ha assunto impegni e ha fatto concessioni aventi carattere permanente in materia di accesso al mercato, di sostegno interno, di sovvenzioni alle esportazioni e di misure sanitarie e fitosanitarie. L'attuale regime in vigore nell'Unione Europea a seguito della riforma Mac Sharry continuerà ad essere applicato fino alla fine dell'anno 2000 anche se la crisi del mercato della carne bovina, a seguito della malattia della "vacca folle", potrà comportare per questo settore misure anticipate. Ma non è fare opera di facili profeti il dire che, durante il prossimo decennio, altri cambiamenti saranno necessari, a prescindere dalla soluzione dei problemi dell'allargamento.

A questo punto due riflessioni mi sembrano opportune.

Anzi tutto, dalle più recenti proiezioni della Commissione Europea sull'andamento delle esportazioni agricole emerge chiaramente che, a partire dai primi anni del prossimo secolo, le eccedenze nei settori cerealicolo, lattiero-caseario e della carne bovina non potranno più essere smaltite sul mercato internazionale proprio a causa dei limiti imposti dall'Uruguay Round negli aiuti alle esportazioni. Ci troveremo, dunque, confrontati con la seguente alternativa o agire sull'offerta imponendo nuove restrizioni alla produzione o agire sui prezzi garantiti in modo da allinearli progressivamente su quelli mondiali.

Ma le conseguenze dell'apertura del mercato mondiale vanno prese in considerazione anche da un punto di vista diverso da quello commerciale. Infatti, le industrie europee della trasformazione, qualora dovessero riscontrare difficoltà a causa del divieto di aiuti alle esportazioni in presenza di prezzi comunitari più elevati di quelli mondiali, avrebbero interesse ad insediarsi altrove; con l'ulteriore conseguenza che l'approvvigionamento delle materie prime da trasformare verrebbe operato non più ricorrendo all'offerta dei produttori agricoli comunitari.

La seconda riflessione riguarda l'idea, peraltro fatta propria dalla Com-

missione nell'Agenda 2000, di slegare dalla produzione gli aiuti al reddito degli agricoltori. Tale proposta, lo ripeto, risponde all'esigenza di ricondurre l'offerta nel rispetto della dinamica dei mercati, evitando, dunque, che le prospettive di un maggiore guadagno inducano gli agricoltori a produrre soltanto in funzione dell'intervento, dissociando lo spazio rurale dal mercato. Nella misura, appunto, in cui riusciremo a convincere i nostri maggiori *partners* commerciali, dagli Stati Uniti ai Paesi del Gruppo di Cairns, che vogliamo che tutti rispettino le regole del mercato, allora dovremo anche operare in modo che lo sganciamento tra le quantità prodotte e le sovvenzioni al reddito dei produttori sia completo, in una prospettiva che porti i prezzi ad essere competitivi sul piano internazionale.

Nei futuri negoziati agricoli multilaterali ritengo necessario che l'Unione Europea concordi, a livello degli Stati membri e delle Organizzazioni professionali, una serie di obiettivi ed una linea d'azione coerente per raggiungerli.

La definizione di questa linea dovrà tenere conto sia delle tendenze interne e internazionali relative all'evoluzione della domanda sia delle esigenze dell'Unione Europea di tutela dei redditi dei produttori, salvaguardia dell'ambiente, protezione dei consumatori, equilibrato sviluppo dell'economia rurale. Razionalizzazioni anche radicali sono necessarie ma dovranno essere condotte in una prospettiva di avvenire. È mia ferma convinzione che l'agricoltura in Italia e in Europa possa offrire un sensibile contributo allo sviluppo economico a condizione che vengano superati riflessi corporativi e protezionisti e siano invece percorse con risolutezza e audacia strade innovative.

Non si tratta, quindi, di scardinare i principi e gli obiettivi della politica agricola comune, quanto, piuttosto, di correggere le storture e di ristabilire gli equilibri rendendoli anche meno precari. Conseguenza immediata di uno stravolgimento del regime dell'agricoltura non sarebbe infatti un risparmio di risorse ed una loro riallocazione verso altri settori, quanto piuttosto una rinazionalizzazione delle politiche agricole che trasferirebbe ai bilanci nazionali oneri oggi condivisi a livello europeo. D'altro canto, se è vero che la politica agricola assorbe quasi la metà del bilancio dell'Unione, la sua dotazione complessiva corrisponde ad un più ragionevole 0,16% del PIL comunitario.

Occorrerà poi decidere se sia più opportuno attendere la riforma della politica agricola comune così da ritagliarla in maniera più corrispondente agli accordi raggiunti; o se, invece, non convenga metterci sullo stesso piano degli Stati Uniti, che già hanno varato il loro Fair Act nel 1996, e presentarci a Ginevra con le carte in tavola, cioè a riforma della politica agricola comune avvenuta. L'Unione Europea deve adottare nell'ambito del-

l'Organizzazione Mondiale del Commercio una posizione offensiva valorizzando le proprie concessioni e perseguendo un triplice obiettivo: preservare le possibilità di sviluppo di un'agricoltura con norme e caratteristiche molto elevate di qualità e sicurezza; assicurare il riconoscimento, a livello internazionale, dei vincoli imposti agli agricoltori e ai prodotti agricoli europei; ribadire il principio della solidarietà con i Paesi in via di sviluppo.

Un punto mi sembra centrale ed è quello su cui mette l'accento l'Agenda 2000. Esso si esprime attraverso un'alternativa: o si diminuiscono i prezzi garantiti per rendere i nostri prodotti più competitivi sul piano internazionale, ovvero i prezzi garantiti rimangono più elevati di quelli internazionali ed allora bisogna ricorrere alle restituzioni. Se, però, queste ultime non possono più essere concesse a causa degli impegni scaturenti dagli accordi multilaterali, allora il risultato finale non potrà che essere la mancata conquista di fette di mercato. L'esperienza del passato, con l'accumulazione delle eccedenze, mi sembra istruttiva. Se non vogliamo più provocare eccedenze che costano alla collettività, dobbiamo adeguare l'offerta alla domanda, fare in modo che esse si incontrino al livello ritenuto necessario perché i prezzi dei prodotti europei si allineino sui prezzi dei prodotti mondiali.

Questo è un processo ineluttabile, che va messo in moto lucidamente, tenendo presente l'assoluta necessità di ricorrere ad ammortizzatori, cioè ad aiuti svincolati, come ho detto, compatibili con le regole del commercio internazionale, nonché avviando, mediante investimenti alla produzione, un'intelligente azione a livello delle strutture. In quest'azione noi italiani non partiamo svantaggiati, come certo ripeterebbero i soliti profeti di sventure. E ciò perché le nostre capacità, la nostra vocazione verso produzioni di qualità rappresentano un acquisto sicuro. Noi, meno di altri nostri *partners* comunitari, abbiamo tratto benefici dalla politica dei prezzi garantiti, che ha riguardato, soprattutto, le produzioni continentali. Ma direi qualcosa di più. Abbiamo forse in taluni settori costi di produzione più elevati di quelli dei nostri vicini. La caratteristica delle nostre catene di produzione è data dalla capacità di produrre valori aggiunti importanti nelle fasi di prima e di seconda trasformazione.

Non dobbiamo, dunque, avere paura di abbassare certe garanzie di prezzo dalle quali, ripeto, più che noi i nostri *partners* hanno tratto i maggiori vantaggi; proprio l'attività delle nostre filiere ci consente importanti margini di guadagno.

Ciò è vero per tutta una serie di comparti quali, oltre il latte, il vino, l'olio d'oliva e alcuni prodotti ortofrutticoli. Ed entro certi limiti anche le nostre colture arabili sono interessate: penso al grano duro, che diventa pasta e, soprattutto, pasta buona. Insomma, dobbiamo valorizzare la nostra



trasformazione, la quale, obiettivamente, ha caratteristiche qualitative di prim'ordine, in grado di assicurare alle materie prime una remunerazione comunque elevata. Per millenaria tradizione, l'Italia è rinomata per la bontà e la qualità di alcune sue produzioni agricole, simboli di un modo di vivere prima ancora che voci attive nei conti economici nazionali. L'agricoltura si riorienta da una competizione basata su prezzi e qualità ad un approccio che privilegia qualità e sicurezza dei prodotti. Anche qui l'agricoltura partecipa al mondo dei mercati e delle tecniche facendo valere anche una particolare identità culturale, che frammenta il mondo globale dell'economia. Cresce la domanda di prodotti legati a determinate origini geografiche, a particolari metodi di lavorazione, a specifici regimi dietetici. Le produzioni di qualità consentono profitti elevati e sono una barriera rispetto alle produzioni indiscriminate, poco attente alle esigenze sanitarie e di tutela dei consumatori.

Se, da un lato, dobbiamo stimolare i nostri produttori a non deflettere sulla via della competitività, dall'altro, occorrerà vigilare perché nelle soluzioni da ricercare per i singoli settori, siano essi la zootecnia o il riso, l'olio d'oliva o il vino, venga premiata la coerenza, senza creare quegli squilibri che tanto in passato hanno nuociuto, e ancora nuocciono, alla nostra agricoltura. L'obiettivo, ripeto, rimane la competitività. La competitività, però, non è un fine in sé. Da un lato, accanto al livello dei prezzi entrano in linea di conto la tutela dei consumatori e la qualità delle derrate alimentari. Dall'altro, il ruolo multifunzionale dell'agricoltura, la protezione delle zone meno favorite, la lotta contro lo spopolamento delle campagne e la tutela dell'ambiente convergono a definire il contenuto dell'identità agricola europea. Essa si alimenta anche degli sforzi volti a garantire ai produttori un tenore di vita consono al ruolo sociale che essi sono chiamati a svolgere.

Fiducia va quindi riposta nella capacità di rilancio del settore agricolo. Ma bisognerà rimboccarsi le maniche sul piano interno, rialzare la testa sui mercati internazionali, chiamare a raccolta le virtù cittadine della pacatezza e del lavoro tenace, accoppiandole con criteri di gestione moderni, sforzi di inventiva, fedeltà alle nostre tradizioni qualitative. Parlare di rilancio dell'agricoltura nell'epoca dell'economia globale espone indubbiamente a contrapposti rischi. Da un lato quello di cadere nella retorica regressiva del "buon selvaggio" e della "natura incontaminata" che ignora la miseria, gli stenti, lo sfruttamento, le limitatezze che per secoli hanno caratterizzato la vita rurale. Dall'altro, quello di immaginare una agricoltura gestita secondo aggressivi criteri manageriali e ipermodernisti, un universo plastificato e inodore che funziona a forza di pesticidi, organismi geneticamente modificati, animali prodotti in laboratorio. La prima tendenza conduce alla

marginalità e alla oleografia, la seconda a profitti effimeri e durature catastrofi ecologiche. L'agricoltura deve invece restare un settore economicamente redditizio senza perdere il carattere essenziale di un'attività che lega l'uomo alla terra e che rimane alla base di ogni sviluppo. Deve respingere logiche corporative, protezionismo miopi, assistenzialismi ingiustificato che possono soltanto sminuire la nostra credibilità come la fiducia dei consumatori.

Un'agricoltura moderna continua a non essere disgiunta dal disegno complessivo dell'integrazione europea, ne costituisce anzi uno degli elementi portanti, ragione non di paura ma di speranza nell'avvenire. Le paure non sono insormontabili, davanti a innovazioni che sembrano correre più di noi, se sapremo mantenere lo slancio e la lungimiranza che hanno consentito l'allargamento dei diritti, l'educazione diffusa, l'attenzione agli esclusi. Costruire l'Europa significa saper coniugare l'interesse generale con quello dei tanti interessi specifici, legittimi ma non corporativi, assumere parte della responsabilità per il destino proprio ed altrui.

Per quanto riguarda il nostro Paese, di fronte alle sfide che ci attendono, siano esse motivate dall'allargamento dell'Unione Europea o dagli impegni presi o da prendere nel quadro del commercio multilaterale, gioverà la capacità di comportarci maggiormente come sistema. Di muoverci all'unisono come Governo, come organizzazioni professionali e come parti sociali. Di tener presente, soprattutto, che la cornice entro la quale dovremo difendere i nostri interessi e le nostre esigenze non è più nazionale e neppure più soltanto comunitaria; è quella, infatti, di un pianeta mondo, sui cui mercati il sole non tramonta mai e sui quali siamo chiamati a misurarci apertamente e quotidianamente. In agricoltura ogni giorno milioni di uomini e di donne si confrontano con le forze della natura. È per questo che talvolta l'agricoltura è percepita, forse a ragione, come eticamente superiore a qualsiasi altra attività umana.

ANTONIO FAZIO

L'AGRICOLTURA ITALIANA  
NEL CONTESTO EUROPEO E INTERNAZIONALE\*

Il dibattito avviato nel 1798 dalle argomentazioni di Malthus sulla capacità dell'attività agricola di sostenere la popolazione si è protratto per oltre un secolo. Tra la metà del XIV secolo e la metà del XVIII la popolazione dell'Europa occidentale era aumentata solo dello 0,1 per cento all'anno. Prima del 1800 la produzione cresceva a tassi simili a quelli della popolazione.

Nel periodo successivo il rapido aumento della produttività in agricoltura ha accomunato tutti i paesi investiti dalla rivoluzione industriale e ha accompagnato lo sviluppo demografico e del tenore di vita.

Nel 1950 l'occupazione agricola era scesa nell'Europa occidentale al 30 per cento di quella complessiva; attualmente è inferiore al 5 per cento. L'aumento della produttività agricola da decenni supera il 2 per cento annuo. Nei paesi industriali, fame e carestie, fino al secolo scorso ancora esperienze comuni, sono virtualmente scomparse. In Francia, dove l'agricoltura era più sviluppata, vi furono nel solo XVIII secolo ben sedici carestie, e proprio qui, a Firenze, uno dei territori più ricchi e progrediti d'Italia, vi furono tra la fine del 1300 e quella del 1700 ben 111 anni di carestia.

È forse per la memoria delle carestie, per il radicamento della tradizione contadina, certamente per le nuove esigenze ambientalistiche e di tutela della salute che l'agricoltura continua a essere al centro del dibattito politico e culturale. Agli interventi in favore del settore, non solo in Europa, sono state destinate risorse finanziarie elevate, cui talora non corrispondono benefici adeguati. In Europa e nei paesi industriali l'azione

\* *Prolusione inaugurale tenuta il 3 luglio 1999*

pubblica nel campo dell'agricoltura è divenuta talmente pervasiva da farne una componente essenziale di qualsiasi analisi economica del comparto. In questo intervento intendo discutere alcuni aspetti delle caratteristiche economiche che rendono peculiare il settore primario e riflettere sugli obiettivi che nell'attuale contesto può essere opportuno perseguire e sugli strumenti più appropriati per conseguirli.

#### I. L'AGRICOLTURA ITALIANA RISPETTO ALL'EUROPA E ALLA POLITICA AGRICOLA COMUNE

Il peso del settore agricolo in termini di occupazione e di valore aggiunto si riduce fortemente con il procedere dello sviluppo dell'industria e del settore dei servizi. Nel dopoguerra in Italia tale passaggio è stato particolarmente rapido e intenso, con una forte differenziazione tra il Nord e il Sud del Paese. Tra il 1960 e il 1998 nel settore primario gli occupati sono passati da 6.600.000 a 1.340.000 unità, scendendo da un terzo dell'intera occupazione a poco più del 6 per cento; il valore aggiunto del settore è diminuito dal 10 per cento circa del prodotto a meno del 3. Nel complesso, l'occupazione e il valore aggiunto del settore agricolo in Italia sono oggi in linea con i valori che si rilevano nei principali paesi europei.

Dal processo di trasformazione del settore emergono aziende agricole moderne ed efficienti, ma permangono anche attività marginali, prevalentemente localizzate nelle regioni del Sud, dove sono maggiormente diffuse forme vecchie e nuove di lavoro discontinuo e irregolare. Il frazionamento dei terreni in piccole proprietà, che ha svolto un ruolo storicamente importante, può in taluni casi essere penalizzante da un punto di vista economico. La nostra struttura produttiva risulta assai frammentata: tre quarti delle aziende hanno una dimensione non superiore a 5 ettari di terreno; tale quota è analoga a quella di Grecia e Portogallo, ma più alta che in Spagna; è inferiore a un terzo nel resto dell'Unione.

Gli scambi mondiali di prodotti agroalimentari presentano una forte concentrazione geografica. La quota di mercato dei primi cinque paesi esportatori raggiunge o supera il 60 per cento in gran parte dei principali settori merceologici. L'Italia figura tra i primi cinque importatori di olio d'oliva, cereali, alimenti zootecnici, carni, uova, latte e derivati. Figura tra i primi cinque esportatori di ortofrutta, vino e olio d'oliva. L'autosufficienza agroalimentare è stata raggiunta dall'Unione, ma non dal nostro Paese. Esso è caratterizzato da uno strutturale deficit commerciale, che

negli ultimi 15 anni si è andato lievemente riducendo, oscillando negli anni Novanta tra 15 e 18 mila miliardi di lire.

Per effetto della politica agricola comune (PAC), oltre i due terzi degli scambi commerciali del nostro Paese avvengono con l'Unione Europea, sia pure con un leggero calo della quota nel corso degli anni novanta, a vantaggio dei paesi del Sud America e dell'Africa. La competitività delle produzioni agroalimentari italiane e la difesa del tenore di vita dei nostri agricoltori sembrano aver tratto dalla politica agricola comune benefici inferiori rispetto ad altri paesi dell'Unione.

In base ai dati della Commissione europea negli anni compresi tra il 1987 e il 1990 il reddito disponibile delle famiglie agricole era sensibilmente più elevato nei Paesi Bassi, in Danimarca e in Francia, paesi con produzione nazionale eccedente, minore frazionamento della produzione e più ridotta incidenza delle attività marginali e stagionali.

In Germania le famiglie agricole hanno diversificato molto le loro fonti di ricavo, riducendo la quota del reddito agricolo dal 60 per cento dei primi anni settanta sino al 30. In Italia e Francia, al contrario, le famiglie continuano a ricavare oltre il 60 per cento dei propri redditi dalle attività agricole. Mentre in Francia l'afflusso netto di risorse comunitarie ha mantenuto i redditi del settore al di sopra di quelli delle altre famiglie, in Italia i redditi disponibili delle famiglie agricole si sono ridotti in un decennio di circa 10 punti percentuali rispetto a quelli delle altre famiglie. Tra il 1984 e il 1993, ponendo pari a 100 i redditi medi di tutte le famiglie italiane, quelli delle famiglie agricole passano da 92,5 a 82,1; in termini pro capite si scende da 80,6 a 71,7.

In Italia negli anni più recenti è cresciuta la rilevanza di attività come l'agriturismo e la trasformazione e vendita diretta dei prodotti. Mentre nel primo caso le famiglie agricole cercano di corrispondere alla domanda in forte crescita di un nuovo servizio, nel secondo tentano di attuare in proprio e artigianalmente quelle fasi che, all'interno di un processo verticalmente integrato, garantiscono oggi l'acquisizione di una maggior quota di valore aggiunto. Nella distribuzione di quest'ultimo tra produzione di beni agricoli, trasformazione da parte dell'industria alimentare e commercializzazione risulta sfavorita l'azienda agricola.

Alla forte differenziazione tra tipologie di agricoltori, dimensioni delle aziende e ruoli dei componenti della famiglia non corrispondono politiche altrettanto articolate. È opportuno che in questo campo la PAC si ponga obiettivi meglio mirati, diretti a calibrare gli interventi sulle diverse realtà che si sono andate formando e a favorire lo sviluppo delle filiere produttive, anche in connessione con l'esigenza di sicurezza alimentare ora venuta in grande evidenza.

## 2. CARATTERISTICHE ECONOMICHE DELL'AGRICOLTURA E RAGIONI DELL'INTERVENTO PUBBLICO

Il Trattato di Roma affida all'intervento pubblico nel settore agricolo cinque obiettivi: l'aumento della produttività; un tenore di vita equo per gli agricoltori; la stabilizzazione dei mercati; la sicurezza degli approvvigionamenti; il soddisfacimento della domanda dei consumatori a prezzi ragionevoli.

Nel corso del tempo la tutela dei redditi agricoli e la stabilizzazione dei mercati dei prodotti, che tendono a essere in contrasto con l'ultimo obiettivo, hanno assunto un ruolo preminente. Essendo le relative problematiche sorte in epoca successiva, è insufficiente l'attenzione alla qualità dei prodotti e ai suoi riflessi sulla salute della popolazione, aspetti strettamente interconnessi.

Una caratteristica, già studiata alla metà del secolo scorso da Engel, ora un classico della teoria del consumo, è la bassa elasticità al reddito della domanda di beni agricoli. Essa implica un costante calo della spesa alimentare come quota dei consumi finali con il progredire dello sviluppo economico. In Italia la quota di consumi alimentari è passata negli ultimi trent'anni dal 55 al 22 per cento. A causa di una domanda che aumenta meno del reddito e di una produttività in continua crescita, si riduce costantemente il numero di persone necessarie a soddisfare il fabbisogno di beni agricoli. Il processo di riallocazione settoriale del lavoro genera preoccupazioni circa la sua tollerabilità sul piano sociale.

L'intervento pubblico garantisce un migliore tenore di vita agli agricoltori; rallenta lo spostamento delle forze di lavoro eccedenti verso altri settori. Questo sarebbe traumatico in presenza di alta disoccupazione e di scarsa creazione di posti di lavoro nel resto dell'economia. Mantenendo una certa quota della popolazione nel settore agricolo, si finisce tuttavia per proteggere forme organizzative non sempre efficienti.

L'intervento pubblico trova ulteriore giustificazione nella variabilità della produzione e dei prezzi di vendita, condizionati dagli eventi meteorologici e fitopatologici e dalla relativa inelasticità della domanda al prezzo. Tuttavia la questione appare meno rilevante di quanto non fosse in passato. Il progresso tecnologico ha fortemente ridotto la variabilità dell'*output* e i costi dello stoccaggio; soprattutto sono ormai sufficientemente sviluppati canali di assicurazione dei rischi attraverso i mercati finanziari.

L'obiettivo di garantire l'autosufficienza alimentare è oggi anch'esso meno rilevante, grazie alla maggiore stabilità delle relazioni internazionali e ai notevoli progressi delle tecniche di stoccaggio delle derrate. Il mantenimento di un settore agricolo efficiente e che assicuri una produzione adeguata continua a rimanere un obiettivo importante da perseguire, in

primo luogo per i riflessi negativi che l'abbandono delle terre potrebbe avere sull'ambiente. Sono inoltre emersi nel corso del tempo rischi di eventi diversi dalle guerre che possono limitare la possibilità di approvvigionamento di prodotti di qualità accettabile e che sconsigliano la completa specializzazione a livello internazionale.

La sicurezza degli approvvigionamenti riguarda oggi non tanto la quantità quanto la qualità: nel settore agricolo esistono specificità emerse più recentemente cui corrispondono altrettante esternalità che meriterebbero un intervento pubblico.

Un primo aspetto è quello dell'impatto ambientale dell'attività agricola. L'agricoltura è caratterizzata da forti esternalità positive sul territorio in quanto contribuisce al mantenimento dell'assetto idrogeologico e alla tutela del suolo; in taluni casi peraltro un utilizzo eccessivo di fertilizzanti e di altri agenti chimici costituisce un fattore di inquinamento. Oggi più che mai è fondamentale il problema della compatibilità ecologica dell'attività agricola.

La possibilità di utilizzare tecniche ad alta resa, ma potenzialmente pericolose, è cresciuta enormemente negli ultimi anni ed è in continua espansione in seguito agli sviluppi in campo farmacologico e genetico. In alcuni casi ne sono derivati rischi notevoli per la salute della popolazione, con profonde ripercussioni negative sui mercati e sulle abitudini alimentari. Ciò richiede uno sforzo sempre più attento e impegnativo di regolamentazione e di controllo del rispetto degli standard di sicurezza.

Si aprono spazi importanti per produzioni di qualità elevata che siano in grado di assicurare la tutela della salute e i requisiti richiesti dai consumatori. È questa un'attività che si addice alle caratteristiche dell'agricoltura italiana.

### 3. GLI STRUMENTI DI INTERVENTO

Tradizionalmente l'intervento comunitario opera attraverso la fissazione di un sistema di prezzi obiettivo e di corrispondenti prezzi minimi ai quali la Commissione europea si impegna a ritirare dal mercato gli eventuali surplus produttivi. Il rispetto del prezzo minimo garantito viene assicurato, oltre che dal ritiro delle eccedenze, da altre forme di sostegno: sussidi al consumo o alla trasformazione, indennizzi per la cessazione della produzione e controlli diretti dell'offerta, come le quote produttive. Prelievi sulle importazioni allineano i prezzi a quelli fissati per l'area; sussidi alle esportazioni ne abbassano il prezzo al livello internazionale.

Il sistema di sostegno dei prezzi ha permesso il raggiungimento di

importanti obiettivi del Trattato. I prezzi di intervento sono stati sempre fissati a livelli superiori a quelli prevalenti sui mercati mondiali, assicurando un supporto ai redditi agricoli e limitandone la variazione verso il basso. La maggior redditività generata dai prezzi più alti e l'attivazione di interventi specifici hanno stimolato gli investimenti nel settore, contribuendo in modo determinante all'aumento della produttività. In Europa l'autosufficienza alimentare è stata raggiunta e superata.

L'intervento comunitario, essendo commisurato alle quantità prodotte, ha favorito soprattutto l'agricoltura intensiva, a carattere industriale, localizzata nel Nord Europa; in misura minore quella estensiva e mediterranea. In alcuni casi i successi sono stati solamente parziali; in altri si sono avuti effetti indesiderati. Il sostegno al reddito ha creato rendite di posizione per i produttori più efficienti, per i proprietari della terra e per i produttori dei beni capitali e intermedi impiegati in agricoltura e per la distribuzione. Le aziende agricole a conduzione familiare hanno beneficiato in misura minore dell'intervento comunitario rispetto alle altre; il costo dell'intervento non è risultato proporzionato ai benefici effettivamente conseguiti dai produttori del settore, in particolare dai piccoli proprietari, tipicamente marginali.

L'intervento è risultato meno efficace nel limitare la variabilità dei redditi proprio nelle regioni, soprattutto nell'Europa del Sud, in cui il settore è più esposto ai problemi di caduta dei redditi delle famiglie. L'obiettivo del prezzo ragionevole per i consumatori è forse il punto di maggiore debolezza della PAC e, più in generale, quello che ha comportato i maggiori costi allocativi. È opinione largamente condivisa che tali costi avrebbero potuto essere evitati almeno in parte con forme di intervento diverse.

Gli incentivi commisurati alla produzione e la fissazione di prezzi più elevati delle quotazioni internazionali hanno condotto alla formazione di crescenti eccedenze produttive. L'azione a sostegno dei prezzi e le sovvenzioni agli esportatori, inizialmente compensate dai prelievi sulle importazioni quando si era in presenza di un deficit agroalimentare, sono cresciute in misura elevata, incidendo pesantemente sulle finanze comunitarie. Gli esborsi del Fondo europeo di orientamento e garanzia fra i primi anni settanta e oggi sono passati da 3 a circa 40 miliardi di ECU, pari rispettivamente allo 0,4 e allo 0,6 per cento del prodotto interno dell'area, quintuplicandosi rispetto al valore aggiunto del settore.

Parte del sostegno è risultata a carico diretto dei consumatori, che hanno corrisposto per i prodotti agricoli un prezzo superiore a quello internazionale. È questa una vera e propria tassazione occulta; incidendo in misura proporzionalmente più ampia sui redditi più bassi, essa ha caratteristiche fortemente regressive.



Il costo maggiore che la collettività ha sostenuto per l'intervento comunitario in favore dell'agricoltura è quello connesso con le distorsioni indotte nell'allocazione delle risorse sia all'interno del comparto agricolo, in relazione alla diversa entità del sostegno per i vari prodotti, sia fra il comparto agricolo e gli altri settori. Ne è derivato un abbassamento del potenziale di crescita dell'economia. Esperti in materia valutano che l'intervento pubblico in agricoltura abbia comportato un costo in termini di prodotto interno lordo dell'ordine del 3 per cento.

