pacità del mercato libero di realizzare e mantenere un equilibrio soddisfacente tra la domanda e l'offerta nell'assenza di programmazione e controllo.

Un'ultima considerazione, importante per l'Italia quanto per gli altri paesi, sarebbe quella di assicurare la partecipazione al processo di pianificazione di coloro dai quali, in ultima istanza, dipende il successo del Piano, affinché lo considerino il loro proprio Piano anziché uno redatto da estranei.

Da: "Evoluzione dei concetti e dei metodi nella pianificazione del settore agricolo", (a cura di A. Panattoni), INEA, il Mulino, Bo, 1985

GUIDO FABIANI

Evoluzione dei criteri, metodi ed obiettivi della programmazione in agricoltura

1 - DEFINIZIONE DEL CONCETTO DI PROGRAMMAZIONE IN GENERALE E RIFERIMENTO STORICO DELLA PROGRAMMAZIONE IN AGRICOLTURA

1.1 - *Concetti definitori*

Forme piú o meno estese, ma delimitate, di intervento dello Stato nell'economia sono oggi caratteristica comune dei sistemi che si richiamano all'economia di mercato. Interventi di *controllo del mercato* si determinano nel momento stesso in cui lo Stato moderno agisce per garantire un certo livello di attività economica complessiva (crescita del reddito) attraverso la manovra del volume della domanda aggregata, dei consumi e degli investimenti, pur lasciando al mercato il ruolo determinante sul come, cosa, dove e quanto produrre. In questo ambito l'attività di programmazione rappresenta una differenza di grado nel campo di azione del settore pubblico nell'economia (il grado estremo essendo rappresentato dalla pianificazione, dove esiste anche una differenza di natura: la proprietà pubblica dei mezzi di produzione).

Di *programmazione*, infatti, si può parlare quando lo Stato, oltre ad esercitare il normale controllo del mercato, è presente nell'attività economica con un suo settore piú o meno ampio, e detta norme e parametri di riferimento per l'insieme dei soggetti economici del sistema o solo a livello di singoli mercati, settori, territori.

La programmazione, in pratica, rappresenta un grado avanzato — ma non estremo — di intervento pubblico nell'economia

e, in quanto tale, è stata un fenomeno determinante del processo economico nei sistemi occidentali a cominciare dal periodo a cavallo fra la fine degli anni venti e l'inizio del decennio successivo. Ed è appunto significativamente in questo periodo che nel settore agricolo si effettuano le prime esperienze di programmazione. Significativamente, perché i primi tentativi di intervento programmatico in agricoltura, ed i successivi sviluppi, non sono fatti isolati, ma rappresentano una risposta generalizzata — pur se con modalità e intensità differenziate, e con risultati diversissimi — ai problemi di politica economica settoriale posti dalla crisi generale [65] e dalla esigenza di inserire l'agricoltura in un processo di accumulazione complessiva in cui sono definitivamente cambiati i ruoli rispetto all'industria, nonostante che una gran forza di lavoro continui ad esercitare l'attività primaria.

1.2 - *I principali riferimenti storici*

Le forme con cui si evidenziano queste prime esperienze sono estremamente diverse sia in ordine alla strumentazione che agli obiettivi. L'esigenza che largamente prevale è quella del controllo della produzione sia in termini di sostituzioni delle importazioni che di regolamentazione dei surplus.

In Italia la politica di sostituzione delle importazioni (protezionismo granario) si collega a quella di un ampliamento della base produttiva (bonifica) [47]. In Germania si va verso cartelli obbligatori per singoli prodotti sottoposti ad una rigida organizzazione corporativa che prefigura l'economia di guerra [39], [41]. In Olanda processi di recupero di vaste aree con relativa strutturazione *ex novo* dell'attività agricola si combinano con interventi di riorganizzazione principalmente delle attività di allevamento [51].

In Inghilterra si privilegia l'organizzazione di mercato per i piú rilevanti prodotti interni e si regolamenta il commercio estero con le economie coloniali [54]. In Francia [7] con programmi di intensificazione produttiva, politica di controllo delle importazioni e politica dei prezzi si cominciano a mettere le basi di una forte agricoltura da esportazione che poi sarà oggetto di grande attenzione da parte dei fautori del «planismo agricolo» [42].

Ma tra tutte le esperienze maturate nei sistemi economici occidentali la piú compiuta è indubbiamente quella che fa capo al New Deal e che vede tra il 1933 ed il 1940 la crescita di una complessa e articolata costruzione di controllo pubblico del settore agricolo che va ben oltre le misure protezionistiche largamente diffuse altrove nello stesso periodo [22]. Non desti meraviglia il richiamo a quella esperienza per introdurre una analisi della evoluzione che ha subìto la pratica della programmazione nell'agricoltura italiana. Lo studio di quella esperienza [17], [43], [63], [69], infatti, meriterebbe di essere ben approfondito, certo non per trarne semplicistiche e impossibili indicazioni di trasposizione, ma per motivi che attengono:

1) al carattere di fondo di quell'intervento, per il fatto di svolgersi in un tipico sistema economico di mercato;

2) alla impalcatura complessiva dell'intervento ed alle sue connessioni interne che forniscono induttivamente generali elementi di valutazione anche di casi diversi (come quello italiano, ad esempio);

3) alla considerazione che gran parte degli strumenti di intervento attivati nelle agricolture occidentali nell'ultimo mezzo secolo possono trovare lí un preciso e compiuto riferimento storico — ma anche piú di un riferimento se è vero quanto sostiene W.D. Rasmussen riferendosi agli USA e cioè, che «tutti i programmi in atto oggi hanno origine negli anni '30, e quasi tutti i programmi iniziati negli anni '30 ancora sono effettivi» [69].

