

INEA

ISTITUTO NAZIONALE DI ECONOMIA AGRARIA



LA COSTITUZIONE ITALIANA E L'AGRICOLTURA

Atti del convegno di studi organizzato
dall'INEA in collaborazione
con l'Associazione Rossi Doria

Atti del convegno di studi organizzato dall'INEA in collaborazione con l'Associazione Rossi Doria

LA COSTITUZIONE ITALIANA E L'AGRICOLTURA



ISBN 978-88-8145-158-6

STAMPA RURALE

**LA COSTITUZIONE ITALIANA
E L'AGRICOLTURA**

**Atti del Convegno di studi organizzato
dall'INEA in collaborazione
con l'Associazione Rossi-Doria**

ROMA, 19 FEBBRAIO 2009

Atti del Convegno di studi organizzato dall'INEA in collaborazione con l'Associazione Rossi-Doria presso la sala "Caduti di Nassirya" del Comando Carabinieri Politiche Agricole e Alimentari, a Roma, il 19 febbraio 2009. Il convegno e gli atti sono stati realizzati nell'ambito del progetto "Promozione della cultura contadina", finanziato dal Mipaaf.

Il volume è stato curato da Francesca Giarè e Roberto Henke.
Si ringrazia Modesto Panaro per la collaborazione e il supporto all'iniziativa.

Il progetto grafico è di *Benedetto Venuto*

Foto copertina: *Biblioteca storica dell'Agricoltura del Mipaaf*

INDICE

Introduzione

Lino Carlo Rava

La Costituzione del 1948 e la politica agraria italiana
negli anni Cinquanta e Sessanta

Giuseppe Barbero

Costituzione e agricoltura tra vecchio e nuovo

Francesco Adornato

La Costituzione italiana e l'agricoltura

Giuseppe Blasi

La funzione sociale dell'agricoltura

Alfonso Pascale

La perdurante attualità dell'articolo 44

Michele De Benedictis

INTRODUZIONE

*Lino Carlo Rava*¹

Il 60° anniversario della Costituzione rappresenta un traguardo straordinario per il Paese e per l'Inea; coincide con il suo 80° l'atto istitutivo risale, infatti, al maggio 1928. Avremmo voluto celebrare in contemporanea le due ricorrenze, ma le difficoltà del quadro politico del 2008 hanno ritardato gli eventi. L'Istituto ha inteso, comunque, celebrare il proprio 80° con la pubblicazione del volume sulla propria storia "Gli 80 anni di INEA" che sarà presto disponibile. Sono certo possa essere un utile contributo per conoscere lo straordinario ruolo che l'INEA, guidato da personaggi di grande rilievo, ha avuto nello sviluppo del Paese.

Voglio, prima di passare a qualche breve considerazione sul tema Costituzione e Agricoltura, ringraziare tutti i partecipanti al convegno e in particolare il professor Giuseppe Barbero e il professor Francesco Adornato, già presidenti dell'INEA, per la loro presenza e per i preziosi contributi, nonché il dottor Giuseppe Blasi, il dottor Alfonso Pascale e il professor Michele De Benedictis. Un ringraziamento va anche al Comandante Aburi del Comando Politiche Agricole dei Carabinieri per l'ospitalità.

L'odierna iniziativa è quanto mai opportuna a partire proprio dall'essere stata organizzata dall'INEA in collaborazione con l'Associazione Manlio Rossi-Doria, Associazione dedicata a uno dei più importanti presidenti dell'Istituto che mi onoro, in questo momento, di rappresentare. Manlio Rossi-Doria ha presieduto l'INEA dal settembre del '44 all'ottobre del '47, periodo focale nella elaborazione della Costituente. Proprio al suo lavoro e al suo prestigio si deve un ruolo fondamentale per la ricerca e la politica agraria in Italia nell'elaborazione della Carta Costituzionale. Ciò è dimostrato, tra l'altro, dal fatto che l'INEA fu sede della Sottocommissione agricoltura della Costituente, coordinata proprio dal prof. Rossi Doria. Il dibattito fu intenso e sostenuto proprio dalle analisi che l'Istituto mise a disposizione.

L'art. 44 della Costituzione, scaturito da un confronto serrato e appassionato, consentì di aprire il dibattito sulla necessità di una riforma agraria strutturale e di ampio respiro. Come è noto questa ipotesi non si concretizzò, ma la politica, anche supportata dai ricercatori INEA, portò alle leggi di redistribuzione fondiaria, dando vita a un ampio dibattito sulla loro applicazione e i loro effetti e contribuendo

¹ Presidente INEA

do sostanzialmente alla modernizzazione del settore.

Ad introduzione della giornata non posso, poi, che sottolineare l'attualità dei principi ispiratori della Costituzione in cui tutti ci riconosciamo, ma che non sempre hanno trovato puntuale applicazione: a 60 anni della sua entrata in vigore questo rappresenta un limite di cui dobbiamo essere tutti coscienti. L'attuazione di tutti i principi contenuti nella nostra Carta Fondamentale, infatti, non potrebbe che arricchire la nostra società. Deve permanere, quindi, l'impegno forte di tutti per conseguire le mete in essa indicate.

Diverso è l'approccio con gli strumenti ordinamentali e di *governance* previsti dalla Costituzione. È del tutto evidente la necessità di allineare alcuni di questi strumenti ai tempi moderni. Il percorso in parte è stato tracciato e in parte fatto (ne parlerà il professor Adornato) e in questo senso è particolarmente interessante il caso del settore agricolo il cui governo vede un ruolo protagonista delle Istituzioni Regionali.

Questo percorso, peraltro, è assolutamente coerente con il sistema delle agricolture del nostro Paese, così ricco e così vario da Regione a Regione. È, altresì, coerente con gli straordinari cambiamenti avvenuti nella società italiana: come è noto, negli anni del secondo dopoguerra l'agricoltura rappresentava una delle voci più importanti in termini occupazionali ed economici. Oggi il settore primario vede fortemente ridimensionato il suo ruolo sotto questi aspetti ma rappresenta un valore assoluto per la sicurezza alimentare, il presidio ambientale, il benessere, la socialità e anche, dobbiamo ricordarlo, un presupposto fondamentale per il legame tra l'industria di trasformazione e il territorio: il *made in Italy* agroalimentare non esisterebbe senza una vitale agricoltura.

L'agricoltura, quindi, va oltre i valori economici per diventare fattore fondamentale per la qualità della società e della vita. In questo senso è andata via via configurandosi la politica agricola europea, che ha determinato una forte discontinuità nelle politiche nazionali (non prevedibile nella Costituzione del '48), conseguente a quello che Adornato definisce "il primato del diritto comunitario su quello interno" e parzialmente recuperata con la riforma del Titolo V del 2001. La modifica del Titolo V, infatti, ha creato uno scenario di radicale mutamento degli assetti istituzionali attribuendo ai diversi soggetti un ruolo profondamente diverso dal passato, a partire dalla sancita parificazione tra le diverse istituzioni, per giungere al principio di sussidiarietà. E proprio questi principi determinano la necessità della cooperazione nella gestione delle politiche pubbliche quella che spesso la Corte Costituzionale richiama come "leale collaborazione".

Il quadro odierno è, quindi, caratterizzato da una politica agricola regionalizzata,

fortemente orientata dalla politica europea, e da un Governo nazionale che svolge funzione di coordinamento e di interlocuzione con l'UE, in particolare per le questioni del mercato agricolo, e che incrocia l'agricoltura con le competenze sull'ambiente, sull'alimentazione, sul diritto di impresa e altro ancora.

In questo contesto, seppure l'attuazione della riforma del Titolo V abbia avuto poco tempo per svolgersi compiutamente, si sono evidenziati alcuni aspetti di difficoltà nel rapporto tra Stato e Regioni determinati essenzialmente dai ritardi dello sviluppo di una piena cooperazione, difficoltà che spesso hanno dato avvio a ricorsi presso la Corte Costituzionale che ha richiamato diversi livelli istituzionali alla leale collaborazione.

La materia è oggetto di discussione e certamente occorre definire meglio un ragionevole perimetro di azione del livello statale atto a garantire una giusta uniformità delle politiche regionali ed evitare nel contempo una eccessiva conflittualità.

L'obiettivo è dunque quello di riflettere sulle diverse funzioni che l'agricoltura ha oggi (economica e produttiva, ambientale, sociale, culturale, ecc.) all'interno di un contesto generale mutato radicalmente rispetto a sessanta anni fa, mettendo in rilievo l'importanza della diversificazione delle aziende agricole, del rapporto con altri settori produttivi, della complessità delle relazioni tra i soggetti e i territori, della necessità di costruire la competitività del settore su basi nuove.

Nel contempo vogliamo approfondire quale è il rapporto tra le diverse fonti legislative e quali possono essere gli strumenti e le modalità di armonizzazione.

Il convegno presenta un primo approfondimento sulla Costituzione e le politiche agrarie negli anni Cinquanta e Sessanta, di Giuseppe Barbero, che mira a mettere in evidenza il ruolo dell'agricoltura negli anni successivi alla firma della Costituzione e il modo in cui questa ha inciso sui cambiamenti rilevanti che hanno modificato la nostra agricoltura.

Francesco Adornato presenta poi un'analisi più generale dal punto di vista giuridico del rapporto tra Costituzione e agricoltura, che evidenzia le differenze tra il passato e il presente.

Passando alla situazione attuale, Giuseppe Blasi, interviene sul ruolo dello sviluppo rurale nel processo di trasformazione dell'agricoltura, al quale segue un approfondimento sulla funzione sociale dell'agricoltura, di Alfonso Pascale. L'agricoltura sociale è un tema emergente nell'ultimo periodo, che ha trovato posto anche in molti PSR regionali e che richiede una riflessione attenta perché possa rappresentare una reale opportunità per lo sviluppo rurale.

Il Convegno è realizzato nell'ambito del progetto INEA "Promozione della cultura

La Costituzione e l'Agricoltura

contadina" (finanziato dal Mipaaf). In questo stesso ambito è stato prodotto anche un DVD con foto che ripercorrono gli ultimi sessanta anni di storia italiana: *Ritratti in piedi*. Si tratta di sessanta immagini che raccontano l'agricoltura italiana dal 1948 al 2008 dal punto di vista dei protagonisti, della comunicazione, della donna, dei giovani, delle scuole agrarie, della tecnica, dei migranti, della politica, della famiglia e del mercato. Il lavoro è stato curato da Modesto Panaro.

Consentitemi, in chiusura, di ringraziare i collaboratori INEA che hanno reso possibile il nostro incontro a partire da Francesca Giarè e Roberto Henke, che hanno curato la realizzazione del Convegno e il volume che presentiamo.

LA COSTITUZIONE DEL 1948 E LA POLITICA AGRARIA ITALIANA NEGLI ANNI CINQUANTA E SESSANTA

di Giuseppe Barbero¹

1. Introduzione

La preparazione di questa relazione mi ha portato a scavare nel retroterra della Costituente. Ho così riscoperto l'importante lavoro di documentazione svolto dalla Commissione economica – per essere più precisi e restare in tema, da una delle cinque sottocommissioni, quella per l'agricoltura. Forse non sono pochi quelli che, come me, non avevano studiato a fondo il ruolo svolto dagli esperti a supporto dei Padri Costituenti. Se così è, allora questa occasione servirà anche a riportare alla luce un capitolo poco noto della storia italiana contemporanea, un capitolo che, anche per effetto del tempo trascorso, è ormai poco presente nella nostra memoria. La mia relazione si propone di ripercorrere tre momenti fondamentali del processo da cui nasce e poi si inverte la Costituzione repubblicana. Nella prima parte, dopo un rapido richiamo alla drammatica situazione del primo dopoguerra e ai modi e ai tempi della Costituente, do conto del corposo lavoro svolto dalla Sottocommissione agricoltura nel 1945-46 e delle sue principali conclusioni. Nella seconda parte illustro i principali articoli della Costituzione repubblicana che hanno attinenza diretta con l'agricoltura e ne sottolineo la loro natura di prescrizioni programmatiche orientate principalmente alla risoluzione dei problemi agricoli del dopoguerra. Infine, nella terza parte richiamo l'attenzione sulle principali linee di politica agraria adottate negli anni Cinquanta a Sessanta, mettendole in relazione con le analisi della Commissione economica e il dettato della Costituzione.

2. L'attività della Sottocommissione agricoltura

2.1 La situazione del paese alla fine del conflitto

Cerco di darne un'idea partendo dal giugno 1945, quando con l'entrata sulla scena nazionale del Comitato di Liberazione Nazionale Alta Italia (CLNAI) si dà vita al governo presieduto da Ferruccio Parri, con Pietro Nenni ministro degli esteri e poi, da agosto, anche ministro per la Costituente. Al dicastero dell'agricoltura c'è anco-

¹ Università di Roma "La Sapienza"

ra Fausto Gullo, il "ministro dei contadini", come è stato definito per aver sin dal 1944 con i propri Decreti sostenuto i movimenti per l'occupazione delle terre nei latifondi del Mezzogiorno; Sottosegretario per l'agricoltura è Antonio Segni².

La situazione economica, sociale e infrastrutturale è quella di un paese che è stato per cinque anni in guerra, dentro e fuori del territorio nazionale, e che ha grossi problemi di ricostruzione e di ripresa dell'attività produttiva, complicati dalla mancanza di materie prime, energia e carburanti e da una grave carenza di beni alimentati di base. Drammatica è la situazione economico-sociale delle aree rurali, in particolar modo nel Mezzogiorno. La popolazione attiva in agricoltura è tra le più alte d'Europa e addirittura superiore in termini numerici a quella anteguerra: più di otto milioni di lavoratori, pari al 43%, ma in diverse regioni meridionali ed insulari la percentuale sale al 70% ed oltre. Che si parli di persone attive o di forze lavoro occupate in agricoltura, si tratta sempre di termini che per molte zone nascondono la realtà di un'alta sottoccupazione e di bassa produttività delle famiglie contadine (piccoli proprietari, affittuari e coloni) e di una scarsa occupazione, per di più a cadenza stagionale, dei lavoratori agricoli a giornata, o braccianti. Il tasso di analfabetismo è ancora alto (in Calabria circa il 35%). L'impiego di forza motrice meccanica è una rarità: dei circa 50.000 trattori accreditati dalla statistica, un terzo circa è inservibile (ma è utile per l'assegnazione di carburante!), gli altri vecchi. La quasi totalità della forza motrice necessaria al lavoro nei campi viene quindi dal lavoro umano e dal lavoro animale, peraltro falciato dalle requisizioni e distruzioni belliche. Scarseggiano, inoltre, mezzi produttivi essenziali come concimi minerali e antiparassitari³.

Nelle aree di latifondo contadino piccoli affittuari e compartecipanti sono in aspra concorrenza fra loro per la concessione di un appezzamento dai proprietari assenteisti che detengono il monopolio terriero. Ci sono anche manifestazioni contro l'imposizione degli ammassi; è una questione di sopravvivenza, tanto che un apposito decreto del 1944 ordina di restituire una parte del grano che anche i piccoli produttori avevano dovuto consegnare all'Ammasso. Si ripete, in forme ancor più acute, ciò che era avvenuto dopo la prima guerra mondiale: occupazione spontanea di terre cosiddette incolte, formazione improvvisata di cooperative agricole allo stesso scopo. A sanare situazioni di illegalità (e a contenere le resistenze dei proprietari fondiari) provvede il decreto del Ministro Fausto Gullo del 1944. Nelle

2 Vedasi Rossi-Doria A., 1982

3 Il primo volume dell'Annuario dell'Agricoltura dell'INEA fornisce interessanti informazioni sul mercato nero dei concimi (INEA 1947, capitolo a cura di G. Orlando)

aree con forte presenza di braccianti, e non solo nel Mezzogiorno, si interviene con uno speciale istituto, "l'imponibile di manodopera", mediante il quale imprenditori agricoli, ed enti operanti in agricoltura come i consorzi di bonifica, sono tenuti a impieghi aggiuntivi di lavoratori, in generale per opere di manutenzione. Ovunque, sia pure con intensità diversa, si manifestano tensioni e conflitti nei rapporti tra proprietari e concedenti, sul riparto dei prodotti, sulla durata dei contratti e il livello dei canoni, sulle condizioni abitative (che erano misere ovunque, anche nelle aziende capitalistiche della pianura padana irrigua), sugli investimenti per rimediare ai danni di guerra e accrescere la capacità produttiva delle aziende.