La PAC rappresenta un ostacolo all'allargamento dell'Unione Europea ai paesi dell'Europa centro-orientale (PECO). Questi paesi sono caratterizzati da quote della popolazione e del valore aggiunto agricolo relativamente alte e da prezzi dei beni alimentari più bassi. L'estensione anche a essi della regolamentazione vigente comporterebbe una crescita insostenibile delle spese agricole. Avrebbe infine conseguenze negative sul reddito della popolazione non agricola, la cui quota di spesa in beni alimentari è decisamente più alta rispetto ai paesi dell'Europa Occidentale.

Il completo "disaccoppiamento" tra quantità prodotte e sostegno dei redditi agricoli permetterebbe interventi più mirati a favore degli agricoltori più deboli e ridurrebbe la distorsione nell'allocazione delle risorse. Si sostituirebbe così un onere occulto e regressivo con forme di imposizione esplicite; ne deriverebbero guadagni di efficienza e di trasparenza. Questo intervento faciliterebbe la condizionalità del sostegno finanziario; potrebbe consentire, a esempio, di premiare le coltivazioni eco-compatibili.

Il livello ottimale di governo cui attribuire la responsabilità della politica agricola richiede di individuare l'ambito geografico e istituzionale entro il quale si esauriscono le esternalità prodotte. La regolamentazione dei prezzi in un mercato unico è stata sinora alla base della natura sovranazionale della politica agricola. Qualora l'intervento venisse affidato principalmente al sostegno diretto dei redditi agricoli, la sua attuazione potrebbe essere rimessa in gran parte alla responsabilità dei governi locali, per adattarne le caratteristiche ai diversi sistemi economici in cui gli agricoltori sono inseriti.

Al livello europeo sarebbe opportuno affidare altri compiti: data la libera circolazione delle merci, è auspicabile che la fissazione degli standard qualitativi e il perseguimento delle eventuali infrazioni siano attribuiti alla Comunità, in raccordo con gli organismi nazionali secondo criteri di sussidiarietà. A livello locale, ai trasferimenti diretti in favore dei produttori agricoli potrebbero affiancarsi obiettivi più articolati in materia di ambiente.

Sistemi di intervento non basati sui prezzi, accompagnati da un maggior rispetto del principio di sussidiarietà, renderebbero meno problema-

tico l'allargamento ai paesi dell'Europa centro-orientale, in quanto se ne ridurrebbe il peso sul bilancio comunitario: ciascuno di essi sceglierebbe il livello di sostegno all'agricoltura compatibile con le proprie condizioni economiche.

#### 4. LE RELAZIONI INTERNAZIONALI, LA PAC E L'AGRICOLTURA ITALIANA

L'emergere dei costi distributivi e allocativi della politica agricola, insieme con l'indebolirsi della validità di alcuni dei suoi obiettivi originari hanno dato forza alle istanze di revisione. La riforma Mac Sharry del 1992 ne rappresenta la migliore espressione. L'idea portante è stata la riduzione dei prezzi di intervento compensata da pagamenti slegati dalle quantità prodotte. Essa si è sovrapposta, logicamente e cronologicamente, agli avanzamenti dell'Uruguay Round, iniziato nel 1986 e sancito nel 1994 con la firma di nuovi trattati e con la nascita dell'Organizzazione mondiale del commercio (WTO). Benché la sua attuazione sia stata recentemente rallentata, la riforma del 1992 sembra aver tracciato un percorso non reversibile, più razionale per l'intervento pubblico nel settore.

Ancora oggi nell'agenda del WTO il tema della regolazione degli scambi di prodotti agricoli rappresenta, per i suoi oltre 150 paesi membri, la priorità assoluta.

In campo internazionale si fronteggiano soprattutto gli interessi dei paesi esportatori e di quelli importatori; i primi intenzionati ad abbattere qualsiasi barriera tariffaria o di effetto equivalente; i secondi a preservare regimi più o meno protezionistici. Nel primo raggruppamento, oltre agli Stati Uniti, militano con una posizione estrema i paesi del cosiddetto Gruppo Cairns, fra i quali Australia, Argentina, Canada; nel secondo figurano l'Unione Europea, i paesi candidati a entrarvi, molti fra quelli che godono di regimi preferenziali con la stessa Unione, il Giappone e la Corea, che attualmente esercitano forti restrizioni all'importazione di riso.

Non tutte le posizioni sono riconducibili alla dicotomia esportatori-importatori. Gli stessi paesi con una vasta gamma di prodotti da esportare, come gli Stati Uniti e il Canada, hanno posizioni contraddittorie in taluni settori di interesse nazionale. Paesi come Egitto, Giamaica, Messico e Perù frenano l'abolizione generalizzata dei sussidi all'esportazione ritenendola lesiva degli interessi dei paesi strutturalmente importatori netti, a causa del rialzo dei prezzi delle derrate sussidiate che ne seguirebbe.

Per l'Unione Europea, sino a pochi mesi addietro era opinione largamente condivisa che essa avrebbe assunto impegni ancora più severi di quel-

li accettati nel 1994, non tanto per il costo delle minacciate rappresaglie commerciali in settori diversi dall'agricoltura, quanto per le crescenti difficoltà di sostenibilità finanziaria della PAC. Dopo l'ultima blanda riforma, la prospettiva di una liberalizzazione ulteriore sembra tuttavia essersi allontanata nel tempo, insieme con quella dell'allargamento dell'Unione.

All'interno dell'Unione, vi sono spinte verso una più decisa separazione degli interventi dalle quantità prodotte, la tutela dell'ambiente e della salute e una ridefinizione delle competenze fra livelli di governo. A seconda del settore e del tipo di strumento da utilizzare, gli interessi dei vari paesi si aggregano in maniera diversa. L'atteggiamento generale è correlato alla posizione finanziaria netta complessiva e agricola di ogni Paese nei confronti dell'Unione.

La PAC favorisce i paesi con un più elevato grado di autosufficienza nell'approvvigionamento di prodotti agricoli, fra i quali non figura l'Italia.

Nel 1997 la posizione finanziaria del nostro Paese risultava nel complesso deficitaria. L'Istituto nazionale di economia agraria ha calcolato che i trasferimenti diretti dalla PAC all'Italia, dell'ordine di 3,5 miliardi di euro, saranno nell'anno in corso sopravanzati dal nostro contributo alla copertura dei corrispondenti fabbisogni del bilancio comunitario per quasi 400 milioni di euro. Questa cifra si confronta con un saldo negativo di 2,8 miliardi di euro per la Germania, di 1,4 per il Regno Unito, di 0,9 per i Paesi Bassi e di 0,5 per il Belgio. La Spagna, la Francia e la Grecia continuerebbero a rappresentare i maggiori fruitori di benefici finanziari netti, per ciascuno di essi pari a circa 2 miliardi di euro.

Se si tenesse conto del trasferimento implicito nei più alti prezzi che pagano i consumatori e coloro che utilizzano i prodotti agricoli, fra cui figurano gli stessi agricoltori e allevatori, il contributo del nostro Paese salirebbe nettamente.

In questo quadro diventa essenziale comprendere come stiano evolvendo i prezzi interni all'Unione rispetto ai mercati internazionali. Già all'atto della entrata in vigore del sistema di prezzi comuni, nel 1968, quelli europei relativi a importanti beni agricoli risultavano circa doppi di quelli internazionali. Fino all'inizio degli anni novanta il cuneo tra prezzi europei e mondiali si è in media ampliato. Nel 1990, grano duro, mais e zucchero erano fra i prodotti alimentari il cui prezzo di intervento comunitario risultava compreso fra 2,5 e 3 volte quello mondiale.

Le prime incisive misure che hanno attenuato il sostegno ai redditi attraverso l'intervento sui prezzi, abbassandone il livello, hanno anche determinato una riduzione delle quantità prodotte nell'Unione. La transizione è stata resa possibile compensando i produttori con trasferimenti diretti, che nel 1997 rappresentavano quasi il 60 per cento delle spese del

Fondo per la garanzia, a fronte del 32 nel 1993. Di contro, la quota del Fondo spesa per i sussidi alle esportazioni e per l'ammasso e la gestione degli stock si è ridotta nei quattro anni dal 48 al 19 per cento.

L'avvicinamento dei prezzi europei a quelli internazionali può essere misurato da un indicatore elaborato dall'OCSE, da cui risulta che, per un insieme di prodotti che rappresenta circa i due terzi di tutti gli acquisti alimentari dell'Unione Europea, il prezzo medio europeo, al netto dei sussidi al consumo, superava nel 1996 quello internazionale del 30 per cento, contro l'82 di dieci anni prima.

Le eccedenze di prodotti conferite all'Unione hanno anch'esse subito un deciso ridimensionamento. Per i cereali si è passati in tre anni da 18 a 2 milioni di tonnellate.

Di elevati livelli di protezione, pur con differenze nelle modalità dell'intervento pubblico, godono i settori agricoli della maggior parte dei paesi dell'OCSE e in particolare del Giappone, dove tuttora i prezzi interni sono dell'87 per cento più alti di quelli internazionali.

Una parte del successo degli accordi presi nell'ambito dell'Organizzazione mondiale del commercio può tuttavia essere legata a fattori transitori, che hanno innalzato i prezzi internazionali, piuttosto che abbassare quelli interni. Inoltre le politiche di sostegno delle agricolture avanzate tendono a deprimere i prezzi internazionali: probabilmente le differenze osservate sovrastimano la misura della protezione reale; la loro attenuazione ha contribuito a riavvicinare i due livelli.

## 5. LE PROSPETTIVE DELL'INTERVENTO PUBBLICO

La forte riduzione dei prezzi non ha comportato una proporzionale compressione degli aiuti all'agricoltura, che hanno in parte assunto la forma di trasferimenti diretti al reddito. La quota a carico dei contribuenti (nazionali e comunitari) e dei consumatori, in base ai dati dell'OCSE, è passata, fra il periodo 1986-1988 e il 1996 dal 2,5 all'1,1 per cento del prodotto interno lordo nell'Unione Europea, dal 2,6 all'1,3 nella media dei paesi avanzati. L'onere di circa 100 miliardi di euro all'anno che la PAC genera per aiuti pubblici e per maggiori prezzi è diminuito solo marginalmente. Nel suo ambito la quota del costo invisibile costituito dai prezzi più alti è passato in dieci anni dal 67 al 41 per cento.

Questa evoluzione dei prezzi e degli interventi è in grado di limitare il costo redistributivo della PAC, in particolare per i paesi deficitari negli scambi agroalimentari. La tendenza è per l'Italia meno traumatica di quanto non sia in media per l'Unione; già oggi una parte di rilievo dei

prodotti tipici della nostra agricoltura non si avvale di alcuna protezione comunitaria o è oggetto di trasferimenti condizionati. Inoltre notevole è il nostro interesse per il rafforzamento delle azioni strutturali dell'Unione, tuttora sacrificate dalle esigenze finanziarie dell'intervento agricolo.

Forse di maggiore rilievo per i nostri produttori sono i contenuti dei regimi preferenziali concessi ai paesi dell'altra sponda del Mediterraneo. Per il Marocco, la Tunisia, Israele e, più di recente, la Giordania, l'Algeria, la Siria, ai contenuti commerciali se ne sono aggiunti nel tempo altri, fino a configurare prima accordi di cooperazione e poi veri e propri accordi di associazione, che prospettano l'istituzione di una zona di libero scambio. Gli obiettivi politici giocano un ruolo essenziale, anche perché da queste aree provengono importanti flussi migratori in Europa occidentale.

I rapporti internazionali rafforzano la spinta a proseguire lungo le linee di riforma della PAC già intraprese dalla Commissione europea. Analogo indirizzo ha caratterizzato anche Agenda 2000, ultima espressione delle linee programmatiche dell'Unione. Tuttavia i progressi sono ancora limitati. Le decisioni del Consiglio europeo nella riunione di Berlino del marzo di quest'anno, sebbene nel complesso favorevoli al nostro Paese, hanno stabilito che «la linea direttrice agricola rimarrà invariata», deludendo chi si attendeva un nuovo impulso alle riforme.

Nel decidere l'allocazione delle risorse del bilancio comunitario, pari all'1,27 per cento del prodotto dei Paesi dell'Unione, all'agricoltura sono stati destinati sino a un massimo di 42,5 miliardi di euro in media all'anno, contro 30 miliardi delle politiche strutturali, su un totale appena inferiore a 100 miliardi.

Il Consiglio europeo di Berlino ha affermato che «tale riforma consentirà all'agricoltura di esser multifunzionale, sostenibile, competitiva e diffusa su tutto il territorio europeo, (...) di salvaguardare il paesaggio, di preservare l'ambiente e di fornire un contributo fondamentale alla vita rurale, nonché di venire incontro alle preoccupazioni e alle esigenze (...) di qualità e sicurezza dei prodotti alimentari». In questa lunga elencazione di obiettivi è facile riconoscere come l'accento sia stato quasi completamente spostato sulle esternalità che si ritiene siano associate all'attività agricola, piuttosto che sul sostegno e sulla stabilizzazione dei prezzi e dei redditi.

Questo mutamento è imposto dalle crescenti minacce per l'integrità ambientale e la sicurezza alimentare che discendono dall'uso intensivo della terra e dalla scala industriale di molte lavorazioni. Va altresì considerato che una riforma della PAC non potrebbe in alcun modo limitarsi alla separazione dell'aiuto dalle quantità prodotte, se non altro perché una compensazione totale della tassa occulta sui consumatori europei con aiu-

ti diretti al reddito a carico dell'Unione supererebbe la capacità finanziaria del bilancio comunitario.

Questa riforma è possibile solo in quanto possano svilupparsi altre tendenze già in atto, essenzialmente nella direzione di una migliore applicazione del principio di sussidiarietà e verso la condizionalità dell'aiuto e l'aumento della competitività dei prodotti europei. La sussidiarietà rende possibile una differenziazione delle politiche in favore delle aziende industriali rispetto alle coltivazioni marginali e integrative di un reddito prodotto in altri settori; facilita l'assoggettamento dell'erogazione degli aiuti al rispetto di standard qualitativi; consente di spostare una parte dell'onere sui bilanci degli Stati membri.

La riduzione del sostegno aggregato fornito dalla PAC da un lato dovrebbe riguardare i segmenti che meno ne hanno bisogno o che scelgono di non rispettare regole più stringenti di igiene e tutela dell'ambiente, dall'altro sarebbe del tutto sostenibile per i produttori che sappiano accrescere la propria competitività, puntando sulla differenziazione dell'offerta e sulla valorizzazione delle specificità regionali.

Migliorando la qualità dei prodotti e integrandosi verticalmente, il settore agroalimentare potrebbe accrescere notevolmente il valore aggiunto della produzione. Basti considerare che dal 1980, in Italia i prezzi internazionali delle materie prime agricole in lire sono cresciuti di oltre 1,5 punti percentuali in meno all'anno rispetto ai prezzi dei beni di consumo alimentare.

Il legame fra i prezzi dei beni agricoli e quelli dei beni alimentari con diverso grado di trasformazione è debole; la tendenza alla sua ulteriore attenuazione è determinata dall'evoluzione delle preferenze dei consumatori e dall'azione dell'industria alimentare e della distribuzione; una quota rilevante della spesa per consumi alimentari contiene l'acquisto di elementi eterogenei, con una scarsa relazione con i contenuti nutritivi.

## 6. I PROGRESSI NELL'AGRICOLTURA E LA FAME NEL MONDO

Nel nostro secolo sono stati compiuti enormi progressi nella capacità di procurare sufficienti mezzi di sostentamento a un numero sempre maggiore di persone, riducendo nel tempo la quota di quanti soffrono per denutrizione e fame. Un fondamentale contributo è venuto dai progressi compiuti in agricoltura negli ultimi cinquanta anni, che hanno garantito un'espansione del prodotto di molto superiore alla crescita della popolazione mondiale. Dal 1950 lo sviluppo demografico è stato di circa l'1,9 per cento annuo; nello stesso periodo la produzione di cereali è cresciuta

del 2,7, grazie soprattutto all'incremento della produttività: l'*output* per ettaro è cresciuto in media del 2,3 per cento. L'offerta mondiale pro capite di cibo per il consumo diretto da parte dell'uomo è del 20 per cento circa superiore rispetto all'inizio degli anni sessanta. Si è fortemente ridotta la quota della popolazione mondiale che vive ancora con un'offerta inferiore alle 2.200 calorie pro capite giornaliere; trent'anni fa si trovava al di sotto di questa soglia oltre la metà della popolazione del mondo.

Come dimostra l'esperienza degli ultimi decenni, soprattutto in Asia, l'agricoltura può fornire un contributo essenziale alla crescita economica e al benessere dei paesi in via di sviluppo. La rivoluzione verde in India negli anni sessanta e le riforme di carattere istituzionale in Cina negli anni ottanta hanno dato vita a forti incrementi della produttività in agricoltura. In Cina la crescita è stata così rapida da portare in pochi anni il consumo calorico medio da meno di 2.200 calorie giornaliere pro capite a più di 2.500, consentendo ad ampie fasce della popolazione di uscire da una situazione di denutrizione.

Questi sviluppi non si sono però diffusi in maniera omogenea. L'Africa sub-sahariana e vaste zone dell'Asia meridionale sono ancora caratterizzate da un deficit alimentare strutturale; non sono ancora in grado di assicurarsi stabilmente una sufficiente quota di cibo sui mercati mondiali.

È possibile stimare in circa 800 milioni il numero di persone ancora oggi denutrite.

La concomitanza di eccessi di produzione nei paesi industriali e di situazioni di denutrizione endemica nei paesi più poveri, con ricorrenti e disastrose carestie specie nell'Africa sub-sahariana, individua una stretta corrispondenza tra arretratezza e fame.

Da un lato i produttori non sono in grado di vendere sul mercato a prezzi remunerativi tutto il loro prodotto, dall'altro potenziali consumatori sono di fatto esclusi dal mercato. Di fronte a un'offerta mondiale di cibo sufficiente per il sostentamento di tutta la popolazione umana, la povertà emerge come causa della carenza alimentare.

L'idea, che ha le sue radici teoriche nei lavori di Malthus e Ricardo, che una popolazione crescente avrebbe richiesto la messa a coltura di terre via via meno fertili e per questa strada avrebbe sottratto risorse agli altri settori dell'economia portando a un declino generale del tenore di vita e a un aumento del prezzo relativo dei beni alimentari è stata smentita dalla storia.

Il pericolo per fasce importanti della popolazione mondiale di precipitare in una situazione di denutrizione o di vera e propria fame non deriva necessariamente da una contrazione dell'offerta di beni alimentari, bensì dall'impossibilità di accedere al mercato. Come hanno fatto notare Colin Clark e più recentemente Amartya Sen, l'analisi delle grandi care-

stie del nostro secolo sembra confermare che alla loro base vi è la povertà di milioni di persone, il cui livello di vita è precario e vicino alla soglia della mera sussistenza. Improvvisi mutamenti della situazione economica o politica in paesi arretrati possono facilmente determinare l'emarginazione dai mercati di queste persone. I relativi successi ottenuti in nazioni come l'India, un tempo vittime di ricorrenti carestie, nell'evitare il ripetersi di simili tragedie, sono ascrivibili anche alla promozione di politiche volte a integrare il potere d'acquisto dei gruppi sociali più vulnerabili.

Un positivo contributo al miglioramento delle condizioni di vita dei paesi più poveri altamente indebitati può venire dall'abbattimento del debito da essi contratto sui mercati internazionali. Nella recente riunione del Gruppo dei Sette, è stata decisa una sostanziale riduzione del debito estero di quei paesi; esso pari a 130 miliardi di dollari dovrebbe più che dimezzarsi. È necessario proseguire in questa direzione, giungendo a un organico piano di intervento per l'anno 2000.

Se globalmente non sembra oggi esistere un problema di insufficienza alimentare, non si può sottovalutare l'importanza dell'offerta locale di prodotti agricoli. Spesso dall'agricoltura dipendono il reddito e il sostentamento della maggior parte della popolazione dei paesi in via di sviluppo. L'aumento della produttività e della produzione agricola in quei paesi può essere un efficace metodo di lotta contro la povertà.

Le politiche dei paesi industriali volte a proteggere il settore primario hanno importanti effetti sulle quantità prodotte e sui prezzi nei mercati mondiali. La PAC, mantenendo i prezzi europei artificialmente alti e imponendo dazi sulle importazioni tali da sfavorirle rispetto ai prodotti dell'Unione Europea, dirotta la domanda interna verso i produttori nazionali piuttosto che verso quelli dei paesi in via di sviluppo. Gli indirizzi protezionistici dei paesi industriali hanno contribuito a determinare un netto cambiamento dei flussi commerciali agricoli tra le varie aree del mondo. Prima della seconda guerra mondiale le esportazioni agricole delle economie di mercato del Terzo Mondo erano oltre il doppio delle importazioni. Dal dopoguerra la bilancia commerciale agricola di quei paesi è progressivamente peggiorata: le importazioni sono cresciute molto più rapidamente delle esportazioni.

Oggi il saldo è sostanzialmente in pareggio.

## 7. CONCLUSIONI

Il compromesso raggiunto a Berlino ha carattere provvisorio; le esigenze del bilancio e delle relazioni esterne dell'Unione impongono un riassetto stabile e soddisfacente del sistema.



L'introduzione di meccanismi meno distorsivi per sostenere i redditi agricoli, accompagnata da un progressivo riallineamento dei prezzi europei a quelli mondiali, eliminerebbe gli aspetti più negativi della PAC; sarebbe più esplicito il sostegno; correggerebbe la regressività derivante dagli alti prezzi dei beni agricoli; permetterebbe una maggiore selettività negli interventi; renderebbe infine possibile incentivare produzioni eco-compatibili. Una volta ricondotti i prezzi agricoli europei al livello di quelli mondiali, diventerebbe più semplice rispettare gli impegni assunti in sede di WTO, facilitando le trattative del Millennium Round; verrebbe inoltre meno l'esigenza di concentrare la politica agricola a livello europeo, agevolando l'allargamento dell'Unione ai PECCO.

Ai fini dello sviluppo economico e delle prospettive di maggiore occupazione dell'intera area è interesse del nostro Paese come di tutta l'Unione che il bilancio comunitario sia meglio utilizzato, con benefici anche per l'agricoltura, per rafforzare la competitività internazionale del continente. Occorre investire nella ricerca scientifica di base e nella formazione di capitale umano; finanziare infrastrutture; orientare l'iniziativa imprenditoriale verso i settori a tecnologia avanzata. Nel 1957 Luigi Einaudi veniva invitato qui a Firenze per tenere il discorso inaugurale del 204° corso dell'Accademia dei Georgofili. Anche allora il mondo dell'agricoltura era oggetto di intenso interesse e di un attento dibattito. Da pochi anni era stata varata un'importante riforma agraria e con il Trattato di Roma si gettavano le basi per la definizione della politica agricola comune. Oggi il settore è nuovamente al centro del dibattito. Possiamo fare nostra la conclusione di Einaudi, profondo conoscitore dell'economia agricola, che «la viva esigenza del mondo agrario, antica e nuova» è quella «del movimento e del rinnovamento continuo» e che «se la visione sicura dell'economia agraria italiana futura mi è negata, so però che le mutazioni non avranno tregua». Il settore agroalimentare è in rapida evoluzione. L'invecchiamento della popolazione dei paesi sviluppati, l'aumento del numero di donne lavoratrici, la tendenziale crescita delle famiglie costituite da un solo componente hanno un impatto sulle abitudini alimentari e sulla domanda di prodotti e servizi.

Sempre più deve farsi strada la convinzione che la qualità dei prodotti, sia dal punto di vista della tutela della salute che da quello della richiesta dei consumatori, è elemento decisivo nelle strategie di sviluppo del settore. L'intervento pubblico a tutela della salute dei cittadini e a sostegno delle produzioni di qualità deve via via sostituirsi a quello generalizzato della produzione agricola. Al cambiamento di indirizzo può concorrere nel nostro Paese la ridefinizione delle strutture amministrative preposte al settore.

Un ruolo importante avranno gli esperti e gli studiosi della materia nell'indicare le tecniche agricole più appropriate e nel formare il personale specializzato. Il prestigio e la capacità di analisi della vostra Accademia potranno fornire un apporto al più alto livello.

Recenti avvenimenti impongono una seria riflessione e una decisa azione politica a livello comunitario. La difesa degli interessi del consumatore non può fermarsi al ripristino di meccanismi di mercato, liberalizzando i prezzi dei beni alimentari e procedendo all'erogazione di aiuti diretti. Devono essere imposti requisiti di qualità e trasparenza per i prodotti alimentari e previste rigorose sanzioni per le inadempienze dei produttori. Occorre dare protezione giuridica sempre maggiore agli interessi diffusi, collegandosi con gli indirizzi emersi a livello internazionale. È questo il contributo che, avendo in mente gli equilibri macroeconomici generali, l'economista può fornire per la definizione di una politica settoriale in grado di conciliare gli interessi degli agricoltori e dei consumatori con il più generale obiettivo di una crescita economica sostenuta. Il settore agricolo vi concorre per una misura che va ben oltre il mero valore aggiunto, in relazione alla ricchezza della sua tradizione e alle elevate economie esterne da cui trae vantaggio l'intera società.