L'esperienza del New Deal agricolo, che è maturata tra il 1933 e il 1938 e che era stata già preparata da varie iniziative piú o meno riuscite negli anni '20 [21] tende ad uno spinto controllo del settore primario ed ha, in questo senso, i caratteri netti dell'attività di programmazione [15], [78], [79]. Senza dilungarsi piú del necessario, si possono cosí elencare le sue caratteristiche fondamentali:

— tenta di definire a livello di intero settore i campi di azione del pubblico e del privato;

— si inquadra in una concezione non settoriale della politica agraria richiamandosi alle correnti nuove impostazioni keynesiane della politica economica;

— precisa l'uso coordinato di strumenti di intervento su piani diversi come:

— sostegno dei prezzi
— aiuti diretti al reddito
— controllo dell'offerta
— commercio internazionale
— attività di finanziamento e credito
— interventi sulle strutture di mercato
— norme per la conservazione dei suoli e delle risorse naturali
— inquadra in questo contesto piú generale interventi territorialmente delimitati come quello della TVA;
— predispone un articolato sistema di infrastrutture organizzative, che, opportunamente coordinate, costituiscono il vero punto di forza della politica programmatica per il settore degli uffici di controllo dei prezzi e delle produzioni, dalle strutture di assistenza tecnica e di diffusione delle tecnologie [43], alle agenzie di credito, alle strutture di controllo dell'ambiente naturale [80];
— avvia una coordinata e finalizzata raccolta di dati per il settore e sollecita su questa base l'uso, poi sempre piú intenso e finalizzato, di strumenti analitici (dall'analisi dei prezzi alle valutazioni di costo/beneficio alla programmazione lineare).

Qualcuno potrebbe sostenere che sia improprio parlare di «programmazione» nel caso della politica agraria del New Deal e propenderebbe, forse, per riportare questa esperienza nell'ambito di quell'ampia gamma di politiche intese al «controllo del mercato». È difficile — come si è già detto e come si rileverà ancora in seguito — definire delle soglie a proposito. È certo, comunque, che quella politica non solo definisce un quadro di coordinamento per tutto il settore, ma in essa certamente trovano una precisa ragione interventi piú delimitati in termini territoriali e di singolo comparto produttivo ben definiti in termini di obiettivi e strumenti, tanto che, a proposito, è frequentissimo l'uso di termini come «piano» o «programma» [80].

Questi termini, d'altra parte, si ritrovano spesso nella esperienza di politica agraria italiana, a cominciare dagli anni venti soprattutto per identificare interventi operativi e delimitati. Ma — qui è la differenza rispetto ad un'esperienza nel complesso organica come il New Deal, ed il motivo del suo richiamo come la piú rappresentativa nel campo delle esperienze delle economie

occidentali — in Italia la programmazione agricola non è riuscita ad assumere un carattere di insieme, non ha mai potuto usufruire di un supporto organizzativo adeguato ed è stata spesso delimitata a particolari territori, comparti produttivi o problemi, mancando di un esplicito ed organico collegamento con la pratica operativa della politica agraria, il cui orientamento il piú delle volte ha finito per vanificare in tutto o in parte l'azione programmatica pure enunciata ed intrapresa.

Questo, a nostro avviso, è dovuto all'impianto iniziale che ha caratterizzato l'intervento pubblico nell'agricoltura italiana e che ne ha poi segnato per molto tempo l'azione.

Il periodo di generalizzato protezionismo agrario, infatti, viene altrove utilizzato per un rafforzamento non solo del tessuto produttivo settoriale, ma anche per far crescere tutto un apparato che ha costituito l'asse portante dell'intervento pubblico ed ha consentito e sollecitato una caratterizzazione progressivamente programmatica dell'intervento stesso; basti pensare all'area dei servizi di appoggio alla produzione agricola, all'assistenza tecnica, ai nuovi metodi della gestione contabile aziendale, alla ricerca per l'agricoltura, *al controllo dell'introduzione del progresso tecnologico*.

In Italia, al contrario, l'intervento pubblico in agricoltura ha avuto soprattutto la funzione di iniettare spesa pubblica nel settore al fine di sostegno della domanda aggregata e del mantenimento del livello di occupazione. Il che non ha richiesto un apparato di amministrazione che andasse oltre l'impostazione burocratico-amministrativa a scapito di funzioni rivolte precipuamente allo sviluppo e all'innovazione.

Questa è la tesi che si vuole sostenere in questa sede, ed il richiamo al New Deal in termini esemplificativi dimostra significativamente che la programmazione, ad alcune condizioni, non è sovvertitrice ma pienamente coerente ad un contesto di economia di mercato nell'accezione che ormai quest'ultima ha definitivamente assunto dopo la Grande Crisi. Anzi, nel caso dell'agricoltura, la programmazione rappresenta lo strumento necessario in una società industrialmente avanzata per attenuare e controllare gli effetti legati alla caratteristica del meccanismo di accumulazione ed alla organizzazione del processo produttivo propri del settore primario [24].

2 - L'ESPERIENZA DI PROGRAMMAZIONE NELLA POLITICA AGRARIA ITALIANA ATTRAVERSO LE SUE PRINCIPALI FASI EVOLUTIVE

2.1 - *Alcune precisazioni*

Nell'affrontare questo tema vanno premessi tre ordini di precisazioni.