2.2. L'avvio della Costituente: i lavori preparatori

In un clima siffatto, prima il governo Bonomi e poi il governo Parri si muovono sollecitamente per attuare ciò che era stato concordato in sede politica e sancito dal Decreto legge luogotenenziale del 25 giugno 1944, n. 151.

Il 5 aprile 1945 viene istituita la Consulta: un organo non elettivo con funzioni solo consultive. Esprimerà pareri su problemi di carattere generale (ad esempio, sulla condotta delle trattative di pace), su provvedimenti governativi, sull'elaborazione della legge elettorale per l'Assemblea Costituente e sul Referendum istituzionale, concludendo i propri lavori nel marzo 1946.

Il 31 luglio 1945 viene istituito il Ministero per la Costituente: ha il compito di preparare la convocazione dell'Assemblea e di predisporre gli elementi per lo studio della nuova Costituzione.

Il 29 ottobre 1945 Pietro Nenni, nelle vesti di Ministro per la Costituente, insedia la Commissione economica. È chiamata a raccogliere e analizzare un'ampia documentazione sui principali temi riguardanti l'economia e la società italiana, come materiale di base per il successivo lavoro dei Padri Costituenti. È composta da esperti designati dal Ministero per la Costituente (21), dagli altri Ministeri (5), dai partiti (12). I compiti sono ripartiti tra cinque Sottocommissioni: Agricoltura, Industria, Credito ed assicurazione, Moneta e commercio estero, Finanza. Chi sono gli esperti? In prevalenza giovani economisti, tra i trenta e i quaranta anni, che in prosieguo di tempo andranno a ricoprire posti e a svolgere funzioni di primo piano, dalla Banca d'Italia, al governo, a istituti bancari, a istituti di ricerca e sviluppo come la Svimez, alle Università. Basterà citare alcuni nomi: Paolo Baffi, Federico Caffè, Giuseppe Medici, Alessandro Molinari, Giuseppe Orlando, Paolo Pagliuzzi, Giannino Parravicini, Manlio Rossi-Doria, Pasquale Saraceno, Sergio Steve, Ezio Vanoni.

Per il tema odierno la mia attenzione è ovviamente concentrata sulla Sottocommissione Agricoltura (d'ora in poi SCA), che risulta composta da una decina di esperti ed è coordinata da Manlio Rossi-Doria. Nei mesi di novembre e dicembre 1945 la SCA prepara un piano di lavoro strutturato su cinque grandi temi di indagine: *proprietà fondiaria, contratti agrari, problemi della bonifica, problemi della montagna e delle foreste, problemi della produzione agricola*. Per ognuno di questi temi viene predisposto un questionario – inviato a professori universitari, studiosi, tecnici, professionisti, esponenti di associazioni come Federterra (Federazione tra i lavoratori della terra), Confida (Confederazione italiana degli agricoltori) e Federazioni coltivatori diretti. Un questionario dedicato al tema dei contratti agrari viene inoltre diramato agli uffici regionali e provinciali del Ministero del lavoro. In complesso, per le due serie di questionari, il tasso di risposta è stato di poco superiore al 40%, un risultato da considerarsi senz'altro notevole per quel tempo e significativo dell'interesse desto dall'iniziativa. Sulla medesima falsariga dei questionari, la SCA imposta anche un calendario di interrogazioni a persone particolarmente esperte: è degna di segnalazione la circostanza che nonostante le difficoltà del sistema di comunicazioni, le interrogazioni – in numero di 84 – siano state condotte in diverse città e in un tempo di poco superiore a un mese. In sostanza, un programma di lavoro molto denso, portato avanti con serietà, competenza e grande determinazione, tanto che già a metà circa del 1946 si rende disponibile un primo volume, che raccoglie in forma ordinata e chiara i testi stenografati delle interrogazioni, le risposte ai questionari ed alcune monografie. Del 1947 è invece la Relazione che, sui cinque temi prima ricordati, riassume ed integra le conoscenze disponibili all'epoca (statistiche, ricerche, studi, monografie) con le opinioni raccolte mediante i questionari e gli interrogatori. Si tratta, nel complesso, di testi redatti con grande equilibrio e obiettività in modo tale da fornire ai Costituenti un quadro ragionato e aggiornato delle tante realtà agricole italiane. Lo si potrebbe definire come un punto fermo sullo stato dell'arte, ossia del livello di conoscenze disponibili sui problemi agricoli dell'Italia, con la sottolineatura di quelli più gravi ed urgenti, oltre che sulla relativa efficacia di varie opzioni di intervento⁴.

2.3 L'Assemblea Costituente

L'Assemblea che esce dalle elezioni del 1946, svoltesi in concomitanza con il refe-

4 Vedasi Ministero per la Costituente 1946 e1947

rendum istituzionale, si riunisce a fine giugno 1946 e nomina una "Commissione per la Costituzione" (Commissione dei 75) per la redazione di uno schema da sottoporre all'Assemblea. Detta commissione inizia i lavori un mese più tardi suddividendosi in tre sottocommissioni:

- 1 *Diritti e doveri dei cittadini*
- 2 *Ordinamento costituzionale della Repubblica*
- 3 *Diritti e doveri economico-sociali.*

Le sottocommissioni lavorano separatamente, con il proposito di sottoporre poi all'esame della "Commissione dei 75" gli schemi elaborati. La distribuzione dei compiti e l'autonomia dei procedimenti produce però alcuni inconvenienti: ad esempio, una parziale sovrapposizione tra i testi elaborati dalla prima e dalla terza sottocommissione. Il problema viene superato con la nomina di un Comitato di redazione – "il Comitato dei 18" –, che provvede all'eliminazione delle sovrapposizioni, al coordinamento delle parti e anche allo sfolgimento del numero di articoli. Dopo l'approvazione della Commissione dei 75, lo schema di costituzione viene trasmesso all'Assemblea Costituente che ne inizia l'esame per singole norme nell'aprile 1947. Il processo si conclude con l'approvazione a larga maggioranza del testo finale a fine dicembre. La Costituzione entra in vigore il 1° gennaio 1948.

Di questo laborioso processo – che nel giro di due anni porta alla formulazione della Costituzione repubblicana – meritano di essere segnalati alcuni aspetti ed eventi straordinari e forse irripetibili: in primo luogo, la rapidità dell'intero processo; in secondo luogo, l'impegno, il senso di responsabilità, il clima di collaborazione e la disponibilità al dialogo, che anima sia gli esperti sia i Padri costituenti, pur così diversi tra loro per formazione, esperienze e aspettative. Tale clima si mantiene anche dopo il passaggio, a metà 1947, dai governi del CLN al primo governo centrista, senza socialisti e comunisti. L'eccezionalità di questi comportamenti la si può meglio apprezzare e comprendere solo tenendo presente il particolare momento storico, in cui si colloca, come evento necessario, il processo costituente: un momento storico dominato da "... instabilità ed incertezza", a cui corrisponde un bisogno di "stabilizzazione delle relazioni collettive entro un quadro sistematico e certo". In questo quadro, la costituzione italiana appare come un grande sforzo collettivo per rigenerare le basi della vita politica e dei rapporti economico-sociali dopo la liberazione dal fascismo e la fine della guerra⁵.

5 Vedi voce "Costituzione italiana" dell'Enciclopedia del diritto e dell'economia Garzanti, 1985

Ad evitare possibili confusioni tra le diverse commissioni e sottocommissioni a cui si è fatto sin qui riferimento e tra i ruoli specifici di ognuna – confusione a cui si può essere indotti dall'uso di una terminologia ripetitiva oltre che dal lungo tempo trascorso – sembra opportuno ribadire che le funzioni svolte dalla Commissione economica (emanazione del Ministero della Costituente) e dall'Assemblea eletta nel 1946 a seguito di libere elezioni – le prime dopo la parentesi fascista ed il conflitto mondiale – hanno costituito due momenti ben distinti del processo costituente. Per quanto ispirati dalla medesima consapevolezza di svolgere ruoli di grande rilevanza per il futuro ordinamento del Paese, come si può arguire dall'impegno profuso, gli esperti della Commissione economica e i rappresentanti eletti all'Assemblea Costituente hanno avuto responsabilità nettamente differenziate, tecnico-scientifiche quella degli esperti, nettamente politiche quella dei Costituenti. Che poi di fatto, come avrò modo di puntualizzare più avanti a proposito della SCA, i Padri costituenti, alla luce di quanto è dato presumere dai documenti disponibili, abbiano preso molto sul serio le analisi e i suggerimenti degli esperti, sta semmai a dimostrare l'efficacia del lavoro di questi ultimi, in particolare la loro capacità di far emergere nella loro essenzialità i problemi economico-sociali con i quali i Costituenti, per forza di cose, dovevano confrontarsi nella definizione delle norme costituzionali.

2.4 Il compito della Sottocommissione agricoltura

Alla sottocommissione agricoltura toccò dunque di approntare la migliore documentazione possibile su alcuni temi che nel primo dopoguerra per evidenti ragioni, già sommariamente citate, erano di grande momento politico e sociale. Il principale di questi temi, almeno per quanto riguarda il Mezzogiorno e alcune aree del Centro-Nord, potremmo sintetizzarlo nello slogan "lotta per la terra" poiché in discussione erano in primo luogo proprio il forte squilibrio nella distribuzione della proprietà terriera e le condizioni di sfruttamento e miseria che ciò comportava. Il problema della terra a sua volta non poteva essere risolto soltanto da misure redistributive, ma richiedeva necessariamente un contemporaneo impegno per allargare la base produttiva mediante investimenti pubblici (bonifiche, irrigazioni, e altre essenziali infrastrutture). Così come era evidente un forte gap tecnologico e organizzativo rispetto ad altre agricolture europee. In sostanza, per accrescere la produzione agricola e migliorare le condizioni economiche dei lavoratori della terra, occorreva avviare un deciso processo di modernizzazione generale: nei rapporti

contrattuali e di lavoro, nelle tecniche di produzione, nella dotazione di capitali e strumenti tecnici, nelle forme organizzative interaziendali ed intersettoriali. Su questi problemi, e sulle possibili iniziative dello Stato per risolverli, la Costituzione avrebbe dovuto per forza di cose pronunciarsi, sia pure in forma indiretta, ossia in forma di prescrizioni atte ad orientare gli interventi normativi, programmatici e progettuali di legislatori e governi futuri.

La "Relazione" della Sottocommissione economica e la relativa Appendice coprono più di cinquecento pagine ciascuno e ripropongono la stessa suddivisione della materia, in cinque settori problematici, che aveva ispirato il piano di lavoro approntato nel dicembre 1945. Questi riguardano nell'ordine:

1. *La proprietà fondiaria*, che comprende anche un capitolo sulle riforme agrarie compiute in Europa tra le due guerre;
2. *I contratti agrari*, compresi i contratti di lavoro;
3. *I problemi della bonifica*, i capitoli di questa parte inquadrano storicamente vicende, finalità e caratteri della bonifica in Italia e ne evidenziano problemi e prospettive;
4. *Problemi della montagna e delle foreste*;
5. *Il problema della produzione agricola*: l'accento è qui posto soprattutto sulla scelta degli ordinamenti produttivi futuri, nella prospettiva, ritenuta da molti probabile ma anche temuta, di una crescente liberalizzazione del commercio internazionale, con conseguente riduzione dell'estensione della cerealicoltura rispetto al periodo fascista e l'individuazione di ordinamenti produttivi (e sbocchi commerciali) alternativi.

Mi soffermerò in questa sede essenzialmente sui primi due settori analizzati dalla SCA, e per due semplici ragioni: essi sono emblematici del peso politico dell'agricoltura nel primo dopoguerra ed evidenziano, inoltre, un collegamento diretto con i principali atti di politica agraria avviati dopo l'approvazione della Costituzione, come si vedrà più avanti.

Ai temi della proprietà fondiaria e dei contratti agrari è dedicata la parte principale della Relazione. I capitoli più corposi sono quelli che analizzano, sulla base di un'intelligente rielaborazione delle informazioni raccolte dall'Istat sui ruoli dell'imposta terreni con riferimento al 1939, la distribuzione della "proprietà" per classi di reddito dominicale e per classi di superficie e la loro articolazione per grandi zone economico-agrarie. Con l'integrazione di informazioni sulle proprietà degli enti, ne risulta un quadro ancora "imperfetto" ma nondimeno «sufficiente a caratterizzare

in concreto il fenomeno nei suoi aspetti essenziali e a indicare un primo orientamento⁶» Altrettanto importanti, perché si propongono come un'indispensabile integrazione del quadro statistico, sono le monografie redatte da esperti su temi specifici e la sistematica rassegna ragionata delle opinioni correnti (sulle informazioni contenute nei questionari restituiti o emerse negli interrogatori, svolti per gran parte nel marzo 1947 in varie città e condotti non solo da Rossi-Doria, ma anche da altri membri della Sottocommissione) su come affrontare il problema fondiario. Vale la pena di esplicitare la natura dei quesiti inseriti nei questionari e riproposti sistematicamente negli interrogatori. Ne riassumo di seguito il contenuto ponendo in evidenza soprattutto quelli che in quel momento avevano una forte valenza politica ed erano oggetto di accesi dibattiti. Il primo quesito riguarda l'opportunità o meno di introdurre un limite alla proprietà fondiaria. Il secondo concerne la destinazione dei terreni che si rendono disponibili per effetto del limite (in particolare, se destinarli alla formazione di proprietà coltivatrici o a conduzioni collettive e con quali modalità). Il terzo quesito affronta la procedura da seguire per imporre un limite alla proprietà (ad esempio, se mediante esproprio – e costituzione di enti di riforma per la redistribuzione – o mediante vendita obbligatoria). Il quarto quesito è rivolto a valutare la possibilità di una politica di riunioni particellari (meglio nota come ricomposizione fondiaria) e del rispetto obbligatorio della "minima unità colturale" (prevista dal Codice Civile, ma rimasta lettera morta)⁷. Gli ultimi due quesiti erano rivolti al destino degli usi civici (loro conservazione o liquidazione) e alla migliore utilizzazione delle terre comunali e collettive.

Le considerazioni conclusive di questo importante capitolo, quasi sicuramente, almeno in parte, di pugno di Rossi-Doria, si segnalano per la loro chiarezza e soprattutto per la loro capacità di far emergere la grande varietà di rapporti economici e sociali tipica di quel tempo, ciascuno con problemi propri, dunque non

6 L'imperfezione a cui il testo fa riferimento deriva dal fatto che per scarsità di tempo e di risorse non fu possibile procedere a una più precisa ricostruzione delle proprietà e dei beni fondiari facenti capo a singoli proprietari. Un'indagine più sistematica sarà eseguita poco dopo dall'INEA (in collaborazione con l'Amministrazione del Catasto e dell'Istat), a seguito di un apposito R.D. del 1946, e i risultati dell'indagine saranno utilizzati, tra l'altro, per determinare l'entità e la localizzazione degli espropri secondo il dettato della Legge Stralcio del 1950. Vedasi Medici 1948 e 1956.

7 L'art. 846 del Codice Civile prevede che nei trasferimenti e nelle divisioni e nelle assegnazioni a qualunque titolo aventi per oggetto terreni destinati a coltura o suscettibili di coltura, ... non deve farsi luogo a frazionamenti che non rispettino la "minima unità colturale". S'intende per minima unità colturale l'estensione di terreno necessaria e sufficiente per il lavoro di una famiglia agricola... L'art. 847 precisa che l'estensione della minima unità colturale sarà determinata distintamente per zone, avuto riguardo all'ordinamento produttivo e alla situazione demografica locale, con provvedimento dell'autorità amministrativa, da adottarsi sentite le associazioni professionali... Entrambi gli articoli sono rimasti finora inapplicati.

tutti risolvibili con interventi uguali in tutto il territorio⁸.