	1960	1970	1980	1990	1998
Occupati in Agricoltura					
Dipendenti	1.746	1.236	1.088	791	497
Indipendenti	4.865	2.642	1.811	1.104	842
Totali	6.611	3.878	2.899	1.895	1.339
Occupati extra agricoli					
Dipendenti	10.009	11.682	13.586	14.431	13.961
Indipendenti	3.709	3.765	4.004	4.978	4.897
Totali	13.718	15.447	17.590	19.409	18.858
Peso percentuale dell'Agricoltura					
Dipendenti	14,9	9,6	7,4	5,2	3,4
Indipendenti	56,7	41,2	31,1	18,2	14,7
Totali	32,5	20,1	14,1	8,9	6,6

Tab. 1 *Principali caratteristiche dell'occupazione agricola (migliaia di unità). Fonte: Istat, Indagine sulle forze di lavoro*

Censimenti	1-5 ETTARI			OLTRE 5 ETTARI			TOTALE		
	Numero di aziende	Superficie totale	Superficie media <sup>1</sup>	Numero di aziende	Superficie totale	Superficie media <sup>1</sup>	Numero di aziende	Superficie totale	Superficie media <sup>1</sup>
1930	1.805	4.491	2,49	900	21.116	23,46	2.705	25.607	9,47
1961	1.863	4.701	2,52	1.015	21.161	20,85	2.878	25.862	8,99
1970	1.570	3.968	2,53	870	20.481	23,54	2.440	24.449	10,02

Censimenti	1-5 ETTARI			OLTRE 5 ETTARI			TOTALE		
	Numero di aziende	SAU	Superficie media <sup>1</sup>	Numero di aziende	SAU	Superficie media <sup>1</sup>	Numero di aziende	SAU	Superficie media <sup>1</sup>
1980	1.312	3.023	2,30	614	12.382	20,16	1.926	15.405	8,00
1987	1.340	3.045	2,27	634	12.096	19,08	1.974	15.141	7,67

### Situazione al 1993

Paesi	0-5 ETTARI			OLTRE 5 ETTARI			TOTALE		
	Numero di aziende	SAU	Superficie media <sup>1</sup>	Numero di aziende	SAU	Superficie media <sup>1</sup>	Numero di aziende	SAU	Superficie media <sup>1</sup>
<b>Italia</b>	<b>1.923</b>	<b>2.885</b>	<b>1,50</b>	<b>565</b>	<b>11.851</b>	<b>20,96</b>	<b>2.488</b>	<b>14.736</b>	<b>5,92</b>
Belgio	25	51	2,04	51	1.293	25,35	76	1.344	17,68
Danimarca	2	3	1,76	72	2.736	37,95	74	2.739	37,11
Germania	190	426	2,24	416	16.596	39,89	606	17.022	28,09
Grecia	617	1.143	1,85	202	2.416	11,96	819	3.559	4,35
Spagna	789	1.567	1,99	595	23.147	38,90	1.384	24.714	17,86
Francia	217	440	2,03	584	27.667	47,38	801	28.107	35,09
Irlanda	16	50	3,13	143	4.228	29,57	159	4.278	26,91
Paesi Bassi	38	83	2,18	82	1.932	23,56	120	2.015	16,79
Portogallo	381	649	1,70	108	3.301	30,56	489	3.950	8,08
Regno Unito	35	84	2,40	208	16.299	78,36	243	16.383	67,42
<b>Euro - 12</b>	<b>4.234</b>	<b>7.384</b>	<b>1,74</b>	<b>3.030</b>	<b>111.569</b>	<b>36,82</b>	<b>7.264</b>	<b>118.953</b>	<b>16,38</b>

SAU = Superficie Agricola Utilizzata

<sup>1</sup> Valori in ettari

Tab. 2 *Numero di aziende e relativa superficie per classe di superficie (valori in migliaia, salvo dove diversamente indicato). Fonte: per i censimenti italiani fino al 1970, Istat; per gli altri dati, Commissione europea, Relazione 1996 sulla situazione dell'agricoltura nell'Unione Europea*

ANNI	FEOGA	EU6	EU9	EU15	FEOGA/PIL DELL'AREA IN %
1971	1,88	537,9			0,35
1972	2,48	602,9			0,41
1973	3,77		888,5		0,42
1974	3,65		1.009,5		0,36
1994	40,75			6.184,1	0,66
1995	40,25			6.466,9	0,62

Tab. 3 *Spese di bilancio della Comunità Europea e prodotto interno lordo ai prezzi correnti (miliardi di ECU). Fonte: Commissione europea, 1995*

Paesi	Posizione netta dei diversi Stati membri nei confronti del bilancio UE - medie 1992-1997			Spese FEOGA-garanzia per paese medie 1992-1997	Posizione netta aiuti diretti i PAC 1999 <sup>1</sup>
	Spesa operativa UE	Totale risorse proprie	Posizione netta		
Belgio	2.007,0	2.643,1	- 636,1	1.262,5	- 523
Danimarca	1.514,6	1.284,6	230,0	1.292,5	251
Germania	8.455,6	20.120,7	- 11.665,1	5.322,2	- 2.817
Grecia	4.912,6	1.000,3	3.912,3	2.608,3	1.809
Spagna	9.391,8	4.716,5	4.675,4	4.224,3	2.119
Francia	10.671,9	12.012,6	- 1.340,7	8.351,0	1.914
Irlanda	2.804,4	617,0	2.187,4	1.605,1	426
Italia	7.391,9	8.398,3	- 1.006,4	4.344,3	- 382
Lussemburgo	95,5	159,2	- 63,7	12,8	- 44
Paesi Bassi	2.476,0	4.238,9	- 1.762,9	1.940,5	- 903
Gran Bretagna	5.319,5	7.857,5	- 2.537,9	3.135,5	- 1.363
Portogallo	3.354,1	959,6	2.394,5	602,5	75
Finlandia <sup>2</sup>	964,3	971,1	- 6,8	425,9	- 114
Svezia <sup>2</sup>	1.078,5	1.984,4	- 905,9	480,8	- 228
Austria <sup>2</sup>	1.307,8	1.915,8	- 608,0	719,0	- 220
<b>Totale</b>	60.070,2	66.443,8	- 6.373,6	35.620,3	0

<sup>1</sup> La posizione netta è data dalla differenza tra l'ammontare dei pagamenti diretti della PAC ricevuti e la contribuzione a bilancio ad essi conseguente

<sup>2</sup> Medie 1995-1997

Tab. 4 *Relazioni finanziarie fra l'Unione Europea e i paesi membri (milioni di ECU). Fonte: elaborazioni su dati INEA e Commissione europea*

	1993	1994	1995	1996	1997
<b>FEOGA-garanzia</b>					
<b>Totale</b>	<b>35.133</b>	<b>34.024</b>	<b>35.649</b>	<b>40.230</b>	<b>41.543</b>
Di cui (in %):					
Restituzioni					
alle esportazioni	29	24	22	14	14
Ammasso e gestione dello stock	19	5	2	4	5
Riduzione del potenziale produttivo	4	9	10	9	8
Aiuti al consumo	5	4	3	2	2
Aiuti alla trasformazione	7	6	6	5	5
Aiuti alla produzione	32	47	52	59	59
Altri interventi	5	5	5	7	7
<b>Italia</b>	<b>4.902</b>	<b>3.795</b>	<b>3.946</b>	<b>4.814</b>	<b>5.515</b>
<b>FEOGA-orientamento (impegni)</b>					
<b>Totale</b>	<b>2.996</b>	<b>3.335</b>	<b>3.609</b>	<b>3.935</b>	<b>4.132</b>
<b>Italia</b>	<b>618</b>	<b>263</b>	<b>454</b>	<b>428</b>	<b>580</b>

Tab. 5 *Spese del FEOGA-garanzia per tipo di intervento e del FEOGA-orientamento (milioni di ECU).*

	STATI UNITI			UNIONE EUROPEA			GIAPPONE			OCSE		
	1986-88	1993-95	1996	1986-88	1993-95	1996	1986-88	1993-95	1996	1986-88	1993-95	1996
<b>Copertura delle statistiche in % della produzione - 1996</b>	<b>70</b>			<b>65</b>			<b>57</b>					
<b>Sussidi alla produzione in % del fatturato: TOTALE*</b>	<b>30</b>	<b>18</b>	<b>16</b>	<b>48</b>	<b>49</b>	<b>43</b>	<b>73</b>	<b>75</b>	<b>71</b>	<b>45</b>	<b>41</b>	<b>36</b>
Sussidi alla produzione in % del fatturato: GRANO	54	33	24	56	52	29	101	102	99	54	42	27
Sussidi alla produzione in % del fatturato: RISO	55	39	12	66	60	46	92	95	88	89	90	82
Sussidi alla produzione in % del fatturato: ZUCCHERO	63	50	51	73	53	54	74	72	70	66	49	49
Sussidi alla produzione in % del fatturato: LATTE	64	48	48	64	61	60	90	89	83	66	60	57
<b>Oneri per il consumatore in % degli acquisti alimentari**</b>	<b>13</b>	<b>9</b>	<b>9</b>	<b>44</b>	<b>37</b>	<b>22</b>	<b>57</b>	<b>51</b>	<b>46</b>	<b>37</b>	<b>31</b>	<b>23</b>
Sovrapprezzo rispetto alle quotazioni internazionali***	16	10	10	82	61	30	134	103	87	61	47	31
<b>Totale trasferimenti (miliardi di ECU) di cui<sup>1</sup>:</b>	<b>63</b>	<b>61</b>	<b>54</b>	<b>103</b>	<b>109</b>	<b>95</b>	<b>56</b>	<b>74</b>	<b>61</b>	<b>253</b>	<b>273</b>	<b>234</b>
A carico dei contribuenti	48	49	42	35	47	56	16	26	18	112	137	130
A carico dei consumatori	15	12	12	69	62	39	50	62	53	153	152	115
<b>Totale trasferimenti (% PIL) di cui<sup>2</sup>:</b>	<b>1,5</b>	<b>1,1</b>	<b>0,9</b>	<b>2,5</b>	<b>1,5</b>	<b>1,1</b>	<b>2,6</b>	<b>1,9</b>	<b>1,7</b>	<b>2,2</b>	<b>1,6</b>	<b>1,3</b>
Quota attribuibile al sostegno dei prezzi	42	50	47	98	74	51	85	83	85	79	72	60
Quota attribuibile ai pagamenti diretti	36	19	20	8	23	33	7	6	6	18	18	23
Quota attribuibile ad altri interventi	24	34	33	13	13	16	9	11	10	17	15	18
<b>Valore aggiunto in agricoltura (% sul totale nel 1992-94)</b>	<b>1,5</b>			<b>1,9</b>			<b>1,5</b>			<b>1,8</b>		
<b>Occupazione agricola (% sul totale occupati nel 1992-94)</b>	<b>2,8</b>			<b>5,6</b>			<b>6,0</b>			<b>8,8</b>		

\* **Producers subsidy equivalent:** trasferimenti agli agricoltori: diretti, via sussidi all'acquisto di *inputs*, aiuti statali, prodotto fra i più alti prezzi per le quantità prodotte.

\*\* **Consumer subsidy equivalent:** prodotto fra i più alti prezzi per le quantità consumate meno i sussidi al consumo.

\*\*\* **Nominal assistance coefficient:** rapporto fra CSE unitario e prezzi mondiali.

<sup>1</sup> La somma può superare 100 per effetto delle entrate di bilancio connesse alla politica agricola (ad esempio dazi sulle importazioni).

<sup>2</sup> La somma può superare 100 per effetto di prelievi sulla produzione e dell'aggiustamento per i consumi intermedi

Tab. 6 *Sussidi all'Agricoltura. Fonte: OECD, Agricultural Policies in OECD Countries, Measurement of Support and Background Information, 1997*

ANNI	1993-94	1994-95	1995-96	1996-97
Frumento tenero	6.480	1.993	459	497
Segala	2.545	1.208	793	1.049
Orzo	6.526	3.276	1.344	798
Frumento duro	1.152	399	85	1
Granoturco	1.130	8	0	10
<b>Totale cereali</b>	17.993	6.884	2.681	2.355
Burro	161.755	33.713	36.366	44.755
Latte scremato in polvere	40.847	43.837	9.363	117.620

Tab. 7 *Scorte d'intervento UE a fine campagna (migliaia di tonnellate per i cereali, tonnellate per burro e latte). Fonte: Commissione europea*



VOCI	UE A 15		UE A 21	
	TOTALE	MEDIE	TOTALE	MEDIE
<b>Agricoltura</b>	297.740	42.534	297.740	42.534
Spese PAC				
(escluso sviluppo rurale)	267.370	38.196	267.370	38.196
Sviluppo rurale e misure di accompagnamento	30.370	4.339	30.370	4.339
<b>Azioni strutturali</b>	213.010	30.430	213.010	30.430
Fondi strutturali	195.010	27.859	195.010	27.859
Fondo di coesione	18.000	2.571	18.000	2.571
<b>Politiche interne</b>	42.350	6.050	42.350	6.050
<b>Azioni esterne</b>	32.060	4.580	32.060	4.580
<b>Amministrazione</b>	33.660	4.809	33.660	4.809
<b>Riserve</b>	4.050	579	4.050	579
Riserva monetaria	1.250	179	1.250	179
Riserva per aiuti d'urgenza	1.400	200	1.400	200
Riserva per garanzie	1.400	200	1.400	200
<b>Aiuto preadesione</b>	21.840	3.120	21.840	3.120
Agricoltura	3.640	520	3.640	520
Strumento strutturale di preadesione	7.280	1.040	7.280	1.040
PHARE (paesi candidati)	10.920	1.560	10.920	1.560
<b>Allargamento*</b>			58.070	11.614
Agricoltura*			12.410	2.482
Azioni strutturali*			39.580	7.916
Politiche interne*			3.950	790
Amministrazione*			2.130	426
<b>Totale degli stanziamenti per impegni</b>	644.710	92.101	702.780	100.397
<b>Totale degli stanziamenti per pagamenti</b>	640.470	91.496	685.870	97.981
Stanziamenti per pagamenti in percentuale del PNL	7,5	1,1	7,8	1,1
<b>Disponibile per l'adesione*</b>	45.400	9.080		
Agricoltura*	12.410	2.482		
Altre spese*	33.190	6.638		
<b>Massimale degli stanziamenti per pagamenti</b>	685.870	97.981		
Massimale degli stanziamenti per pagamenti in percentuale del PNL	8,0	1,1		
Margine in percentuale del PNL	0,9	0,1	1,1	0,2
Massimale risorse proprie in percentuale del PNL	8,9	1,3	8,9	1,3
* Medie dal 2002 al 2006				

Tab. 8 *Prospettive finanziarie della UE dal 2000 al 2006 (milioni di ECU). Fonte: Conclusioni della Presidenza del Consiglio Europeo di Berlino 24 e 25 marzo, 1999, Agence Europe del 27.3.1999*

	Prezzi internaz. delle mat. prime agricole in lire	Prezzi al consumo beni alim.	Prezzi al cons. altri beni non alim. e servizi		1938	1961	1970	1980	1989	1995
Var. % annua 1974-1998	7,5	8,8	10,3	Peso dei beni alimentari						
Var. % annua 1980-1998	4,9	6,5	7,6	sul totale dei consumi	66,4	54,7	46,7	35,0	23,9	22,0

Tab. 9 *Andamento dei consumi e dei prezzi relativi dei beni alimentari in Italia. Fonte: elaborazioni su dati FMI e Istat*

RENATO RUGGIERO

GLOBALIZZAZIONE E INTERDIPENDENZA\*

*Signor Sindaco, Autorità tutte, Signore e Signori,*

è per me un grandissimo privilegio partecipare oggi alla cerimonia di inaugurazione del 247° Anno Accademico dei Georgofili. La solennità del Salone dei Cinquecento, nel cuore della nobile città di Firenze, ben riflette il prestigio di una così antica Istituzione dedicata all'agricoltura e al mondo rurale, che ha annoverato tra i suoi soci personalità come Bettino Ricasoli, il Conte di Cavour e il Presidente Monroe.

È con ammirazione che mi rivolgo a voi, anche per la forza e il coraggio con cui avete affrontato le durissime prove degli ultimi decenni, in particolare le disastrose conseguenze della grande alluvione del 1966 e il barbaro attacco del 1993 alla sede di Torre de' Pulci.

Per quasi un quarto di millennio i Georgofili hanno contribuito con le armi della scienza e il prestigio degli studi al progresso economico e sociale del Granducato di Toscana, del Regno d'Italia e della Repubblica Italiana.

Innumerevoli sono i meriti accumulati dall'Accademia nel corso dei secoli: le profonde opere di bonifica del territorio toscano fin dal diciottesimo secolo; il ruolo determinante nella promozione dell'insegnamento, dalla Scuola di Meleto alla prima cattedra di Agricoltura e Pastorizia presso l'Università di Pisa, fino all'apertura della Facoltà di Agraria e il Convegno Agrario Italo-Americano, che pose le basi per la rinascita dell'agricoltura italiana dopo l'immane tragedia dell'ultimo conflitto mondiale.

Tra gli altri, due insegnamenti colpiscono per la loro straordinaria

\* *Prolusione inaugurale tenuta il 31 marzo 2000*

attualità: il costante stimolo all'innovazione, per cui non stupisce che lo stesso Napoleone avesse sottoposto ai Georgofili il progetto di riforma del Codice rurale, e la secolare lotta per le libertà commerciali, iniziata con l'abolizione dei dazi agricoli e la politica libero-scambista promossa dall'Accademia presso il Granduca Pietro Leopoldo e simbolicamente rappresentata nello stemma dell'Accademia dalle ali del dio Mercurio, a cui il mondo classico attribuiva la protezione delle attività economiche e del commercio.

È dunque per me naturale parlare oggi con voi di globalizzazione e di interdipendenza.

Fino a non molto tempo fa la richiesta di una migliore governabilità del sistema globale sarebbe sembrata utopistica – non meno utopistica della caduta del muro di Berlino senza una guerra o della creazione di una moneta unica europea –. Le rivalità della guerra fredda, i conflitti ideologici, le differenze nord-sud, tutti questi fattori creavano un sistema internazionale che si definiva attraverso le sue divisioni e non tramite interessi comuni.

Ma la realtà di oggi appare diversa. Dai diritti umani e sociali alla diffusione su scala mondiale di idee, ansie e speranze con contenuti sempre più comparabili, dal rifiuto di enormi disuguaglianze e di un'inaccettabile povertà ancora troppo diffusa alla crescente interdipendenza economica fino ai cambiamenti climatici, il nostro mondo in via di globalizzazione chiede soluzioni globali. Queste soluzioni devono basarsi sempre più su regole e accordi fondati sul consenso.

L'esplosione di internet e del commercio elettronico in tutti i paesi industrializzati e il fortissimo interesse per queste trasformazioni tecnologiche da parte dei paesi emergenti ci portano rapidamente a confrontarci con il mercato globale, scavalcando regole e confini nazionali e continentali. Le dimensioni di spazio e tempo si annullano e sempre di più si opera nel mercato mondiale in tempo reale. Le ripercussioni di una tale "evoluzione", che molti non esitano a definire "rivoluzione", non sono ancora chiaramente percepibili. La vastità dei mutamenti in corso ci sorprende ogni giorno di più. Il mercato, per esempio, non sembra più basarsi, nel nuovo spazio elettronico, sul capitale e sul lavoro tradizionalmente intesi, ma sulle idee e la conoscenza.

Se il sistema della guerra fredda era definito dallo scontro ideologico, questo nuovo sistema si sta definendo attraverso la convergenza di commercio, capitali, tecnologie, informazioni e idee. Se la sfida del vecchio ordine era di gestire un mondo diviso, la sfida del nuovo è di gestirne uno interdipendente.

I conflitti etnici, i nazionalismi distruttivi, le violazioni di fonamen-

tali diritti umani – queste tragedie non sono certo scomparse dal nostro mondo, come ci ricordano in modo brutale il Kosovo, la Sierra Leone o il Ruanda. Ci troviamo oggi tra due realtà: da una parte la logica della cooperazione globale – la necessità di un sistema globale – e dall'altra la pressione contraria esercitata dal nazionalismo, dall'isolazionismo, dal separatismo. Stiamo tra le divisioni e gli orrori del ventesimo secolo e le enormi opportunità del secolo che ci si apre dinanzi. Mai come oggi il progresso tecnologico ha aperto tante nuove occasioni di crescita e di sviluppo nel mondo intero basate su un bene non quantitativamente limitato qual è la conoscenza.

Il sistema globale che sta emergendo è veramente nuovo, ma la visione che lo alimenta risale a cinquant'anni fa. Gli architetti del dopoguerra erano guidati da un'idea centrale – che una pace internazionale durevole potesse essere costruita soltanto sulle fondamenta dell'interdipendenza. Nella loro visione la libertà economica – liberi mercati, libero commercio, libero movimento di merci, capitali e idee – era un prerequisito per le libertà politiche e sociali nel mondo. Il commercio avrebbe portato a condividere la prosperità, e l'impegno per la stabilità sarebbe stato di aiuto per prevenire il risorgere dei nazionalismi economici e del protezionismo che avevano fortemente contribuito allo sviluppo dei confini. A sostegno di questa visione vi era la convinzione che la norma del diritto – non quella del potere – fosse l'unica base razionale per un rapporto civilizzato tra le nazioni.

A cinquant'anni da allora, il nostro mondo in via di globalizzazione, con le barriere che cadono, il commercio in crescita, la tecnologia senza confini e i vincoli di interdipendenza in espansione, sta realizzando sotto molti aspetti quella visione post-bellica. Il commercio si è espanso di quattordici volte dal 1950, mentre la produzione è cresciuta di sei volte. Un quarto della produzione mondiale oggi viene commercializzata – a confronto con il solo sette per cento del 1950. Più di trentamila miliardi di dollari si muovono ogni giorno attorno al pianeta.

Ma questo nuovo mondo è molto più che commercio o flussi di capitali. Siamo sempre più collegati dai trasporti, dalle comunicazioni, dal contatto tra le culture e dalla diffusione delle idee. La televisione, la telefonia mobile, il fax, il computer, il satellite e internet stanno cancellando le barriere non soltanto tra le economie, ma anche tra le persone – consentendoci di vedere e capire quanto siamo interconnessi –. La globalizzazione è la trasformazione delle relazioni internazionali, non soltanto delle nostre economie. E questo nuovo sistema richiede a tutti noi di adattarci.

Permettetemi di dire due parole sull'Organizzazione Mondiale del Commercio che ho diretto per i suoi quattro anni iniziali. L'Organizzazione Mondiale del Commercio è stata creata nel 1995 per essere un pilastro di questo mondo in via di globalizzazione. Il nostro obiettivo era ambizioso: costruire un sistema commerciale universale portando tutti gli aspetti economici del commercio sotto un unico tetto istituzionale e un sistema di regole uguali e vincolanti, riservando trattamenti speciali e differenziali ai paesi in via di sviluppo.

Finora l'OMC si è mossa in modo sostanziale verso queste ambizioni. Annoveriamo oggi 135 paesi membri, quattro quinti dei quali appartengono ad economie in via di sviluppo o in transizione. Altri 32 candidati stanno negoziando l'adesione, inclusi i paesi che sono stati protagonisti della guerra fredda, la Russia e la Cina. L'obiettivo di annoverare al più presto questi paesi tra i membri a pieno titolo rimane un traguardo vitale per il futuro dell'Organizzazione Mondiale del Commercio.

Abbiamo introdotto nel sistema alcuni dei più avanzati settori dell'economia mondiale, con ampi accordi nell'ambito delle tecnologie dell'informazione, delle comunicazioni e dei servizi finanziari – sottolineando come sia il multilateralismo, piuttosto che il regionalismo, ad offrire la risposta più concreta alle nuove sfide –. E, quel che è più importante, abbiamo creato un meccanismo vincolante di soluzione delle controversie che non solo viene utilizzato da un sempre maggior numero di paesi – grandi e piccoli – ma viene rispettato da tutti.

Eppure, a dicembre dello scorso anno vi è stato lo scacco di Seattle.

Le ragioni sono certamente molteplici, ma il motivo prevalente risiede nel fatto che se la nuova Organizzazione Mondiale del Commercio è parte essenziale della risposta alla globalizzazione, non è però certo sufficiente. Ci troviamo sempre più spesso, come ho già detto, ad affrontare questioni e problemi che vanno ben oltre i parametri del commercio. La globalizzazione solleva un numero crescente di problematiche su come gestire l'interdipendenza. Possiamo avere un'economia mondiale aperta senza un sistema finanziario stabile? Come proteggere le specie in pericolo e promuovere uno sviluppo sostenibile? Il commercio deve essere legato ai diritti umani e dei lavoratori? Possiamo difendere le identità culturali in un'epoca di comunicazioni senza frontiere? E l'eliminazione della povertà, la riduzione delle disuguaglianze, la promozione dei diritti delle donne, la difesa dei bambini da un indegno sfruttamento? Come si legano questi valori alla libertà di commercio?

Queste e altre problematiche evidenziano come l'integrazione stia rendendo confuse le linee di demarcazione tra problemi interni e problemi globali. Al nostro pubblico tutto appare interconnesso, molte facce di una

sola questione. Vi è un bisogno crescente di protesta in un'epoca in cui immagini di pulizia etnica, di bambini affamati, o della foresta pluviale che brucia, entrano nelle nostre case attraverso la televisione. L'opinione pubblica chiede giustamente delle risposte. Seattle, con le grandi manifestazioni, ha rappresentato anche questo bisogno di protesta.

Vorrei aggiungere un'altra considerazione. Sarebbe difficile in questa sede non ricordare che l'argomento principale della conferenza di Seattle era il lancio di un nuovo negoziato commerciale globale per una ulteriore riduzione degli ostacoli agli scambi. E in questo quadro sarebbe impossibile non sottolineare il ruolo determinante che l'agricoltura ha in questi negoziati.

A inizio febbraio è stato deciso a Ginevra che sul tema dell'agricoltura, così come quello dei servizi, il negoziato multilaterale deve comunque partire perché su questo tema e sulla data del Duemila vi era stato un accordo di tutti i paesi che avevano sottoscritto l'Uruguay Round. Questo impegno, è necessario ricordarlo, è stato anche ratificato da tutti i Parlamenti nazionali.

Siamo certo ancora alle schermaglie iniziali. Per ora si discute su chi debba presiedere il Gruppo Agricoltura di Ginevra, ma prima o poi il negoziato partirà. Il suo obiettivo è l'ulteriore liberalizzazione in agricoltura sia per l'accesso ai mercati, sia riducendo i sostegni interni alle produzioni e infine eliminando, come richiedono alcuni paesi, o riducendo, come richiedono altri, i sostegni alle esportazioni.

La pressione sull'Europa comunitaria è molto forte, non soltanto da parte dei grandi produttori agricoli dei paesi industrializzati, ma anche da parte dei paesi in via di sviluppo. Difficile oggi, in questa fase negoziale appena iniziata, fare previsioni.

Vorrei tuttavia azzardare una considerazione, proprio alla luce delle tante profonde mutazioni che investono l'agricoltura di oggi. Senza entrare nel merito del complesso problema delle produzioni agricole geneticamente modificate, vorrei sottolineare quante nuove opportunità di sradicare la fame nel mondo si stanno aprendo oggi in conseguenza del progresso scientifico. È lecito, dunque, affrontare il nuovo negoziato agricolo con più ottimismo?

Stiamo entrando in un mondo molto diverso da quello precedente alla caduta del muro di Berlino. È un mondo modellato sempre di più dal globalismo, dalla tecnologia e dal ciberspazio, dove non possiamo più fare affidamento sui nostri vecchi sistemi e strumenti politici. Gli eventi ci stanno sorpassando. Oggi dobbiamo rispondere alle sfide che abbiamo davanti con la stessa visione e immaginazione che ha ispirato gli architetti del dopoguerra cinquant'anni fa.

Il compito principale della nostra generazione non è certo quello di respingere il movimento verso la globalizzazione e l'interdipendenza, bensì quello di assicurare un'efficiente governabilità di questa nuova e complessa realtà mondiale.

In primo luogo dobbiamo muoverci verso una leadership più collettiva, che rispecchi la realtà di un mondo multipolare, e in particolar modo il nascere di nuove potenze tra i paesi in via di sviluppo. Questo non significa che il G7/G8 sia oggi meno importante. Significa semplicemente che le economie avanzate da sole non bastano più a garantire una leadership internazionale. Molte sono le idee su come organizzare un vertice mondiale a livello di Capi di Stato o di Governo, che sia rappresentativo anche dei paesi emergenti e di quelli meno progrediti. Ciò che appare ancora incerta è la volontà politica di muoversi in questa direzione. Una leadership collettiva implica anche un altro cambiamento sostanziale: in un modo interdipendente l'arte della cooperazione deve diventare la regola, non l'eccezione.

Ci serve dunque un Foro di dibattito per la gestione di queste complesse tematiche: una sede che sia veramente rappresentativa delle nuove realtà globali. Un Foro che riunisca regolarmente i leaders del mondo per esaminare un'agenda politica allargata e affrontare le nuove sfide della globalizzazione. Io credo sia venuto il momento, all'inizio del terzo millennio, di promuovere questa iniziativa nelle prossime riunioni dei leaders mondiali.

In secondo luogo dobbiamo guardare alle sfide politiche che affrontiamo come a un puzzle interconnesso. Non possiamo più trattare i diritti umani, l'ambiente, lo sviluppo, il commercio, la sanità o la finanza come questioni settoriali separate, che vengono affrontate da istituzioni e politiche non coordinate. Sia a livello nazionale che internazionale abbiamo bisogno di riflettere maggiormente su come coordinare i nostri obiettivi politici, armonizzare una rete di accordi internazionali in espansione e impegnarci in azioni comuni concertate. Entrando nel nuovo secolo abbiamo bisogno di una nuova visione della sicurezza – della sicurezza umana – che rispecchi la realtà che le crisi finanziarie o il degrado ambientale sono anch'essi destabilizzanti per la pace globale – e anch'essi richiedono una risposta collettiva.

Serve infine un mandato chiaro dai leaders del mondo per promuovere una strategia comune globale e azioni comuni globali. Una strategia comune – tra le istituzioni internazionali, i governi nazionali, la società civile – per rafforzare un sistema internazionale basato sul diritto, eliminare la povertà e ridurre le disuguaglianze a livello mondiale in un periodo di tempo stabilito. Una strategia comune per garantire una crescita



sostenibile che salvaguardi l'ambiente nei paesi in via di sviluppo come in quelli industrializzati.