La limitatezza qualitativa e quantitativa delle attuazioni in primo luogo, e la mole della documentazione prodotta, potrebbero indurre a cadere nel ripetitivo rispetto a quanto è già stato affermato da studiosi ed esperti della materia [5], [6], [9], [13], [33], [61], [75], [76] e finire nel generico. Perciò, in questa sede, si darà per scontata la conoscenza del dibattito già svolto ed ancora arricchitosi in questi giorni, privilegiando quelle problematiche che possono sollecitare una proficua discussione non solo retrospettiva, ma soprattutto riferita alle attuali difficili prospettive per il settore.

Dal momento, poi, che è inevitabile che il discorso si estenda alle impostazioni ed agli obiettivi della politica agraria, pur non essendovi una completa identità tra politica agraria e programmazione perché la prima eccede la seconda, qui si tenderà a privilegiare i contenuti piú esplicitamente programmatici della politica agraria, o quei suoi aspetti che dovrebbero assumere una tale caratteristica, mettendo in evidenza i problemi che emergono in termini di definizione degli obiettivi, della loro compatibilità e della relativa strumentazione.

Infine alcune precisazioni riguardo all'accezione con cui qui si usa il termine «metodi» di programmazione. Se vale la definizione di programmazione precedentemente data, il metodo dipende in primo luogo dalla decisione relativa alla «quantità» di intervento pubblico che deve caratterizzare il processo di programmazione e che, ipoteticamente, è compresa in un intervallo che va da 0 ad 1 per indicare il limite minimo (in pratica un sistema economico teorico di concorrenza perfetta) e il limite massimo (un sistema economico centralmente pianificato). Non ci si riferisce, di conseguenza, alle metodologie della programmazione (ottimizzazione, coerenza interna, calcolo costi/benefici, ecc.) ma ai meccanismi (metodo centralizzato, decentralizzato, orientativo, previsionale) con cui le decisioni di intervento e gli strumenti relativi vengono calati nella realtà.

2.2 - *Dai Piani di Bonifica e Trasformazione allo Schema Vanoni*

Un bilancio dell'eperienza di programmazione nella agricoltura italiana non può non ripercorrere, anche se in rapida sintesi, le fasi diverse che in quest'ultimo trentennio ne hanno segnato i caratteri e la progressiva evoluzione, in collegamento con il mutare degli obiettivi della politica agraria e della politica economica in generale. Escludiamo, quindi, completamente dalla trattazione il ventennio tra le due guerre, sia per il tempo che ormai ci separa da quell'esperienza, sia per motivi che attengono alla completa diversità del contesto economico nazionale e internazionale (autarchia, spinto protezionismo, sistemi da economia di guerra). Non va sottovalutato, però, che proprio in quel periodo, come si è già detto, sono nate le prime esperienze di programmazione in agricoltura ed, inoltre, è stato impiantato tutto l'apparato di controllo del settore con caratteri che in parte ancora segnano una attitudine piú amministrativo-burocratica che operativa nei confronti della programmazione [36], [61].

Le prime rilevanti esperienze di programmazione da considerare, non solo perché in senso cronologico rappresentano un inizio, ma soprattutto perché rimangono un riferimento, sono costituite da quell'insieme di interventi — peraltro nei fatti non coordinato — che a livello macro trova espressione nello Schema Vanoni e, a dimensione territoriale, si esplica nell'attività di bonifica e riforma agraria e nell'azione di sviluppo delle zone depresse collegate all'Intervento Straordinario [55], [58].

Lo Schema o Piano Vanoni è costruito con un approccio macroeconomico di tipo previsionale, limitato alla esplicitazione di opzioni di sviluppo, con una completa mancanza di strumenti finanziari ed operativi. La sua opzione di fondo per l'agricoltura era costituita dall'allargamento della base produttiva settoriale e da un profondo rinnovamento tecnologico con l'obiettivo di fare di tutto il settore una componente dinamica di attivazione della domanda aggregata. Esso auspica, inoltre, una azione di natura essenzialmente pubblica nei territori della cosiddetta «agricoltura di bonifica» comprendente le aree, soprattutto meridionali, da trasformare (oltre 7 milioni di ha), ed una semplice azione di accompagnamento nelle zone già consolidate di «vecchia agricoltura» [62].

La maggior parte delle previsioni dello Schema Vanoni non si verificarono ed il distacco tra cambiamenti effettivi e cambiamenti previsti alla fine del decennio si mostrò molto significativo. Giuseppe Orlando, che pure aveva partecipato con Dell'Angelo all'elaborazione dello Schema per la parte agricola, dimostrò che in effetti si era andati molto oltre le previsioni in tutto ciò che concerne la trasformazione soprattutto meccanica a livello aziendale, mentre lo scarto tra realtà e previsioni si era rivelato impressionante nelle attività di investimenti in scorte vive, impianti di trasformazione e assistenza tecnica (rimaste del 70-80% sotto gli obiettivi previsti [60]). Tutte le attività, quindi, che richiedevano un piú diretto intervento di orientamento pubblico, e nelle quali si confidava per realizzare un mutamento strutturale dell'agricoltura — soprattutto nel Mezzogiorno — rimanevano svantaggiate rispetto a quelle per cui erano state invece apprestate con leggi particolari varie forme di incentivi che stimolavano un uso spontaneo certamente intenso, ma non coordinato delle risorse finanziarie disponibili.