Nel presentare, in sintesi, i caratteri della proprietà fondiaria, dei tipi d'impresa e dell'utilizzazione del suolo nei principali ambienti economico-agrari – dalla montagna alpina al latifondo siciliano – il problema della distribuzione della terra viene visto dalla SCA congiuntamente a quello dei contratti agrari. Questo accostamento appare giustificato dal fatto che in molti degli ambienti presi in esame l'opzione di una redistribuzione della terra o non si pone o non è considerata prioritaria, mentre l'esigenza della revisione dei contratti agrari e del miglioramento delle condizioni di vita (abitazioni in primo luogo) è fortemente sentita praticamente ovunque. Infatti, redistribuzione della terra e riforma dei contratti agrari erano allora temi in parte sovrapponibili perché entrambi, nella loro espressione politica e nelle aspirazioni riformatrici che incorporavano, avevano essenzialmente la stessa finalità: ridistribuire il potere tra proprietari fondiari e lavoratori della terra. In altre parole, eliminare o quantomeno drasticamente ridurre le tante situazioni di forte squilibrio, fonte di sfruttamento e di miseria, che contraddistinguevano vaste aree rurali del Paese. Squilibri che erano particolarmente evidenti e risentiti là dove la grande proprietà aveva i caratteri di vero e proprio "monopolio terriero".

Conviene ora esplicitare da un punto di vista geografico ed economico-agrario le conclusioni di questa rassegna, seguendo lo stesso ordine della Relazione, ossia incominciando dall'Italia settentrionale. Per questa vasta area l'opzione di una redistribuzione della terra è considerata prioritaria solo nelle cosiddette "zone a larga" (Ferrarese, Ravennate e Polesine) dove sussiste un'alta presenza bracciantile. Quanto ai modi della redistribuzione, la SCA segnala la positiva esperienza della cooperazione in queste zone: la scelta di conduzione collettive è perciò da preferire alla generalizzazione dell'impresa coltivatrice. Per le zone appoderate a mezzadria classica del Centro Italia le valutazioni degli esperti non sono unanimi perché il contrasto è essenzialmente politico. Se si decidesse di espropriare, molti ritengono che occorrerebbe mantenere l'unità aziendale; il riferimento è all'organizzazione della "fattoria toscana". Ma è comunque avvertita l'esigenza, attraverso la riforma del contratto e l'istituzione dei "consigli di fattoria", di riequilibrare i rapporti

⁸ Riporto di seguito la premessa alle considerazioni conclusive della SCA : "...la commissione ritiene di dover fare alcune considerazioni generali che scaturiscono dall'esame obiettivo di tutte le risposte ai questionari e di tutti gli interrogatori....Tali considerazioni non vogliono avere carattere di proposte all'Assemblea Costituente o al legislatore, che esulerebbero dal fine che la commissione si è prefissa...: quello cioè di presentare analiticamente la realtà economica e di impostare i problemi relativi. Esse, in conformità al fine, hanno soltanto lo scopo di indicare le soluzioni sulle quali convergono l'opinione pubblica, specie quella qualificata, e le esigenze tecniche, economiche e sociali della realtà agricola italiana" (pag.135 della Relazione).

tra concedenti e mezzadri anche per quanto riguarda la gestione aziendale. Diversa è la situazione delle grandi proprietà a coltivazione estensiva della Maremma toscana e laziale, per le quali l'intervento della riforma fondiaria è senz'altro giustificato. Come si giustifica, sia pure per ragioni diverse, nel caso dell'ex lago del Fucino di proprietà Torlonia (12.000 affittuari su 15.000 ettari circa). Il resto delle considerazioni conclusive è praticamente concentrato sulle due forme di latifondo del Mezzogiorno "nudo", quello ad agricoltura capitalistica e quello ad agricoltura estensiva contadina. È convinzione pressoché generale che ciascuna di queste realtà economico-agrarie, diverse per ordinamenti colturali, forme organizzative e rapporti sociali, debba essere oggetto di riforma fondiaria: non solo si segnala la gravità della situazione sociale, ma si illustra anche l'orientamento prevalente della SCA sul tipo di interventi più confacenti. Si richiama l'attenzione sugli errori commessi in passato – onde evitare di ripeterli in futuri interventi di colonizzazione – come gli appoderamenti messi frettolosamente in piedi dall'Ente per la colonizzazione del latifondo siciliano o le quotizzazioni in ambienti e su terreni inadatti e in assenza di un minimo di infrastrutture e opportune forme di assistenza finanziaria e tecnica. Dati gli sforzi organizzativi e finanziari da mettere in atto e le opere da realizzare (bonifica, irrigazione, colonizzazione) per attrezzare il territorio così da renderlo atto ad ospitare aziende contadine più intensive e moderne, le considerazioni conclusive della SCA si soffermano anche sull'entità dei costi da sostenere. Va segnalato, infine, il carattere molto analitico della parte della Relazione dedicata all'esame dei contratti agrari di cui si descrivono le diverse forme a seconda degli ambienti fisici, delle vicende storiche e delle formazioni economico-sociali dominanti. È evidente l'intento di fornire ai Costituenti un quadro il più possibile completo della grande varietà di rapporti sociali e di forme contrattuali, con il complemento di utili osservazioni sulla necessità e finalità della riforma dei contratti "sì da trasformarli da precari quali essi sono in rapporti stabili e più civili" (p. 144 Relazione).

Viene spontaneo a questo punto di chiedersi in che misura e in che modo il copioso materiale raccolto ed elaborato dalla Commissione economica abbia aiutato e influenzato il lavoro dei Costituenti. Un esercizio del genere per l'intera documentazione prodotta dalla Commissione, esula ovviamente dagli scopi di questa relazione. Se sollevo il quesito, limitatamente ai lavori della SCA, è soltanto perché ritengo, come risulterà evidente tra poco, che ci sia un forte nesso, una sorta di filo conduttore tra i tre momenti successivi dell'intero processo: (a) i lavori preparatori della Sottocommissione agricoltura; (b) il contenuto e l'orientamento politico-

sociale degli articoli della Costituzione che potremmo definire di “pertinenza agricola” e (c) l'impostazione della politica agraria dei due decenni successivi. Per cominciare e per meglio chiarire il nesso di cui parlavo, è come se i deputati, in particolare quelli della “Commissione dei 75”, ai quali spettò l'impegnativo lavoro di redigere un articolato da proporre alla discussione assembleare, avessero operato una distillazione sempre più spinta dei materiali di base a loro disposizione, man mano che i lavori procedevano e le diverse interpretazioni e posizioni si confrontavano. Ma questo lavoro di progressivo affinamento, potremmo dire alla ricerca delle “parole giuste” da scolpire nell'ordinamento repubblicano, è certamente stato favorito dalle sintesi suggerite dalla Relazione della SCA. Come si vedrà nel paragrafo successivo, gli articoli che qui ci interessano, nella loro stesura finale sembrano a prima vista poca cosa rispetto alla mole del lavoro preparatorio, una sintesi estrema di quel lavoro. Sarebbe però una conclusione ingiustificata. La formulazione finale, quella che riceve l'approvazione dell'Assemblea, consiste di pochi articoli e di poche righe – e non poteva essere diversamente – ma non lascia dubbi sull'orientamento politico e sul mandato che la Costituzione (in quanto legge fondamentale) affida ai futuri legislatori (ossia alla legislazione ordinaria).

3. Gli articoli della Costituzione⁹

Trascrivo nello schema che segue, con alcuni *omissis*, gli articoli che hanno l'agricoltura come tema specifico o vi fanno riferimento indiretto in quanto trattano del sistema economico-sociale nel suo complesso. Le parti evidenziate hanno il solo scopo di richiamare l'attenzione sui principi e i concetti chiave, sulla base dei quali i costituenti hanno inteso definire la futura architettura dei rapporti economici.

Titolo III (Rapporti economici), articoli 41-47¹⁰

Art. 41.

L'iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale....La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali.

9 Faccio qui riferimento soltanto agli articoli originari della Costituzione dal momento che le modifiche apportate al titolo V, che hanno ridefinito i rapporti tra Stato centrale, Regioni ed enti locali, formano l'oggetto di altre relazioni.

10 La prima parte del titolo III (articoli da 35 a 40) tratta dei rapporti di lavoro e della rappresentanza dei lavoratori.

Art. 42

La proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti. La proprietà privata può essere, nei casi preveduti dalla legge, e salvo indennizzo, espropriata per motivi d'interesse generale.

Art. 43

Al fine di utilità generale la legge può riservare originariamente o trasferire, mediante espropriazione e salvo indennizzo, allo Stato, ad enti pubblici o a comunità di lavoratori o di utenti, determinate imprese... che si riferiscano a servizi pubblici essenziali o a fonti di energia o a situazioni di monopolio...

Art. 44.

Al fine di conseguire il razionale sfruttamento del suolo e di stabilire equi rapporti sociali, la legge impone obblighi e vincoli alla proprietà terriera privata, fissa limiti alla sua estensione secondo le regioni e le zone agrarie, promuove ed impone la bonifica delle terre, la trasformazione del latifondo e la ricostituzione delle unità produttive; aiuta la piccola e la media proprietà. La legge dispone provvedimenti a favore delle zone montane.

Art. 45.

La Repubblica riconosce la **funzione sociale della cooperazione a carattere di mutualità** e senza fini di speculazione privata. (...)

Art. 46

Ai fini dell'elevazione economica e sociale del lavoro e in armonia con le esigenze della produzione, la Repubblica riconosce il diritto dei lavoratori a collaborare, nei modi e nei limiti stabilite dalle leggi, alla gestione delle aziende.

Art. 47.

La Repubblica incoraggia e tutela il risparmio... Favorisce l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione, **alla proprietà diretta coltivatrice...**

3.1 Economia sociale di mercato?

Chi per la prima volta si pone di fronte al testo di questi articoli o dopo lungo tempo ne riesamina il contenuto, credo non possa non restare colpito da due caratteristiche. In primo luogo, dall'insistenza su alcuni concetti chiave, reiterati più volte in forme leggermente diverse tal che si rafforzano a vicenda imprimendo agli articoli un ben definito e chiaro orientamento. *Utilità sociale, funzione sociale, fini sociali, equi rapporti sociali* sono i valori e i fini cui devono tendere, o per lo meno armonizzarsi, l'attività economica, la proprietà privata, i rapporti sociali, la cooperazione. In secondo luogo, dall'accento posto sul tipo di strumenti utilizzabili dallo Stato – *programmi, controlli, vincoli, imposizioni* – per assicurare il rispetto dei valori enunciati, ossia il raggiungimento dei fini sociali. Il contenuto di questi articoli è un'ulteriore prova che la Costituzione nasce dall'incontro-compromesso fra principi generali di carattere liberal-democratico e principi "sociali" sostenuti dalle Sinistre e dalla DC. Per le Sinistre: riconoscimento dei diritti dei lavoratori, limitazioni del diritto di proprietà e nazionalizzazioni. Per i cattolici: contenimento del principio di proprietà con il rispetto delle funzioni sociali (una critica implicita al grande capitalismo); preferenza per la piccola e media proprietà e impresa sia contro il grande capitalismo, sia contro il collettivismo di stampo marxista e socialista¹¹. In sostanza, un compromesso tra anime politiche e tradizioni culturali diverse.

La mia impressione, forse dovrei dire la mia ipotesi, è che per quanto riguarda l'agricoltura e il mondo agricolo l'anima che più ha pesato nella stesura degli articoli di cui ci occupiamo in questa sede sia stata proprio quella cristiano-sociale. L'enfasi sugli scopi sociali e sugli strumenti di cui lo Stato può valersi per il raggiungimento dei medesimi si direbbe che anticipi quella che verrà poi denominata "economia sociale di mercato"; una espressione attribuita al tedesco L. Erhard, ministro dell'economia per ben 14 anni (dal 1949 al 1963) con il Cancelliere Adenauer e considerato unanimemente l'artefice della rinascita economica della Repubblica federale tedesca. Che questo termine sia stato ripreso di recente dal ministro dell'economia Giulio Tremonti sta semplicemente a dimostrare che il connubio Stato/mercato, che la Costituzione italiana esplicita, tende ad assumere nel tempo, e non solo nel nostro paese, connotazioni diverse. Ora il pendolo sembra di nuovo destinato a spostarsi dalla parte dello Stato, sull'onda dell'effetto dirompente della bolla finanziaria e del trend recessivo che ha innescato.

¹¹ Si veda Salvadori 1976, pagg. 970-71

3.2 Centralità dell'Art. 44

Va da sé che la realtà, cui fanno implicitamente riferimento gli articoli originari della Costituzione, è quella del tempo in cui fu elaborata. Ne è prova evidente l'art. 44, che è l'unico dedicato integralmente all'agricoltura. C'è però anche una ragione specifica che giustifica una forte sottolineatura di questo articolo: esso ha natura diversa dagli altri del Titolo III. La sua stesura lascia chiaramente intendere che da parte della "Commissione dei 75" e poi dell'Assemblea si reputò necessario non limitarsi all'enunciazione di principi generali, tematici e orientativamente programmatici come sono, ad esempio, gli articoli 41 e 42. Bisognava andare oltre, occorreva fornire al futuro legislatore indicazioni specifiche su ciò che lo stato repubblicano avrebbe dovuto fare per utilizzare ("sfruttare") meglio, anzi in modo razionale, il suolo agricolo e stabilire equi rapporti sociali nelle campagne. Che ci fosse bisogno di queste puntualizzazioni lo si può facilmente comprendere se si pensa alla preminenza politica che i problemi agricoli erano venuti assumendo sin dal primo governo provvisorio formatosi nella parte "liberata" (1944). È emblematico a questo proposito l'intervento in Assemblea di A. Fanfani. A chi eccepisce sull'opportunità di questo articolo rilevando che gli orientamenti ivi specificati erano già impliciti nella formulazione dell'art. 42, Fanfani osserva che non fare un articolo in questo senso sarebbe forse «opportuno da un punto di vista strettamente giuridico, ma sarebbe un errore da quello psicologico e politico in quanto il problema agrario è uno dei più sentiti nel momento attuale¹²». La discussione in aula sulla bozza di questo articolo vede la partecipazione di altri nomi importanti. L. Einaudi, ad esempio, interviene più volte. È sua, sostanzialmente, la precisazione che la fissazione dei limiti all'estensione della proprietà debba tener conto delle differenze tra regioni e zone agrarie. Einaudi, inoltre, con altri critica la formula "abolisce il latifondo", contenuta nel progetto della Commissione dei 75 e su cui insiste Di Vittorio, e si dichiara a favore dell'alternativa "attua la trasformazione del latifondo", che verrà votata dall'Assemblea.

4. Aspetti della politica agraria dopo la promulgazione della Costituzione

La realtà dell'agricoltura italiana e dei soggetti in essa operanti, a cui si è fatto ripetutamente riferimento nelle pagine precedenti, è tale da non consentire molti indugi e tentennamenti ai governi e al Parlamento usciti dalla consultazione elettorale

12 Si veda Falzone 1976, p. 146

del 1948. Di conseguenza, a differenza di diversi articoli della Costituzione che richiederanno tempi lunghi per la loro attuazione, le prescrizioni in tema di agricoltura, quelle specificate nell'art. 44 e 47, sono sollecitamente, anche se non integralmente, tradotte in leggi e programmi. La precedenza va alle linee di minore resistenza, cioè alla continuazione di interventi già avviati in precedenza, come ad esempio la proroga dei contratti agrari, il finanziamento del ripristino delle opere di bonifica danneggiate dagli eventi bellici, il proseguimento delle iniziative per l'incremento dell'occupazione bracciantile (imponibile di manodopera). In questa categoria di interventi possiamo includere anche i provvedimenti per la formazione della proprietà contadina, che tendono a favorire un processo in atto da lunga data. Più travagliata la formulazione dei provvedimenti per la riforma agraria, che costituiscono una novità e una rottura rispetto al passato. Ma anche questi trovano soluzione a poco più di due anni dall'entrata in vigore della Costituzione e sono affiancati e senz'altro rafforzati dalla pressoché contemporanea istituzione della Cassa per il Mezzogiorno, che, tra l'altro, contribuisce in modo sostanziale a dare piena attuazione all'art. 44 nell'Italia meridionale ed insulare.

Per la verità, in questo articolo c'è anche una prescrizione che resta lettera morta: è "la ricostituzione delle unità produttive", un'aggiunta, proposta in sede di Assemblea e da questa votata, a complemento delle altre azioni che la legge "promuove ed impone". Dai resoconti assembleari emerge chiaramente che la motivazione di questa proposta (fatta dall'On. Jacometti, che prende ad esempio la legislazione svizzera) è dettata da una preoccupazione per l'eccessivo spezzettamento della proprietà fondiaria a cui occorre porre rimedio mediante permuta per ricostituire l'unità culturale, ma soprattutto con vincoli che impediscano "il frazionamento della terra per eredità oltre certi limiti¹³". Riemerge così, sia pure senza essere citata, la norma del Codice Civile sulla "minima unità culturale", per la cui definizione, e difficoltà di attuazione, rimando al paragrafo 2.4.