Quella che abbiamo davanti non è certamente una scelta tra un nuovo sistema globale e la sovranità nazionale. Al contrario, una maggior cooperazione globale, forti organizzazioni internazionali e regole multilaterali fondate sul consenso sono gli unici strumenti odierni che consentono non solo di salvaguardare ma anche di estendere, senza far ricorso alle armi, la sovranità nazionale al di là dei confini. Nell'odierno mondo interdipendente è solo rimanendo isolati – voltando le spalle alla cooperazione internazionale – che i paesi perdono di fatto la loro sovranità.

Ci troviamo dunque in una nuova realtà internazionale – chiamata globalizzazione. E questa nuova realtà sollecita un modo nuovo di guardare il mondo – nuovi approcci, nuove istituzioni e nuovi orizzonti mentali.

Il nostro mondo in via di globalizzazione deve essere più di uno slogan o di una vaga espressione di sentimenti comuni. In primo luogo dobbiamo identificare nuovi valori universali che, in questi tempi che cambiano, possano venir condivisi dalla comunità globale. Ci serve un impegno effettivo a lavorare insieme e a mostrare una volontà di rispetto per i problemi e gli interessi degli altri. Ci serve una valutazione realistica di quanto possiamo fare insieme, basata su proposte realizzabili e approcci multilaterali. E ci serve una nuova visione dell'internazionalismo, sostenuta da una nuova determinazione politica a difenderlo.

Non possiamo contare sulla cooperazione internazionale e poi respingere le interferenze con i nostri affari interni. Non possiamo sostenere la norma internazionale del diritto, soltanto se rispecchia le nostre regole e le nostre leggi. Non possiamo creare istituzioni internazionali soltanto per negar loro le risorse o l'autorità di cui hanno bisogno per lavorare.

L'instabilità mondiale è oggi alimentata principalmente da nuove minacce globali: la fame, la povertà, l'ignoranza, la disuguaglianza, la disoccupazione, la prospettiva di una crisi ambientale. Eppure viviamo in un tempo in cui il genere umano ha raggiunto un livello di progresso materiale e tecnologico senza precedenti nella storia – e stiamo entrando in un mondo nuovo in cui la fine della guerra fredda e il rivoluzionario potere delle nuove tecnologie ci offrono opportunità senza precedenti –.

La fusione tra computer e telecomunicazioni sta collegando la gente del mondo, migliorando l'accesso all'assistenza sanitaria e all'educazione senza tenere conto della geografia e delle distanze. La portata dei satelliti e della telefonia mobile – che arrivano persino nei villaggi più remoti – non sta soltanto riducendo l'emarginazione fisica, ma può fare la differenza tra la vita e la morte. Attraverso il commercio elettronico stiamo

aprendo a ogni nazione e a ogni persona la prospettiva di far parte di un mercato mondiale per i loro servizi, i loro prodotti e le loro idee.

Vi sono molte critiche a questo mondo in via di globalizzazione e le voci di preoccupazione sembrano talvolta prevalere sui messaggi di apertura. Ma nessuno indica in quale modo pacifico e razionale sia possibile fermare il progresso scientifico e tecnologico, e nessuno offre un'alternativa ragionevole alla principale sfida del nostro tempo, quella di migliorare la governabilità di questo mondo interdipendente, non di rifiutarlo. Non lasciamo che ci rimangano dubbi sulla natura del dibattito. La scelta è tra lavorare insieme per risolvere i nostri problemi globali, o ricostruire i muri, tornando indietro a un mondo più diviso, non più unito, dove al posto di una maggiore libertà e solidarietà troveremmo un rifiorire di nazionalismi e razzismo.

È questo il mondo alternativo che vogliamo?

La nostra generazione è stata testimone di tre eventi straordinari che hanno mostrato come le utopie possano diventare sogni, e i sogni realtà. Abbiamo visto la caduta del muro di Berlino – e la fine della dominazione sovietica nell'Europa centrale e orientale – senza una guerra. Abbiamo visto l'Europa occidentale trasformata da un continente devastato e diviso in una comunità unificata di nazioni attraverso l'integrazione commerciale, economica, monetaria e, sempre più, politica. Stiamo assistendo alla crescita di un sistema commerciale mondiale – basato sulle regole e non sul potere – in un momento in cui la richiesta di un sistema di governabilità internazionale è sempre più insistente.

Non dobbiamo aver paura di sognare ancora, mentre ci accingiamo a costruire un sistema globale per il terzo millennio.

PAOLO DE CASTRO

LE FUTURE SFIDE DELLA PAC:  
TRA L'ALLARGAMENTO AD EST E I NEGOZIATI WTO\*

AGRICOLTURA E REGOLE NELLE ECONOMIE AVANZATE

Nei sistemi economicamente avanzati, il settore agricolo svolge un'importante funzione "propulsiva" per lo sviluppo dell'intero sistema economico, sia attraverso un aumento costante dell'offerta, che si traduce talora in rilevanti esportazioni – come accade negli Usa e Francia – sia attraverso un incremento della produttività, per effetto di importanti innovazioni tecnologiche. Uno sviluppo che, nel corso degli anni, ha consentito di seguire la dinamica demografica e la conseguente crescita della domanda alimentare mondiale (graf. 1).

Al fine di comprendere le ragioni del ritardo di sviluppo denotato da alcune aree, assume grande rilevanza osservare le modificazioni avvenute nel "mix produttivo" terra-lavoro-capitale nel corso degli anni.

Nel grafico 2 viene analizzata l'evoluzione di tre indici rappresentativi:

1. *attivi/ha*: rappresenta la capacità di assorbimento occupazionale dell'agricoltura per unità di terreno coltivato;

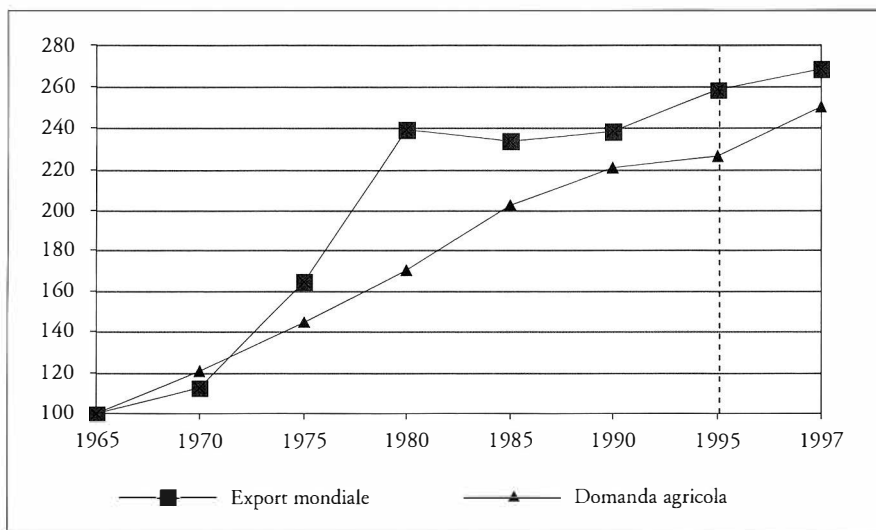
2. *attivi/mezzi tecnici*: rappresenta l'intensità di occupazione impiegata rispetto ai mezzi tecnici<sup>1</sup> (e quindi al grado di innovazione);

3. *mezzi tecnici/ha*: descrive la progressione della "matrice tecnologica" dell'agricoltura.

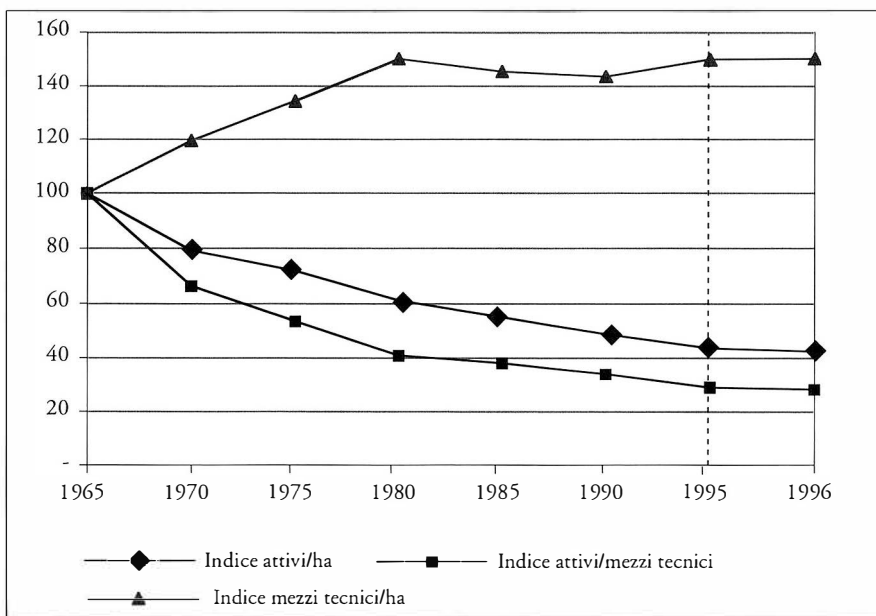
Il panorama riferito ai *Paesi sviluppati* mostra come il trentennio ana-

\* *Prolusione inaugurale tenuta il 30 marzo 2001*

<sup>1</sup> Il dato riferito ai mezzi tecnici è ottenuto quale indice composito adimensionale dei parametri Fao riferiti alle "macchine agricole" ed ai "prodotti chimici" per l'agricoltura.



Graf. 1 *Evoluzione della domanda agricola e dell'export agroalimentare mondiale. Fonte: elaborazioni su dati FAO*



Graf. 2 *Paesi sviluppati: evoluzione degli indici tecnici del modello agricolo. Fonte: elaborazioni su dati FAO*

lizzato sia contraddistinto dalla costante diminuzione degli indici legati all'assorbimento di lavoro, sia per unità di superficie (è calata del 58% l'occupazione per ettaro) che rispetto ai mezzi tecnici impiegati (-72%).

Di fatto la "ricetta produttiva" agricola ha trovato, e continua ancor oggi a trovare, le proprie risposte nella fuoriuscita della manodopera nel settore e nella sua sostituzione con i mezzi tecnici che, infatti, vedono in costante crescita la loro intensità di impiego per unità di superficie (+50% dell'indice mezzi tecnici/ha).

Se in questo ambito si focalizza l'attenzione sull'esperienza italiana, emerge una dinamica complessivamente simile, seppur con alcuni tratti caratteristici. Infatti: se da un lato la fuoriuscita di manodopera testimoniata dalla riduzione del parametro "attivi/ettari" è stata più contenuta (-50% contro il -60% della media Paesi sviluppati), dall'altro è risultata maggiore la sostituzione del lavoro con i mezzi tecnici, segnalata dall'evoluzione dell'indice "attivi/mezzi tecnici" (-85% in Italia contro il -70% medio dei Paesi sviluppati).

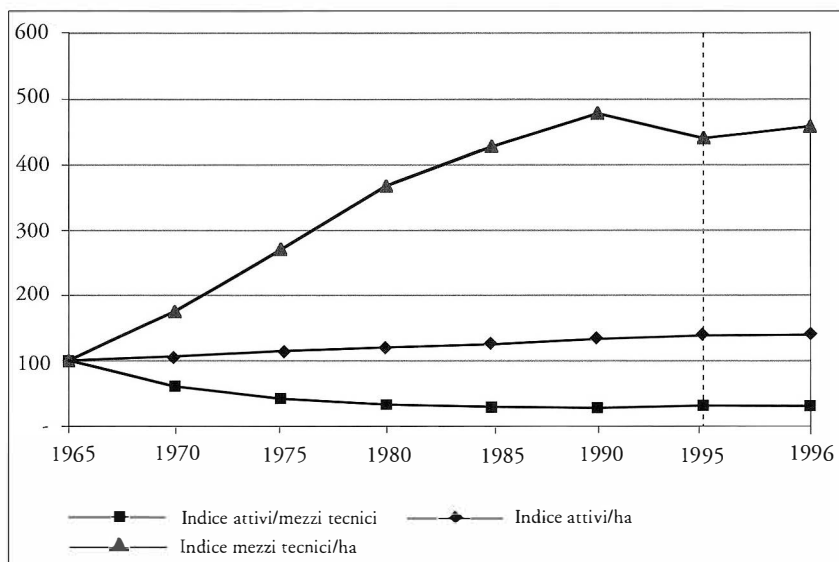
Inoltre, considerando gli aspetti produttivi a livello nazionale, nell'ultimo trentennio la resa di produzioni estensive come grano, mais e soia ha registrato incrementi medi tra il 100% e il 200% e altre produzioni vocate nazionali – quali mele, pomodoro, patate – hanno anch'esse conseguito rilevanti performance con incrementi di resa per ettaro tra il +50% e il +150%.

Ciò nonostante occorre rilevare come tali indicatori vadano interpretati per il loro significato "macro economico" in quanto, spesso, sono la sintesi di realtà anche molto distinte.

Viceversa, in tutte le aree e realtà in ritardo di sviluppo o in sottosviluppo – dal Centro e Sud America, all'Africa, a vaste parti dell'Asia – l'agricoltura rappresenta il settore di gran lunga più importante, sia per la soddisfazione dei bisogni alimentari di base, sia come fonte di lavoro per la popolazione. Se a cavallo del duemila la popolazione mondiale ha superato la "soglia" dei sei miliardi di abitanti, quasi i 2/3 del totale risiede in Paesi dove l'agricoltura dà lavoro a oltre il 30% della forza lavoro. Forse ancor più significativo è il fatto che quasi 1,5 miliardi di persone vive oggi in realtà dove l'agricoltura coinvolge oltre il 65% della forza lavoro complessiva.

In Cina tale indice raggiunge il 67%, ma in altri paesi densamente popolati come Vietnam, Myanmar, Kenia, Uganda, Tanzania ed Etiopia cresce fino all'80%. Nei Paesi europei oscilla tra il 3 e il 10%, mentre in Usa, Australia e Canada, tra il 2 e il 4%.

Nel prossimo decennio, inoltre, la popolazione mondiale arriverà a quasi 6,9 miliardi di abitanti, con un incremento netto prossimo al miliardo di persone.



Graf. 3 Paesi in via di sviluppo: evoluzione degli indici tecnici del modello agricolo.  
Fonte: elaborazioni su dati FAO

Una prima considerazione che emerge da questi dati è che non è possibile parlare e pianificare lo sviluppo economico e sociale mondiale senza tenere in diretta considerazione il fattore “agricoltura”.

A differenza di altri settori dell'economia, l'agricoltura trova elementi distintivi e unici nell'intimo rapporto che la lega al fattore terra e, quindi, al territorio e all'ambiente. Un rapporto che si modifica rapidamente, di pari passo con il progresso tecnico-produttivo e lo sviluppo economico (graf. 3). Tuttavia, proprio i Paesi in ritardo di sviluppo sono oggi impegnati nell'affannosa “rincorsa” all'efficienza: infatti, nel corso dell'ultimo ventennio hanno più che triplicato il numero di macchine agricole impiegate e allo stesso tempo è più che raddoppiato il volume di prodotti chimici distribuiti sui terreni.

Di fatto, si assiste alla crescita progressiva della pressione demografica che, nei paesi sottosviluppati e in via di sviluppo, si trasforma in una spinta alla crescita del volume della produzione portando a uno sfruttamento massiccio delle risorse, spesso con allargamento dell'area coltivata, distruggendo boschi e foreste, talvolta con effetti di inaridimento delle fonti idriche, di erosione dei terreni agrari, di desertificazione. D'altro canto rimane vivo il pericolo che la modificazione dei parametri strutturali del settore possa determinare esuberi di manodopera mondiale, con alimentazione di

flussi migratori verso i Paesi sviluppati – si consideri, ad esempio, l'emigrazione avvenuta negli ultimi decenni delle popolazioni ispaniche verso il Nord America –, e/o fenomeni degenerativi della compatibilità ambientale.

Esistono dunque realtà ben distinte, cui si associano esigenze e sollecitazioni distinte, spesso tra loro contraddittorie. In talune aree o paesi sono dominanti le esigenze alimentari e i conseguenti problemi occupazionali di una manodopera sottoccupata a dispetto dei problemi di competizione sui mercati, mentre in altre aree o paesi, dove i problemi alimentari risultano trascurabili, si pongono problemi di competizione mercantile, quindi di efficienza produttiva, a cui si affiancano esigenze di tutela ambientale e di allargamento delle superfici a foreste, a bosco, o le superfici dei parchi naturali.

Per tale ragione, anche le politiche agrarie sono diverse: si va dal protezionismo tradizionale, con l'impiego di strumenti quali i dazi o le barriere commerciali, al sostegno dei prezzi attraverso strumenti non tariffari, ai sostegni diretti al reddito, ai molteplici aiuti per gli investimenti, agli incentivi per diffondere specifici indirizzi colturali, o addirittura per tenere incolti i terreni.

Queste numerose e diverse politiche agrarie coesistono in mercati che, peraltro, sono sempre più comunicanti tra loro e in cui i prodotti agricoli assumono prezzi sempre più vicini.

Nei paesi industrializzati alle politiche agricole si associa anche una valutazione riferita al costo complessivo – diretto e indiretto – sostenuto dai contribuenti e dai consumatori.

L'incidenza degli aiuti erogati dal Feoga sulla PLV agricola dell'UE è salita dal 13,8% del 1990 al 20,6% del 1997 e, secondo le indicazioni di Agenda 2000, si stima dovrebbe arrivare a circa il 24% nel 2003. L'aumento del peso del sostegno sulla PLV sembra un fenomeno contro tendenza, ma in realtà è l'effetto della riduzione dei prezzi agricoli attuata nel corso degli ultimi anni e del trasferimento del sostegno dal sistema dei prezzi a quello degli aiuti diretti al reddito. Il confronto con la produzione lorda vendibile rimane un indicatore comunque interessante poiché consente di mettere in evidenza il peso del sostegno rispetto alla valorizzazione di mercato della produzione.

Se dalla dimensione comunitaria si passa a quella globale, si rileva che nell'ultimo decennio l'incidenza del sostegno totale accordato dai principali produttori mondiali misurato come percentuale del PIL è scesa quasi ovunque e in particolare nell'UE (oggi circa all'1,5% del PIL). Tuttavia, rimangono ancora importanti differenze non tanto con gli Usa (1% circa) che tra l'altro hanno operato una riduzione inferiore a quella della UE, quanto con grandi produttori agricoli come Canada (0,8%) e Australia (0,5%).

Considerazioni analoghe si possono ricavare anche da un secondo elemento che permette di valutare la sostenibilità della politica di sostegno all'agricoltura: il costo pro-capite. Tali dati mostrano che la sostenibilità della politica agraria in termini di carico per individuo vede abbastanza vicini UE (604.000 lire pro-capite per anno) e Usa (548.000 lire pro-capite per anno) ma colloca a valori molto inferiori sia gli stessi Canada (277.000 lire pro-capite per anno) e Australia (178.000 lire pro-capite per anno) sia paesi come Polonia (180.000 lire pro-capite per anno) e Messico (124.000 lire pro-capite per anno).

#### IL NUOVO SCENARIO CON AGENDA 2000

Nonostante il libero mercato sia da decenni il punto di riferimento dell'agricoltura comunitaria, l'applicazione della politica agricola comune ha originato un mercato "particolare". Questo si caratterizzava per un certo grado di competitività interna nell'ambito di regole codificate e fatte osservare dalla stessa UE che stabilivano, di fatto, i margini della competizione definendo comunque un'ampia serie di garanzie per i produttori comunitari. Tuttavia, nei confronti del resto del mondo, è stato messo in opera un efficace sistema di protezioni al riparo delle quali la competizione esterna veniva edulcorata e ricondotta nei limiti che la politica europea si era prefissata di rispettare. In questo contesto la regia esercitata dagli organismi comunitari si sostituiva in gran parte alle forze del mercato assicurando un quadro operativo che ha permesso un consistente sviluppo delle produzioni agricole europee almeno per i primi trent'anni di applicazione della PAC.

Tuttavia, proprio la crescita della produzione, più accentuata nei comparti maggiormente garantiti, ha accresciuto – anno dopo anno – il costo della politica agricola europea, in seguito alla necessità di smaltire sul mercato mondiale le produzioni che, ai prezzi garantiti, l'Unione Europea non riusciva ad assorbire.

Tale situazione ha portato all'introduzione e alla crescita del finanziamento delle esportazioni agroalimentari europee. Una linea che spingeva tutti i paesi esportatori sul mercato mondiale a seguire comportamenti simili, in una gara che sviliva i prodotti ed era causa parziale dei forti deficit dei bilanci statali.

Pressioni esterne e necessità interne si sono così saldate nel determinare la svolta rappresentata dalla riforma attuata a partire dal 1992 con Mac Sharry, con l'avvio della riduzione dei prezzi agricoli attuata mantenendo un buon livello di difesa dei redditi attraverso l'introduzione degli aiuti diretti compensativi, versati per ettaro e legati non alle produzioni reali



ma a produzioni medie per zone omogenee, l'introduzione del set-aside obbligatorio, nonché la fissazione di superfici agricole di base per limitare il volume complessivo degli aiuti diretti. Un indirizzo che ha trovato ulteriori conferme e sviluppi nella parte agricola di Agenda 2000, il documento di indirizzo di tutte le politiche comunitarie approvato dal vertice europeo di Berlino del marzo 1999.

L'Agenda 2000 rappresenta oggi il baricentro naturale attorno a cui costruire lo sviluppo futuro del settore. Gli accordi raggiunti a Bruxelles dai ministri agricoli prima e a Berlino poi dai capi di Stato e di Governo, pongono il settore nelle condizioni di affrontare il nuovo millennio e anche i prossimi negoziati WTO con una solida e condivisa base programmatica e di intervento.

A questo riguardo occorre sottolineare come Agenda 2000 abbia definito per molti prodotti una riduzione considerevole del sostegno diretto ai prezzi. Per settori come i cereali, le carni bovine e il vino, le scelte adottate si muovono nella chiara direzione di recuperare competitività e capacità di affrontare i mercati esteri. Alcuni ministri agricoli dell'UE avrebbero con piacere usato più coraggio, ma il passo compiuto è di grande importanza e costituisce una solida piattaforma, condivisa dall'intera agricoltura comunitaria.

Ma il pregio maggiore di Agenda 2000 non risiede tanto nelle singole OCM varate, bensì nell'aver definito i punti cardinali di un modello agricolo europeo per il nuovo millennio. Un modello nel quale l'agricoltura assolverà innanzi tutto la funzione di settore economico integrato in un mercato aperto che, al tempo stesso, dovrà rispondere ai principi della sostenibilità nel tempo e della compatibilità con le componenti "extra-economiche" (territorio, ambiente, società). Il nuovo Regolamento comunitario sullo Sviluppo Rurale, il Reg. 1257/99, costituisce un'efficace risposta in tal senso.

Queste caratteristiche rendono quindi l'agricoltura parte integrante, non solo della politica economica dei singoli stati membri, ma anche delle specifiche politiche di sviluppo sociale e territoriale.

È in questo contesto che si inserisce il concetto di "multifunzionalità". Una visione multifunzionale dell'attività primaria non significa abbandono dell'agricoltura, bensì integrazione – su una solida matrice agricola – di nuovi compiti, funzioni e attività dai servizi ambientali, alla salvaguardia del territorio e del patrimonio culturale, alle vocazioni turistiche rurali. In questo senso, è centrale il concetto di "integrazione" giacché il bene o servizio multifunzionale non assume una propria identità autonoma ma diventa parte integrante del prodotto agricolo. Risulta pertanto difficile e complesso ipotizzare meccanismi che tendano a separare e gestire autonomamente le due componenti.

Se quelli descritti sono alcuni tra i tratti principali di una politica agricola comunitaria orientata alla valorizzazione delle specifiche peculiarità, il modello di agricoltura dell'UE mantiene un forte orientamento "liberale" ai rapporti con i mercati internazionali. Una prima dimostrazione deriva dal fatto che, proprio con Agenda 2000, è stato pianificato l'allargamento dei confini comunitari ai paesi PECO. Ma ancor più importanti sono i contenuti del documento unitario emerso dal recente Consiglio Agricoltura di Tampere, che ha riconosciuto l'importanza di guidare un'ulteriore liberalizzazione ed espansione degli scambi di prodotti agricoli quale fattore in grado di contribuire a una crescita economica forte e costante.

#### VERSO L'ALLARGAMENTO DELL'UNIONE EUROPEA

Dalle considerazioni espresse e dall'osservazione delle recenti dinamiche di mercato si comprende che non sono anni facili per gli agricoltori europei. La modifica degli scenari internazionali, guidata dai rapidi processi di globalizzazione dei mercati, rende molto incerto il futuro. Di conseguenza si moltiplicano gli interrogativi sulla sostenibilità della PAC. La recente Conferenza intergovernativa di Nizza ha definito la questione dell'estensione del voto a maggioranza, contribuendo così a superare le attuali difficoltà che vedono i paesi "grandi" contrapposti ai paesi "piccoli". Allo stesso tempo, la conferenza ha annunciato la disponibilità a nuove "aperture" unilaterali dell'Unione Europea all'import di prodotti agroalimentari dai cosiddetti Paesi meno avanzati (PMA). Ma soprattutto, la Conferenza ha ribadito la volontà di confermare i tempi dell'allargamento dell'Unione Europea ai paesi PECO. Una realtà produttiva, economica e sociale di importante rilievo strategico (tab. 1).

Emergono, di conseguenza, domande frequenti e insistenti.

Riuscirà la PAC ad "assorbire" l'allargamento estendendo a tutti i nuovi paesi gli strumenti a sostegno del reddito e dello sviluppo rurale?

Come sarà possibile rispettare il tetto di spesa agricola dei 40 miliardi di euro deciso a Berlino e soddisfare – allo stesso tempo – le legittime aspettative dei paesi candidati e delle loro imprese agricole?

E guardando da vicino la realtà italiana se ne aggiungono altri.

Riusciranno le nostre imprese a reggere la concorrenza dei "colleghi" del Centro-Nord Europa?

Saremo in grado di costruire una PAC che non penalizzi le produzioni e i modelli produttivi mediterranei?

Sono interrogativi difficili, come difficili sono le scelte che si dovranno

PAESE	SUPERFICIE (mln ettari)	POPOLAZIONE (mln)	PIL (mrd Ecu)	PIL PRO CAPITE (Ecu)
<b>PECO I fase</b>	<b>55,0</b>	<b>62,5</b>	<b>176,7</b>	<b>2.827,2</b>
Polonia	31,3	38,5	90,2	2.342,9
Ungheria	9,3	10,2	33,4	3.274,5
Repubblica Ceca	7,9	10,3	36,1	3.504,9
Slovenia	2,0	2,0	14,2	7.100,0
Estonia	4,5	1,5	2,8	1.866,7
<b>Altri Est Europa</b>	<b>52,8</b>	<b>42,8</b>	<b>39,4</b>	<b>920,6</b>
Romania	23,8	22,7	9,3	409,7
Slovacchia	4,9	5,4	13,3	2.463,0
Bulgaria	11,1	8,5	9,9	1.164,7
Lituania	6,5	3,7	3,5	945,9
Lettonia	6,5	2,5	3,4	1.360,0
<b>UE 15</b>	<b>323,6</b>	<b>371,5</b>	<b>5.933,6</b>	<b>15.972,0</b>
<b>% PECO I fase/UE</b>	<b>17%</b>	<b>17%</b>	<b>3%</b>	<b>18%</b>

Tab. 1 *Il panorama dei paesi PECO. Fonte: elaborazioni su dati Eurostat*

no compiere. Tuttavia la soluzione non potrà essere il “far finta di nulla” nell’attesa delle elezioni francesi e/o tedesche. Non discutere e confrontarsi oggi sugli effetti positivi e anche negativi che gli agricoltori dei 15 membri UE subiranno come conseguenza di un’Europa più grande sarebbe un grave errore. E allo stesso modo è miope rimandare un confronto nazionale costruttivo e definitivo, basato sulla concertazione e il coinvolgimento di tutte le componenti del sistema, per definire l’orientamento futuro della nostra agricoltura. Solo parlando e discutendo assieme, in Italia come in Europa, si potrà eliminare ogni diffidenza e apprezzare la portata storica delle scelte in corso.