Il piano di bonifica [74] ed il piano di trasformazione fondiaria [71] rispondono ad un approccio di natura territoriale ed unisettoriale. Hanno per obiettivo l'allargamento della base produttiva e la trasformazione strutturale dell'agricoltura e dispongono, in questo senso, di precisi riferimenti finanziari e legislativi.

Nella logica della legge del 1933 essi rappresentano due momenti distinti ma fortemente collegati dell'intervento programmato di trasformazione di un determinato territorio. Serpieri, da Sottosegretario alla bonifica, cosí ne illustrava l'organicità: «Il razionale ed organico sviluppo della bonifica integrale o trasformazione fondiaria di un determinato territorio... passa per le seguenti fasi:

1° Studio del piano generale di trasformazione il quale comprende...:

a) dei progetti di massima delle preliminari opere di competenza statale;

b) delle direttive di massima della successiva trasformazione privata e del nuovo ordinamento produttivo delle proprietà singole, nei suoi fattori fondamentali (...).

2° Compilazione dei progetti esecutivi ed esecuzione delle opere di competenza statale.

3° Progettazione ed esecuzione delle opere di competenza privata.

Si tratta di fasi successive di un'*unica* impresa, e tutte quindi devono ubbidire a un unico concetto direttivo: ciò che presuppone a sua volta l'unità del territorio da trasformare (comprensorio), nel senso che esso sia cosí delimitato da comprendere tutti e soli i terreni nei quali occorre un piano di opere comuni, coordinate, ed un comune indirizzo di trasformazione [74, p. 73-74].

Questa dei piani di bonifica e di trasformazione fondiaria è stata un'esperienza fondamentale per la formazione del nucleo centrale degli economisti agrari italiani del dopoguerra ed ha anche rappresentato la molla della trasformazione di estesi territori che sono oggi tra le fonti piú produttive dell'agricoltura italiana.

Perciò essa è rimasta un riferimento costante ed insostituibile anche per attivare strumenti come i piani zonali [4], [8], [34], [77].

Nonostante tutto questo, comunque, non bisogna dimenticare che le trasformazioni indotte dall'attività di bonifica non solo non sono avvenute nella dimensione prevista ma, ancor piú, si sono verificate secondo tempi e modi in gran parte esterni ad una visione organica e coordinata di programmazione. Uno dei primi motivi — il mancato collegamento tra attività pubblica e privata — fu messo in luce dalla forzata rinuncia di Serpieri già nel 1934. Un secondo ordine di ragioni che agirono in negativo furono poi evidenziate in piú occasioni, ma in particolare da Medici [56] e Rossi-Doria [70]. Esse attengono al fatto che la politica di bonifica — nonostante il concetto di *integralità* configurato nella impostazione di Serpieri — era stata tenuta sempre scissa dalla politica della montagna, da quella della difesa del suolo e della politica delle acque. Un «grappolo di politiche» che non solo debbono essere chiaramente coordinate e definite ma che vanno riportate a competenze e responsabilità unitarie, in un'ottica, appunto, di programmazione. Cosa che fino ad oggi non si è ancora realizzata.

A nostro avviso, comunque, sono anche altre le ragioni che vanno evidenziate, e che ci sembrano importanti non solo per la loro incidenza nel caso specifico della bonifica ma per aver rappresentato in termini piú generali una costante che in vario modo ha influenzato ed in parte contraddetto l'attività di programma-

zione nell'agricoltura italiana. Ci si riferisce in particolare al mancato collegamento tra la azione programmatica piú o meno definita e delimitata, e l'impostazione piú generale della politica agraria, sotto due aspetti: la politica dei prezzi e l'apprestamento di infrastrutture di supporto. Su queste questioni si ritornerà dopo, qui basti considerare che, nel caso della bonifica, la prima non era configurata per creare le convenienze necessarie alla trasformazione [10], ed il secondo era del tutto trascurato nei programmi della politica agraria nazionale [36].

2.3 - *I Programmi di Sviluppo Economico ed i Piani Verdi*

Il decennio sessanta rappresenta il periodo di maggiore intensità del dibattito sulla programmazione in Italia con importanti riflessi sull'agricoltura. A livello macroeconomico si sono avuti in rapida successione una serie di elaborazioni. *La Nota aggiuntiva* La Malfa del 1962, il *Rapporto Saraceno* del 1964, il *Progetto di programma di sviluppo economico per il quinquennio 1965-69* ancora del 64, ed infine, nel 1967, il *Programma di sviluppo economico per il quinquennio 1966-70*. In concomitanza abbiamo a livello settoriale per due quinquenni successivi il *Piano di sviluppo dell'agricoltura* (Piano Verde I e II).

E su questa base, infine, in collegamento con gli schemi di sviluppo regionale, si sviluppa l'attività dei *piani zonali* con il relativo dibattito [4], [28], [33], [34], [35], [38], [46], [66], [68], [73].

È difficile, in verità, trovare in cosí ampia gamma di documenti, con relative diverse impostazioni, delle opzioni per l'agricoltura che rispondano ad una logica comune. A nostro avviso l'obiettivo di fondo che prevale in questo periodo è quello della razionalizzazione e riorganizzazione dell'agricoltura italiana in vista dell'adeguamento alle norme della Comunità Europea.

Questo obiettivo, nell'impostazione di natura non settorialistica di La Malfa, Saraceno e Giolitti, passa attraverso un recupero sia degli squilibri territoriali che di quelli aziendali, ed è finalizzato al rafforzamento complessivo dell'azienda diretto-coltivatrice. Le prime due componenti divengono, invece, secondarie rispetto al'ultima nel cosiddetto Piano Pieraccini, che assume in pieno l'ottica settoriale ed aziendalistica del Piano Verde.