Si può parlare di una certa timidezza nel prendere altre misure, ad esempio i "provvedimenti a favore delle zone montane" che occupano, quasi a modo di appendice, la parte finale dell'art. 44. Le valli alpine ed appenniniche erano ancora popolate ma lo spopolamento era ormai in corso, anzi tendeva a farsi sempre più rapido. L'esodo aveva aspetti positivi, ma non cambiava il fatto che i problemi della montagna erano molti e comunque diversi a seconda degli ambienti. C'erano problemi agricoli-forestali e situazioni di povertà bisognose di interventi di assistenza,

13 Vedasi Falzone, 1976, p. 148

ma le iniziative di sviluppo e di modernizzazione dovevano, o avrebbero dovuto, necessariamente rivolgersi all'economia nel suo complesso. Negli anni Cinquanta vengono approvate due leggi: quella del 1952 affronta il problema della definizione dei comuni montani, quella del 1955, tra altre questioni ancora di tipo definitivo, apre la strada all'istituzione di comunità montane. In particolare, la norma stabilisce che spetta a questi enti la finalità di promuovere il miglioramento tecnico ed economico dei territori montani. Ma l'approccio settoriale (ossia agricolo) e la filosofia assistenziale resteranno gli indirizzi dominanti, anche negli anni Sessanta e Settanta¹⁴.

Per quanto riguarda la cooperazione, di cui si riconosce la funzione sociale nell'art. 45, peraltro senza indicazione ulteriore del significato pratico di questo riconoscimento, l'intervento di "promozione" più significativo è probabilmente quello incorporato nelle leggi di riforma agraria del 1950: l'obbligatorietà per gli assegnatari di far parte – per almeno venti anni – delle imprese cooperative promosse dagli Enti di riforma (v. paragrafo 4.4). Gradatamente le grandi centrali cooperative riprendono slancio e si rafforzano, ma il rilancio della cooperazione agricola nel dopoguerra deve fare i conti con un colosso, la Federconsorzi, di cui nel 1948 viene ripristinata, ma in apparenza più che nella sostanza, la funzione di cooperativa. Forte della rete dei consorzi agrari, del quasi monopolio nella distribuzione di trattori, macchine agricole e altri mezzi tecnici (con relative operazioni di credito), di un ragguardevole complesso di impianti di stoccaggio e di trasformazione dei prodotti, oltre che delle risorse collegate alle funzioni pubbliche (ammasso ed altre), senza contare gli appoggi nel Ministero dell'agricoltura, la Federconsorzi avverserà per lungo tempo tutti i movimenti cooperativi fuori del proprio controllo, vedendo in essi potenziali, temibili concorrenti¹⁵.

Nei paragrafi che seguono descrivo, con qualche commento, alcune tra le principali scelte di politica agraria, mettendole in relazione con le prescrizioni della Costituzione e con le pertinenti osservazioni della SCA sui problemi più seri e urgenti dell'agricoltura italiana nel dopoguerra. Farò riferimento ai seguenti temi: contratti agrari, formazione di proprietà coltivatrice, bonifiche e riforma agraria.

4.1. Contratti agrari

La politica agraria in materia di contratti agrari per almeno un paio di decenni

14 Vedasi Saraceno, 1993

15 Per una trattazione completa dell'argomento si veda Rossi-Doria, 1963 (e la ristampa 2004)

dopo la fine della guerra è presto raccontabile perché si sostanzia:

- a) in una successione di progetti di riforma che non superano lo scoglio del Consiglio dei ministri o si perdono, per mancanza di accordo, nei meandri del Parlamento;
- b) in una sequenza di misure "provvisorie", ossia di proroghe dei patti in essere e di blocco dei canoni, nel caso dell'affitto o di aggiustamenti, anch'essi provvisori, dei parametri di riparto tra concedenti e mezzadri.

Si inizia con il famoso "lodo De Gasperi" del 1946, un intervento tampone sul conflitto tra proprietari concedenti e mezzadri sui criteri di attribuzione degli indennizzi per danni di guerra, e sulla modifica del riparto annuo del prodotto e delle spese. L'iniziativa incontra una forte resistenza da parte dei proprietari, tanto che lo stesso De Gasperi si fa carico di sanzionare il provvedimento con un legge del 1947. Seguono i decreti di proroga dei contratti di affitto. Da allora i problemi specifici della mezzadria (revisione, abolizione, ecc.), la formulazione di nuova legislazione sui contratti di affitto e di compartecipazione, in senso più favorevole ai conduttori, con conseguente riduzione della rendita fondiaria dopo la stasi imposta dal fascismo, sarà una fonte ininterrotta di contrasti non solo tra maggioranza e opposizione, ma all'interno delle stesse maggioranze, uno dei *leitmotiv* di una lunga stagione di durata ultra-ventennale. Vari disegni di legge sui contratti agrari abortiscono proprio per contrasti interni alla maggioranza. Il Governo Scelba cade nel 1955 apparentemente per il rifiuto, da parte dei liberali, di sottoscrivere il progetto governativo di riforma dei patti agrari¹⁶. Date le difficoltà incontrate, il rinnovo automatico dei contratti in essere e il blocco dei canoni sembrano essere l'unica soluzione possibile. Non mi risulta che sia stata fatta una ricostruzione storica ed un'analisi sociologica di questi contrasti, alla ricerca del perché non si è trovato un modo di comporre le diverse posizioni. Azzardo un'ipotesi che più che offrire una spiegazione serve essenzialmente a suggerire una possibile radice del problema al di là del semplice contrasto fra forze politiche e sindacali di diverso orientamento. Parto dalla constatazione che, come le indagini sulla distribuzione della proprietà terriera hanno evidenziato, il numero delle proprietà ancora negli anni Cinquanta e dopo la riforma fondiaria era molto numeroso, intorno a 9,5 milioni¹⁷. Se si considera che spesso una stessa proprietà, qualunque sia la sua estensione, è

16 Vedasi l'Introduzione di Giuseppe Medici al volume INSOR 1979a

17 Vedasi Medici 1956

intestata o comunque fa capo a più di una persona (coniugi, fratelli e sorelle, ad esempio) si arriva facilmente a un numero di soggetti interessati molto superiore ai dieci milioni, forse addirittura al doppio. Se ricordo bene, Rossi-Doria, con riferimento a quel tempo, definì l'Italia come una grande "borghesia rurale", tanti erano coloro che avevano o avevano mantenuto radici materiali e legali con la terra, anche quando a seguito dell'emigrazione, e delle migrazioni interne, in specie verso i centri urbani, avevano cambiato occupazione e professione. Questa massa di "possidenti" terrieri, né coltivatori né agricoltori di professione, molti dei quali con possessori molto modesti, che dalla terra si attendevano una rendita netta, si sentivano danneggiati della stagnazione del mercato fondiario e degli affitti per effetto di vincoli e blocchi. È stato praticamente impossibile temperare le aspettative di questo gran numero di possidenti con le esigenze altrettanto se non più legittime di coloro che la terra la coltivavano (affittuari, mezzadri, coloni) e individuare soluzioni legislative, necessariamente di compromesso, capaci di raccogliere un sufficiente consenso non solo tra forze politiche e sindacali di diverso orientamento, ma anche tra rappresentanti di interessi divergenti all'interno dei grandi partiti, in special modo nello stesso partito di maggioranza relativa.

Fu giocoforza attendere che il graduale miglioramento delle condizioni materiali, grazie al crescente calo della popolazione attiva in agricoltura e della diversificazione dell'economia, e soprattutto di un sostanziale miglioramento dei redditi e dei livelli di vita nelle campagne, consentissero di por fine agli automatismi del passato, rendendo pressoché indolore una regolamentazione dei contratti agrari. Le norme finalmente emanate, nella sostanza, non facevano che sancire una situazione di fatto. Il divieto legislativo di stipula di nuovi contratti di mezzadria (1964) arrivò quando quel tipo di contratto, sotto la spinta di vari fattori, era ormai tramontato e non interessava ormai più di tanto ai diretti interessati: né agli ex-mezzadri, nel frattempo diventati "proprietari coltivatori diretti" oppure avviati ad altre occupazioni e professioni, né ai grandi proprietari tradizionali (o loro successori), intenzionati a vendere o a farsi carico in proprio della ristrutturazione aziendale e della conduzione diretta.

La reiterazione, per diversi anni o decenni, di misure provvisorie ha comportato un irrigidimento delle strutture, impedendo, ad esempio, al contratto di affitto di svolgere una funzione utile nell'ampliamento della dimensione delle aziende agrarie, ma ha direttamente o indirettamente favorito la parte in origine più debole, in particolare le piccole imprese coltivatrici su terreni in affitto. Direttamente, tramite il contenimento dei canoni; indirettamente, con la possibilità per l'affittuario o il

mezzadro di accedere alla proprietà pagando per la terra coltivata prezzi inferiori a quelli correnti per terreni non gravati da vincoli; oppure di acquisire gratuitamente, per via di concordato (negli anni Ottanta in particolare), parte della proprietà come contropartita della restituzione del fondo restante. Con il tempo, un numero sempre più numeroso di proprietari non coltivatori, per stanchezza o per bisogno, finì per soccombere vendendo ai coltivatori diretti che beneficiavano del diritto di prelievo; altri pagarono una "buonuscita" per riavere la disponibilità dei terreni. Sono state forme di redistribuzione del reddito e della ricchezza tutto sommato piuttosto palesi e quindi percepibili come tali, forse più dai danneggiati che dai beneficiati. In questo senso mi pare si possa dire che il dettato dell'art. 44 – "assicurare più equi rapporti sociali" – sia stato nella sostanza rispettato, anche se per vie tortuose.

4.2. Formazione di proprietà coltivatrice (incentivi fiscali e finanziari)

Queste disposizioni si inseriscono e completano un lento ma secolare processo di erosione della grande e media proprietà terriera, di origine feudale, nobiliare o ecclesiastica o anche pubblica: leggi eversive della feudalità, vendita dei beni ecclesiastici, quotizzazioni delle terre demaniali, o proprietà collettive. Il frazionamento di questi beni fondiari, almeno in parte, va a vantaggio di contadini senza terra o con possedimenti insufficienti, ossia consente la formazione di nuove piccole aziende o un qualche arrotondamento delle aziende contadine già esistenti.

Dopo la prima guerra mondiale, grazie anche alle favorevoli condizioni di mercato dei prodotti per una buona parte degli anni Venti, questo processo di trasferimento di terra a coltivatori, con la formazione di nuova proprietà coltivatrice o di allargamento della base di possedimenti preesistenti riprende con forza, tanto che l'indagine INEA coordinata dal prof. Lorenzoni, stima che tra le due guerre la superficie interessata al fenomeno abbia interessato circa 800.000 ettari. Va citata in proposito anche l'azione svolta dall'Opera Nazionale Combattenti alla quale era stato affidato dallo Stato il compito di colonizzare con la formazione di aziende coltivatrici le terre di recente bonifica, come la pianura pontina, il Garigliano-Volturno, ecc. Un'attività quantitativamente poco estesa ma nondimeno di una certa importanza anche per il corpo di esperienze, positive e non, che ne era derivato e che sarebbe stato di utile orientamento per l'impostazione e organizzazione della futura riforma agraria. Era quindi nell'ordine delle cose che, non appena entrata in vigore la Costituzione repubblicana e nelle more del dibattito sulla opportunità, sul tipo e sull'estensione di un intervento di riforma agraria, si pensasse ad incentivi creditizi

e fiscali per agevolare l'ampliamento dell'area della proprietà coltivatrice (o contadina come si diceva in quel tempo).

Il primo atto legislativo è del febbraio 1948 e porta il titolo "Provvidenze a favore della piccola proprietà contadina"¹⁸ (D.L. n. 114 del febbraio 1948). Segue, a distanza di un mese, un altro D.L. (n. 121, marzo 1948) il cui scopo principale è in realtà l'autorizzazione di spese straordinarie per l'esecuzione di lavori pubblici, ivi inclusi lavori di bonifica e irrigazione, ma che dispone anche la creazione di una "Cassa per la formazione della piccola proprietà contadina", inizialmente limitata alle regioni meridionali e insulari e poi allargata all'intero territorio nazionale. Nel periodo iniziale (1948-66) di operazione del D.L. n. 114, vi sono stati numerosi atti di compravendita (circa un milione), ma ogni operazione ha interessato superfici modeste (in media 1,9 ettari) e la gran parte di questi atti ha beneficiato dei soli incentivi fiscali. L'intervento legislativo e finanziario più importante è venuto dalla legge n. 590 del 1965 che, prevedendo mutui quarantennali al tasso dell'1%, ha impresso un forte impulso agli acquisti di terreni destinati alla formazione di nuove aziende da parte di affittuari e di mezzadri o all'allargamento di possedimenti precedenti. Con queste facilitazioni, sia gli acquisti per la creazione di nuove aziende sia quelli per ampliamenti sono stati di dimensioni ragguardevoli (rispettivamente, 18 e 12 ettari)¹⁹. A queste vanno sommate le operazioni perfezionate con l'intervento della Cassa per la formazione della piccola proprietà contadina. Una nota della Cassa (senza data ma che presumibilmente risale alla fine degli anni Novanta) riporta i seguenti dati sull'attività di organismo fondiario svolto dalla istituzione: superficie trasferita: 320.000 ettari; famiglie: 21.000; SAU media dei trasferimenti: 15 ettari circa²⁰.

18 Contadino è ormai un termine desueto in Italia, ossia non ha più la diffusione e la connotazione che aveva assunto nel diciannovesimo e nella prima metà del ventesimo secolo. C'è stato dagli anni Cinquanta in poi un graduale cambiamento lessicale come chiaramente denotano i seguenti due esempi: (a) dall'Alleanza contadini (1955) alla Confederazione italiana coltivatori o Confcoltivatori (1976) alla attuale Confederazione italiana agricoltori (CIA); (b) dalle "Provvidenze a favore della piccola proprietà contadina" (1948) alle "Disposizioni per lo sviluppo della proprietà coltivatrice" (1965). L'evoluzione del linguaggio è sintomatico delle variazioni strutturali di lungo periodo nell'agricoltura italiana, come il graduale allargamento delle dimensioni aziendali medie, il cambio generazionale che ha visto emergere figure imprenditoriali più istruite, la crescente importanza del mercato e dei rapporti interprofessionali, il coinvolgimento delle rappresentanze sindacali e professionali nei meccanismi europei della politica agraria comune.

19 Vedasi Shearer e Barbero 1994/1996

20 Le funzioni della Cassa sono state trasferite all'ISMEA nel 2001

4.3. Investimenti in bonifiche

La legge sulla bonifica integrale del 1933 - che si deve all'iniziativa e alla determinazione di A. Serpieri, allora Sottosegretario alla bonifica, e all'esperienza e intelligenza di E. Jandolo - rappresentava il punto di arrivo di un lungo processo iniziato nel secolo precedente²¹. Il punto centrale di questa legge stava nel porre in primo piano la responsabilità dei proprietari terrieri nel completamento della trasformazione laddove fossero state realizzate, con il finanziamento statale, importanti lavori di bonifica idraulica e opere collettive di irrigazione. Senza la sollecita esecuzione dei piani di trasformazione agraria consistenti in nuove strutture aziendali, ordinamenti produttivi più intensivi, insediamento stabile sulla terra, i potenziali effetti economici e sociali delle opere pubbliche rischiavano, come qualche volta si è verificato, di venire vanificati. Da ciò emerge il concetto di bonifica integrale e l'affermazione dell'obbligatorietà della trasformazione agraria ad opera dei privati, pena l'esproprio nei confronti dei proprietari inadempienti. Sono note le posizioni di Serpieri al riguardo e la sua rimozione dall'incarico di Sottosegretario, quando dimostrò di voler dar piena attuazione al dettato della Legge in questione. Il problema riguardava essenzialmente il Mezzogiorno, dove la trasformazione del latifondo richiedeva onerose opere pubbliche, ma dove la resistenza della proprietà assenteista, fulcro del blocco agrario, si rifugiava nella giustificazione della non economicità degli oneri della trasformazione agraria, specie in confronto con le rendite degli ordinamenti estensivi in essere. Con la formazione dei governi Bonomi (giugno 1944 - giugno 1945), che vedevano Gullo ministro dell'agricoltura e Segni sottosegretario, fu promosso il D.L. del 31.12.1944 n. 1744, che, innovando parzialmente rispetto alla legge del 1933, si proponeva di accelerare i tempi della bonifica integrale. Il D.L. affidava ai consorzi di bonifica, una volta approvato il piano generale e le direttive della trasformazione agraria, il compito di concordare con le persone soggette agli obblighi di bonifica le opere di propria competenza e gli ordinamenti produttivi da realizzare. In ultima analisi, era previsto l'esproprio ove il proprietario privo di mezzi finanziari sufficienti si rifiutasse di vendere una parte per finanziare la trasformazione sulla proprietà restante. Il meno che si possa dire di questa innovazione è che era velleitaria, poiché la complessa procedura e le condizioni in cui operavano i governi provvisori non erano certamente tali da rendere possibile, anche solo a titolo dimostrativo, l'applicazione della norma. Questi tentativi di rendere più stringenti le norme sono

21 E' di grande interesse, a questo proposito, l'interrogatorio di Eliseo Jandolo, già Direttore generale della bonifica integrale presso il Ministero dell'agricoltura e profondo conoscitore dei problemi trattati (vedasi Ministero per la costituente 1946, p. 1-19)

comunque un sintomo chiaro dell'esistenza di un problema di fondo in molte iniziative di bonifica (specialmente nel Mezzogiorno) e della necessità di individuare strumenti adeguati per accelerare la maturazione dei benefici attesi dagli investimenti. I numerosi convegni a partire dal 1944 in cui si dibattono i problemi e gli indirizzi della bonifica ne sono una testimonianza. È inoltre ben presente, in questi dibattiti, l'importanza delle opere di bonifica e di trasformazione agraria per il successo dei progetti di colonizzazione nelle zone latifondistiche²².