In questo contesto il tema dell’allargamento assume un ruolo centrale con implicazioni generali sul tema della spesa, e specifiche per singole produzioni e OCM.

L’allargamento è probabilmente la sfida più difficile che dovrà superare l’Unione, e anche se alla fine gli svantaggi saranno inferiori ai vantaggi, vi sono enormi difficoltà da superare. Saranno necessari, con un’Europa di 20 o più paesi, aggiustamenti nelle regole di funzionamento delle istituzioni europee.

Ma vi sono delle difficoltà più direttamente legate alla PAC. Nel primo gruppo di paesi che entreranno a far parte dell’UE ci sarà quasi sicuramente la Polonia. È l’agricoltura di questo grande paese che desta le maggiori ansie e preoccupazioni agli agricoltori dei 15. In effetti, se si osserva la storia dell’Unione Europea, tutti gli allargamenti successivi al nucleo iniziale dei 6, hanno messo in competizione il Nord con il Sud. Altri pae-

si del Nord sono entrati nell'Unione, ma avevano agricolture di piccole dimensioni o con produzioni diverse dal tradizionale blocco forte dell'agricoltura europea continentale, fatta – in estrema sintesi – di latte, carne bovina e cereali.

Di fatto, non è quasi mai stato necessario affrontare un problema di competizione su questi prodotti, mentre spesso si sono dovute aprire le frontiere comunitarie ai prodotti mediterranei come olio, vino, riso, ortofrutta, agrumi ecc. Anche nella politica commerciale con i paesi extra-CEE sono state privilegiate aperture e concessioni tariffarie, quasi sempre rivolte a questi prodotti. Assai raramente l'UE ha fatto concessioni su carne bovina, latte e cereali, mentre sono note le concessioni – ad esempio – ai paesi del Nord-Africa agli agrumi, ortofrutta e olio, come per il riso ad altri paesi, per il vino ad altri ancora.

Per avere una percezione più chiara di quanto appena detto, basta confrontare il livello di protezione (sia come spesa complessiva sul Feoga, sia come livello di protezione tariffaria) tra i due gruppi di prodotti “continentali” e “mediterranei”. Ciò è conseguenza certamente del peso “politico” che i paesi caratterizzati da produzioni tipicamente continentali hanno da sempre esercitato in seno al Consiglio Agricoltura, ma è anche la conseguenza dell'allargamento dell'Unione Europea verso sud.

L'ingresso della Spagna – primo grande paese agricolo con produzioni tipicamente mediterranee a entrare a far parte dell'Unione – fu accompagnato da alcune concessioni fatte ai paesi più direttamente in competizione, ma di fatto molti mercati prima detenuti, ad esempio, dall'Italia sono, nel volgere di pochi anni, diventati sbocchi importanti per la Spagna. È il caso del mercato tedesco degli agrumi, come per altri prodotti ortofrutticoli o anche per il vino o l'olio.

Perciò l'attuale allargamento dell'UE alla Polonia, Repubblica Ceca, Ungheria, è il primo allargamento che, di fatto, mette di fronte a scelte difficili per il blocco forte dell'agricoltura europea fatto di latte, di carne bovina e di cereali.

Un esempio concreto può da solo far capire la portata dei possibili cambiamenti nei flussi commerciali. Basta citare le forti preoccupazioni che i produttori francesi di *broutard* hanno di fronte al concreto rischio che gli ingrassatori italiani – che oggi comprano più di un milione di capi in Francia –, vadano a rifornirsi in larga parte in Polonia dove potranno trovare vitelli a prezzi più competitivi e a pesi unitari più convenienti. Gli esempi di questo tipo sono diversi e mettono più in evidenza come l'attuale allargamento ai paesi dell'Est Europa è, di fatto, il primo grande allargamento che crea conflitti che potremmo definire nord-nord rispetto a quelli passati che sono stati quasi tutti nord-sud.

Un secondo nodo da sciogliere riguarda i paesi candidati e in particolare quelli che dovrebbero essere nel primo gruppo di nuova adesione. È necessario che questi paesi facciano degli sforzi aggiuntivi per implementare nel proprio ordinamento giuridico le basi legislative adatte a recepire i futuri regolamenti dell'UE.

Molti dei paesi candidati, si trovano – infatti – in una fase di transizione da una politica agraria di tipo dirigista del passato a una graduale apertura al mercato e alle sue leggi. L'ingresso può quindi rappresentare l'occasione per realizzare un grande piano di rilancio sia strutturale dell'agricoltura che infrastrutturale del territorio così da essere pronti – istituzioni e imprese – ad essere parte dell'Unione Europea.

Per tale motivo nei prossimi mesi dovrà maturare un dibattito, non solo centrato sugli aiuti da trasferire alle imprese o sulla loro entità, ma incentrato su quale riforma occorre mettere in atto per riuscire a essere pronti come paese e come agricoltori. Molte difficoltà, per esempio, sono legate alla scarsa conoscenza dell'agricoltura dei paesi candidati.

E questo diventa un limite cruciale poiché le agricolture dei paesi PECO richiedono anche forti interventi strutturali per superare i problemi di ricomposizione fondiaria, di ampliamento delle dimensioni aziendali, ma anche di miglioramento genetico, innovazione, e modelli di organizzazione dell'offerta.

Inoltre, i paesi candidati dovranno rapidamente recepire l'impianto normativo e quindi organizzativo in materia sanitaria e ambientale. In questi anni sono stati moltissimi i passi avanti fatti dall'Unione in materia di controlli sanitari e sulla tracciabilità degli alimenti.

Solo se saremo capaci di uniformare l'impianto normativo e quindi l'organizzazione della produzione agricola dei paesi candidati con i 15, l'allargamento non provocherà distorsioni di concorrenza, e si potranno avere benefici per i consumatori e per gli agricoltori.

L'allargamento dovrà inoltre rafforzare il modello europeo di agricoltura multifunzionale che è basato su un settore agricolo competitivo e aperto, ma che tiene conto del ruolo che l'agricoltura gioca sul territorio che spesso non è solo quello di produrre alimenti, ma anche di salvaguardia del territorio e gestione e valorizzazione dell'ambiente rurale.

In definitiva esiste una grande opportunità, non solo politica, per il fatto di compiere un passo storico di allargamento dell'UE a una comunità di circa 100 milioni di persone, ma anche economica per la possibilità di costruire un sistema comunitario più efficiente e integrato.

Il futuro del settore agricolo europeo, infatti, non potrà legarsi solo alle scelte burocratiche e ai tagli – dove possibili – dei costi di produzione.

Occorre recuperare una visione di medio e lungo termine dell'agricoltura. Occorre avere dei progetti chiari per costruire una nuova agricoltura. L'agricoltura europea non potrà vincere la concorrenza globale omologandosi ai modelli degli agguerriti concorrenti nord e sud americani, dell'Oceania, ma anche dell'Asia e dell'Africa e in questo senso l'allargamento dei confini dell'Unione può diventare un'opportunità per costruire un modello agricolo autonomo, forte, competitivo e differenziato.

#### UNO SCENARIO IN EVOLUZIONE

Se fino al novembre scorso, questa era la "fotografia" stabile dello scenario, oggi siamo costretti a rivedere alcune posizioni e considerare nuovi vincoli. La sicurezza alimentare, con il dramma della BSE, diventa infatti la nuova e forse più incisiva spinta a un ulteriore radicale cambiamento della PAC.

A seguito delle note vicende e soprattutto delle massicce campagne di comunicazione, o forse è meglio dire di "disinformazione", le contraddizioni tra il mercato che spinge gli agricoltori a specializzarsi ad aumentare la produttività dei fattori per essere più competitivi e la politica che vorrebbe spingere gli agricoltori a metodi di produzione estensivi, più naturali, biologici è ormai divenuto il nocciolo della questione.

Quale diretta conseguenza, il consenso dell'opinione pubblica nei confronti della PAC si è progressivamente affievolito: in una società in cui le regole del mercato si applicano ormai in tutti i settori (e sono entrate a far parte di una cultura generalmente condivisa) ci si chiede se sia giustificato proteggere e sostenere economicamente le imprese agricole.

La perdita di consenso da parte dell'opinione pubblica è accresciuta dalle difficoltà evidenziate nel prevenire anche altre gravi patologie del sistema alimentare aggiuntive al problema BSE (casi diossina ecc.), nonché da episodi di malversazione degli aiuti, che periodicamente affiorano nella cronaca.

Più in generale, si deve rammentare che negli ultimi venti anni la sensibilità dell'opinione pubblica europea è profondamente mutata, e il cittadino-consumatore rivolge oggi una estrema attenzione alle tematiche dell'ambiente, della sicurezza alimentare, della produzione biologica, del benessere degli animali, e su questi temi attende dalla Unione Europea risposte sempre più avanzate. Per questa ragione, inoltre, la perdita di consenso subita dalla PAC è stata accompagnata da una maggiore diffidenza rispetto i modelli agricoli più "intensivi".

Non è questa la sede per affrontare tali temi, tuttavia la disinformazione evidente tra realtà scientifica e rapporto con i consumatori e gli

	IMPATTO CONSUMI	IMPATTO MACELLAZIONE	CASI BSE 2000-FEB. 2001
Uk	+4%	+6%	1.312
Fra	-25%	-12%	168
Nl	0%	-22%	3
D	-50%	-20%	14
Irl	0%	-36%	152
Ita	-40%	-40%	2

Tab. 2 *Gli effetti della crisi “mucca pazza” del 2000-2001. Fonte: elaborazioni su dati Eurostat e Commissione Europea*

enormi impatti economici che a tale stato di fatto ne conseguono, deve rendere “prioritaria” per tutti gli operatori e i soggetti politici impegnati in questo settore la responsabilità di “governare” la comunicazione.

Ma tornando al tema centrale dell'intervento, nasce spontanea una considerazione: è oggi necessario un ripensamento radicale della PAC. Ma occorre porsi di fronte a questo problema con la consapevolezza che l'Europa ha bisogno di una politica agricola, così come tutti i paesi al mondo – anche i più liberisti (Usa e Nuova Zelanda, Australia, ecc.) – hanno una loro politica agricola.

Senza una politica agricola il sistema agroalimentare europeo sarebbe ridimensionato, non solo nella componente agricola, ma anche nell'industria di trasformazione, che sarebbe oggetto di una delocalizzazione verso aree di produzione extra-comunitarie, con effetti gravi per lo spopolamento del territorio.

Inoltre, le imprese agricole operano e gestiscono circa il 60% del complessivo territorio dell'Unione Europea. Una rilevanza che rende impensabile uno scenario di “agricoltura zero” nell'Unione e, di conseguenza, strategica la permanenza delle imprese agricole nel territorio.

Infine, va sottolineato che l'eventuale ridimensionamento della PAC darebbe luogo a fenomeni di rinazionalizzazione della politica agricola, con una dispersione di risorse ed effetti distorsivi per la concorrenza. Per l'Unione Europea sarebbe un arretramento significativo del processo di integrazione, soprattutto considerando che la PAC è stata la prima politica comune e ancor oggi costituisce l'esperienza più avanzata di integrazione giuridica ed economica.

Per queste ragioni è indispensabile rispondere alla attuale difficoltà della PAC con scelte strategiche di alto profilo, in aderenza con le norme del Trattato, evitando la tentazione di abbandonare la politica agricola a un lento processo di dissolvimento.

La sfida attuale è delineare una nuova PAC, capace di accompagnare l'agricoltura comunitaria in un processo di trasformazione, che porterà le imprese agricole europee a operare nel contesto di un mercato aperto alla concorrenza internazionale. Il modello di agricoltura per il nuovo secolo sarà necessariamente fondato sui principi della competitività e della concorrenza. Questa PAC dovrà essere finanziariamente ed economicamente sostenibile e dovrà coagulare un forte consenso da parte dell'opinione pubblica.

#### QUALI FONDAMENTI POSSIBILI PER UNA "NUOVA" PAC

Il primo elemento su cui costruire la PAC del futuro è la strategia della *qualità*. Il concetto di qualità, nell'accezione diffusa attualmente fra i consumatori, è una nozione assai complessa, che include la salubrità, l'igiene, la tipicità, la rispondenza al gusto dei consumatori, la "biologicità" ecc. Una politica della qualità si estrinseca quindi in un insieme di misure che tocchino tutti gli aspetti testé indicati.

Per realizzare prodotti di qualità occorrono molteplici elementi, concernenti il processo di produzione agricola, nonché le fasi di lavorazione a valle dell'agricoltura.

La qualità è il grande *atout* dell'Unione nella futura competizione globale del mercato agro-alimentare. Il ruolo dell'Unione come grande esportatore di *commodities* agricole è al tramonto, e per i prodotti comunitari le prospettive future sul mercato mondiale sono legate alla capacità di affermare ovunque la qualità della produzione europea. In questo tipo di competizione l'Unione Europea è assai ben posizionata, poiché le caratteristiche del sistema agro-alimentare europeo (frutto di tradizioni, di capacità umane e di fattori ambientali di alto valore) già si collocano su livelli elevati.

La PAC deve quindi assumere l'obiettivo della qualità come elemento strategico, superando definitivamente il legame con i volumi produttivi. Occorre dare forte impulso a questo orientamento, tenuto conto che sino a oggi il parziale decoupling della PAC è stato accompagnato solo in minima parte dalla introduzione di misure orientate verso la qualità. Con un forte impegno in tal senso la PAC può dare un contributo fondamentale al ripristino della fiducia dei consumatori nei confronti del sistema agro-alimentare.

Il secondo elemento strategico verso cui fondare una nuova fase della PAC è il ruolo multifunzionale dell'attività agricola. Anche la *multifunzionalità* ha una valenza complessa e tocca aspetti molteplici, economici e culturali al tempo stesso. La presenza di una attività agricola sul territorio ha enormi effetti ambientali, sociali, culturali, in un intreccio di elemen-



ti che interagiscono sulla identità e i valori della collettività, sugli assetti del territorio, sulle attività produttive ecc.

L'esperienza tuttavia dimostra che la mera presenza dell'agricoltura sul territorio non è sempre portatrice di effetti positivi, perché in alcuni casi l'exasperazione di modelli produttivistici può arrecare anche gravi problemi ambientali. Solo integrando un forte orientamento ambientale nella politica agricola il ruolo multifunzionale dell'agricoltura può dispiegare tutta la propria valenza positiva.

Il concetto di multifunzionalità è stato finora elaborato soprattutto in un'ottica collegata al negoziato dell'OMC. Occorre proiettare la multifunzionalità in un dibattito più ampio, rivolto in primo luogo alla opinione pubblica europea, evidenziando tutti i risvolti della tematica (ivi compresi i costi economici che la collettività pagherebbe qualora si verificasse una rarefazione dell'attività agricola). L'opinione pubblica è pronta a cogliere il senso di questo messaggio, soprattutto se il ruolo dell'azienda agricola sul territorio viene correttamente presentato come un elemento essenziale per la qualità della vita della intera collettività.

La qualità e la multifunzionalità sono dunque i due basamenti su cui lavorare. Un sistema agro-alimentare fondato sulla qualità, che svolga in pieno il suo ruolo multifunzionale sul territorio, risponde alle aspettative dei cittadini e dei consumatori. Esso costituisce al tempo stesso una risposta economicamente valida nel contesto della globalizzazione.

La PAC deve quindi essere ripensata intorno a questi due elementi. Il sistema dei sostegni deve subire una trasformazione radicale e deve diventare diretta espressione di queste due indicazioni strategiche. In altre parole i regimi comunitari di sostegno devono essere impostati in modo da assicurare il sostegno medesimo solo alle aziende che operino in conformità ai predetti fattori. È implicito, in questo contesto, che tendenzialmente tutti gli aiuti dovranno essere completamente disaccoppiati.

La strategia della qualità dovrà quindi estrinsecarsi in una serie di misure che incentivino le imprese a realizzare prodotti di qualità. In questo schema possono rientrare differenti tipologie di aiuti, correlate ai diversi aspetti della nozione di qualità: il sostegno verrà quindi indirizzato alle produzioni che rispettano standard igienico-sanitari elevati, a quelle che presentano caratteristiche merceologiche specifiche, ai prodotti tipici e/o tradizionali, alle produzioni biologiche, alle denominazioni d'origine, ecc.

Si tratta di ridefinire una strategia della qualità all'interno di ciascuna OCM, con grande flessibilità e tenendo conto dei diversi contesti produttivi. A questo riguardo sarebbe opportuna una riflessione sul fatto di procedere anche in futuro per OCM-prodotto oppure se spostarsi verso OCM-Regolamenti più trasversali. OCM zootecnia / OCM arborea / OCM vegetali.

Anche il ruolo multifunzionale dell'azienda agricola dovrà essere correttamente definito e collegato alla sussistenza di specifici requisiti (rispetto di norme ambientali, pratiche di difesa del territorio). Il sostegno della PAC dovrà essere riservato selettivamente alle sole aziende che operino in conformità con i predetti requisiti, senza alcun riferimento alla produzione o alle rese storiche (decoupling totale). In questo scenario tutte le tipologie di aziende agricole possono rientrare fra i beneficiari, anche al di là dei settori contemplati da Agenda 2000.

Seguendo queste direttrici la PAC può continuare a svolgere, nei prossimi anni, il ruolo conferitole dal Trattato, salvaguardando l'attività agricola e il mondo rurale, e restando al tempo stesso in sintonia con le aspettative della opinione pubblica. Un sistema di sostegni selettivo, fondato sulla qualità e la multifunzionalità, potrà essere esteso senza traumi anche ai nuovi stati membri e consentirà alle imprese europee di affrontare la sfida del mercato mondiale.

Anche i negoziati WTO potranno essere affrontati con maggiore possibilità di successo se si perseguisse questa strada con decisione. Non dimentichiamo che il nostro Paese ha circa il 40% del totale degli aiuti PAC non compatibili con le regole del commercio internazionale che saranno approvate a Ginevra. Pensiamo all'olio di oliva, agrumi, pomodoro ecc., tutte colture i cui aiuti sono ancora accoppiati alla produzione.

Inoltre, nessun intervento specifico è previsto (salvo qualche eccezione) a sostegno dei prodotti ad alto valore aggiunto nel settore della trasformazione dei prodotti agricoli. Formaggi, insaccati, pasta e derivati di cereali, vino, ecc. sono prodotti di qualità, spesso legati a tradizioni enogastronomiche assai antiche che potrebbero beneficiare di un riorientamento della PAC che punti sulla qualità piuttosto che sulla quantità.

Spesso si è sottolineato che l'epoca delle commodities è finita, e che l'Europa potrà giocare un ruolo nel commercio internazionale se sarà capace di stimolare e promuovere la valorizzazione dei suoi prodotti più differenziati, più legati ai territori e alla culture.

In questo anche il difficile negoziato WTO potrà rappresentare un'occasione di "riorientamento" a favore di un'agricoltura che potrà giocare un grande ruolo di sviluppo in molte aree e Paesi della nuova Europa.



*Diverse tipologie di fiaschi da vino*



*Terre coltivate ad ortaggi*

ALFREDO DIANA

## PROBLEMI ATTUALI DELLA GLOBALIZZAZIONE E DELLA FAME NEL MONDO\*

### IL PROCESSO DI GLOBALIZZAZIONE

Un argomento difficile da trattare, specie alla presenza di un uditorio composto da persone altamente qualificate, che assai meglio di me potrebbero trattare il tema, ma anche da non “addetti ai lavori”; con il rischio dunque di semplificare troppo per gli esperti un argomento che non è facile, ovvero di esporlo in termini poco comprensibili agli altri.

Peraltro non si tratta di un tema nuovo. Anzi proprio in questi giorni se ne parla molto.

Sin dagli ultimi decenni dell’800 e dell’inizio del ’900, la libertà di navigazione e di commercio, con la riduzione dei costi e dei tempi di trasporto, nonché il contributo di un regime monetario basato sul “gold standard”, che costituiva una sorta di moneta unica, permise l’avvio di un primo processo di integrazione economica.

La Prima guerra mondiale e la crisi economica seguita alla caduta di Wall Street del 1929, segnò la fase politica di ritorno ai nazionalismi degli anni ’30 che videro il risorgere del protezionismo economico e commerciale.

È solo dopo la Seconda guerra mondiale, con gli accordi di Bretton Woods, la creazione della Banca Mondiale e l’avvio di una conferenza permanente sulla promozione del commercio – il GATT che sta per accordo generale sulle tariffe e sul commercio firmato a Ginevra nel 1947 – che riprende il processo di liberalizzazione degli scambi.

Seguirono altre cinque conferenze negoziali sulla riduzione delle tariff-

\* *Prolusione inaugurale tenuta il 21 marzo 2002*

fe, ad Annency nel 1949, a Torquay nel 1951, ancora a Ginevra a cavallo fra gli anni 1955-1956 e a Dillon nel 1962-1963 alla quale per la prima volta partecipò la Comunità Economica Europea in quanto tale, poi il così detto "Tokio round", che vide la partecipazione di 99 paesi e affrontò il tema delle barriere non tariffarie.

Infine l'"Uruguay round" iniziato nel 1987 a Punta dell'Este, da qui il nome, che avrebbe dovuto concludersi nel 1990. Ma a quella data i 125 paesi partecipanti si trovarono lontani dall'intesa, in particolare per le difficoltà del negoziato agricolo che per la prima volta era stato iscritto nell'agenda.

L'accordo fu raggiunto nel dicembre 1993 preceduto dall'intesa fra Stati Uniti d'America e Unione Europea. Accordo che fu detto di Blair House. Nome che non ha nulla a che vedere con il dinamico primo ministro inglese; Blair House è infatti la residenza degli ospiti del Presidente Usa di fronte alla Casa Bianca, dove l'accordo fu firmato.

Con la ratifica dell'accordo di Marrakech dell'aprile 1994, prese l'avvio il World Trade Organization. Il WTO si è proposto come organismo di promozione e sviluppo; esso è sede negoziale per le trattative commerciali e dunque strumento per la composizione delle controversie, nonché detta norme di "buona condotta" per i rapporti internazionali indirizzati al benessere globale, la "globalizzazione" per l'appunto, termine di marca kennediana che mal si presta a una precisa definizione. È inteso prevalentemente come libero mercato, non solo la libertà di comprare e vendere, ma anche come la rimozione di ogni ostacolo ai commerci e alla mobilità dei capitali. Partendo dal dogma che il libero mercato comporta l'aumento della ricchezza prodotta a conseguentemente effetti benefici per tutti i cittadini, molti attori nel mondo avanzato semplicisticamente intendono che il processo di globalizzazione si identifica con il libero commercio, ossia con l'immediato abbattimento di ogni restrizione al commercio internazionale. Quanto di più erroneo! La globalizzazione è un fenomeno tecnologico, conseguente all'introduzione delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione che non necessariamente e non immediatamente preludono alla liberalizzazione degli scambi.

Il libero scambio favorisce quei paesi che dispongono di capacità competitiva e di potere di acquisto internazionale, certo non i paesi in via di sviluppo che hanno necessità di accedere alla globalizzazione per rafforzare il mercato interno e le produzioni locali, aprendosi con gradualità al commercio internazionale. Ne è prova evidente che i vantaggi si sono concentrati nelle aree avanzate:

— i paesi più sviluppati del Nord America, dell'UE e dell'Asia hanno trat-

AREE	TIPOLOGIA PAESI	% DIFFERENZA ESPORTAZIONI-IMPORTAZIONI	
		% ESPORTAZIONI NETTE	% IMPORTAZIONI NETTE
Nord America	Paesi avanzati	+72%	
UE	Paesi avanzati	+21%	
Est Europa	Paesi in transizione		-50%
Medio Oriente	Paesi in via di sviluppo		-95%
Asia	Paesi emergenti globalizzati	+31%	
America Latina	Paesi in via di sviluppo	+7%	
Africa	Paesi in via di sviluppo		-66%
	non globalizzati		

Tab. 1 *Vantaggi commerciali delle diverse aree mondiali (fonte: elaborazioni da Nomisma, 2002)*

to notevoli benefici dal commercio;

- l'area del sottosviluppo ha visto solo crescere il deficit commerciale (tab.1)

Dopo il fallimento della Conferenza di Seattle del 1999 che avrebbe dovuto introdurre il "Millenium round" e affrontare delle clausole sociali e ambientali, che non riguardano perciò direttamente lo scambio di beni ma il modo con cui sono stati prodotti, l'argomento è prepotentemente balzato all'attenzione della pubblica opinione.

Da alcuni accusato di essere una sorta di comitato di affari delle multinazionali e dagli altri presentato come l'unico strumento contro l'egoismo e il protezionismo dei paesi industrializzati.

La poca obiettività e lo scarso rigore di analisi con cui il complesso tema veniva affrontato da entrambi gli schieramenti nonché la mancanza di informazioni e conoscenze, evidenziate dal sondaggio compiuto dall'Eurisko su un campione di mille italiani, hanno sicuramente giocato un ruolo negativo nella disputa in atto.

I movimenti no-global, che presero il nome di "popolo di Seattle", ma sarebbe più appropriato definirli "popoli di Seattle" per la multiforme articolazione del movimento, seppur fra molte contraddizioni, spinte demagogiche e il deprecabile ricorso alla violenza, hanno avuto quanto meno il merito di avere posto l'attenzione sui limiti e sui rischi della liberalizzazione tout-court in presenza di grandi differenze socio-economiche e ambientali.

Come tutti i movimenti di opinione essi non vanno sottovalutati, solo

per la scarsa capacità propositiva, e demonizzati per le manifestazioni di piazza, atteggiamento questo che porterebbe allo scontro frontale e alla contrapposizione fra culture e religioni, ma vanno coinvolti in una riflessione, anche questa "globale", sui vantaggi ma anche sui limiti della globalizzazione e sulla necessità di ben governarla.

In effetti sino agli anni '80 gli attori esclusivi del mercato globale sono stati i paesi avanzati e industrializzati che dalla apertura degli scambi hanno ottenuto notevoli benefici in termini di specializzazione produttiva, economie di scala ed elevati tassi di crescita.

La globalizzazione si impone, oggi, come un modello vincente anche per i paesi in via di sviluppo, proprio perché si fonda sulle rivoluzionarie opportunità offerte dalla diffusione delle nuove tecnologie dell'informazione e della loro applicazione ai sistemi di commercializzazione e di trasporto, che aprono nuove opportunità di diffusione del progresso tecnico permettendo di frazionare il processo produttivo in luoghi diversi. Ciò a condizione che anche in questi paesi si creino condizioni favorevoli all'introduzione delle tecniche globalizzate a livello di amministrazione pubblica.

Così è possibile mettere a punto un sistema di coltivazione, un processo di lotta guidata o un prodotto biotecnologico in un paese avanzato e trasferirlo in un paese in via di sviluppo realizzando una nuova linea di produzione; il tutto in tempo reale.

Le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione, grazie alla facilità di impiego, permettono, anche a chi non dispone di particolari conoscenze e non ha una formazione specifica di farne uso.

Necessitano però della diffusione di strumenti che tutt'ora non sono a disposizione di tutti. Si calcola che il numero di accessi a internet è concentrato con 770 nodi ogni diecimila abitanti nei paesi avanzati mentre nei paesi in via di sviluppo globalizzati scende a 10 nodi per diecimila abitanti per arrivare a 0,37 nodi ogni diecimila abitanti nei paesi in via di sviluppo non globalizzati.

Su questa delicata materia che in gergo è chiamata "digital divide", si è espresso di recente anche il Vaticano con il documento "Etica e internet" che sottolinea il fatto che, se da un lato «internet è fonte di benefici per la razza umana», dall'altro «rischia di amplificare il divario fra ricchi e poveri, fra chi ha accesso alla rete e chi no».