Il piano zonale, di conseguenza, assume due diverse funzioni. Nel primo caso è visto come strumento necessario e, concepito in un'ottica territoriale ed intersettoriale, come primo intervento di programmazione decentrata da collegarsi al livello regionale e nazionale. Nel secondo caso, invece, è riportato interamente sotto la responsabilità centrale del Ministero dell'agricoltura per rispondere maggiormente alle esigenze settoriali, ed ha come piú diretto riferimento l'azione degli «operatori singoli o associati» rispetto a quella della pubblica amministrazione intesa come soggetto attivo di coordinamento delle scelte pubbliche e private.

Nel decennio sessanta, quindi, sia il piano zonale che i piú generali Programmi di sviluppo economico rivelano ancora una volta che la programmazione non è supportata da una strumentazione adatta a renderla operativa. I Programmi di sviluppo hanno in sostanza solo la funzione di esprimere opzioni generali (in verità succedutesi in questo periodo con un ritmo particolarmente elevato e ben poco adeguato a favorire una organica azione programmatica) ma mancano di strumenti di attuazione e verifica, amministrativi e finanziari. Il piano zonale, dal canto suo, anche se a un altro livello — e comunque con un impatto piú realistico — rimane anch'esso allo stato di documento, senza alcuna capacità operativa mancando di qualsiasi inserimento nel bilancio degli istituti ad esso preposti e senza alcun organismo che lo possa di conseguenza adottare come riferimento vincolante degli interventi. Questa sua condizione rimarrà tale, anche se con qualche parziale e apprezzabile eccezione, anche durante tutto il successivo periodo «regionale» [14], [66].

Rimangono come atti di programmazione caratterizzanti questo periodo, il Piano Verde I e II. Non è il caso di riprendere i termini dell'ampio dibattito svoltosi intorno ad essi. Credo che oggi ci possa essere una certa concordanza di opinioni nell'affermare che sia l'uno che l'altro non presentano i caratteri di un intervento compiutamente programmatico.

Di programmatico si possono definire solo quattro ordini di scelta interni ai Piani Verdi: a) la definizione dell'ordine di grandezza dei finanziamenti preposti ad ogni tipo di intervento; b) il controllo centrale dell'erogazione di spesa; c) l'opzione a favore dell'impresa diretto-coltivatrice — peraltro alquanto incerta come definizione; d) una ripartizione territoriale in rapporto all'intensità degli incentivi previsti.

Nella pratica dei Piani Verdi, come è noto, gli obiettivi sono rimasti generici e non adeguati alla variabilità strutturale ed ambientale dell'agricoltura italiana. I finanziamenti sono stati distribuiti «a domanda» e senza alcun coordinamento tra i vari comparti almeno a livello di unità produttiva. È mancato qualsiasi momento di verifica e di controllo per riportare ad unità i vari interventi.

Non si vuol sostenere con questo che i P.V. non abbiano avuto alcun risultato sull'agricoltura italiana, ma solo sottolineare la loro scarsa attinenza con una visione programmata dell'intervento e la loro limitata efficacia in questo senso. Infatti, tenendo conto del contesto comunitario di politica agraria in cui si inseriscono, si potrebbe avanzare l'ipotesi che con essi si sia voluto lasciare il massimo spazio all'azione di sostegno dei prezzi della PAC, scelta, probabilmente, come la forma di intervento pubblico principale e meno impegnativo per garantire un determinato sviluppo dell'agricoltura italiana senza dover ricorrere alla costruzione di un articolato e funzionale apparato di programmazione che avrebbe potuto intaccare una prassi consolidata di gestione burocratico-amministrativa della politica agraria nazionale.

Non è un caso che la prassi dei Piani Verdi rimanga di fatto invariata per un lungo periodo successivo alla scadenza dei Piani stessi durante il quale si accresce nei fatti l'incidenza della PAC come politica dei prezzi, mentre stenta a compiersi il passaggio delle competenze a livello regionale.

2.4 - *Tra Politica delle strutture e Piano Agricolo Nazionale*

La netta prevalenza della politica dei prezzi comunitari, le possibilità offerte della manovra monetaria ai fini del sostegno dei redditi agricoli, e le profonde incertezze create dal progressivo passaggio delle competenze all'istituto regionale, mettono infatti la sordina alla intensificazione della politica di programmazione in agricoltura durante il periodo '70-'77. Come intervento di carattere programmatico emerge solo quello attinente alla politica delle strutture attraverso l'acquisizione delle direttive comunitarie. Ma qui l'attenzione si sposta nettamente a livello aziendale (con il piano aziendale) e si attenua notevolmente l'attenzione all'approccio territoriale.