Il finanziamento di opere di bonifica, specie per il recupero e manutenzione straordinaria di quelle danneggiate dalla guerra, è una preoccupazione costante dei governi post-bellici pur nella scarsità di risorse finanziarie utilizzabili. Ma a seguito del recepimento nell'art. 44 dell'impegno non solo a promuovere ma a "imporre" la bonifica, si avverte sempre di più la necessità di un piano organico, destinato principalmente al Mezzogiorno, in grado di fare giustizia delle lentezze e delle resistenze del passato. Matura gradualmente anche l'idea, ad opera di economisti e tecnici di grande valore e prestigio, come Donato Menichella e Pasquale Saraceno, di dar vita a un ente apposito (preferibilmente un ente autonomo) per la programmazione e la realizzazione di un piano di interventi straordinari finalizzati alla creazione di un'adeguata rete di infrastrutture, ivi comprese le opere di bonifica, i grandi invasi e gli impianti collettivi di irrigazione. Con l'impegno della Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo (BIRS) ad "erogare prestiti pluriennali di elevato ammontare e di durata superiore al periodo previsto per il piano Marshall", è spianata la strada per l'istituzione della Cassa per interventi straordinari nel Mezzogiorno e successivamente per la redazione del piano decennale di interventi²³. Rossi-Doria, nel commentare favorevolmente l'impostazione data all'intervento straordinario nel 1950, sottolinea anche il positivo concorso dell'opera della Cassa al miglioramento della struttura agraria e per l'intensificazione della produzione agricola, oltre al «generale miglioramento delle condizioni di vita delle popolazioni e (alla) creazione di una serie di infrastrutture di base capaci di costituire le premesse per un successivo processo di industrializzazione»²⁴.

4.4. Riforma agraria

Prima, durante e dopo l'approvazione della Costituente, specie nel 1946-47 e fino alle elezioni del 1948, c'è una vivace e continua polemica tra e all'interno delle

22 Vedasi Rossi-Doria, 1989

23 Vedasi D'Antone, 1996

24 Vedasi Rossi-Doria, 2003, p.37

principali forze politiche (sinistre, mondo cattolico) con la partecipazione di forze intellettuali (tecnici compresi) che ad esse si richiamano sul tema principe di quegli anni: la riforma fondiaria. Il dilemma dei "riformatori" si può così riassumere: riforma agraria generale, con limite da valere per tutte le proprietà del territorio nazionale eccedenti una certa soglia, anche se variabile geograficamente per tenere in conto le grandi diversità ambientali, oppure applicazione della riforma solo nelle zone dove più acuti erano gli squilibri sociali (sostanzialmente nelle zone latifondistiche)? Ci furono numerosi convegni con dibattiti alquanto vivaci e una robusta difesa in varie sedi, inclusa quella politica, da parte dei rappresentanti dei grandi proprietari fondiari. Il ministro Segni dovette intervenire più volte con lettere al Presidente del Consiglio De Gasperi per contrastare queste posizioni e mantenere fermo il proposito della riforma. Del ministro Segni deve essere anche ricordata una lettera del 1947 al Presidente dell'Assemblea Costituente in cui, lui proprietario terriero, scrive «La grande proprietà terriera è politicamente e socialmente dannosa»²⁵. È significativo dell'importanza del tema che l'Accademia dei Georgofili abbia organizzato in quegli anni diversi convegni con larga partecipazione di tecnici agrari e dei principali economisti agrari (tra cui Bandini, Medici, Rossi-Doria). In quello del settembre 1948, Rossi-Doria esordisce dicendo di aver cambiato idea sulla riforma «...oggi, a tre anni di distanza, sento il dovere di dire che una profonda riforma agraria in Italia non è possibile...» e, naturalmente, com'era suo costume, spiega le ragioni di questa impossibilità partendo da un fattore squisitamente politico: «in Italia dopo il 18 aprile non c'è Parlamento che possa fare una riforma in senso profondo e radicale». Ed è anche convinto dell'impossibilità per l'Italia di trovare i mezzi necessari a una radicale riforma. Più avanti aggiunge: «...bisogna avere il coraggio di seppellire il gatto nero che paralizza e terrorizza da tre anni tutta la proprietà fondiaria italiana grande, media e piccola che sia». Queste affermazioni non piacciono a Ruggero Greco che interviene con due articoli polemici e sarcastici su l'Unità, chiamandolo il "Professor ammazzagatti". Rossi-Doria ha certamente trovato questo epiteto divertente perché ne fa menzione nel volume che raccoglie i suoi scritti sulla riforma agraria²⁶.

25 Vedasi Casmirri, 1989

26 Questa vena di pessimismo si attenuerà in seguito e non gli impedirà, da "sostenitore critico", di appoggiare l'iniziativa del Ministro Segni e di dedicarsi poi con grande impegno alla realizzazione della riforma in Calabria. Si veda Rossi-Doria 2004. I due articoli di R. Greco su l'Unità (insieme con l'intervento di Rossi-Doria al Convegno dei Georgofili del 1948) si trovano in Mughini 1977

Alle elezioni del 1948 fa seguito un periodo di incertezza, probabilmente per contrasti all'interno della Democrazia Cristiana, sull'opportunità e ampiezza della riforma agraria. L'*impasse* è sbloccata da un documento Segni che indica le linee d'intervento, a cui segue un progetto predisposto da un apposito Comitato interministeriale. In conclusione, tre leggi di riforma sono approvate nel corso del 1950: due a livello nazionale (legge Sila e legge Stralcio) e una da parte della Regione siciliana. In Parlamento arrivò anche un progetto di riforma agraria generale che decadde con la fine della I Legislatura (1953) e non fu ripresentato in quella successiva.

La legge Stralcio precisa in quali regioni e aree le proprietà fondiari eccedenti un dato limite di estensione sono assoggettabili ad esproprio: Delta Padano, Maremma toscano-laziale, Fucino (Abruzzo), Campania (Volturno, Garigliano e Sele), Puglia-Lucania-Molise, Sardegna. Considerando anche la legge Sila (Calabria) e quella siciliana, è facile constatare che le aree scelte per l'applicazione della riforma agraria coincidono pressoché interamente con le zone segnalate dalla SCA nella sua Relazione del 1947 per la gravità dei problemi sociali e quindi bisognose di un intervento di riforma agraria.

La legislazione del 1950 fa indubbiamente tesoro dei difetti di precedenti interventi di semplice redistribuzione della terra e dei deludenti risultati dei movimenti spontanei di occupazione delle terre, su terreni a dir poco poveri e inospitali, senza guida tecnica e altri tipi di aiuti. Essa contiene anche elementi di rilevante novità, quelli che hanno consentito rapidità di applicazione e un esito nettamente positivo in diversi casi (la trasformazione della Maremma è uno di questi). Scrive Giuseppe Medici, che fu un sostenitore della riforma e poi primo presidente dell'Ente per la riforma agraria in Maremma: «Finalmente dopo tanti indugi, nel 1950, la riforma agraria prese l'avvio in un clima difficilissimo. Il successo fu dovuto alla rapidità di azione, cioè alla sorpresa. Lo strumento principale fu l'esproprio fatto con legge, il che non ammetteva ricorsi amministrativi che avrebbero bloccato le opere di trasformazione fondiaria e l'assegnazione delle terre»²⁷.

Sembra opportuno, pertanto, riassumere le caratteristiche principali della legislazione, con particolare riferimento alla Legge Stralcio²⁸:

Per la rilevazione sul territorio nazionale delle proprietà assoggettabili all'espropriazione e al fine di rendere nulle eventuali vendite fittizie in previsione degli espropri, la legge fa riferimento alla situazione del novembre 1949. Le indennità di esproprio sono determinate sulla base dei valori imponibili accertati ai fini e con i

27 Vedasi l'introduzione di G. Medici al volume INSOR 1979a

28 Vedasi Barbero 1960

criteri dell'applicazione dell'imposta progressiva sul patrimonio²⁹. Le indennità sono pagate in titoli del debito pubblico al portatore al tasso del 5% redimibili di 25 anni e commercializzabili.

È prevista la costituzione di Enti di riforma agraria o di sezioni speciali di riforma agraria nel caso di enti già esistenti, come l'ONC (Campania) e l'Opera Sila.

A tali Enti o sezioni speciali sono demandate, in ordine di tempo: 1) la redazione di piani particolareggiati di espropriazione da approvare con decreti presidenziali (previa deliberazione del Consiglio dei Ministri su proposta di Ministro dell'Agricoltura); 2) l'esecuzione dei necessari lavori di trasformazione sui terreni espropriati, con la partecipazione ove possibile degli stessi assegnatari, e la gestione del parco macchine; 3) la fornitura di assistenza tecnica, economica e finanziaria agli assegnatari e promuovere la costituzione di cooperative (e loro consorzi) fra gli assegnatari.

Per quanto riguarda l'applicazione della legge si possono citare diversi aspetti degni nota. Ne segnalo alcuni. Il primo riguarda l'entità degli espropri (circa 700.000 ettari) e il numero dei proprietari espropriati (3.300). Il secondo riguarda il ragguardevole numero di tecnici agrari impiegati nelle diverse attività della trasformazione agraria, ivi compresa l'assistenza tecnica agli assegnatari. Alla fine del 1957 erano attivi negli Enti o Sezioni speciali di riforma 1.140 tecnici tra laureati, diplomati e agenti rurali: uno ogni 93 aziende in media (135 in Calabria, 364 nel Fucino, 59 nella Maremma). Il terzo riguarda la categoria di provenienza dei circa 110.000 assegnatari: salariati e braccianti per circa la metà, affittuari e mezzadri per il 40%, ma con forti variazioni da comprensorio a comprensorio. Salariati e braccianti rappresentavano la quasi totalità degli assegnatari nel Delta Padano e un buon 70% in Calabria, ma una percentuale molto inferiore in Campania, Puglia-Lucania-Molise e in Sicilia³⁰. La promozione della cooperazione fra assegnatari è stato certamente uno degli aspetti più interessanti e duraturi della riforma. Molte delle cooperative specializzate, avviate in gran parte nella seconda metà degli anni Cinquanta e interessanti principalmente i settori vinicolo, oleicolo e caseario, hanno svolto, e tuttora svolgono, un'importante funzione nella valorizzazione dei prodotti, anche grazie alla adesione di molti produttori non assegnatari³¹.

29 Questa clausola ha avuto l'effetto di abbassare sensibilmente le indennità corrisposte, stimate in media pari a circa un terzo dei valori correnti di mercato.

30 Vedasi Barbero 1960

31 Sulla sviluppo della cooperazione e sulle vicende della riforma agraria dopo il 1960 vedasi in particolare INSOR 1979a/b

Sull'impostazione e sull'applicazione delle leggi di riforma sono state appuntate molte critiche, non sempre giustificate, come, ad esempio, un'impostazione troppo tecnocratica, direttive ministeriali uniformi per tutti i comprensori di riforma, progetti velleitari di insediamento sparso (che si sono rivelati buchi nell'acqua), atteggiamenti paternalistici nei confronti degli assegnatari, e un costo molto elevato. Tuttavia, nel suo complesso, quel programma di riforma va segnalato come un evento eccezionale, un "colpo di ariete" frutto di un impegno politico straordinario con un impiego di risorse materiali, finanziarie e umane come mai quasi sicuramente prima di allora era capitato di osservare non solo in Italia, ma anche nei diversi tentativi di riforma agraria nel mondo.

In sostanza, gli espropri della riforma agraria hanno sancito la fine del "blocco agrario" meridionale e la nascita di fatto di una nuova alleanza, questa volta con l'industria (e quindi con il Nord). In altre parole, la riforma agraria è stata l'occasione e il segno di questa nuova alleanza. Infatti, non solo la Riforma ha dato un decisivo contributo alla rottura dell'immobilismo tipico delle zone latifondistiche; essa, grazie ai considerevoli investimenti e alla loro forte concentrazione nel tempo e nello spazio, ha significato un sostanziale incremento della domanda di prodotti industriali: materiali da costruzione (per case, borghi, centri di servizio, strade, acquedotti, elettrodotti), impianti irrigui, impianti per la trasformazione dei prodotti (cantine, caseifici, oleifici), mezzi di trasporto, mezzi di scasso e per movimenti di terra, trattori e macchine agricole, concimi, antiparassitari, ecc. Le nuove tecnologie introdotte e le trasformazioni agricole realizzate sui terreni espropriati hanno anche avuto un potente effetto dimostrativo nei confronti delle classi agricole circostanti. Ci sono stati proprietari che hanno preferito liquidare i possessi fondiari, anche per il timore di ulteriori interventi di esproprio, riconvertendo il ricavato in altri settori e altre regioni. Altri invece hanno scelto di por mano a iniziative di modernizzazione e cimentarsi con nuove forme organizzative e di gestione aziendale.