Per recuperare i ritardi nella diffusione dell'innovazione, in anticipo sulla Conferenza Internazionale di Palermo sul progetto E-Government del 10 aprile prossimo, il Ministro dell'Innovazione Lucio Stanca ha annunciato un congruo stanziamento da parte del governo italiano a favore dei paesi in via di sviluppo per la diffusione della tecnologia dell'informazione. Si fa strada un nuovo modo di concepire la politica di coopera-



	TELEFONIA MOBILE (n. apparecchi ogni 1000 abitanti)	INTERNET HOST (ogni 10.000 abitanti)	CONSUMO PRO-CAPITE DI ENERGIA ELETTRICA (kw-ora)
	1998	2000	var. % 1990/97
PA	265	777,2	13
PVS globalizzati	31	9,96	8
di cui: Asia Orientale e Pacifico	25	2,69	65,8
PVS non globalizzati	2	0,37	-4,3
di cui: Africa Sub-Sahariana	5	2,73	0
Mondo	55	120	11,4

Tab. 2 Dotazione di alcuni servizi di base (fonte: Banca Mondiale, 2000-2001)

INDICATORI	PVS	PVS MOLTO DINAMICI	AFRICA
Indice di qualità delle istituzioni (max 10)*	4,8	6,86	4,54
Protezione contro il rischio di espropriazione (max 10)	6,5	8,54	5,75
Indice di democrazia (max 1)	0,5	0,47	0,25
Indice di partecipazione della popolazione (max 1)	0,4	0,49	0,3

Tab. 3 Indicatori di "good governance"

zione allo sviluppo, che vedrà l'impegno a favore dei paesi poveri più decisamente orientato a creare condizioni istituzionali affidabili in grado di attrarre investimenti privati.

Il telefono cellulare ha effettivamente rappresentato una rivoluzione nelle comunicazioni a distanza e il telefax ha consentito di trasmettere documenti in tempi reali e con estrema semplicità, ma molti paesi sono tutt'ora sprovvisti di rete telefonica e di sistemi di telefonia cellulare.

Si stima che circa due miliardi di persone non abbiano mai fatto una telefonata in vita loro.

L'ora della globalizzazione si presenta pertanto come una fase storica ricca di opportunità ma anche di contraddizioni.

Le opportunità derivano appunto dalla possibilità, anche per i paesi in via di sviluppo, di disporre di tecnologie innovative di facile uso e a costi accessibili. Come dimostrano quei paesi che si sono dotati di un assetto istituzionale credibile e di governi efficienti.

Il gruppo dei paesi in via di sviluppo globalizzati ha avuto un incremento dei tassi di crescita passato dal 2,9% degli anni '70 al 5% degli anni '90. Mentre i paesi in via di sviluppo non globalizzati hanno cono-

	PIL VARIAZIONI PERCENTUALI			GLOBALIZZATI E NON
	1980/90	1990/99	1998/99	
PA	3,1	2,4	2,4	Globalizzati
PVS medio	3,3	3,5	3	Globalizzati e non
PVS basso reddito	4,4	2,4	4,1	Non globalizzati
Asia meridionale	5,7	5,7	6	Globalizzati
Asia dell'est e Pacifico	8	7,4	6,8	Globalizzati
Europa-Asia centrale	2,4	-2,7	1	Non globalizzato
Africa Sub-Sahariana	1,7	2,4	2	Non globalizzati
TOTALE	3,2	2,5	2,6	

Tab. 4 *Globalizzazione e crescita economica (fonte: Banca Mondiale, 2001)*

sciuto un declino nei tassi di crescita medi dal 3,3% degli anni '70 all'1,4% degli anni '90 (cfr. allegato fig. 1).

La presenza in questi paesi di un'abbondante forza di lavoro a basso costo ha permesso loro di ottenere un forte vantaggio competitivo nei prodotti manifatturieri e nei servizi. Si consideri che nel settore manifatturiero, principale comparto dell'economia globalizzata nei PVS, il costo dell'ora di lavoro era pari nel 1995 a 16,4 dollari in Italia, 1,59 in Malesia, 0,25 in Cina e India.

I paesi in via di sviluppo che sono riusciti a inserirsi nel processo di globalizzazione hanno ottenuto anche un miglioramento delle condizioni sociali. Nei paesi dell'Asia Orientale, per esempio, la povertà estrema si è ridotta; il tasso di analfabetismo è sceso al 15%, contro la media dei PVS del 25%; la speranza di vita ha raggiunto i 69 anni; la mortalità infantile, pur sempre elevata, è del 35%, contro il 59% dei PVS; l'AIDS contagia appena lo 0,22% di persone in età sensibile, contro l'1,19% dei PVS.

Le contraddizioni si manifestano in conseguenza di una troppo repentina apertura al commercio mondiale da parte di paesi non sufficientemente preparati alla competizione internazionale.

L'interpretazione semplicistica "globalizzazione eguale libero commercio" riserva in effetti i maggiori benefici ai più forti e contribuisce ad alimentare le disuguaglianze su cui proliferano i movimenti di contestazione e di protesta.

La precoce e intempestiva apertura al libero scambio espone i PVS meno strutturati ai flussi di importazione dai paesi avanzati e a eccessivi oneri di mercato, difficilmente sostenibili da parte di economie deboli.

La liberalizzazione troppo rapida crea inoltre spinte alla crescita dei prodotti per l'esportazione e penalizza le disponibilità alimentari per il

mercato interno, ossia proprio quei beni che occorrono per il soddisfacimento dei bisogni primari dei bisogni della popolazione.

In effetti sono pochi i PVS che partecipano al processo di globalizzazione, molti ne restano tutt'ora esclusi, talvolta per una chiusura preconcepita, nella maggioranza dei casi per le carenti e arretrate condizioni di partenza.

Uno dei principali ostacoli alla crescita economica va ricercato nella povertà del capitale umano, che, secondo la definizione datane dal premio Nobel Gary Becker, non corrisponde al numero di braccia disponibili bensì al livello di conoscenze e di capacità degli individui.

L'arricchimento di capitale umano passa attraverso l'educazione scolastica e la formazione professionale al fine di accumulare conoscenze e capacità.

L'investimento per il miglioramento del capitale umano si traduce quindi in benefici economici, grazie al miglioramento della produttività del lavoro e all'incremento del reddito.

Orbene tutt'oggi la percentuale della popolazione adulta non alfabetizzata è pari al 9% per i maschi e al 24% per le femmine in Africa Orientale e nel Pacifico; rispettivamente al 12% e al 15% nell'America Latina; al 34% e al 53% nell'Africa Sub-Sahariana; al 38% e al 64% nell'Asia Meridionale.

Queste macroscopiche differenze percentuali si ritrovano in misura quasi coincidente con i livelli di sviluppo economico delle diverse aree geografiche.

Ma vi sono altre componenti della strategia dello sviluppo che vanno ricercate nella stabilità politica, che è la base per attirare investimenti interni ed esterni, oggi prevalentemente indirizzati verso gli Stati Uniti d'America e i paesi occidentali, e anche nella disponibilità o meno di infrastrutture civili quali dighe, strade, ferrovie, aeroporti, rete elettrica ecc.

Solo per fare un esempio lo sviluppo della rete stradale in molti paesi africani è pari a 55 km per 1000 km<sup>2</sup>, paragonati agli 800 km dell'India.

È su queste stridenti diversità che si è sviluppato il confronto fra i sostenitori e i detrattori del processo di liberalizzazione in atto.

Peraltro al World Economic Forum di New York dello scorso febbraio sono emerse tesi non troppo lontane da quelle trattate contemporaneamente al convegno no-global di Porto Alegre.

Non è posta in discussione la globalizzazione ma le modalità attraverso le quali essa si realizza, ossia il cosiddetto "governo della globalizzazione".

I paesi che si sono sin qui riscattati dal sottosviluppo muovendosi verso l'emergenza hanno adottato strategie di buon governo e crescita del capitale umano, ma lo hanno fatto sotto un forte ombrello protettivo iniziale.

Così ha fatto la Corea del Sud, le così dette "Tigri Asiatiche", in tempi più recenti la Cina, l'India, il Messico, il Brasile, hanno dapprima

lasciato crescere il mercato interno poi, gradualmente, si stanno aprendo al commercio internazionale nei settori maturi.

Pallidi segnali si manifestano nella stessa Africa, che tutt'ora rappresenta il fanalino di coda dell'ammodernamento istituzionale e dove si concentrano le maggiori chiusure alla globalizzazione; dove peraltro i paesi con un tasso di crescita annuo superiore al 2% sono passati da 18 a 30 (cfr. allegato fig. 2).

Se quindi la globalizzazione è una opportunità per tutti, occorre in primo luogo favorire la creazione di un ambiente adatto alla sua introduzione, non ignorando che i tempi, perché i vantaggi della maggiore ricchezza prodotta comportino benefici effetti per tutti i cittadini, sono necessariamente tempi lunghi.

Taluno afferma che occorrerebbero vent'anni o più perché la nuova ricchezza generata dal libero mercato inizi a calare verso il basso. Ma le fasce di popolazione meno abbienti in Africa o nel vicino Oriente sarebbero disposte ad attendere così a lungo? E il processo di globalizzazione non rischierebbe di entrare in conflitto con l'opposizione popolare?

#### LA POVERTÀ

La povertà estrema investe oggi più di un miliardo e duecento milioni di persone che vivono con meno di un dollaro al giorno. La Banca Mondiale estende l'area della denutrizione alla popolazione che vive con meno di due dollari al giorno e sono due miliardi e 800 milioni di persone pari al 46% della popolazione mondiale.

Tra il 1987 e il 1998 la quota di popolazione che nei paesi in fase di transizione e in quelli in via di sviluppo che vive con meno di un dollaro al giorno si è ridotta del 4%, passando dal 28% al 24%.

Studi dettagliati sulla povertà dimostrano il diverso livello del triste flagello nei diversi paesi e anche all'interno degli stessi.

In Cina per esempio la rapida crescita del reddito è stata accompagnata da un incremento delle disuguaglianze sia tra le aree urbane e quelle rurali che tra le diverse province. La maggior parte dei poveri risiede nelle campagne e principalmente nelle zone di montagna. Ogni anno in Cina circa 10 milioni di persone lasciano le zone rurali ed emigrano verso le città.

In Perù i due terzi della popolazione povera vivono nella regione montuosa, mentre poco più di un terzo vive nella regione costiera.

In Thailandia l'incidenza della povertà nella regione rurale nord-orientale del paese è il doppio della media nazionale e, anche se solo un terzo

REGIONI	MILIONI				
	1987	1990	1993	1996	1998
TOTALE	1.183,20	1.276,40	1.304,30	1.190,60	1.198,90
Esclusa la Cina	879,8	915,9	955,9	980,5	985,7
<i>Valori percentuali</i>					
Asia orientale e Pacifico	26,6	27,6	25,2	14,9	15,3
Esclusa la Cina	23,9	18,5	15,9	10	11,3
Europa e Asia centrale	0,2	1,6	4	5,1	5,1
America Latina e Caraibi	15,3	16,8	15,3	15,6	15,6
Medio Oriente e Nord Africa	4,3	2,4	1,9	1,8	1,9
Asia meridionale	44,9	44	42,4	42,3	40
Africa subsahariana	46,6	47,7	49,7	48,5	46,3
Totale	28,3	29	28,1	24,5	24
Esclusa la Cina	28,5	28,1	27,7	27	26,2

Tab. 5 *Persone che vivono con meno di 1 dollaro al giorno*

della popolazione risiede in quella zona, esso rappresenta il 56% del totale della popolazione povera del paese. Viene perciò confermata la tendenza secondo cui la povertà è associata alla distanza dalla città e dalla costa.

Il tasso di diminuzione dei poveri a livello mondiale è comunque ben al di sotto di quello auspicato, che prevede la riduzione del 50% dell'area di povertà estrema entro il 2015.

I paesi Sub-Sahariani, meno integrati nei mercati mondiali e oppressi da un numero notevole di poveri e malnutriti, dovrebbero crescere a tassi intorno al 10%, più di tre volte quelli realizzati nel migliore dei casi negli anni '90, per ridurre le distanze con i PVS più dinamici.

Sussistono gravi differenze fra le diverse aree del mondo: Medio Oriente, Nord Africa e in particolare l'Asia Orientale, sono riusciti a ridurre il numero dei poveri, mentre, in quasi tutte le altre parti del mondo il loro numero è aumentato. Così nell'Asia Meridionale il numero dei poveri è cresciuto nell'arco del decennio ultimo, passando da 474 a 522 milioni, malgrado in percentuale sia diminuito dal 45% al 40%. In America Latina e nei Caraibi il numero complessivo dei poveri è cresciuto del 20%.

La globalizzazione può contribuire a ridurre la povertà estrema, ma difficilmente può attenuare le disuguaglianze di reddito con i paesi più avanzati.

Ciò avviene solo in casi molto virtuosi, come è quello dell'Irlanda, che è riuscita a ottenere per lunghi periodi tassi di crescita molto elevati, in genere al di sopra del 7-8%, tali da assicurare incrementi di reddito pro-capite superiori in valore assoluto a quello dei paesi avanzati, la cui crescita si è mantenuta attorno al 2%.

QUOTE DELLA POPOLAZIONE MONDIALE	1990
Il 20% più ricco	82,70 %
Il secondo 20%	11,70 %
Il terzo 20%	2,30 %
Il quarto 20%	1,90 %

Tab. 6 *Ineguaglianza mondiale nella distribuzione del reddito (fonte: UNDP, 2001)*

La contrazione degli obiettivi fissati per la riduzione della povertà è in massima parte dovuta all'aumento della popolazione; fenomeno questo tutt'altro che sotto controllo.

Il Presidente Mubarak di recente ha affermato che in presenza dell'aumento della popolazione egiziana di oltre un milione all'anno, qualsivoglia intervento è destinato a risultare insufficiente.

Si calcola che nei prossimi trent'anni la popolazione mondiale potrebbe passare dagli attuali 6 miliardi a 8 miliardi; con l'aggravante che i due miliardi in più sarebbero la conseguenza della crescita demografica dei paesi già oggi più poveri del mondo.

A influire sul mancato raggiungimento degli obiettivi fissati per la riduzione della povertà pesa anche, e in modo determinante, la riduzione degli aiuti destinati a correggere il triste flagello.

Secondo la raccomandazione dell'ONU del 1970 almeno lo 0,70% del prodotto interno lordo dei paesi avanzati avrebbe dovuto essere destinato agli interventi per aiuti umanitari.

In effetti i paesi scandinavi hanno scrupolosamente rispettato tale accordo; non così gli Usa che hanno destinato appena lo 0,10% del PIL a tale scopo mentre l'Italia, che in passato ha contribuito largamente al finanziamento dello sviluppo, oggi destina a tal scopo meno dello 0,30% del proprio PIL.

In proposito peraltro il governo attraverso il Ministro dell'innovazione ha annunciato di puntare all'obiettivo di un contributo dell'1% del proprio PIL da destinare agli aiuti umanitari.

Proprio in questi giorni è in corso in Messico, a Monterrey, una conferenza dell'ONU, presenti 54 capi di Stato, 300 ministri con lo scopo di rilanciare la cooperazione finanziaria.

Nel documento *Monterrey Consensus* approvato a metà gennaio si indicano gli obiettivi e le modalità degli aiuti ma non le somme stanziare né le relative scadenze per le riserve avanzate da diversi paesi.

Alla vigilia della Conferenza il Presidente Bush ha annunciato un progetto chiamato, un po' enfaticamente, *Challenge Millennium*, sfida del millennio, che impegna gli Stati Uniti a destinare a partire dal 2004 die-

	1979-81	1996-98	VARIAZ. %
PA	93,1	107,5	88,1
PVS	71,6	134,7	127,0
di cui: PVS globalizzati (Asia orientale e Pacifico)	67	152	57,7
di cui: PVS non globalizzati (Africa Sub-Sahariana)	78,8	124,3	15,5
<b>Mondo</b>	75,7	130,3	72,1

Tab. 7 *Indice della produzione alimentare mondiale (1989-91=100) (fonte: ns. elaborazioni da Banca Mondiale, 2000)*

ci miliardi di dollari ai paesi in via di sviluppo purché siano governati democraticamente, si impegnino a riformare le loro economie e a eliminare la corruzione. Condizioni ben difficili da realizzare.

Sulla riduzione degli aiuti finanziari influisce sicuramente infatti la sensazione che gran parte degli aiuti concessi siano stati da alcuni dei paesi destinatari utilizzati non per promuovere il benessere dei cittadini, bensì per scopi diversi o che siano finiti nelle tasche di pochi potenti.

Il mondo arabo per esempio annovera alcuni fra i paesi più ricchi del mondo che introitano ogni anno un fiume di dollari grazie al petrolio e al gas naturale: una vera e propria rendita di posizione.

Risorse che in gran parte vanno a finire nelle tasche di corrotte oligarchie, in grado di permettersi lussi eccessivi, ovvero servono a pagare plebitoriche burocrazie, a mantenere imponenti eserciti, ad acquistare costosi armamenti, quando non servono ad alimentare fanatismi religiosi fra i quali è facile individuare le radici del terrorismo!

Con l'aggravante, di cui questi paesi non sembrano rendersi conto, che la rendita petrolifera, prima o poi, è destinata a esaurirsi senza che essi abbiano raggiunto un sufficiente grado di sviluppo.

Diventerà allora più facile per i governanti di questi paesi gettare sul "satana Usa", e sul mondo occidentale in genere, la responsabilità dei propri problemi.

Stando al Presidente della Banca Mondiale James Wolfenshon, gli aiuti all'Africa sarebbero diminuiti passando dai 36 dollari annui pro-capite del 1990 ai 20 dollari attuali. Nel complesso l'aiuto pubblico è sceso sotto i 50 miliardi di dollari annui, mentre è invece in netta crescita il flusso degli investimenti diretti esteri (cfr. allegato fig. 3).

Si tratta comunque di ben poca cosa di fronte alla quale sembra inadeguata la ricetta del Presidente della Banca Mondiale, quella della liberalizzazione degli scambi che, a suo dire, equivarrebbe a far affluire verso i paesi poveri miliardi di dollari.

Ma allora sorge spontanea la domanda: quali prodotti avrebbero da

scambiare i PVS a fronte della importazione di tecnologie o manufatti industriali dei paesi avanzati?

La risposta che comunemente viene data, e che trova larghi consensi anche negli ambienti industriali di casa nostra, è che dai PVS il mondo industrializzato potrebbe ricevere in cambio prodotti agricoli alimentari a basso costo. Una visione, questa, semplicistica che equivarrebbe a dividere il mondo in due blocchi: uno ristretto a pochi paesi produttori dei manufatti industriali più sofisticati, l'altro, molto più esteso, destinato a produrre e a esportare materie prime di base e derrate agricole.

Un'ottica che oltretutto non prende in considerazione il fatto che in gran parte dei PVS il problema prioritario sembra essere quello di conciliare il pranzo con la cena!

Che cosa avrebbero dunque da esportare questi paesi dove oggi l'85% della popolazione mondiale consuma appena il 44% degli alimenti verso i paesi avanzati dove il 15% della popolazione mondiale beneficia oggi del restante 56% dei prodotti agricoli alimentari?

Le derrate agricole che alimentano il mercato mondiale provengono prevalentemente dagli Stati Uniti d'America, dal Canada e dall'Australia assai più che dai PVS.

Il Canadian Wheat Board e l'Australian Wheat Board, entrambe imprese commerciali di stato, da soli gestiscono nel complesso il 27% delle esportazioni mondiali di frumento. Negli anni '60 il valore delle esportazioni agro-alimentari dei paesi avanzati era quattro volte superiore a quello dei PVS, negli anni '90 tale rapporto è cresciuto a dieci volte.

Le cause di tale flessione non sono tanto da attribuire ai livelli tariffari dei paesi avanzati quanto al grave deficit strutturale dell'agricoltura nei PVS.

#### LA FAME NEL MONDO

Per la Comunità internazionale la sfida più urgente nell'immediato è quella di fronteggiare la fame nel mondo.

Non si tratta solo di un problema etico e morale ma anche della necessità di prevenire la violenza e di non costringere milioni di individui ad abbandonare i propri luoghi d'origine per cercare altrove il pane che a loro manca.

Secondo un vecchio adagio un fiume troppo grande, una torre troppo alta e un vicino povero e affamato costituiscono sempre una minaccia da non sottovalutare.

La grande maggioranza delle persone sottoalimentate vive in Asia e nel Pacifico; molti anche in paesi coinvolti nel processo di globalizzazione.

In queste aree che ospitano il 70% della popolazione mondiale dei PVS,



i due terzi dei residenti, ben 526 milioni di persone, sono sottoalimentate; Cina e India da sole contano più di 400 milioni di persone affamate.

Circa un quarto delle persone sottoalimentate vive nell'Africa Sub-Sahariana, dove il deficit alimentare dipende in massima parte da condizioni pedoclimatiche avverse. Ma tutto il nord Africa soffre per la scarsa e cattiva distribuzione delle precipitazioni, alternandosi lunghi periodi di totale assenza di pioggia a catastrofiche alluvioni, come di recente è avvenuto in Algeria.

La televisione ci ha mostrato ripetutamente immagini crudeli dell'Afghanistan. Viene da chiedersi se quelle terre arse e pietrose potranno mai essere in grado di sfamare la popolazione residente.

Altrove, è questo il caso di molti paesi dell'Africa centrale: Tanzania, Eritrea, Etiopia, Somalia, Congo, che sono in parte debitori del pane quotidiano al mercato mondiale, le carenze alimentari dipendono massimamente da un insufficiente grado di sviluppo agricolo, anche in conseguenza delle guerre sanguinose che essi hanno vissuto e in parte ancora vivono.

Non pochi pvs chiedono maggiore considerazione degli impegni relativi agli aiuti alimentari, soprattutto in situazioni di emergenza, tenendo tra l'altro presente che l'aumento dei prezzi, conseguente alla riduzione dei sussidi all'esportazione da parte dei paesi sviluppati, riduce le loro possibilità di acquisto.

Obiettivo primario nei confronti di questi paesi è quello di assicurare un livello sufficiente di sicurezza alimentare con le produzioni del mercato interno, ma permane l'impegno pressante di fornire loro assistenza tecnica allo sviluppo e anche aiuti alimentari in relazione alle effettive esigenze. Non è dunque lo sbocco per eventuali eccedenze di produzioni agricole dei paesi avanzati, che in pratica fanno sì che le quantità di derrate inviate siano maggiori proprio quando ve ne è meno bisogno, giacché l'abbondante offerta mondiale fa calare il prezzo di mercato.

L'obiettivo da porsi è quello di programmare gli aiuti alimentari in funzione delle effettive necessità e consuetudini alimentari dei paesi cui sono destinati e ciò sempre a titolo gratuito e curando che la loro distribuzione non interferisca con i normali canali commerciali e non provochi speculazioni illecite.

Un obiettivo che presuppone l'accantonamento di scorte e ciò non solo nelle annate particolarmente favorevoli.

Il problema del resto non è nuovo.

Il libro della Genesi (41) narra i sogni premonitori del faraone e l'interpretazione datane da Giuseppe: sette anni di abbondanza seguiti da altrettanti di penuria.

Dice la Bibbia: «Venne fertilità e tanta fu l'abbondanza del grano da

paragonarsi all'arena del mare»; sembra di sentire i periodici allarmi dei tecnocrati di Bruxelles!

Ma, a differenza di quel che avviene nell'Unione Europea, anziché drammatizzare la presenza dei surplus produttivi, «le messi furono ammassate nei granai d'Egitto» sicché quando sopravvenne la penuria «Giuseppe fece aprire a granai e da tutte le parti venivano in Egitto per comprare cibo e rimediare al malanno della carestia».

Resta da dire che, a differenza dei paesi dell'Unione Europea, il faraone non disponeva di magazzini frigoriferi né ad atmosfera controllata.

È ben vero che fra i paesi in via di sviluppo del Centro e Sud America ve ne sono alcuni in grado di esportare derrate agricole a prezzi competitivi sul mercato mondiale; e già oggi ne esportano in larga misura.

È questo il caso del Brasile, del Cile, in parte anche del Messico, dell'Argentina, che peraltro nel presente disastro economico denuncia anche l'emergenza alimentare sul mercato interno.

Ma molti altri paesi, in particolare quelli dell'estremo Oriente – Corea, Taiwan, India, Cina – stanno sviluppando una industria competitiva con quella dell'Occidente, ma sono debitori agli Usa e agli altri paesi esportatori di derrate alimentari del pane, o meglio del riso, quotidiano.

Si è constatato di recente come lo stesso Giappone, capace di produzioni industriali tecnologicamente avanzatissime, sia stato messo in ginocchio dall'onere che la bilancia economica è chiamata a sopportare per sopprimere alle crescenti necessità alimentari di oltre 126 milioni di abitanti che non sembrano più disposti ad accettare le scarse diete del passato.

Sembra la parabola del Re Mida che tutto ciò che toccava trasformava in oro e che finì per morire di fame.

In realtà l'insicurezza alimentare è causata dalla cattiva distribuzione dell'offerta, concentrata in pochi paesi esportatori e per giunta dalla forte vulnerabilità conseguente all'andamento climatico, che provoca non lievi variazioni dei prezzi degli alimenti.

Una sana economia deve poter poggiare su produzioni equilibrate nei diversi comparti: se al tavolo manca una gamba o questa è troppo corta, ne risulterà sempre un tavolo zoppo.

#### LA CONFERENZA DI DOHA

Un insuccesso della IV Conferenza del WTO, svoltasi a Doha nel novembre scorso, all'indomani del terribile attacco terroristico dell'11 settembre in Usa, sarebbe stato estremamente controproducente per gli equilibri mondiali: quasi quanto un fallimento della guerra in Afghanistan.

Avrebbe dato, fra l'altro, un segnale di ostilità nei confronti del Terzo Mondo, già scosso dalle tensioni fra l'Occidente e l'Islam e tentato di ritenere che la globalizzazione sia solo "un affare per i paesi ricchi".

Ma sarebbe riduttivo imputare solo allo stato d'animo conseguente all'attacco terroristico il risultato della conferenza che in realtà era stata preparata con maggiore cura nei due anni successivi all'insuccesso della conferenza di Seattle e che in realtà ha ripreso molti degli argomenti che in quella sede erano rimasti insoluti.

A Doha gli Usa, ma anche l'Europa, hanno insistito nella richiesta, espressa con forza dal Commissario Europeo Pascal Lamy, di allargare l'agenda ai "grandi temi": ambiente, sicurezza del consumatore, standard sociali, regole antitrust.

Di contro i paesi in via di sviluppo, fra i 142 presenti, hanno espresso il timore che ciò nascondesse un rigurgito di protezionismo e hanno insistito in particolare sull'argomento del prezzo dei farmaci, su quello dei tessili, sull'*antidumping* e sull'agricoltura.

Dal documento finale sembra potersi dire che i paesi emergenti l'abbiano spuntata per quanto riguarda i farmaci, che potranno essere venduti a prezzi più bassi in presenza di epidemie e per combattere l'AIDS.

Che poco o nulla sia stato fatto sotto il profilo della sanità alimentare, se non un timido richiamo al "principio di precauzione" chiesto dalla Unione Europea, per bloccare le importazioni di merci la cui nocività non fosse stata scientificamente provata.

Qualche passo avanti è stato fatto per la etichettatura dei prodotti; un apposito Comitato verrebbe istituito perché questa risulti più chiara, e per il riconoscimento delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli, che era una richiesta avanzata in particolare dall'Italia.

Sul tema dell'occupazione e dell'ambiente il documento di Doha è del tutto elusivo se non per un richiamo alla Dichiarazione della Conferenza di Singapore, essendosi il gruppo dei 77 – i maggiori PVS – fermamente opposto a collegare le questioni commerciali al rispetto di standard lavorativi e a esigenze di difesa dell'ambiente.