Quella della politica delle strutture è una vicenda troppo nota e recente per doverla riprendere. Ad essa si collega strettamente la sorte del *piano aziendale* che, nonostante abbia visto un interessante sviluppo sul piano della metodologia, rimane ancora uno strumento il cui uso stenta a decollare. Sono tante, e note, le ragioni che ne hanno frenato la diffusione e tra esse vanno ricordate in particolare la generale e prolungata situazione di incertezza sui prezzi e costi e, soprattutto, la mancanza di un sistema informativo adeguato e la carenza di competenze specifiche nelle strutture organizzative regionali e subregionali. Per quanto riguarda tutti questi aspetti si rimanda alla letteratura prodotta [14], [20], [27], [48], [73]. Qui si vuole ancora una volta sottolineare come uno strumento fondamentale di programmazione che consentirebbe di riportare ad unità sul piano della singola azienda i vari tipi di intervento e che potrebbe costituire una cerniera tra esigenze pubbliche e private oltre che un utile momento di verifica e di controllo ed anche di piú approfondita conoscenza della varietà della struttura produttiva, sia rimasto ancora sostanzialmente inoperante tranne che in alcune realtà regionali. Anche in questo caso la disattivazione dell'iniziativa di programmazione dipende dal fatto che esiste una chiara contraddizione tra le convenienze determinate dalle componenti principali della politica agraria da un lato e le prescrizioni, gli obiettivi e l'apparato organizzativo necessari per la implementazione di una politica piú organicamente programmata dall'altro.

La programmazione agricola dopo questo periodo di stasi riprende slancio nell'ultimo scorcio del decennio '70 con le Indicazioni per un piano agricolo-alimentare [52], la legge n. 984 (cosiddetta «Quadrifoglio») ed il Piano Agricolo Nazionale.

Anche se nel passaggio dal primo al terzo documento (il primo documento di discussione, gli altri «atti ufficiali») c'è stato un affievolimento del carattere programmatico dell'intervento, è indubbio che, nell'insieme, l'approccio di programmazione questa volta è piú deciso, con accentuazioni a livello di settori e di quantificazione degli obiettivi produttivi.

Il primo documento è il piú compiuto per quanto fatto oggetto di un'ampia discussione critica. Il suo obiettivo esplicito è l'attenuazione del deficit agricolo-alimentare da raggiungere attraverso una azione di sostituzione delle importazioni. A questo

fine si definisce un obiettivo di sviluppo annuo globale della produzione e la sua articolazione per settori, si ipotizza un ampliamento della superficie utilizzata e si quantificano le esigenze di investimenti strutturali ed infrastrutturali. L'impostazione non si ferma ai soli aspetti produttivi ma prevede interventi di vario tipo a monte del processo produttivo stesso (credito agrario, ricerca per l'agricoltura, riforma Federconsorzi, politica alimentare, ecc.) [52].

Da queste *Indicazioni*, come è noto, dopo lunga discussione si passa alla legge 984 e alla promulgazione del PAN. La prima è essenzialmente una legge di procedure che stabilisce i criteri di ripartizione dei fondi, richiama l'esigenza di attivare piani di settore e definisce le varie funzioni istituzionali nella procedura di approvazione dei finanziamenti [1], [3], [37], [45].

Il PAN recepisce la legge 984 per la ripartizione settoriale e regionale dei fondi; richiama disposizioni finanziarie varie — nazionali e comunitarie — già esistenti; scavalca nei fatti la prassi dei piani di settore; non avanza misure specifiche di intervento relativamente ai diversi obiettivi; si limita alla sola sfera produttiva ed elimina gli altri interventi di supporto previsti in precedenza [29].

In altre sedi si è ampiamente discusso durante questi ultimi anni della validità del PAN evidenziando i limiti di questa esperienza — certamente riduttiva rispetto alle premesse. In questo senso si sono indicati i punti di rigidità e di inefficace funzionamento soprattutto per quanto riguarda la definizione degli obiettivi, la sostanziale mancanza di strumenti per raggiungerli, la vincolante ripartizione della spesa e l'insieme delle complicate e inattese procedure che hanno caratterizzato il rapporto tra Centro e Regioni nella sua fase di attuazione [1], [3], [13], [45], [49]. Si è, infine, anche tentata una misurazione del grado di raggiungimento degli obiettivi produttivi [29], [32].

Al di là, comunque, dei risultati piú o meno raggiunti e dei limiti notevoli che pure ha presentato quest'ultimo intervento e che, per i problemi che pongono, vanno analizzati in un bilancio complessivo dell'esperienza di programmazione in agricoltura — a noi sembra che si possa sostenere che con le Indicazioni, la 984, il PAN e la collegata attività delle Regioni, l'esperienza della programmazione in agricoltura ha indubbiamente fatto dei passi

avanti rispetto ai livelli raggiunti in precedenza. È indubbio, infatti, che in questi anni è maturata una piú convinta propensione nei riguardi della programmazione, e non solo in termini di enunciazione. In questo senso sono state stimolate — pur con profonde differenze — soprattutto le strutture regionali. Da parte loro, infatti, si sono venuti evidenziando con chiarezza i limiti e le strozzature della 984 e del PAN [1]. Essi hanno avviato, anche se con difficoltà e non tutti, un certo meccanismo di decentramento, hanno nel complesso migliorato il grado di conoscenze delle rispettive realtà territoriali e si sono con questo avvicinati alle specifiche esigenze territoriali e di comparto produttivo. Non si è, certamente, raggiunto un livello organizzativo adeguato per portare avanti una compiuta impostazione programmatica, ma non si può negare che alcune premesse sono state poste.

3 - PROBLEMI DI ELABORAZIONE TEORICA IN TEMA DI PROGRAMMAZIONE

La recente scadenza dell'ultimo provvedimento di programmazione in agricoltura e l'attesa odierna di un nuovo pacchetto di interventi programmatici alla luce dell'esperienza accumulata negli anni passati che abbiamo sinteticamente rivisto richiede in primo luogo alla comunità degli economisti agrari di riflettere sugli insegnamenti emersi e di mettere in evidenza i piú importanti problemi collegati all'attività di programmazione in agricoltura.