Bibliografia

Barbero Giuseppe, *Riforma agraria italiana. Risultati e prospettive*, INEA/Feltrinelli, 1960

Bevilacqua Piero, *Storia dell'agricoltura italiana in età contemporanea. II. Uomini e classi*. Marsilio editori, 1990

Casimirri Silvana, *Cattolici e questione agraria negli anni della ricostruzione 1943-50*, Bulzoni editore, 1989

D'Antone Leandra, L'"interesse straordinario" per il Mezzogiorno (1943-60), in D'Antone Leandra (a cura di), *Radici storiche ed esperienza dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno*, Bibliopolis, 1996

Dell'Angelo Gian Giacomo, *Il Problema agrario*, Guide alla Costituente, Ministero della Costituente, 1946

Fabiani Guido, *L'agricoltura in Italia fra sviluppo e crisi (1945-1977)*, Il Mulino, 1979

Falzone V., Palermo E. e Casentino F. (a cura di), *La Costituzione della Repubblica italiana, illustrata con i lavori preparatori*, Arnoldo Mondadori editore, 1976

ISTAT, *Sommario di statistiche storiche 1926-1985*, 1986

Istituto nazionale di economia agraria, *Annuario dell'agricoltura italiana*, varie annate

Istituto nazionale di economia agraria, *Annuario dell'agricoltura italiana, vol. I: 1947*, INEA Reprints, 1997

Istituto nazionale di sociologia rurale (a cura di), *La riforma agraria trent'anni dopo. Saggi e ricerche*, Franco Angeli, 1979a

Istituto nazionale di sociologia rurale (a cura di), *La riforma agraria trent'anni dopo. Appendice statistica e bibliografica*, Franco Angeli, 1979b

Medici Giuseppe e Orlando Giuseppe, *Agricoltura e disoccupazione. I. I braccianti della pianura padana*, Zanichelli editore, 1952

Medici G., *La distribuzione della proprietà fondiaria in Italia: relazione generale, volume primo*, INEA, 1956

Medici G. *La distribuzione della proprietà fondiaria in Italia: relazione generale, volume secondo*, INEA/Edizioni italiane, 1948

La Costituzione e l'Agricoltura

Ministero per la Costituente, *Rapporto della Commissione economica. I. Agricoltura. 2. Appendice alla Relazione*, (Interrogatori, questionari, monografie), Istituto Poligrafico dello Stato, 1946

Ministero per la Costituente, *Rapporto della Commissione economica. I. Agricoltura. 1. Relazione*, Istituto Poligrafico dello Stato, 1947

Mughini Giampietro (a cura di), *Il Mezzogiorno negli anni della repubblica*, Nuova serie dei quaderni di "Mondoperaio", 1977

Onida Valerio, *La Costituzione*, Il Mulino 2004

Rossi-Doria Anna, *Il Ministro e i contadini. Decreti Gullo e lotte contadine*, Bulzoni, 1982

Rossi-Doria Manlio, *Rapporto sulla Federconsorzi*, Editori Laterza 1963. Ristampato a cura dell'Associazione Manlio Rossi-Doria con introduzione di Roberto Fanfani, *l'ancora del mediterraneo*, 2004

Rossi-Doria Manlio, *Cinquant'anni di bonifica* (a cura di G.G. Dell'Angelo), Editori Laterza, 1989

Rossi-Doria Manlio, *Scritti sul Mezzogiorno*, *l'ancora del mediterraneo*, 2003

Rossi-Doria Manlio, *Dieci anni di politica agraria*, *l'ancora del mediterraneo*, 2004

Salvadori Massimo L., *Storia dell'età contemporanea, dalla restaurazione all'eurocomunismo*, Loescher editore, 1976

Saraceno Elena (a cura di), *Il problema della montagna*, Franco Angeli 1993

Serpieri Arrigo, *La struttura sociale dell'agricoltura italiana*, INEA/Edizioni italiane, 1947

Shearer E. e Barbero G., *Public Policy for the Promotion of Family Farms in Italy*, World Bank Discussion Paper No. 262, 1994 (ristampato, con qualche modifica, dalla FAO con il titolo *Promotion of Family Farms in Italy. Public Policy and Finance*, Roma, 1996

SIDEA/INEA (a cura di), *Venti anni di agricoltura italiana. Scritti in onore di Arrigo Serpieri e Mario Tofani*, Edagricole 1976

COSTITUZIONE E AGRICOLTURA TRA VECCHIO E NUOVO

di Francesco Adornato³²

1. Agricoltura e riforma costituzionale

Le “modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione” introdotte dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3, costituiscono una vera e propria “rivoluzione copernicana” per la materia agricoltura (e per il settore agricolo), a partire già dall’impianto del nuovo testo dell’art. 117, che, nel rovesciare l’impostazione formale dell’attribuzione delle competenze, impone un modello policentrico ed equiordinato, con un diverso grado di ripartizione delle competenze stesse tra esclusive (Stato e/o Regioni) e concorrenti, tra Stato e Regioni (Diffusamente su questi profili, Carmignani, 2006; Rook Basile, 2006).

Inoltre, collocazione e competenza sono inserite in una trama di attribuzioni, rapporti e relazioni costituzionali che, partendo significativamente dal basso verso l’alto, disegnano, secondo il nuovo testo dell’art. 114 Cost., una “Repubblica costituita – e non più ripartita, com’era nel vecchio testo – dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato”.

A questo impianto, si accompagna il principio di sussidiarietà verticale e orizzontale di cui all’art. 118 Cost. (e di cui all’art. 9 del Trattato che adotta una Costituzione per l’Europa), il quale “non può non significare pluralità di ordinamenti giuridici e pluralismo di fonti di diritto all’interno dello Stato, non può non significare la garanzia prima e reale per la società di potersi esprimere in tutta la ricchezza delle sue diversità, senza monismi culturali imperanti ispirati a un unico modello ufficiale” (cfr. Grossi, 2008).

Secondo questo schema, in virtù della cd. “clausola residuale”, la materia agricola rientra – non nominata – nell’ambito della competenza regionale di tipo residuale-generale.

Ed è già da qui che si aprono immediatamente problemi e questioni non di poco conto.

Innanzitutto, la competenza regionale in merito è destinata ad incrociarsi con altri livelli di competenze che interferiscono con l’agricoltura stessa: dalla tutela dell’ambiente e dell’ecosistema, di competenza esclusiva statale, all’alimentazione, che appartiene alla legislazione concorrente, così come il governo del territorio, la valorizzazione dei beni ambientali, le aziende di credito e gli enti di credito fon-

* Università di Macerata

diario e agrario a carattere regionale.

In secondo luogo, l'effetto conseguente che ne è derivato ha innescato, più che in precedenza, differenti modi regionali di approccio e regolazione della materia, che si sono concretizzati in differenti scelte normative, le quali hanno stimolato la competizione tra i sistemi territoriali locali, supportata e promossa dalle differenti scelte giuridico-istituzionali dei legislatori regionali.

E' una conferma, questa, anche a livello regionale, di un più generale rilievo, secondo cui, nel quadro attuale della competizione geo-economica, "si svilupperà una tendenza a rivaleggiare nell'offerta di vantaggi istituzionali, dall'imposizione fiscale alle infrastrutture, per cui gli assetti normativi e le politiche nazionali dovranno essere sottoposti a costante monitoraggio e resi giorno dopo giorno più snelli ed efficienti, tenendo conto di ciò che 'offrono' i Paesi concorrenti" (Savona, 1997).

In questo senso, come è stato autorevolmente osservato, "in 'offerta' può esserci un diverso diritto o, più semplicemente, una diversa amministrazione del diritto. La scelta è ammessa per la ricerca della migliore tutela, o del diritto meno severo, o di quello più conveniente. I diritti o le amministrazioni oggetto della scelta sono, quindi, posti in concorrenza" (Cassese, 2001).

Peraltro, gli esempi che segnalano una sorta di difficoltà a ricondurre nell'ambito esclusivo geo-territoriale, e quindi della potestà legislativa regionale, "pezzi" di materia agricola, potrebbero essere tanti: bonifiche, calamità naturali, per dirne alcuni. Le osservazioni critiche inerenti a trasversalismi e interferenze tra le diverse materie che incrociano il settore agricolo non sono che la conferma, da parte del legislatore costituzionale, di una impostazione squisitamente settoriale e internalizzata del fenomeno agricolo rispetto a una visione coesa e di sistema dell'agricoltura, intesa non soltanto come settore produttivo ma, altresì, come volano di sviluppo del territorio ed elemento fondamentale di tutela delle risorse ambientali e culturali in esso presenti.

Quello che in complesso si può rilevare è come, sotto questo profilo [degli ambiti coincidenti tra agricoltura, alimentazione e ambiente], "non vi sia piena corrispondenza tra l'estensione dei contenuti sostanziali della materia [...] rispetto alla misurazione dell'ambito della disciplina ad essa relativa, ancora identificata attraverso la mutilazione di vere e proprie sezioni interne, che vengono riaccorpate in capo allo Stato senza poterne misurare la verificabilità logica" (Masini, 2002). Tutto ciò, nonostante, da un lato, autorevoli economisti agrari (cfr. De Benedictis, De Filippis, 1998) abbiano sottolineato i nuovi paradigmi dello sviluppo agricolo e,

dall'altro, autorevole dottrina agraristica abbia approfondito i legami ed i rapporti inscindibili tra agricoltura e ambiente (Germanò, 2006) e tra attività agricola e prodotti agroalimentari (Costato, 2004, p. 241 ss.); nesi che ampliano i confini delle funzioni dell'agricoltura, della sua lettura e della sua regolamentazione: insomma, da questo punto di vista, la legge costituzionale sembra essere un insieme non coerente.

Da questo iato tra le varie parti del sistema agro-alimentare-ambientale ne deriva non solo una divaricazione di competenze legislative tra soggetti equiordinati, ma anche la conferma della diversificazione amministrativa operata dal d.lgs. n. 300/99 tra differenti Amministrazioni centrali (agricoltura, ambiente, attività produttive) che, acriticamente, già aveva aperto la strada alla frantumazione della materia agricoltura, quando, invece, si sarebbe potuto fare riferimento, se non altro, agli strumenti di raccordo previsti, a suo tempo, dalla legge n. 491/93 istitutiva del Mipaf.

In questo quadro il percorso legislativo conferma, specie con riferimento alla pur parziale, ma ampia, dimensione delle competenze regionali, il processo di progressiva complessità e ampiezza che il fenomeno agricolo ha conosciuto in questi ultimi tempi, tanto nei suoi profili economico-funzionali, quanto in quelli giuridico-istituzionali.

2. Agricoltura “plurale” e policentrismo delle fonti

Da quest'ultimo punto di vista, il fenomeno giuridico forse più rilevante per l'agricoltura in questi ultimi decenni ha riguardato l'affermazione, sempre più espansiva, del primato del diritto comunitario su quello interno, la cui competenza nella materia agricola, sulla base dell'art. 38 (oggi 32) del Trattato è da ritenersi esclusiva (Germanò, 2006, p. 29), per quanto inserita in un'articolazione diversificata di competenze, dalla Wto, allo Stato e alle Regioni (le quali esercitano, ai sensi dell'art. 117 Cost., 1° comma, la potestà legislativa nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli comunitari e degli obblighi internazionali).

La pluralità delle fonti implica la loro armonizzazione e va precisato che, nonostante il diritto comunitario e quello interno siano due sistemi autonomi, è pacifico, dalle sentenze della Corte di Giustizia che le norme dei regolamenti e le norme dettagliate e incondizionate delle direttive abbiano piena efficacia obbligatoria nello Stato nazionale, senza bisogno di leggi di ricezione e adattamento.

Il problema che si pone, semmai, è quello per cui nell'attività normativa della

Comunità intervenga su diritti garantiti dagli artt. 41 e 44 della nostra Costituzione, attraverso interventi compressivi dei diritti di proprietà e di libertà di impresa (si pensi agli interventi sulle quote di produzione), assicurati dalla riserva di legge, anche rinforzata di cui appunto ai citati articoli 41 e 44 Cost., fino ad andare oltre i rapporti economici, coinvolgendo valori connessi alla dignità umana o il principio della solidarietà sociale.

Atteso che nelle ipotesi regolate dai detti articoli, la riserva di legge non può essere quella regionale, dato che tali ipotesi attengono ai rapporti inteprivati e, come tali, sottratti alla competenza regionale, va rilevato, dal lato opposto, che quando il diritto comunitario occupa una sfera preclusa alla legge statale "è giocoforza ammettere che la normativa comunitaria debba, e non soltanto possa, occupare gli spazi della riserva di legge che altrimenti diverrebbe praticamente non attuabile".

Ne conseguono effetti giuridici e pratici non di poco conto. Significa, cioè, che le disposizioni costituzionali sui rapporti economici (e, dunque, anche gli artt. 41 e 44) possono essere lette alla luce della normativa comunitaria nella misura in cui è la stessa Costituzione che autorizza la "legge" a specificarle ed a completarle (Germanò, 2006, p. 59): basterebbe pensare al richiamo al "razionale sfruttamento del suolo", che, oggi, anche in virtù del diritto comunitario, non può essere inteso solo da un punto di vista del miglioramento quantitativo della produzione.

In questo senso, a fronte dell'anelasticità mostrata dal legislatore italiano, che, attraverso l'art. 2135 del codice civile, nell'esaltare l'impresa agricola come impresa in senso tecnico, aveva oscurato qualsiasi altro fenomeno, anche vitale dell'agricoltura italiana (penso al ruolo delle proprietà collettive) il legislatore comunitario ha mostrato consapevolezza, già nel Trattato di Roma, di questa molteplice realtà agricola, ovvero dell'esistenza di una "agricoltura plurale". Non a caso, ha specificato nel secondo paragrafo dell'art. 33 (ex 39), che, nell'elaborazione della politica agricola comune e dei metodi speciali che questa può implicare, si dovrà considerare, appunto, il carattere particolare dell'attività agricola che deriva dalla struttura sociale dell'agricoltura e dalle disparità strutturali e naturali fra le diverse regioni agricole.

Come è stato osservato, in sintonia con la dottrina francese, "la parola struttura dà l'idea di un sistema, cioè di un'entità più ampia dell'impresa, suggerendo relazioni funzionali tra i vari elementi [...]. Insomma, un termine che meglio si presta per comprendere i fattori giuridici ed economici che concorrono a determinare le condizioni in cui si svolge un'attività (Germanò, 2006, p. 110): del resto, non tutti gli Stati membri assumevano la formula dell'impresa come dimensione giuridica attra-

verso cui connotare l'attività agricola.

In sostanza, il legislatore comunitario, nell'attribuire una base giuridica alle politiche strutturali, via via trasformatesi nelle attuali politiche di sviluppo rurale, ha implicitamente riconosciuto modelli agricoli differenziati, da un lato e figure non esclusivamente imprenditoriali, dall'altro.

Alla base di questo profilo ordinamentale policentrico si ravvisa, peraltro, una sorta di "natura delle cose", ovvero le espressioni dei più recenti processi agricoli, che si sono evoluti in modo sempre più intenso verso differenti modelli, a loro volta attraversati da ulteriori interne venature. Accanto all'agricoltura tradizionale e a quella di "qualità" (De Benedictis, De Filippis, 1998), è emersa anche una terza e più ampia componente, quella dell'agricoltura cosiddetta "svantaggiata". Un'agricoltura, cioè, che comprende realtà produttive non esigue, specie in chiave territoriale, i cui risultati produttivi appaiono inadeguati agli *standard* di competitività richiesti dal mercato, ma non per questo meno rilevanti ai fini della conservazione e valorizzazione di beni collettivi, quali le risorse ambientali, patrimonio dell'umanità e obbligo per le generazioni future. Un'agricoltura a spiccata vocazione multisettoriale, che ricomprende tanto il sistema dei servizi quanto aspetti di tipo squisitamente sociale (Magni, Costantini, 2004).

Diversificazione, multifunzionalità, pluriattività, territorialità, plurisoggettività, sono i nuovi paradigmi dei processi agricoli che rimodulano e rimodellano l'agricoltura ben al di là delle sue tradizionali coordinate.

Se osserviamo, infatti, la normativa comunitaria, possiamo verificare che la recente riforma della Politica agricola comune del 2003 prima, e il regolamento dello sviluppo rurale del 2005 poi, hanno avviato un profondo ripensamento dell'intervento pubblico comunitario, che incide profondamente sulle dinamiche dello sviluppo agricolo e sui suoi aspetti istituzionali.

Intanto, sul piano generale, la riforma Pac afferma, "sul versante dei meccanismi di attribuzione e gestione delle risorse, un deciso arretramento rispetto ad un'idea di governo centralizzato ed uniforme dell'agricoltura, riconsegnando ai Paesi membri poteri di governo delle rispettive economie agricole, ben maggiori di quelli che residuavano da una molteplicità di regimi di aiuto, ciascuno separatamente e uniformemente regolato in sede comunitaria" (Albisinni, 2004).

A questo nuovo impianto, va aggiunto il citato regolamento n. 1698/2005 "sul sostegno allo sviluppo rurale", con il quale l'Unione europea, completando il percorso avviato, appunto, con la riforma di medio termine, rende esplicitamente "plurale" la politica agricola comune, differenziandone indirizzi e obiettivi rispetto

ai modelli di produzione, ai metodi di gestione del territorio, ai profili occupazionali e, più in generale, alle condizioni socio-economiche delle diverse zone rurali. Emerge, in particolare, da quest'ultimo regolamento, l'implementazione significativa di misure ambientali e un recuperato ruolo (centrale e multifunzionale, al tempo stesso) delle foreste, segnando, in tal modo, un irreversibile spartiacque con la precedente logica "produttivistica", a cui si accompagna il riferimento all'agricoltura di "semisussistenza", agli investimenti non produttivi, agli impianti agroforestali su terreni agricoli, i cui profili, nonostante la loro apparente "minorità", indicano, in realtà, un percorso nuovo. Quello, cioè, della pluralità delle agricolture e delle tipologie di soggetti, così come delle politiche diversificate, che si innesta sull'avvenuto superamento della tradizionale concezione delle attività agricole, nel cui novero viene, invece, ricompreso anche "il mantenimento della terra in buone condizioni agronomiche e ambientali".