Per il tessile e la richiesta dei paesi emergenti di aumento delle quote, con notevoli implicazioni sul fronte del lavoro, nessuna decisione è stata presa per la forte opposizione del mondo industriale, così liberista in materia di produzioni agricole...

Infine l'agricoltura. Su questo capitolo la Francia aveva puntato i piedi chiedendo che non ci si impegnasse per una eliminazione dei sostegni agli agricoltori europei, ma ha finito per cedere e nel documento finale si postula come obiettivo quello della eliminazione di «tutte le forme di sussidi all'esportazione», aggiungendo per altro che i negoziati agricoli saran-

no definiti nel quadro e alla data della conclusione dell'agenda negoziale nel suo insieme.

In teoria il negoziato agricolo dovrebbe concludersi entro il 31 marzo 2003, ossia fra un anno circa. Tuttavia la complessità della materia e le forti divergenze che permangono potrebbero influenzarne la durata e l'esito.

Paradossalmente, la richiesta di liberalizzazione del mercato agricolo è stata portata avanti con forza proprio da paesi che, a parte poche eccezioni, hanno limitate capacità esportative in campo agricolo alimentare, e hanno mediamente una struttura di dazi doganali più elevata rispetto ai paesi avanzati: il 52% rispetto al 27% (cfr. allegato figg. 4, 5).

La Cina, per esempio, con l'ingresso nel WTO dovrà abbassare i dazi sui prodotti di importazione del 20-30% nel caso dei cereali e del cotone.

Spesso tali paesi non sono neppure in grado di garantire ai prodotti di esportazione condizioni igienico-sanitarie adeguate agli standard dei paesi avanzati, mentre hanno la necessità di produrre per il mercato interno per sopperire alla carenza di generi alimentari e alleviare la denutrizione; cosicché hanno bisogno di un certo grado di protezionismo, in quanto la repentina apertura dei mercati stimola il *dumping* sociale e ambientale e comporta il rischio di eccessivo sfruttamento del lavoro e delle risorse naturali.

L'accordo sull'agricoltura dell'Uruguay round prevedeva la riduzione in sei anni del 20% del sostegno ai produttori agricoli: una scadenza difficile da rispettare. I negoziati in materia agricola sono comunque destinati ad avere una accelerazione per terminare entro il 2003, ossia prima della così detta "clausola di pace" sancita dall'articolo 13 dell'accordo in questione, che rappresenta l'impegno di non applicare per un periodo di nove anni, a partire dal primo gennaio 1995, le azioni di ritorsione previste dal WTO per tutte le misure non conformi alle regole generali.

C'è da aggiungere che il clima nel quale oggi avviene la commercializzazione dei prodotti agricoli è oggi più disteso, ciò deriva da un lato dall'essersi il WTO accreditato come sede utile per la composizione delle controversie, dall'altro per il fatto che la debolezza dell'euro e la lievitazione dei prezzi sul mercato mondiale hanno in taluni casi sinanche consentito di azzerare gli aiuti all'esportazione.

Così nell'anno passato è avvenuto per il latte scremato in polvere, mentre per il grano l'Unione Europea negli anni 1995-1996 ne ha addirittura tassato l'esportazione, per impedire che l'aumento del prezzo sul mercato internazionale facesse lievitare i prezzi all'interno del mercato comune al di sopra di quelli di obiettivo fissati dalla PAC.

## LA RIFORMA DELLA POLITICA AGRICOLA COMUNE

Il mondo agricolo sembra avere accolto con indifferenza le conclusioni della Conferenza di Doha, forse perché tendenzialmente incline a considerare con scetticismo, e non del tutto a torto, la portata degli accordi dei vertici internazionali.

Oppure perché temeva che potesse andare peggio e comunque da tempo rassegnato alla progressiva riduzione dei sostegni sin qui accordati alle produzioni agricole.

Del resto il documento *Revisione a medio termine della politica comune* fra gli scenari di riferimento evidenzia «la rinnovata esigenza di aperture commerciali ai PVS».

In realtà il protezionismo agricolo è da tempo sul banco degli accusati ed è ricorrente, non solo da parte dei PVS, il richiamo alla «persistente anomalia del negoziato agricolo» (cfr. allegato fig. 6).

In effetti tuttora esiste un forte divario tra i dazi agricoli e quelli industriali e per altro ormai gran parte dei prodotti agricoli europei sono esportati senza sovvenzione.

Fischler, Commissario per l'agricoltura europea, afferma che il 60% dell'export agro-alimentare del Mercosur verso l'Europa avviene a tasso zero, con un deficit commerciale di 9 miliardi di dollari l'anno, e che arriverà al 90% se il pacchetto negoziale comunitario sarà accettato e messo in pratica.

Oggi oltre i due/terzi delle importazioni di generi agro-alimentari dell'Unione Europea provengono da paesi a essa legati da accordi commerciali preferenziali di vario genere; sebbene il sistema delle preferenze sia stato spesso accusato di imparzialità, è fuor di dubbio che il mercato europeo dei prodotti agricoli non è così inespugnabile come taluni pretendono e come forse era vero nel passato.

L'esperienza fatta nei dieci paesi dell'Europa dell'Est candidati ad aderire all'Unione Europea dimostra che con l'aumento del benessere e il miglioramento del tenore di vita, conseguente agli aiuti loro concessi dal 1994, proprio in vista della adesione, è aumentata la domanda di generi alimentari di qualità.

Una indagine promossa da un gruppo francese di ricerca ha messo in luce come, contrariamente a quanto si riteneva dovesse accadere, è molto maggiore l'export dei paesi dell'Unione verso i paesi dell'Est che non viceversa.

In Italia il passivo della bilancia agro-alimentare, aggiornato al luglio 2001, sfiorava i 3500 milioni di euro con un forte impatto negativo sul bilancio economico.

Fra le diverse voci della bilancia alimentare spicca il rosso del comparto

zootecnico (1768 milioni di euro); quello dei prodotti ittici (1455 milioni di euro); dei lattiero caseari (890 milioni di euro); dei tabacchi lavorati e greggi (740 milioni di euro) e del frumento (585 milioni di euro).

Di contro fra i settori in attivo vi sono i vini (1394 milioni di euro); gli ortofrutticoli freschi e trasformati (1052 milioni di euro); e anche la farina e la pasta (960 milioni di euro).

La spesa per le importazioni è aumentata del 7% rispetto al 2000, per effetto della lievitazione dei prezzi sul mercato mondiale e ammonta a ben 13.354 milioni di euro, vanificando in larga misura le esportazioni di segno positivo.

Il sostegno all'agricoltura non rappresenta pertanto, come di recente ha affermato il Presidente di Confindustria, un regalo agli agricoltori, senza alcuna contropartita per la collettività, bensì una necessità per lo sviluppo equilibrato dell'economia.

L'agricoltura infatti oltre a produrre beni destinati al mercato è fornitrice di beni pubblici: è questo il concetto della multifunzionalità che considera assieme alla produzione di alimenti e di fibre la sicurezza alimentare, la salvaguardia dell'ambiente, il sostegno all'occupazione e il mantenimento di attività economiche nelle zone rurali.

Così nell'Appennino toscano la produzione di vini di qualità, oltre al mantenimento di un certo livello occupazionale, ha concorso a salvaguardare un paesaggio unico al mondo sul quale poggiano altre attività produttive di reddito come ad esempio l'agriturismo.

Come è noto il WTO ha suddiviso gli aiuti all'agricoltura in scatole, richiamando i colori del semaforo. La scatola verde contiene quelli leciti; la rossa quelli proibiti; la gialla, infine quelli ammessi ma solo nei limiti concordati dai negoziati e comunque soggetti a progressive riduzioni.

È certo che gli aiuti all'agricoltura sono destinati sempre più a muoversi nella direzione degli strumenti di intervento che possono essere liberamente adottati nell'ambito della così detta "scatola verde" e che sono leciti in quanto, pur avendo incidenza indiretta sul commercio, sono associati alla produzione di beni pubblici.

Questi consistono essenzialmente negli interventi in favore della ricerca e assistenza tecnica, nella conservazione e tutela dell'ambiente, nella difesa contro le calamità naturali e nello sviluppo rurale.

Su questi filoni dovrà svilupparsi l'attenzione delle forze politiche e la fantasia delle Organizzazioni Professionali, abbandonando le politiche proibite, contenute nella "scatola rossa", come le restrizioni quantitative al commercio, e tenendo ben presente i limiti concordati nell'ambito dei negoziati multilaterali per le politiche della "scatola gialla", soggette a progressive riduzioni, ad esempio i dazi e i sussidi all'esportazione.

Gli interventi per il sostegno dei redditi degli agricoltori vanno comunque disaccoppiati dalla produzione e commisurati invece alle difficoltà dell'ambiente in cui essi operano per compensare gli handicap e ai benefici che apportano alla collettività.

In altre parole gli agricoltori devono essere non solo produttori di materie prime, ma anche di beni e servizi collettivi: sanità dei cibi, suolo, tutela dell'ambiente.

Un modo complementare di far bene il proprio mestiere, offrire servizi alla collettività in special modo sotto il profilo della sicurezza alimentare e della sanità dei prodotti in cambio della solidarietà richiesta.

#### LE POLITICHE PER LO SVILUPPO

Per lo sviluppo dei paesi poveri si sono dimostrate inefficaci le politiche disegnate dall'alto, indirizzate verso situazioni dove queste spesso non attecchiscono perché manca l'ambiente idoneo.

Non appena terminato l'intervento esterno i progetti sono in genere fatalmente destinati a fallire per lo scarso coinvolgimento e la poca partecipazione della popolazione locale.

Dove manca lo sviluppo occorre prima stimolare l'individuo sul piano umano e sociale, costruire un ambiente istituzionale favorevole agli investimenti esteri, che oggi si indirizzano prevalentemente verso i paesi già sviluppati che offrono maggiori garanzie di sicurezza e maggiori attese di rendimento.

L'aiuto pubblico indiscriminato apre spesso la strada alla corruzione e alla illegalità; oltre a essere costoso e poco efficace.

Invece l'aiuto pubblico allo sviluppo deve essere orientato a creare l'ambiente favorevole alla globalizzazione, ossia deve prima effettuare una attenta analisi dei fabbisogni essenziali quali cibo, acqua, sanità, istruzione e successivamente mettere in atto misure di intervento appropriate alla copertura di tali fabbisogni.

Solidarietà non significa assistenzialismo ma riscatto della povertà individuale.

L'aiuto pubblico condizionato può anche servire a favorire lo sviluppo in senso democratico delle istituzioni locali, come le norme in materia di rappresentatività e l'affermazione dei diritti civili, il rafforzamento della proprietà privata, la riforma dei tassi di cambio ecc.

Occorre sviluppare infrastrutture civili, dighe e sistemi irrigui, sistemi di comunicazione e di trasporto, creare nuove occasioni di lavoro offrendo alle imprese del mondo occidentale, che intendono delocalizzare gli

impianti, adeguate garanzie al rischio che corrono gli investimenti in paesi politicamente e socialmente instabili.

Assicurare, come chiede la Confindustria, che vengano mantenuti e ampliati gli spazi d'intervento del settore privato con particolare riguardo alle piccole e medie imprese dei paesi dell'Unione Europea.

In altre parole per la Comunità internazionale è giunto il momento di rivedere la politica di intervento nei confronti dei paesi poveri.

Non è sufficiente destinare loro aiuti finanziari, occorre far sì che questi vadano spesi nella giusta direzione.

Se dovessi cercare di racchiudere in tre concetti questa fin troppo lunga esposizione, direi che il mondo ha bisogno di più solidarietà, di maggiore giustizia e di più pane.

In altre parole, per dirla come il premio Nobel James Tobin, da poco scomparso, «la globalizzazione è inevitabile ma deve avere un volto umano».



## ALLEGATO STATISTICO

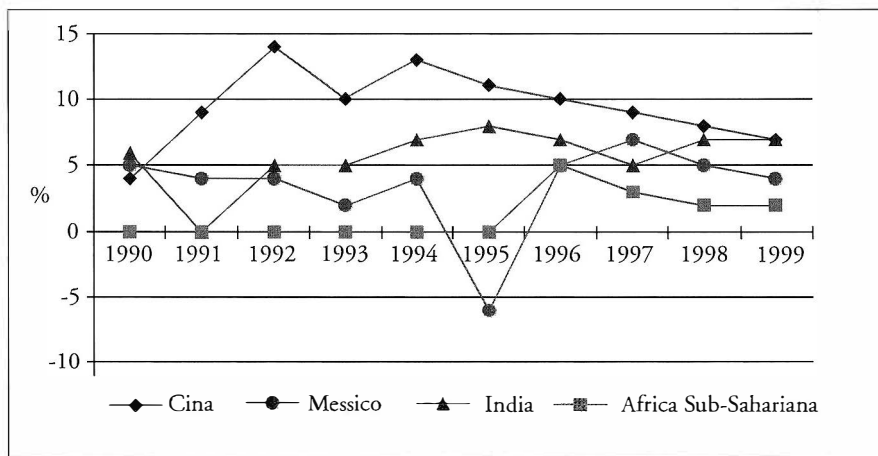


Fig. 1 Crescita economica in PVS globalizzati e non globalizzati (variazioni annuali in PIL) (fonte: Banca Mondiale, 2001)

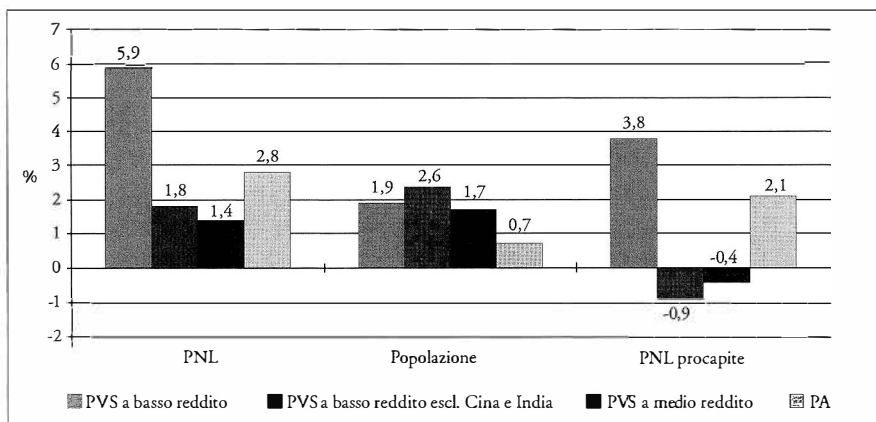


Fig. 2 Andamento del PNL pro capite per diversi gruppi di paesi (fonte: Banca Mondiale, 2001)

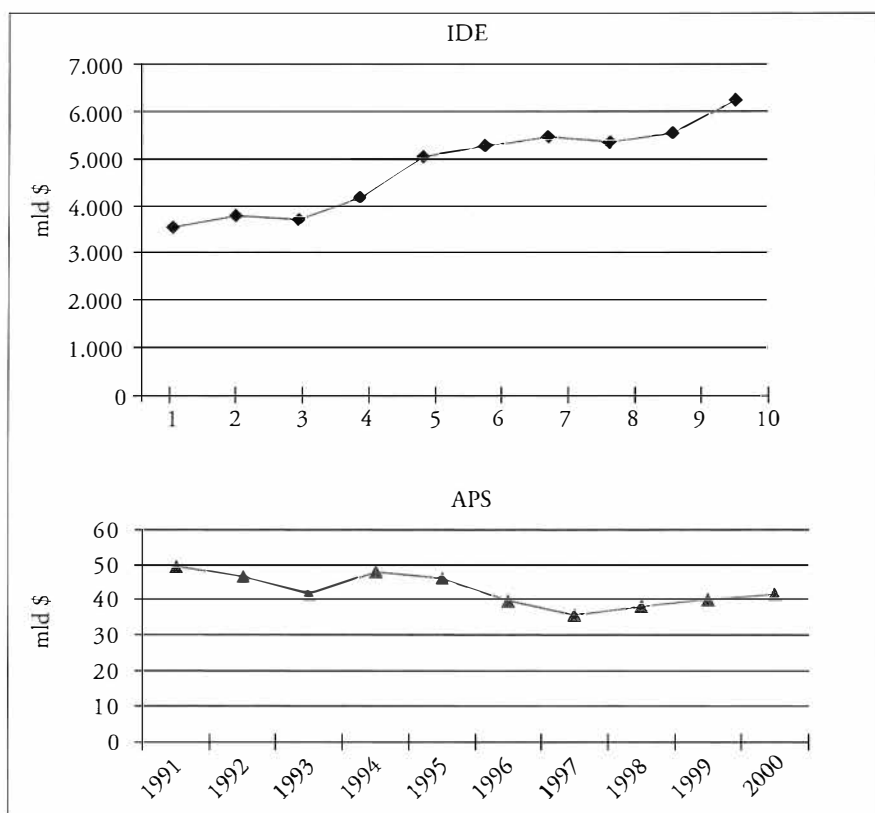


Fig. 3 *Andamento degli Investimenti diretti esteri (Ide) dell'Aiuto Pubblico allo Sviluppo (Aps)* (fonte: Banca Mondiale, 2001)

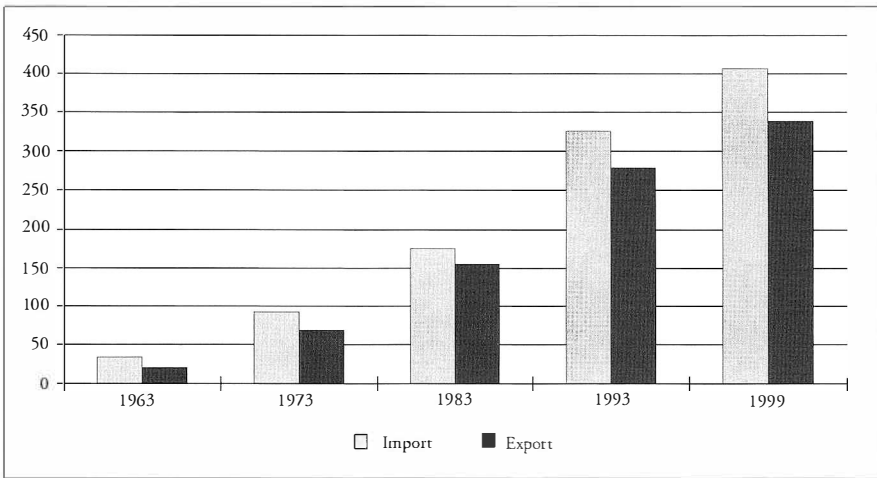


Fig. 4 *Flussi commerciali dei Paesi Avanzati (fonte: elaborazioni Nomisma su dati FAO)*

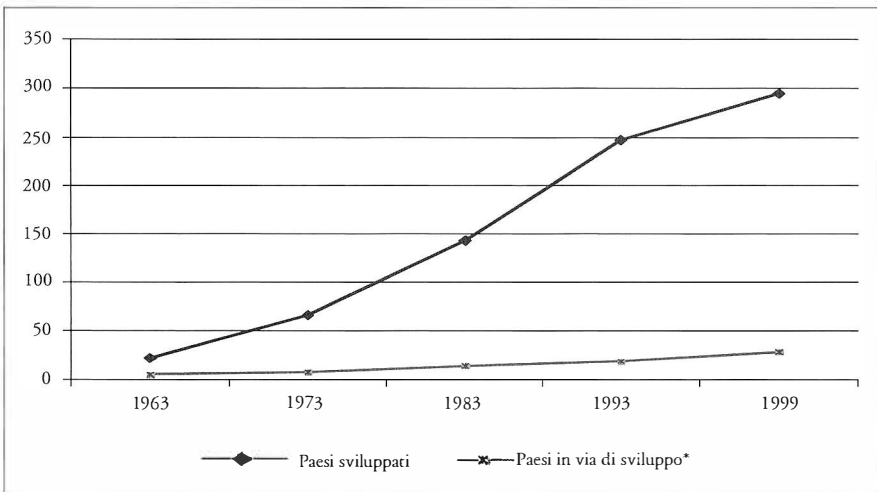


Fig. 5 *Crescita del divario tra le esportazioni mondiali agro-alimentari dei Paesi Avanzati rispetto ai PVS (fonte: elaborazione Nomisma su dati FAO)*

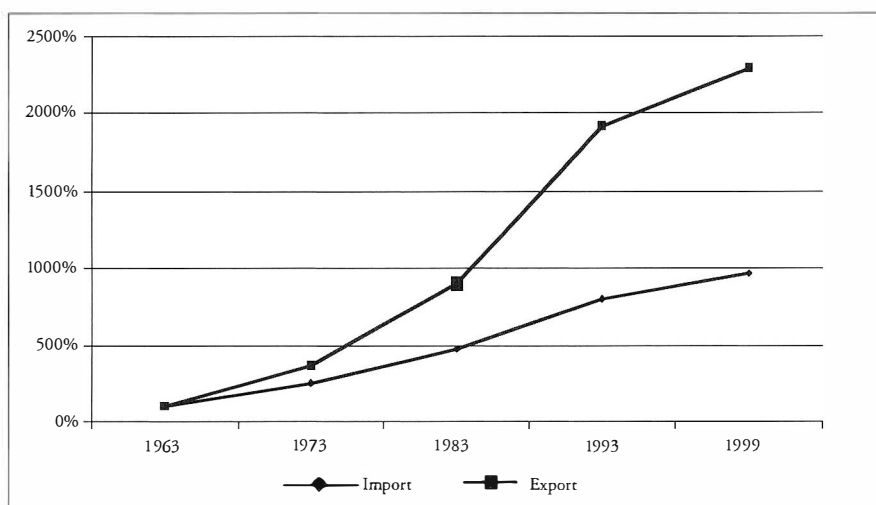


Fig. 6 *Flussi di importazione ed esportazione di prodotti agricoli dell'UE-15 (fonte: elaborazione Nomisma su dati FAO)*

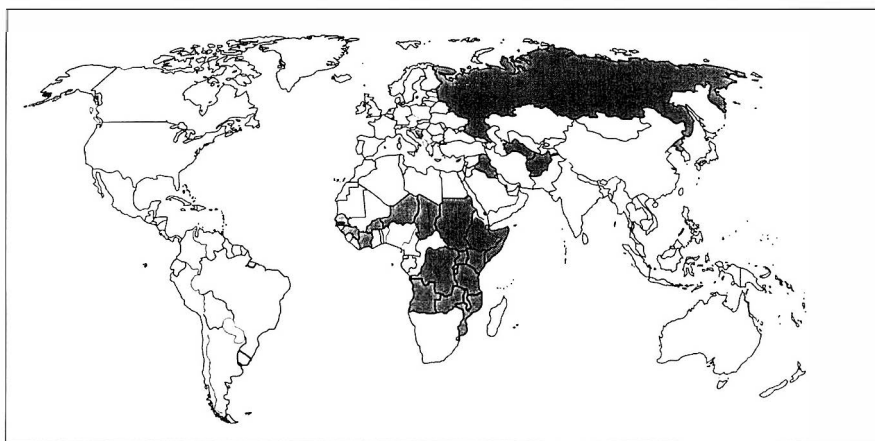


Fig. 7 *Paesi che nel 2001 hanno avuto bisogno di aiuti alimentari eccezionali (fonte: FAO, 2001)*

REGIONI	POPOLAZIONE SOTTOALIMENTATA	% DI POPOLAZIONE SOTTOALIMENTATA		
	1996-1998	1978-1981	1990-1992	1996-1998
	milioni	percentuale		
Est Asiatico	155,0	29	16	12
Oceania	1,3	31	26	29
Sud-Est Asiatico	64,7	26	18	13
Sud Asia	294,2	38	27	23
Caraibi	9,6	19	26	31
America centrale	11,7	20	17	20
Sud America	33,6	14	147	10
Medio Oriente	30,3	10	11	13
Nord Africa	5,6	8	4	4
Africa subsahariana	185,9	38	35	34
Africa centrale	38,5	36	37	50
Africa orientale	79,9	35	44	42
Africa australe	34,5	33	45	42
Africa occidentale	33,0	42	22	16

Fig. 8 (fonte: FAO, 2001)

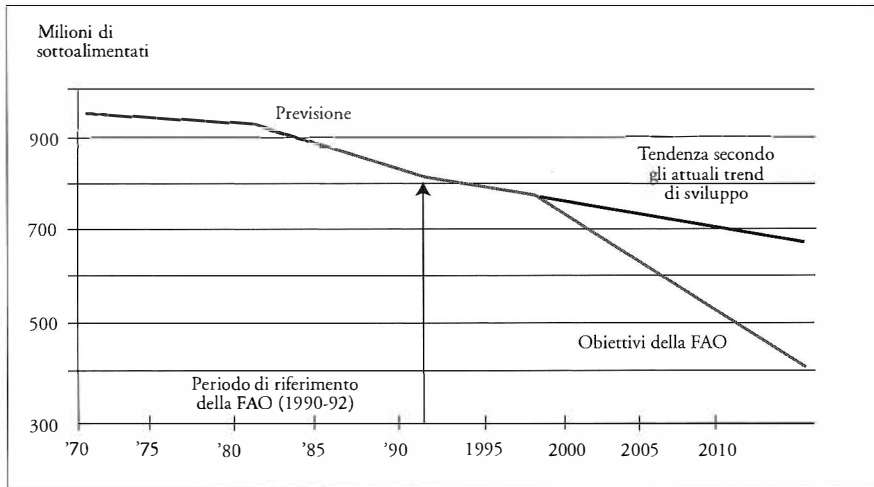


Fig. 9 Obiettivi della Conferenza Mondiale sull'alimentazione della FAO (fonte: FAO, 2001)

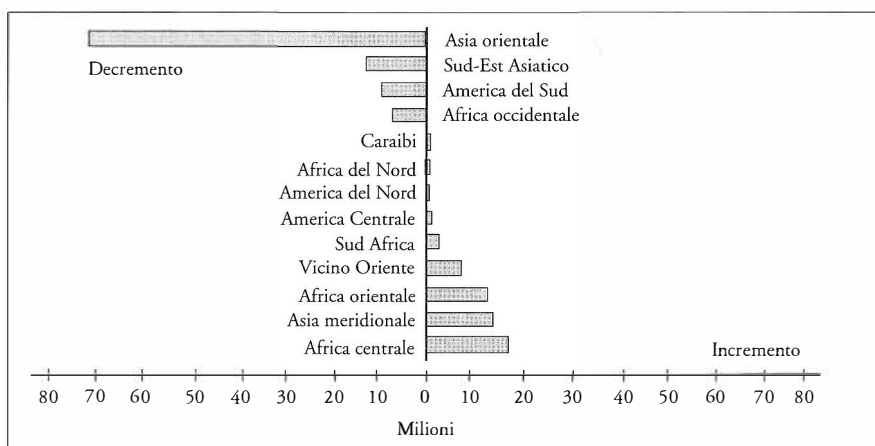


Fig. 10 Variazioni nel numero di sottoalimentati per regione dal 1990-1992 al 1997-1999 (fonte: FAO, 2001)

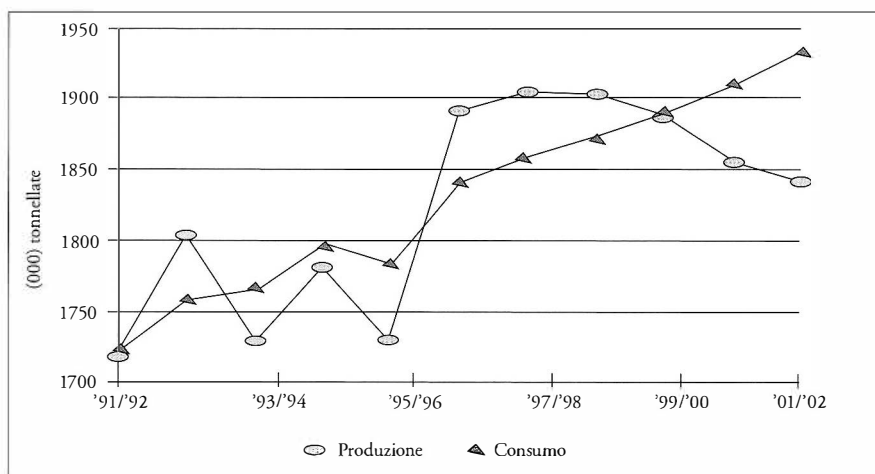


Fig. 11 Produzione e consumo mondiale dei cereali (fonte: FAO, 2001)

PAOLO GROSSI

ASPETTI GIURIDICI  
DELLA GLOBALIZZAZIONE ECONOMICA\*

1. Il tema della prolusione segnala la lungimiranza del nostro impareggiabile Presidente, autentico rifondatore di questo plurisecolare sodalizio; si tratta, infatti, di un tema immerso nel presente ma proiettato nel futuro.