Bisogna innanzitutto considerare che ormai non si tratta di partire da zero. Su quell'ipotetico tratto che individua il grado di intensità della presenza pubblica nel settore primario, l'agricoltura italiana va lentamente ma progressivamente attestandosi su un segmento che sembra distante dal punto di origine, senza peraltro tendere al grado massimo.

In questo senso i problemi sui quali a nostro avviso bisogna approfondire l'analisi sono di vario ordine e noi qui ne vogliamo indicare solo alcuni, senza presunzioni di completezza, ma soprattutto per fornire ulteriori elementi di discussione.

1) Un primo ordine di problemi consiste nella situazione conflittuale che generalmente si è presentata tra quello che si potrebbe definire il circuito del controllo del mercato (basato sul

controllo del sistema dei prezzi) e quello dell'intervento pubblico diretto e piú propriamente di programmazione. In genere ha prevalso il primo in quanto si è inteso privilegiare l'obiettivo a breve di sostegno del reddito. Questo può essere valido — entro certi limiti — quando esiste una base strutturale che ha raggiunto un notevole livello di stabilità e richiede pochi e parziali adattamenti rispetto agli squilibri di mercato provocati dalla stessa politica di sostegno del reddito. Crea, invece, condizioni di difficoltà quando una notevole disuguaglianza strutturale può dar vita ad un processo di mutamento che è lo stesso andamento del mercato a favorire cumulativamente. In questo caso, se l'intervento diretto tende a incidere in senso diverso sugli squilibri esistenti (il recupero di nuove aree, lo sviluppo di settori produttivi in condizione strutturalmente critica, ecc.) non solo si trova condizionato dalle convenienze create dalla politica corrente di mercato, ma è costretto a sostenere costi aggiuntivi non sempre adeguatamente prevedibili.

Nella situazione italiana a tutto questo oggi si aggiunge il fatto di dover agire in un contesto di controllo delle eccedenze pur avendo una condizione sostanzialmente deficitaria. Probabilmente, pur senza rinunciare all'indispensabile legame comunitario, bisognerà tendere a dare un peso diverso alla politica agraria nazionale rispetto a quella comune.

Ma questo non può non avere riflessi sul piano dell'elaborazione teorica almeno sotto due punti di vista. Acquistano, infatti, particolare rilievo le problematiche recentemente evidenziate da Ferro [44] e De Benedictis [30]: a) la dimensione economica intersettoriale che deve acquisire la rielaborazione dei principi di politica agraria, b) la conoscenza delle rilevanti trasformazioni strutturali che hanno interessato il settore primario, c) la riconsiderazione dell'azione pubblica come componente attiva del mercato, non solo nel senso dell'equilibrio, e come variabile endogena del processo produttivo [31], d) la necessità di una ridefinizione degli obiettivi di politica agraria sia in rapporto ai punti precedenti che alla loro compatibilità interna, e) una maggiore attenzione all'analisi delle determinanti degli investimenti in agricoltura.

Riemerge, in secondo luogo, la necessità di ridare vigore ad un filone di analisi come quello dell'Assistenza Tecnica e della

valutazione dell'incidenza economica di pacchetti di innovazioni organizzative, che sono di forte stimolo della produttività in un settore che per la sua struttura atomistica (concorrenziale) non può non ricorrere in questo campo all'intervento pubblico. Dove, però, rispetto al passato bisogna superare l'approccio eminentemente aziendalistico e, oltre a tener conto dei mutamenti che sono avvenuti a questo livello, bisogna tener conto piú decisamente del ruolo che in questo campo possono svolgere i soggetti pubblici al fine di recuperare il grave ritardo che l'agricoltura italiana marca rispetto ad altri paesi.

2) L'esperienza di programmazione in agricoltura ha mostrato una notevole oscillazione (fino alla compresenza) del metodo decentrato e del metodo centralistico. Si è passato, infatti, dall'intervento diretto dei piani generali di bonifica agli incentivi del Piano Verde, agli obiettivi quantitativi del Quadrifoglio, ed alle quote produttive della CEE, che spostano indubbiamente il livello di inserimento pubblico nell'attività produttiva.

È abbastanza discutibile, a nostro avviso l'uso generalizzato di obiettivi quantitativi, e risente molto dell'impostazione burocratico-amministrativa dell'apparato di governo del settore. Sarebbe preferibile, forse, limitarlo ad alcuni settori strategici, aumentando, d'altro canto, l'uso di modelli previsionali aderenti alla realtà e tali da poter dare, con interventi di orientamento annuale, i necessari caratteri di flessibilità all'attività di programmazione di medio e lungo periodo dei vari istituti ad essa preposti.

Anche qui, evidentemente si apre uno spazio notevole per una analisi teorica piú avanzata e insieme piú aderente alla realtà. Un ruolo particolare, in questo senso, dovrebbe assumere il settore dell'informazione di base [48] e l'attività di formazione e qualificazione del personale e di apprestamento delle strutture necessarie [53].

3) Un terzo ordine di problemi ben manifesto durante tutta l'esperienza di programmazione degli ultimi decenni è rappresentato dalle *difficoltà di coordinamento tra i vari livelli*: piano aziendale, piano zonale, piano settoriale, piano regionale, piano nazionale e, infine, mercato.

Fondamentale a questo riguardo è, ovviamente, l'organizzazione dell'apparato di governo del settore ai vari livelli. Ma al-

trettanto necessaria sarebbe, a nostro avviso, una risistemazione organica della notevole mole di esperienze e competenze che si sono accumulate nei vari campi, precisando le inevitabili interconnessioni, i limiti e le funzioni cui possono oggi assolvere questi vari strumenti.