Dalla lettura sistematica dei due regolamenti emerge, insomma, con nettezza sia la fuoriuscita dell'agricoltura dai confini tradizionali del *fundus instructus* (a cui il diritto agrario e l'agricoltura sono rimasti per lungo tempo ancorati), che il superamento delle mere esigenze economicistiche, per investire più ampiamente il territorio rurale, a partire, ad esempio, dall'incentivazione delle attività turistiche (ex art. 55, reg. n. 1698/2005).

A questo orizzonte, si accompagna, coerentemente, l'indistinzione (o meglio, la pluralizzazione) agli occhi del legislatore comunitario delle figure giuridiche soggettive destinatarie delle politiche pubbliche e ciò acquista ancor più significato solo se si pensa che, nel passato, lo stesso legislatore comunitario, con una logica "illuministicamente" selettiva, aveva creato figure *ad hoc*, come quella dell'imprenditore agricolo a titolo principale.

Fenomeno, questo della pluralizzazione soggettiva, che rimanda anche ad una concezione della proprietà in senso pluralistico e rinvenibile, secondo la fine ricostruzione di Morrone (2008), nell'art. 42 Cost., non solo quando prefigura la proprietà pubblica e privata, ma anche quando imputa i beni economici a una pluralità di soggetti, tra cui lo Stato, i privati, gli enti; intesi, questi ultimi, "in modo largo, comprensivo dei soggetti collettivi, le comunanze o quelle altre formazioni sociali diversamente denominate alle quali sono attribuite le proprietà collettive conosciute nel nostro ordinamento".

A nostro modo di vedere, in sostanza, all'idea dell'imprenditore agricolo quale referente, se non esclusivo, centrale va accompagnandosi quella di un "sistema di attività", che fa riferimento, cioè, a quei soggetti che, indipendentemente dall'indi-

viduazione giuridica, operano sul territorio (purché) in rapporto (non necessariamente produttivistico) con la terra.

Da qui, interpretando in modo più avanzato l'apertura dell'art. 44 Cost., potremmo compiere un passaggio concettuale di non poca rilevanza, ovvero sia dal diritto alla terra al diritto della terra, inteso nel senso di un intrinseco collegamento tra la terra come bene produttivo e la terra come bene e valore da conservare (Graziani, 2007).

In questo senso, come ha rilevato ancora Paolo Grossi, partendo dalle note considerazioni di Giuseppe Capograssi degli anni '50, "il territorio può avere impresso indelebilmente in sé la vicenda di un popolo, di un costume, di una storia; e il suo prodotto tipico può costituire ben altro che un banale dato agroalimentare" (Grossi, 2006).

A conferma indiscutibile delle valutazioni appena riportate, è significativo il recentissimo *Libro verde* del 28 ottobre 2008 della Commissione europea sulla *coesione territoriale* centrato sulla parola d'ordine "fare della diversità territoriale un punto di forza", nel quale si legge, infatti, che l'Unione racchiude una diversità territoriale straordinariamente ricca e che la coesione territoriale mira ad assicurare lo sviluppo armonioso di tutti questi luoghi e a garantire che gli abitanti possano trarre il massimo beneficio dalle loro caratteristiche intrinseche.

3. Le nuove "frontiere" dell'agricoltura

Sono mutati nel tempo il ruolo e le funzioni dell'agricoltura, che assumono significato non solo per la produzione di alimenti, tradizionali beni privati oggetto di mercato, ma anche per le esternalità positive assicurate ai cittadini, attraverso la realizzazione di beni e servizi ambientali e/o ricreativi e per il rafforzamento della coesione sociale e dei valori culturali del mondo rurale (Merlo, Milocco, Panting, Virgoletti, 1999).

Sono mutati gli stessi confini da attribuire alla materia agricola (Albisinni, 2004), nel senso che "le nozioni di spazio o di mondo rurale vanno ben oltre una semplice delimitazione geografica e si riferiscono a tutto un tessuto economico e sociale comprendente un insieme di attività alquanto diverse [...] quali, appunto, agricoltura artigianato, piccole e medie industrie, commercio, servizi".

I diversi profili della stessa multifunzionalità sono ulteriormente esaltati dai nuovi termini della "*questione agraria*" ed in particolare dai mutati rapporti città/campagna, non vissuti più in termini di dipendenza e/o subaltermità. Da un lato, infatti, le

città sono divenute “più diversificate tenuto conto dei processi di individualizzazione, di europeizzazione, di globalizzazione che si traducono in termini di vivibilità degli individui “(Le Galès, 2006); dall’altro, sempre più va diffondendosi, senza soluzione di continuità, un territorio agricolo periurbano all’interno del quale “ si stanno delineando indizi di nuove ecologie tra territorio e società [in cui le aree agricole] continuano ad essere una campagna attiva e produttiva, che propone forme ed economie del mondo rurale, ma che è anche attraversata dal fermento delle attività innovative e creative che dipendono dalla prossimità urbana [...]” (Mininni, prefazione a P. Donadieu, 2006).

In sostanza, più complessivamente, quei fenomeni simmetrici di attrazione e di spinta che avevano determinato lo spopolamento delle aree rurali, mostrano oggi un’inversione di tendenza, “rendendo le aree rurali attraenti per i ceti urbani e mostrando le aree urbane carenti per alcune risorse legate alla qualità della vita quotidiana” (Di Iacovo, 2003).

Vengono, cioè, valorizzati quegli elementi immateriali che hanno sostanzialmente connotato l’agricoltura nel suo percorso evolutivo, ovvero la diffusione di reti di reciprocità e di mutuo aiuto, valori oscurati dai processi di modernizzazione, ma resi oggi più attraenti dal consolidamento delle qualità della vita nelle zone rurali e concretizzabili grazie all’idea ed alle pratiche di multifunzionalità. In tal senso, l’agricoltura può offrire molto in termini di consolidamento dei percorsi di inclusione sociale nelle campagne, e non solo, attraverso attività di servizi che hanno in primo luogo una componente aziendale (e, quindi, di reddito), ma che, al tempo stesso, contribuiscono a rafforzare i legami tra mondo agricolo e società nel campo dei servizi alla persona, affermando, in tal modo, un nuovo modello di welfare; si pensi, solo per fare alcuni esempi, all’assistenza agli anziani, all’integrazione dei disabili e/o di coloro che scontano pene, alla formazione dei minori, ai servizi di mobilità nelle zone interne disagiate, alla trasmissione della cultura agricola e rurale attraverso le fattorie didattiche.

E’ un profilo, questo, che trova una profonda radice nell’impianto costituzionale, non solo, negli artt. 2 e 3, certo, ma anche, per la parte che qui ci interessa, nell’art. 44, facendo riferimento agli “equi rapporti sociali” e andando oltre sia lo schema economicistico in cui lo stesso articolo è collocato, sia la lettura che per tanto tempo se ne è data.

E’ vero, infatti, che il richiamo agli “equi rapporti sociali” sembrerebbe essere ricompreso all’interno di una dialettica tra classi e riferibile innanzitutto a rapporti contrattuali, ma il dato testuale va letto, anche alla luce del dibattito costituente,

nel quale la III^a Sottocommissione aveva presentato una versione dell'art. 44 medesimo così congegnato "La Repubblica persegue la razionale valorizzazione del territorio nazionale nell'interesse di tutto il popolo ed allo scopo di promuovere l'elevazione morale e materiale di tutti i lavoratori. In vista di tali finalità e per stabilire più equi rapporti sociali, essa con precise disposizioni di legge potrà imporre obblighi e vincoli alla proprietà terriera...". Emerge, cioè, dal testo una concezione di respiro riferita al territorio e non al fondo, con una concezione inclusiva della proprietà, finalizzata non solo a scopi di natura economica, ma all'elevazione morale di tutti i lavoratori, all'interno di una razionale valorizzazione del territorio nazionale. Interpretazione, questa, ulteriormente suffragata, sul piano giuridico, dalla cedevolezza sia del prodotto, che della logica produttivistica ribadita dalla Pac a favore di percorsi che vanno oltre una considerazione meramente economica dell'agricoltura.

A conferma della modernità e dell'attualità del suo percorso, così come della sua "trasversalità", l'agricoltura ha "incrociato" in tempi recenti un fenomeno di estrema rilevanza, quale quello delle biotecnologie (Buiatti, 2004), evidenziando numerose implicazioni, sia di carattere economico, sia giuridico, oltre che etico e sociale, attraversando argomenti, ambiti disciplinari e interessi differenziati e che toccano, in particolare, i profili costituzionali nei rapporti Stato-Regioni.

A fronte, infatti, di diverse Regioni che hanno costituito una sorta di cartello "liberi da Ogm" che coinvolge altre aree d'Europa (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Emilia Romagna, Lazio, Marche, Piemonte, Puglia, Sicilia, Toscana, Umbria, più: Alta Austria, Aquitania, Limousin, Paesi Baschi, Salisburgo, Schleswing-Holstein, Tracia-Ropodi e Galles), il Governo italiano è intervenuto con il decreto legge n. 279 del 22 novembre 2004, convertito nella legge n. 5 del 28 gennaio 2005.

Questo differenziato quadro d'insieme avrebbe giustificato, secondo la relazione illustrativa del decreto legge n. 279 del 22 novembre 2004, convertito nella citata legge n. 5 del 28 gennaio 2005, "l'urgente,

A parte i dubbi sull'urgenza di intervenire con lo strumento del decreto legge su una questione così delicata e dai profili scientifici ancora in piena discussione, ci sembra, semmai, di poter dire che la legge in questione configuri, intanto, una evidente forzatura costituzionale poiché l'art.117 Cost., come novellato dalla legge costituzionale n. 3/2001, riconosce l'esclusiva competenza regionale in materia di agricoltura e quella concorrente per quel che attiene all'alimentazione. Infatti, non può dirsi che la disciplina della coesistenza, regionalmente "governata" potrebbe

mettere in discussione i principi relativi alle regole di mercato e al diritto di impresa, richiedendo, in tal modo, un intervento normativo nazionale perché, anzi, la normativa regionale, in via di principio, presuppone e assicura ambedue le esigenze proprio attraverso la disciplina relativa della coesistenza: non a caso, la stessa Commissione europea, nella Raccomandazione del 23 luglio 2003, aveva, peraltro, precisato che la gestione della colture Ogm potesse realizzarsi “al livello territoriale più opportuno, anche regionale”.

A questa “forzatura”, peraltro, ha posto rimedio la sentenza n. 116/2006 della Corte costituzionale, che merita di essere segnalata, almeno per due considerazioni. Innanzitutto, per il riconoscimento abbastanza esplicito, (anche) da parte della Corte, di una agricoltura “plurale”, caratterizzata, cioè, secondo la pronuncia stessa, da territori “notoriamente molto differenziati dal punto di vista morfologico e produttivo”. In secondo luogo, per il riconoscimento della competenza regionale per quanto riguarda la produzione agricola (anche in presenza) di colture transgeniche, così come già riconosciuto dalla sentenza della Corte n. 12/2004, consentendo a ogni Regione di legiferare autonomamente e distintamente in materia, ancorché emergano da qui questioni di non poco rilievo, rispetto all’esercizio della competenza medesima, potendone derivare, come sua conseguenza “estrema”, possibili contaminazioni delle aree contigue a quelle della Regione che ha normato in ordine alla coesistenza tra diverse colture.

4. La legislazione regionale in agricoltura: una complessità in movimento.

Legislazione regionale che, a proposito di vecchio e nuovo in agricoltura, e con riferimento alla competenza esclusiva costituzionalmente riconosciuta, osservata in quest’ultimo decennio di riferimento, a partire dal d.lgs. n. 112/1998, si muove con un’oscillazione di fondo, sospesa tra le formule tradizionali, ma obbligata ad intervenire sul nuovo, manifestando una *complessità in movimento*, con una sorta di incertezza nel posizionamento identitario, che rimanda iconograficamente allo stupore dell’angelo nel famoso quadro di Paul Klee.

Una buona parte della legislazione regionale è connotata da un armamentario classico, legato a norme di incentivazione di attività e/o settori produttivi, a norme di disciplina (dalla raccolta di prodotti epigei, al calendario venatorio), mentre altrettanto tradizionale si conferma l’impianto legato a una legislazione di settore (dall’agricoltura alla pesca, all’agricoltura biologica), oppure a una legislazione generale, emanata sia per comporre organicamente la precedente normativa, sia per discipli-

narne le modalità operative (come nel caso dell'agricoltura integrata). Inoltre, val la pena di rilevare come alcune delle norme regionali, anche di natura regolamentare, in alcuni casi, siano meramente esecutive di quelle comunitarie (regolarizzazione dei vigneti, ad esempio), mentre, in altri, manifestino un respiro programmatico e un'autonomia di scelte nell'ambito degli indirizzi stabiliti dalle norme comunitarie (come nel caso dei Programmi di sviluppo rurale), a conferma non solo del sistema pluriordinamentale, di cui si è detto, ma anche delle dialettiche e degli intrecci che lo percorrono.

Emerge, tuttavia, anche in un quadro di norme di tradizionale impostazione, quali quelle di promozione e valorizzazione, una particolare attenzione a fenomeni nuovi che connotano, in certa misura, emblematicamente, i processi economico-giuridici regionali: si pensi alla produzione tipica e/o di qualità da un lato e, dall'altro, alla tutela di particolari beni storico-paesaggistici e ambientali (alberi monumentali, prati stabili naturali) e/o alle risorse genetiche, nel tentativo di disegnare una "armoniosa" identità agro-alimentare-ambientale a livello territoriale.

Proprio attraverso questa dimensione integrata, la legislazione regionale cerca di andare oltre la settorialità agricola, affidando le proprie finalità ai sistemi complessi, quali i distretti rurali e/o agroalimentari, i sistemi turistici integrati, le strade del vino, i repertori regionali del patrimonio genetico e le reti di conservazione e sicurezza dello stesso.

Più in generale, tali profili della normativa regionale colgono i paradigmi nuovi dello sviluppo agricolo, che fanno riferimento alla politica comunitaria di sviluppo rurale, ovvero, plurale, territoriale e integrato, rifacendosi, in particolar modo, all'impiego di strumenti negoziali e ampiamente concertati (Bruno, 2001).

Oltre alla categoria dello sviluppo rurale e delle sue interne nervature (agriturismo e turismo rurale, ad esempio), la legislazione regionale ha avviato un percorso che si dirama in direzione di alcuni altri rilevanti paradigmi dello sviluppo agricolo: la sicurezza alimentare, da un lato e il contributo dell'agricoltura contro l'inquinamento e alla produzione di energia, dall'altro.

La sicurezza alimentare viene, innanzitutto, disciplinata in modo trasversale e sistemico attraverso interventi per la sicurezza degli alimenti, l'informazione dei consumatori, la valorizzazione dell'origine e della qualità delle produzioni. In questo quadro, la nervatura più rilevante attiene alla disciplina regionale degli organismi geneticamente modificati, la cui tendenza può rinvenirsi, sostanzialmente, nel divieto di coltivazione di ogm o, comunque, di disincentivarne la produzione mediante la contestuale agevolazione delle coltivazioni non transgeniche; il divieto

e la somministrazione di ogm nella ristorazione collettiva, l'imposizione dell'etichettatura, nonché il *favor* verso i processi di ricerca e di comunicazione pubblica. Alla sicurezza alimentare, intesa come *safety food* (Goldoni, Sirsi, 2005; Trapè, 2005) si accompagnano, da un lato, l'adozione di marchi di qualità con indicazione di origine e, dall'altro, la realizzazione di centri di ricerca e innovazione.

Iniziative di lotta all'inquinamento sono state assunte da alcune legislazioni regionali, specie per quanto riguarda le zone vulnerabili da nitrati di origine agricola e lo spandimento di acque reflue, manifestando, dunque, una consapevolezza rispetto a un'agricoltura inquinante e non solo inquinata; mentre, dal lato inverso, per quel riguarda, appunto, il contributo dell'agricoltura alla riduzione dell'anidride carbonica, emerge una prima legislazione che finanzia, per questa finalità, la produzione di energia con biomasse, assumendo come destinatari dei finanziamenti sia enti pubblici locali sia piccole e medie imprese e loro consorzi (Lattanzi, 2008). Dall'insieme di queste normative, legate allo sviluppo rurale, per un verso e alla produzione agroalimentare per l'altro, sembra emergere una tendenza regionale motivata da un duplice ordine di competizione: una economica, sempre più serrata, che coinvolge, a livello internazionale i territori prima che gli Stati e l'altra, giuridica, più squisitamente interna al sistema istituzionale italiano.