È un privilegio non nuovo per la nostra Istituzione: da giurista, mi piace almeno ricordare le ricche dispute sul contratto basilare della vecchia economia agraria toscana, la mezzadria classica, dispute antesignane che si originano e si sviluppano nel clima culturalmente vivacissimo della prima metà dell'Ottocento, quando le aule dei Georgofili costituivano – nella completa assenza di un polmone universitario – il centro della intiera cultura fiorentina.

È una vivacità culturale, di cui oggi gode la Accademia sotto la vigile ma insieme coraggiosa Presidenza di Franco Scaramuzzi, ed è per ciò che ho ritenuto un autentico onore per me l'invito a tenere la prolusione in una ricorrenza celebrativa di tanto rilievo.

Vorrei aggiungere che il tema del presente discorso è tutt'altro che isolato: era sostanzialmente il nucleo della prolusione dell'allora Ministro Dini, del 1998, su "L'agricoltura di fronte alle sfide dell'economia globale" e ha costituito l'oggetto formale di quelle tenute nel 2000 dall'ambasciatore Renato Ruggiero su "Globalizzazione e interdipendenza" e dal Presidente Alfredo Diana nel 2002 su "Problemi attuali della globalizzazione e della fame nel mondo".

Si dirà, piuttosto, da qualcuno: perché questa insistenza? Non se ne parla abbastanza dappertutto e perfino sulla stampa quotidiana, tanto da

\* *Prolusione inaugurale tenuta il 22 marzo 2003*

far scivolare il tema nella bassa corte dei luoghi comuni? Una prima risposta è che se ne parla troppo spesso senza cognizione di causa e che occorre da parte dell'uomo di cultura munirsi di coscienza rigorosamente critica verso un fenomeno che sempre più ingigantisce. Una seconda risposta – e che mi riguarda da vicino – è che se ne è parlato analizzando soprattutto le dimensioni economica e sociologica, mentre è rimasta finora in ombra la sua dimensione strettamente giuridica.

Eppure, v'è la sentita esigenza di una 'governabilità', di una 'migliore governabilità del sistema globale', e proprio nella sopramenzionata prolusione di Ruggiero è scritto e sottolineato l'auspicio di «una strategia comune (...) per rafforzare un sistema internazionale basato sul diritto»<sup>1</sup>. Oggi, la globalizzazione, quale enorme fenomeno in corso soggetto a continui sviluppi e a rilevanti continue trasformazioni, appare ancora come un terreno di sabbie mobili estremamente bisognoso di un intervento da parte della scienza giuridica, scienza tipicamente ordinante, l'unica che possa orientare, definire, insomma ordinare una realtà per sua natura magmatica, straboccante, spesso incontenibile.

2. Per cominciare subito il nostro cammino ordinativo, è opportuno sgombrare il passo da equivoci, domandandoci il significato primo della globalizzazione: il riferimento è a un tempo storico – l'attuale – che si connota per un primato della dimensione economica quale risultato ingombrante del capitalismo maturo che stiamo vivendo; un primato che dà alle forze economiche una virulenza mai sperimentata fino a ora e una insopprimibile tendenza espansiva. Il mercato appare, come non mai, insofferente a confinazioni spaziali, forte di una sua vocazione globale e determinato a realizzarla. Con un corroboramento ulteriore: l'alleanza e l'ausilio, pronti ed efficaci, delle recentissime tecniche info-telematiche. Anch'esse sono insofferenti a delimitazioni territoriali, si misurano non con i vecchi cànoni spaziali ma campeggiano in uno spazio virtuale a cui è estranea, avversa, innaturale una qualsiasi demarcazione territoriale.

L'alleanza si cimenta su una medesima capacità espansiva: nuove tecniche e forze economiche sono due potenze de-territorializzanti. Esse sono a proprio agio nello spazio virtuale che non ha specifiche proiezioni geografiche; pur cariche di valenze terrestri, aleggiano sopra la terra e gli intralci di cui essa è gremita. Lo spazio virtuale creato dalle nuove tecniche sembra

<sup>1</sup> R. RUGGIERO, *Globalizzazione e interdipendenza*, in «I Georgofili. Atti dell'Accademia dei Georgofili», s. VII, XLVII (2000), p. 53 (cfr. anche *supra*, pp. 440). È lo stesso Ruggiero che parla, come si accenna nel testo, alla esigenza di governabilità del sistema economico globale.



fatto apposta per le forze economiche che – sole – sono in grado di abitarlo. Le tecnologie avveniristiche dell'oggi offrono un supporto formidabile all'odierno primato dell'economia e agli odierni protagonisti del mercato, le *transnational corporations*, mentre provocano il declino dello Stato e, con esso, della politica.

Lo spazio virtuale è inadatto alla politica<sup>2</sup>, la quale ha bisogno di proiezioni territoriali, ha bisogno di incarnarsi in enti sovrani, in Stati, perché lo spazio virtuale sfugge ai lacci politici, non si lascia dominare da questi. Si può anche ipotizzare una proiezione mondiale della politica ma quella si risolverà sempre in una somma di territori, perché il potere politico si concreterà sempre in autorità, in comandi, in coazioni.

Primato dell'economia, dunque, e delle nuove tecniche; declino degli Stati e delle sovranità. Era buon profeta Jean Monnet, uno dei padri dell'unità europea, quando, nei suoi lucidi *Mémoires* ammoniva: «les nations souveraines du passé ne sont plus le cadre où peuvent se résoudre les problèmes du présent»<sup>3</sup>.

3. Ecco, dunque, un primo elemento prezioso: globalizzazione significa de-territorializzazione; di conseguenza, significa anche primato dell'economia a tutto detrimento della politica; di più, significa eclisse dello Stato e della sua espressione più speculare, la sovranità. Questo serve egregiamente per introdurci a cogliere con precisione il rapporto globalizzazione-diritto.

Sì, perché il diritto moderno, quello cui siamo stati abituati fino a ieri, era modellato dalla politica, sulla politica si era esemplato, a stampi politici si era conformato. Spieghiamoci meglio. La storia giuridica moderna si caratterizza per una scelta innovatrice: la statualità del diritto. L'intelligentissima classe borghese, conquistato che ebbe il potere, capì quale solido cemento fosse il diritto per il compiuto esercizio di quello e ne decise il controllo. Di più: ne sancì il monopolio nelle mani dello Stato, facendone l'unico creatore di diritto.

Il paesaggio giuridico che ne conseguì fu estremamente semplice: l'unico attore fu lo Stato e unica voce la sua, cioè la legge, cioè l'atto che manifestava la sua volontà suprema, volontà che aveva ovviamente uno spazio di efficacia ristretto al territorio dove la sovranità statale si proiettava.

Identificandosi il diritto in una norma autorevole ma autoritaria che pioveva dall'alto sulla comunità dei cittadini e avendo il diritto una funzione rigorosissima di controllo sociale, l'ordine giuridico ne risultò come

<sup>2</sup> Un'ottima sintesi è stata recentemente offerta da C. GALLI, *Spazi politici – L'età moderna e l'età globale*, Bologna, Il Mulino, 2001.

<sup>3</sup> J. MONNET, *Mémoires*, Paris, Fayard, 1976, p. 617.

ingabbiato. Era diritto solo ciò che lo Stato voleva che fosse diritto: le forme in cui questo si manifesta nella esperienza – forme che noi giuristi siamo soliti con tradizione antica chiamare ‘fonti’ – erano immobilizzate in una sorta di *piramide*, cioè in una scala gerarchica dove una funzione attiva era riserbata unicamente alla fonte di grado superiore, la legge, restando le fonti subalterne (per esempio, la vecchia matrice dell’ordine giuridico pre-rivoluzionario, la consuetudine) relegate in posizione servile senza nessun ruolo incisivo; il diritto, proprio perché voluto dall’alto e in base a un progetto disegnato in alto dai detentori del potere, era inevitabilmente destinato a formalizzarsi separandosi dai fatti sociali ed economici in continuo divenire.

Al mondo dei fatti è legittimato a guardare solo il legislatore, che si identifica sempre con il detentore del potere; è lui e unicamente lui che, maneggiando cultura morale giustizia politica economia, trasformerà tutto in diritto. Alla società resta soltanto da sperare che le esigenze oggettive scritte nelle cose non siano troppo strumentalizzate dal potere e pertanto alterate o violate.

Il genuino diritto moderno si fonda su tre semplicissimi pilastri portanti: Stato, legge, territorio. E il diritto, divenuto una dimensione rigida e formale, si scosta e si separa dal sociale, si cristallizza nella espressione dello Stato che è sempre, anche nelle sue manifestazioni più democratiche, un apparato di potere. Lo Stato, questo grande burattinaio inventato dai moderni, è creatura dura a morire, e lo dimostra l’estrema fatica con cui si cerca di costruire in questi ultimi anni l’unità giuridica europea, di pensare e redigere una Costituzione europea. Noi formuliamo gli auguri più caldi alla *Convention* presieduta da Valéry Giscard d’Estaing, ma non è avventato preconizzare una vita lunga e irta di difficoltà.

4. Abbiamo ora qualche strumento per mettere meglio a fuoco il grado di incidenza della globalizzazione sull’universo giuridico.

Questo ne esce, se non sconvolto, certamente complicato, reso maggiormente complesso. Infatti, globalizzazione – per il giurista – significa rottura del monopolio e del rigido controllo statale sul diritto. Se ieri il vincolo tra diritto e volontà politica aveva quasi i caratteri della necessità, ora la virulenza e la capacità di imperio delle forze economiche impongono altre fonti di produzione.

Il legislatore statale è lento, distratto, bassamente pronò alle voglie dei partiti politici; la giustizia statale non è in grado di corrispondere alle esigenze di rapidità e di concretezza della prassi economica. Si aggiunga che Stato e giustizia statale si collocano ancora in un’ottica territoriale, che è asfittica per la circolazione capitalistica ormai globale.

La prassi economica si fa produttrice di diritto: la nuova economia e le nuove mirabolanti tecniche esigono arnesi giuridici nuovi irreperibili nel solco della bimillenaria tradizione del diritto romano radicata fondamentalmente sulla nozione di cosa corporale, una nozione che a fine Novecento appare paleolitica ai contemporanei uomini di affari. Ci sono esigenze giuridiche nuove e si 'inventano' strumenti giuridici nuovi atti a ordinare la nuova circolazione globale.

È quel complesso di istituti, che galleggiano sul tessuto degli ordinamenti giuridici dell'Europa continentale ancora coi loro intatti appellativi inglesi – *leasing*, *factoring*, *franchising*, e via dicendo –, che i legislatori europei tardano ad accogliere e disciplinare o che si guardano bene dal disciplinare, e che denunciano nei loro barbarismi una origine lontana. Ai fini della nostra prolusione, quel che preme di sottolineare con forza è che la prassi economica (in prima linea soprattutto le grandi *transnational corporations* e soprattutto nordamericane o di irradiazione nordamericana), con l'ausilio di attrezzatissimi consulenti legali (in prima linea soprattutto le grandi imprese professionali, le *law firms*, e soprattutto nordamericane o di irradiazione nordamericana) producono per i loro scopi e nel loro ambito un diritto nuovo, il quale, nella eventualità di una controversia, non troverà tutela e quindi possibilità di applicazione grazie ai giudici degli Stati e alle loro sentenze bensì grazie ad arbitri e a decisioni arbitrali, ossia a giudici e giudizi privati accettati dalle parti sin dal momento di sottoscrizione del contratto. Arbitri: cioè giudici privati, quasi sempre dei grandi giuristi scelti per preparazione cultura sensibilità e forniti di un prestigio a livello internazionale.

Preme insistere su un risultato: accanto al grande canale navigabile e navigato del diritto dei vari Stati o del diritto comunitario o del diritto internazionale, prendon forma in maniera sempre più netta altri canali che corrono paralleli e che diventano sempre più navigati. Si attuano grosse brecce nel monopolio giuridico statale, giacché, ormai, i soggetti produttori sono plurali e plurali le fonti del diritto.

Di più: se il diritto moderno può considerarsi un diritto interamente pubblicizzato, dal momento che lo Stato si preoccupa perfino della disciplina dei rapporti privati nella vita quotidiana dei privati (l'esempio clamoroso è il Codice civile), con il diritto della globalizzazione si ha nuovamente (come si aveva nell'antico regime prima della rivoluzione francese) un diritto privato prodotto da privati.

Dunque, due risultati storicamente ragguardevoli (anche se possono essere variamente considerati e valutati): pluralismo giuridico, perché pluralità di fonti; re-privatizzazione di larghe zone del pianeta giuridico.

5. Segniamo qui qualche ulteriore carattere, che tipicizza il diritto della globalizzazione rispetto al diritto degli Stati. È dominato da un criterio di effettività, rappresentando non già l'esplicazione di un progetto autoritario ma coagulazioni esprimenti esigenze effettive nella concretezza della vita quotidiana.

Effettività significa per l'appunto questo: un *fatto* è così azzeccato, è così congeniale agli interessi degli operatori economici che essi lo ripetono, lo osservano, e non perché sia uno specchio fedele di qualcosa che sta in alto ma perché ha in sé una forza (e, se vogliamo, una capacità persuasiva) che lo rende meritevole di osservanza e, quindi, di vita durevole.

Sono i fatti economici che contano; e contano così come sono: grezzi, informi, carichi di scorie che le pratiche quotidiane vi depositano e che sono da considerarsi rispettabili perché, nella loro a-formalità e plasticità, possono egregiamente rispondere alle variazioni del mercato secondo i vari tempi e luoghi. Se la dialettica 'tipico-atipico' ha percorso il diritto borghese moderno e la sua modellistica, si può invece constatare che i canali del diritto globalizzato sono il regno incontrastato della atipicità (in altre parole, del fattuale).

6. Ancora: mentre il diritto degli Stati tende a diventare scrittura, a seppellirsi e a identificarsi in un *testo*, per il comprensibilissimo motivo che si acquisisce in tal modo certezza, stabilità, ma anche ineludibilità, il diritto della globalizzazione è contrassegnato da una praticata oralità e comunque rifugge da quello che noi insegniamo ai nostri studenti essere il primo carattere della legge, e cioè la rigidità. Una virtù della regola giuridica è qui ritenuta la sua flessibilità, cioè la sua capacità di adattamento alle situazioni più varie. È una prassi che crea diritto, e lo crea per i suoi bisogni, i quali, connessi strettamente al mercato e al suo evolversi, connessi strettamente alle nuove tecniche ormai insostituibili per il mercato globale e in rapidissima continua innovazione, sono estremamente mutevoli. Qui la fissità, il Codice come emblema massimo di una fissità indefinita pensabile addirittura come perpetua, è un negativo da evitare ad ogni costo.

Se il *civis* si inserisce come *subditus* al di sotto dell'apparato statuale, il protagonista del mercato è semplicemente l'*homo oeconomicus* distinguibile e classificabile nella elementare scansione di produttore, distributore, consumatore; per lui la norma giuridica – di cui ha bisogno, di cui non può fare a meno – è qualcosa di ben diverso dalla legge statuale. È più una regola, un principio, sempre all'insegna della duttilità e del rifiuto di ogni ossificazione.

Lo dimostrano quei *Principles* regolanti a livello transnazionale le linee essenziali dei contratti, che da poco, grazie all'opera di tecnici prestigiosi

e rispettati, sono un patrimonio cui attingere<sup>4</sup>. Si rifletta per un momento: il nucleo fondamentale, il più delicato e il più propulsivo del diritto globalizzato, i contratti, ossia il supporto giuridico del mercato, abbisognano di principi ordinanti e non di ingessature normative.

È per ciò che la vecchia immagine della *piramide*, speculare al vecchio sistema normativo, viene sostituita da un'immagine che non evochi necessariamente una sgradita scansione gerarchica; e i sociologi del diritto – ma anche i giuristi più all'avanguardia sulle nuove trincee – parlano di *rete*, nell'intento cioè di sostituire all'immagine piramidale potestativa e autoritaria quella di un sistema di regole non poste l'una sopra o sotto l'altra, bensì sullo stesso piano, legate l'una all'altra da un rapporto di reciproca interconnessione<sup>5</sup>. Regole che non troveranno la loro legittimazione in un'unica fonte suprema immedesimata in chi detiene il supremo potere politico, ma il più delle volte in un moto spontaneo di quella realtà varia e mobile che è il mercato.

Senza ipostatizzazioni gerarchiche, uomini di affari, grandi tecnici empirici delle grandi imprese professionali giuridiche, grandi teorici del diritto sono parimente coinvolti nella produzione del plastico diritto globalizzato, tutti coautori, tutti protagonisti. È la rivincita del giurista empirico e teorico.

È anche certa una conclusione. Oggi il giurista vive un momento fertile e, insieme, difficile: fertile, perché il suo è ormai un ruolo attivo e propulsivo; difficile non soltanto per le gravi responsabilità che gravano sulle sue spalle, ma anche per quell'esteso quoziente di incertezza che si ripercuote sulla sua azione conoscitiva-applicativa.

7. Aperture, stimolazioni. Il quadro sin qui tracciato sembra indulgere a una valutazione positiva del rivolgimento in corso e, in particolare, della

<sup>4</sup> Ci riferiamo in modo particolare a due grosse iniziative recentissime: l'una patrocinata dal romano 'Istituto per l'unificazione del diritto privato' (UNIDROIT) per i contratti commerciali (v. *Contratti commerciali internazionali e principi UNIDROIT*, a cura di M. J. Bonell e F. Bonelli, Milano, Giuffrè, 1997), l'altra, frutto della 'Commissione per il diritto europeo dei contratti' presieduta dal giurista danese Ole Lando (v. *Principi di diritto europeo dei contratti*, parte I e II, versione italiana a cura di C. Castronovo, Milano, Giuffrè, 2001).

<sup>5</sup> Gli interventi in proposito sono ormai molti. Tutto il movimento tendenziale è ben ricostruito in: F. OST, M. VAN DE KERCHOVE, *De la pyramide au réseau? Vers un nouveau mode de production du droit?*, in «Revue interdisciplinaire d'études juridiques», 44, 2000.

crisi attuale che investe il cuore del diritto di un paese – come il nostro – a impostazione legalitaria.

Una prima considerazione: lo storico è soprattutto un realista; il movimento c'è e c'è la crisi, l'uno e l'altra insopprimibili. Prenderne atto senza pigrizie culturali, senza misoneismi, senza pre-giudizii, è dovere elementare del giurista proprio come uomo di cultura.

Al di là di questo, v'è un dato obbiettivo da cogliere con favore: si è venuta a creare una dialettica tra valori e culture diversi. Il generale sopore e l'appagamento dei luoghi comuni ne risultano scossi. Il diritto ufficiale, fino a ieri beato di un indiscusso monopolio, è costretto a un confronto e – prima o poi – a una verifica delle proprie fondazioni, quasi a un esame di coscienza (se mi si passa l'espressione). Tutto questo appare positivo allo storico, che conosce i danni dell'immobilismo culturale e sa bene quanto di futuro si nutra nelle vivaci contrapposizioni dialettiche. Sotto questo profilo il tema della globalizzazione deve essere affrontato anche dal giurista: è una occasione preziosa da non perdere, da cui lo stesso diritto ufficiale può trarre rinvigorimenti.

Guai però se questo atteggiamento di disponibilità si tramutasse in un facile entusiasmo e, cavalcando emozioni e umori, in una accettazione acritica.

Ieri si faceva i conti con la arroganza della politica e dei politici, costata – a nostro avviso – assai cara per lo sviluppo del diritto moderno. Sacrosanta constatazione, che non deve però impedirci di aprire bene gli occhi sul fenomeno 'globalizzazione'.

Un diritto di prassi – abbiám detto –, che viene dal basso, dall'esperienza. Giustissimo. Ma non dimentichiamo quali sono le forze storiche protagonistiche e chi ne sono gli attori primarii. Più che una prassi fatta da un popolo minuto di *homines oeconomici*, si tratta di una realtà economica determinata da chi, ormai, al giorno d'oggi, sollecita e indirizza il mercato globale, e cioè le *transnational corporations*, le grandi imprese multinazionali, molte delle quali – come abbiám già rilevato più sopra – di irradiazione nordamericana.

E qui cominciamo a inoltrarci in un terreno infido; qui la globalizzazione mostra la sua duplice faccia per il giurista; occasione, grossa occasione di maturazione e di aperture, ma anche grosso rischio. E il rischio sta nell'arroganza del potere economico, che non è minore di quella paventata del potere politico. Il rischio è la strumentalizzazione della dimensione giuridica al soddisfacimento di interessi economici, spesso concretantisi – in un clima di capitalismo sfrenato – nel raggiungimento con ogni mezzo e ad ogni costo del maggior profitto possibile.

Nei confronti di questa arroganza le grandi *law firms*, i grandi compe-

tenti che fungono da supporto tecnico della globalizzazione, possono abbassarsi al rango servile di 'mercanti del diritto'<sup>6</sup>, con un ruolo spregevole perché macchiato da una sorta di simonia. Questo è un rischio grosso. Si dirà: ma globalizzazione non è soltanto un fenomeno economico; sono a proiezione ed espansione globale anche le cosiddette 'non governmental organizations', cioè forme organizzative che si muovono in dimensioni religiose, culturali, sportive, assistenziali. Verissimo, ma non possiamo nascondere a noi stessi che questa globalizzazione extra-economica ha una rilevanza assolutamente minore e una minima incisività a livello giuridico. Sono, infatti, gli uomini di affari, assai più che gli sportivi, o gli uomini di chiesa e di cultura, a volere un diritto proprio e a provocare quello che è oggi il problema giuridico della globalizzazione.

I rischi non finiscono qui. A un esame puramente lessicale 'globalizzazione' vale 'mondializzazione'; con questi termini si sottolinea cioè un fenomeno insofferente a localizzazioni, senza territorio definito, senza frontiere, autenticamente mondiale. È questa anche una delle sue valenze positive. Ma una domanda urge: siamo veramente di fronte all'emersione e all'asestamento di un movimento globale, o non siamo di fronte a una semplice espansione occidentale? Peggio ancora: all'interno di questa marcata occidentalizzazione non si rinvia forse – e nemmeno tanto nascosta – una marcata americanizzazione? Il che è grave in un momento in cui quel marchio di origine si identifica col pesante sfruttamento economico operato dalla superpotenza a danno di tanti paesi e in cui si avverte l'esigenza di misurarsi, ad ogni livello, con una pluralità di culture e in cui si deve tentare ad ogni costo il disegno di una realtà, la quale è autenticamente globale unicamente se riesce a serbarsi autenticamente multiculturale, facendo tesoro di apporti che non vengono solo dalla solita pingue realtà nordamericana, ma dall'Europa, dall'Oriente medio ed estremo, dall'Africa.

È la preoccupazione che è emersa, per esempio, in seno alla Conferenza Episcopale Italiana, preoccupazione per un vuoto che i poteri economici riempiono a loro arbitrio tradendo e violando identità culturali diverse, ignorando la dimensione etica di soggetti e rapporti, con il risultato di un paesaggio socio-economico-giuridico completamente piatto<sup>7</sup>. Giovanni Paolo II non a torto, in occasione della giornata mondiale del-

<sup>6</sup> Si riecheggia il titolo di un recente volume francese tradotto anche in lingua italiana: Y. DEZALAY, *I mercanti del diritto*, Milano, Giuffrè, 1997.

<sup>7</sup> Vedi, recentissimamente, *Globalizzazione, comunicazione, tradizione*, in *Ufficio nazionale per le comunicazioni sociali della C.E.I. - Notiziario*, n. 2 – ottobre 2002, p. 5.

la pace, il 1 gennaio di quest'anno, ha insistito su «il problema dell'ordine negli affari mondiali», un ordine che «non può prescindere da questioni legate ai principii morali»<sup>8</sup>. E il sociologo, che più d'ogni altro ha avvertito l'esigenza di 'orientare' il cambiamento, non ha mancato di intitolare un libro (che, or sono due anni, ha fatto molto discutere in Italia) *La solitudine del cittadino globale*<sup>9</sup>, un cittadino solo, più solo, perché affidato alle impietose correnti economiche globalizzanti e sottratto alle proprie radici identificatici di indole religiosa, etica, culturale.

Che fare da parte dei giuristi? Innanzi tutto, mi sembra che un imperativo non eludibile sia di occuparsene, senza ripugnanze, ma anche senza quei facili entusiasmi che sono sempre i peggiori consiglieri per gli uomini di cultura. Occuparsene, con la forza e il sussidio di due atteggiamenti psicologici positivi tanto difficili da armonizzarsi reciprocamente, e cioè coraggio e vigilanza. Occuparsene nel tentativo di ordinare un grandioso fenomeno, di impedire o attenuare facili degenerazioni. Occorrerà una coscienza legante che manca alla diàspora mondiale dei giuristi, la consapevolezza di uomini di scienza e di prassi accomunati dal possesso di un certo pensiero, di certe conoscenze, di certe tecniche e uniti dalla certezza del valore ontico del diritto per la vita d'una comunità locale o globale. Ontico è parola grossa, che può suonare anche oscura; vuol soltanto sottolineare che il diritto non è per la comunità umana né un artificio né una coartazione; pertiene, invece, alla sua stessa natura e deve pertanto esprimerla compiutamente.

Questa coscienza salda e comune quale unica armatura dei giuristi potrebbe anche generare degli organismi a proiezione mondiale necessari per fissare e definire principii e regole<sup>10</sup>. Talune esperienze dimostrano che si tratta di strade erte e disagioli ma non di chimere per ingenui sognatori<sup>11</sup>.

<sup>8</sup> Vedi il testo del 'Messaggio' in: *Individui senza volto. Diritti universali e ricerca dell'identità in una società multiculturale*, Siena, Cantagalli, 2003, p. 200.

<sup>9</sup> Z. BAUMAN, *La solitudine del cittadino globale*, Milano, Feltrinelli, 2000.

<sup>10</sup> Un ruolo rilevante dei giuristi è previsto anche da chi, in una diversa ottica, pensa a istituzioni giudiziarie internazionali quali espressione della *Weltrepublik* (è la tesi di O. HÖFFE, *Demokratie im Zeitalter der Globalisierung*, München, Beck, 1999).

<sup>11</sup> Come dimostrano i riusciti esperimenti in tema di contratti citati alla nota 4. Sul piano processualcivilistico si deve segnalare l'incarico da parte dello 'American Law Institute' a protagonisti della scienza giuridica per la redazione di un 'codice' processuale per le transazioni commerciali internazionali (v. M. TARUFFO, *A Project of Rules for Transnational Litigations*, in *The Unification of International Commercial Law*, a cura di F. Ferrari, Baden-Baden, Nomos, 1998).



V'è oggi per il giurista uno spazio che egli è chiamato a percorrere. Oggi, nell'età in cui maturano esperimenti – forse non soddisfacenti ma indubbiamente ragguardevoli – come la recente cosiddetta 'Carta di Nizza', ossia la 'Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea' proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000, il suo ruolo appare indispensabile in seno alla società. Lui soprattutto, mèmore di un'antica sapienza che voleva il diritto, tutto il diritto, costituito *hominum causa*, potrà e dovrà essere il difensore più agguerrito della persona umana di fronte alle insidie della globalizzazione economica.

Finito di stampare  
nel mese di maggio 2003  
dallo Stabilimento Poligrafico Fiorentino  
Calenzano - Firenze