Sono questi, in conclusione, alcuni dei piú importanti problemi posti dalla crescente caratterizzazione programmatica della politica agraria. Abbiamo alle spalle una lunga esperienza in cui l'attività di programmazione è stata piú o meno presente, non tutta positiva ma importante, e di cui bisogna tener conto. Siamo, d'altro lato, confortati da esperienze di altri paesi, ben piú compiute perché hanno cominciato prima e lavorato meglio e con piú convinzione. Abbiamo di fronte nuovi prossimi impegni in questa direzione, mentre piú complesse diventano le condizioni di sviluppo del settore.

La programmazione è divenuta indispensabile per orientare con minori costi e in modo sempre piú cosciente le variabili principali dell'economia e per *ridurre al minimo possibile quei margini di incertezza* che rimarranno pur sempre un dato di fondo non solo del settore primario ma del sistema economico in genere. In questo quadro l'apporto dell'economista agrario diviene ancora piú necessario e insostituibile.

Riferimenti bibliografici

[1] AA.VV.: *Stato di attuazione della legge 984/77 alla vigilia della sua ristrutturazione*, Napoli, FORMEZ, 1983 (ciclostilato).

[2] AA.VV.: *L'agricoltura nella pianificazione regionale*, «Rivista di Economia Agraria», 1968, n. 4-5.

[3] AA.VV.: *L'agricoltura tra Stato e Regioni*, «Questione Agraria», 4, 1981.

[4] AA.VV.: *I piani zonali in agricoltura*, Quaderni «Rivista di Economia Agraria», 1, 1977.

[5] G. Amadei: *Alcune riflessioni sulla programmazione*, «Rivista di Politica Agraria», 1964, n 1.

[6] G. Amadei: *Metodi moderni per lo studio dei piani di sviluppo dell'agricoltura*, «Genio Rurale» 10, 1966.

[7] M. Augè Laribè: *La politique agricole de la France de 1880 à 1940*, Paris, Presses Universitaire de France, 1950.

[8] M. Bandini: *Sulla Bonifica*, «Rivista di Politica Agraria», n. 1, 1954.

[9] M. Bandini: *Agricoltura e programmazione*, «Rivista di Politica Agraria», 1964, n. 4.

[10] M. Bandini: *Conseguenze e problemi della politica doganale per l'agricoltura italiana*, Ministero per la Costituente, Roma, 1946.

[11] M. Bandini: *Pianificazione territoriale e sviluppo economico*, «Rivista di Economia Agraria», 1969, n. 6.

[12] G. Barbero: *La dinamica delle strutture e la pianificazione territoriale*, «Rivista di Economia Agraria», n. 2-3, 1965.

[13] A. Bartola, F. Sotte: *La programmazione in agricoltura: riflessioni critiche, suggerite dalle esperienze regionali*, «Questione Agraria», 10, 1983.

[14] A. Bartola, F. Sotte, A. Fioritto: *Programmazione in agricoltura e piani zonali*, Bologna, Il Mulino, 1983.

[15] M.R. Benedict: *Production Control in Agriculture and Industry*: «Journal of Farm Economics, 1936, n. 3.

[16] P. Bevilacqua, M. Rossi-Doria: *Le bonifiche in Italia dal '700 ad oggi*, Bari, Laterza, 1984.

[17] H.F. Breymer: *Conceptualization and Climate for New Deal Farm Laws of the 1930*, «American Journal of Agricultural Economics», 65, 5, 1983.

[18] G. Cannata, M. Reho: *Le politiche settoriali di sviluppo dell'agricoltura e la pianificazione territoriale*, «Rivista di Economia Agraria», 2, 1981.

[19] J. Chombart De Lauwe, P. Marsal: *Essai d'analyse des Concours de l'Etat à l'agriculture*, «Economie Rurale», 91, 1972.

[20] R. Cianferoni: *Le informazioni statistiche e la pianificazione in agricoltura*, «Rivista di Economia Agraria», 1, 1975.

[21] Cnel: *Osservazioni e proposte sulla politica comunitaria e nazionale delle strutture agricole*, Roma, 1978.

[22] W.W. Cochrane: *Agricultural Development Planning*, New York, Praeger, 1974.

[23] W.W. Cochrane: *The Development of American Agriculture*, Univ. of Minnesota Press, 2nd ed., 1971.

[24] F. D'Aniello, C. Desideri, D. Serrani: *Governo dell'agricoltura e ruolo delle regioni*, Milano, Giuffrè, 1978.

[25] B. Davey, T.E. Josling, A. Mc Farquhar: *Agriculture and The State*, London, Mc Millan Press, 1976.

[26] M. De Benedictis: *L'assistenza tecnica come investimento pubblico nella pianificazione regionale*, «Rivista di Economia Agraria», n. 4-5, 1968.

[27] M. De Benedictis ed altri: *I modelli di analisi quantitativa nella pianificazione regionale*, «Rivista di Economia Agraria», 4-5, 1968.

[28] M. De Benedictis: *Agricoltura: trasferimento di competenze alle regioni e nuova domanda di formazione*, in Ceep, «Economia istruzione e formazione professionale», n. 4, 1978.

[29] M. De Benedictis: *Natura e contenuto della assistenza tecnica dei piani zonali*, «Il nostro Mezzogiorno», 12, 1970.