Dimensione competitiva di cui si è assunta consapevolezza, come dimostra la normativa finalizzata a sostenere, a livello generale, l'internazionalizzazione e la promozione dei prodotti e dei servizi regionali, attraverso apposite società, strutture amministrative (sportello unico), strumenti di coordinamento, ancorché su questi aspetti si registri la difficoltà di trovare una sintesi funzionale, sia tra le competenze in merito sia tra i molteplici organismi operanti (Mannozi, 2004).

Rispetto a questi processi in movimento, che esprimono una sorta di "complessità in cammino", sembra a noi ancora non del tutto adeguato il percorso regionale di tecnicizzazione degli enti in agricoltura. Accanto alla costituzione di uffici regionali dell'Agea, ad esempio, insistono normative che ripropongono nella loro "forma" tradizionale i consorzi di bonifica, destinatari, in diversi casi, di misure finanziarie di sostegno per il risanamento finanziario.

Allo stesso tempo, meriterebbero un'attenta riflessione anche gli Enti di ricerca e sviluppo che, pur trasformati in Agenzia, sembrano attestarsi su un posizionamento incerto rispetto alla predominante fenomenologia "plurale" dell'agricoltura. In senso inverso, tuttavia, va segnalata l'esperienza regionale istitutiva del sistema integrato di servizi di sviluppo agricolo che, nel conservare in capo alla Regione i compiti di coordinamento e controllo, affida i compiti specialistici sia ai propri enti

strumentali sia a centri e istituti di ricerca.

Dimensione "plurale" confermata dalla legislazione regionale (e dai regolamenti applicativi) sui boschi, da un lato, e sulle zone montane, dall'altro, oggetto di specifiche distinte misure. Ai primi si riconosce la valenza pubblica per le molteplici funzioni rivestite e se ne dispone l'utilizzazione per ognuna di esse all'interno di un quadro programmatico regionale. Mentre, per le seconde, le finalità sottese alla normativa sono quelle, certamente, economico-ambientali, ma, nondimeno, di valorizzare le identità e le tradizioni culturali, garantendo l'accesso ai servizi pubblici essenziali e prevedendo, in questa direzione, un apposito Fondo per la montagna.

Potrà, forse, apparire paradossale, ma è proprio su quest'ultimo terreno del recupero del ritardo delle zone montane e boschive che le Regioni esprimono una compiutezza identitaria, con una normativa in grado di valorizzare e promuovere la multifunzionalità forestale, nel tentativo di assicurare, al contempo, una coesione sociale, elemento distintivo nell'attuale fase di competizione globale. Piuttosto, un ulteriore passo in avanti, nella legislazione regionale, andrebbe compiuto in direzione della "agricoltura sociale", prima citata.

Alla ricerca dell'agricoltura e una più avanzata interpretazione costituzionale

Davanti a questa situazione in movimento, perlomeno agli occhi di un giurista, occorre, forse, mettersi in cammino alla "ricerca" dell'agricoltura, pur non perdendo di vista gli spazi costituzionali di riferimento, anzi, forse, proprio per questo.

In questo senso, è già significativo osservare che nei testi comunitari e nazionali il termine agricoltura, in molti casi oggi non compare nella sua individualità, ma è spesso sostituito da altre espressioni - sistemi agroalimentari, sviluppo rurale o, ancor più recentemente, nel quadro finanziario della programmazione comunitaria 2007/2013, sviluppo compatibile - "così evidenziando l'affermarsi di una visione più generale che si espande in più direzioni: verso lo sviluppo produttivo integrato, la qualità e la sicurezza del consumatore, la gestione del territorio e dell'ambiente" (Desideri, 2004). Di più. Come si è detto in apertura, nella nuova normativa costituzionale, la materia "agricoltura" non è più esplicitamente riportata, ma ricondotta alla competenza delle Regioni in via residuale, dunque generale, e pertanto concepibile in una prospettiva integrata e in espansione dello "sviluppo regionale locale", secondo un approccio innovativo e di forte impatto, promosso dalla politica

regionale della Comunità europea (Desideri, 2004). Si tratterebbe, in sostanza, non tanto di un problema di incertezza sul confine della materia "agricoltura", ma se abbia senso cercare ancora dei confini o, perlomeno, negli stessi termini del passato (ancora Desideri, 2004).

Certamente, stiamo assistendo alla "cedevolezza" del prodotto agricolo, che ha costituito il punto di riferimento dell'insieme delle norme agricole del Trattato di Roma, (Germanò e Rook Basile, 2006), e, contemporaneamente, all'affermarsi, da un lato, della "centralità" del territorio, rispetto a quella dell'impresa e, dall'altro, della pluralità delle figure soggettive (non necessariamente imprenditoriali e in rapporto non necessariamente produttivistico con la terra). A fronte, dunque, di un'agricoltura "plurale" nelle fonti, nei contenuti e nei soggetti e di una molteplicità delle sue definizioni legali (Costato, 2003), l'alternativa sembra essere tra una "riformulazione" dell' 'agricoltura', legata alle novità introdotte dalla progressiva attuazione di un nuovo modello europeo di agricoltura (secondo l'opinione di Bodiguel e Cardwell, 2006), e un riconoscimento, invece, come a noi pare, della "liquidità" (Bauman, 2006), anche del fenomeno agricolo, come portato della modernità.

Modernità, i cui aspetti sono anche legati ad un "diritto 'mite' o flessibile [...nel quale] si alternano fonti scritte e fonti non scritte, fonti imposte dall'autorità e fonti che si accreditano spontaneamente, che si legittimano con le prassi interne ed internazionali, che si consolidano con convenzioni" (Alpa, 2006), tanto che, significativamente, il pluralismo degli ordinamenti si afferma, appunto, come risposta alla frantumazione delle regole (Rossi, 2006).

In definitiva, dobbiamo imparare a convivere con un pluralismo definitorio, nel senso "che l'ampliamento o il restringimento della nozione di agricoltura riscontrabili dal confronto tra le diverse nozioni o definizioni hanno sempre rispecchiato aggregazioni diverse degli interessi da disciplinare e/o da promuovere, secondo quella pluralità di scopi che ciascun segmento della legislazione mira volta a volta a perseguire" (così Jannarelli, 2006).

In sostanza, se in questo quadro mobile un criterio unificante può trovarsi nella individuazione/definizione di agricoltura, al fine precipuo di un trattamento giuridico distintivo, esso non può che fare particolare riferimento al rapporto derivante tra dimensione agricola e spazio territoriale, all'interno del quale è ricompreso anche il fondo (*Il futuro del mondo rurale*, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo ed al Consiglio del 1988), poiché esso consente di identificare le molteplici diversificazioni del fenomeno agricolo, dalla tutela delle risorse natu-

rali alla biodiversità, dal patrimonio culturale all'ambiente rurale nel suo complesso; parametro ancor più significativo sol se si pensi che il territorio, essendo il contenitore delle risorse produttive stesse, valorizza l'identificazione tra prodotto e *milieu*, apportando un forte contributo alla competizione sui mercati. In conclusione, sono proprio le agricolture a valorizzare l'agricoltura nel suo complesso e nei suoi nuovi profili distintivi.

Orientamento, peraltro, supportato, sul piano costituzionale, da una più aggiornata ricostruzione interpretativa dell'art. 44 Cost., del quale le letture più attente hanno consentito di interpretare la formula «razionale sfruttamento del suolo» in chiave non solo produttivistica, come pure sembrerebbe desumersi dalla presenza del (poco opportuno, ma storicamente comprensibile) sostantivo «sfruttamento», ma anche nella prospettiva della tutela ambientale, con un'apertura in tal senso consentita dalla presenza dell'aggettivo «razionale» (Desideri, 1985), fino a giungere a una formulazione sostanziale che, capovolgendo la dizione letterale, può intendersi come «ottimale utilizzazione del territorio» (in tal senso, Graziani, 2007, p. 316), nella sua accezione più complessiva.

E' una lettura più avanzata della Costituzione, ma che, proprio per queste aperture ancora oggi possibili dimostra non solo tutta la sua validità, ma consente nuove e significative opportunità al sistema agroalimentare italiano.

BIBLIOGRAFIA

- Albisinni F., *Profili istituzionali nel regolamento sull'aiuto unico e nel decreto di attuazione in Italia*, in *Agricoltura, Istituzioni, Mercati*, 2004
- Albisinni F., *Diritto agrario territoriale*, Roma, 2004
- Alpa G., *La cultura delle regole. Storia del diritto civile italiano*, Bari, 2006
- Bauman Z., *Modernità liquida*, Bari, 2006
- Bodiguel L., Cardwell M., *Nuove definizioni di 'agricoltura' per un'agricoltura in evoluzione? Francia e Inghilterra a confronto*, in *Rivista di diritto agrario*, 2006
- Bruno F., *Le convenzioni tra p.a. e imprenditore agricolo per la gestione del territorio e la tutela dell'ambiente*, in *Diritto giur. agr. amb.*, 2001
- Buiatti M., *Le biotecnologie*, Bologna, II[^] ed., 2004
- Carmignani S., *Agricoltura e competenze regionali*, Milano, 2006
- Grossi P., *Archivio Scialoja-Bolla*, 2008
- Cassese S., *L'arena pubblica. Nuovi paradigmi per lo Stato*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2001, 3
- Costato L., in *Trattato breve di diritto agrario comunitario*, III ed., Padova, 2003
- Costato L., *Corso di diritto agrario*, II[^] ed., Milano, 2004
- De Benedictis M., De Filippis F., *L'intervento pubblico in agricoltura tra vecchio e nuovo paradigma: il caso dell'Unione Europea*, in *QA*, 1998, 71
- Desideri C., *Costituzione economica ed agricoltura*, in *Nuovo diritto agrario*, 1985
- Desideri C., *Oltre l'agricoltura: nuovi segnali dalle Regioni*, in *Agricoltura Istituzioni Mercati*, 2004
- Di Iacovo F., *Il dibattito sulle aree rurali e sull'evoluzione delle reti di protezione*, in *Lo sviluppo sociale nelle aree rurali*, a cura di F. Di Iacovo, Milano, 2003
- Germanò, A., Rook Basile E., *Diritto agrario*, in G. Ajani e G.A. Bennacchio, *Trattato di diritto privato dell'Unione europea*, vol.XI, Torino, 2006
- Germanò A., *Manuale di diritto agrario*, VI ed., Torino, 2006
- Goldoni, M.- Sirsi E., *Le regole del cibo*, Pisa, 2005
- Graziani C.A., *Sull'attualità dell'art. 44 della Costituzione*, in *Nuovo diritto agrario*, 1985

- Graziani C. A., *Proprietà della terra e sviluppo rurale*, in Agr. Ist. Mer, 2007
- Grossi P., *L'agricoltura e il suo diritto nell'età della globalizzazione*, in Acc. naz. agr., 2006, 24
- Il futuro del mondo rurale, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo ed al Consiglio del 1988, Guce (1988) 501 def. del 29 luglio 1988
- Jannarelli A., *Pluralismo definitorio dell'attività agricola e pluralismo degli scopi legislativi: verso un diritto post-moderno?*, in Rivista di diritto agrario, 2006
- Lattanzi P., *Agricoltura ed energia. L'impresa agricola nella filiera energetica*, Macerata, 2008
- Le Galès P., *Le città europee. Società urbane, globalizzazione, governo locale*, Bologna, 2006
- Magni C., Costantini V., *Politiche di sviluppo rurale, multifunzionalità e beni pubblici: un tentativo di sistemazione*, in Q.A., 2004, 78
- Mannozi S., *L'internazionalizzazione delle imprese tra Stato e Regioni, in Regioni e attività produttive*, Milano, 2004
- Masini S., *Agricoltura e Regioni. Appunti sulla riforma costituzionale*, Roma, 2002
- Merlo M., Milocco E., Panting R., Virgoletti P., *La creazione di mercati per beni ricreativi-ambientali collegati ad agricoltura e foreste: un'indagine in Austria, Germania, Italia ed Olanda*, in Rivista di Economia agraria, 1999, 4
- Mininni M., *Abitare il territorio e costruire paesaggi*, Prefazione a P. Donadieu, *Campagna urbana. Una nuova proposta di paesaggio della città*, Roma, 2006
- Morrone A., *Archivio Scialoja e Bolla*, 1/2008
- Rook Basile E. (a cura di), *Dopo la modifica dell'art. 117 Cost.: problemi ed esperienze nella competenza della materia agricoltura*, Atti del Convegno, Siena, 25-26 novembre 2005, Milano, 2006
- Rossi G., *Il gioco delle regole*, Milano, 2006
- Savona P., *Stato sociale e nuova fase del capitalismo*, in Arcelli M. (a cura di), *Globalizzazione dei mercati e orizzonti del capitalismo*, Laterza, Bari-Roma, 1997
- Trapè I., *Alimentazione animale e tutela del consumatore nella disciplina comunitaria*, in *Agricoltura Istituzioni Mercati*, 2005

LA COSTITUZIONE ITALIANA E L'AGRICOLTURA

di Giuseppe BLASI³³

Grazie innanzitutto all'INEA per questa occasione, che coincide, peraltro, con un incontro della Conferenza Stato – Regioni, che è in diretta relazione con l'argomento di cui discutiamo oggi. Io, da tecnico, cerco di fare il punto della situazione e “lanciare” sul tavolo un argomento di discussione secondo un punto di vista “interno” alle istituzioni, per come esse funzionano secondo quello che è oggi l'assetto costituzionale. Assetto che è il risultato della riforma del 2001 e di tutti gli assetamenti successivi – a cui ha fatto riferimento anche il Prof. Adornato – che poi di fatto hanno contribuito ad aggiustare il tiro perché quel disegno in alcuni casi mostrava non pochi problemi. Partiamo dai soggetti. Il Ministero dell'agricoltura è l'attore principale ma non il solo, perché oggi l'agricoltura non è più da intendersi come il luogo della produzione alimentare, ma dietro di sé porta tutta una serie di attività trasversali che si legano al territorio, all'ambiente, alla sicurezza degli approvvigionamenti e alla salute dell'uomo, degli animali e delle piante, allo sviluppo socio economico. Di conseguenza, il Ministero dell'agricoltura è un comprimario insieme al Ministero dello sviluppo economico, al Ministero dell'ambiente, quelli della sanità, della pubblica istruzione, della ricerca.

Andando oltre nei livelli istituzionali coinvolti troviamo le Regioni. Dal punto di vista costituzionale, la Regioni sono 21 perché le due province autonome hanno il rango di Regioni e quindi siedono alla Conferenza Stato-Regioni con la stessa rappresentanza. Poi abbiamo le Province: sono 110, ma il numero oscilla a seconda dell'iter delle leggi di istituzione. I Comuni sono 8.100 e abbiamo 373 comunità montane. Queste ultime sono in fase di ridimensionamento perché a seguito della legge finanziaria del 2007, a seguito di un forte ridimensionamento dei trasferimenti finanziari, le Regioni sono state obbligate a rivedere la composizione e l'organizzazione delle comunità montane potendo contare su minori risorse rispetto al passato. Infine, la Conferenza permanente Stato-Regioni è il luogo in cui le politiche vengono concertate.

Dato questo quadro istituzionale, qual è il ruolo del Ministero dell'agricoltura in relazione all'assetto costituzionale che conosciamo? Innanzi tutto il Ministero, data la politica comunitaria e internazionale a cui partecipa secondo il quadro delle relazioni e degli accordi internazionali, elabora un disegno programmatico di

33 Direttore generale dello sviluppo rurale, infrastrutture e servizi del Mipaaf

carattere economico, politico, di diversa natura che viene poi condiviso – nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni – con le Regioni. Ciò significa che il Ministero definisce le strategie nazionali sia settoriali sia intersettoriali: dalle politiche settoriali che vedono la definizione di disegni programmatori di livello nazionale al piano strategico nazionale per lo sviluppo rurale, al coordinamento finanziario dei principali strumenti di intervento che ricadono nei programmi di sviluppo rurale. Di fatto, interviene anche, in maniera diretta, su alcuni strumenti che sono definiti a livello interregionale: ad esempio, sui contratti di filiera e su altri interventi che, però, sono di portata finanziaria molto limitata. Il Ministero, inoltre, rappresenta gli interessi agricoli nell'ambito dei tavoli intersettoriali dove si definiscono politiche "esterne" all'agricoltura ma che con l'agricoltura hanno molto a che fare: in particolare, le politiche di sviluppo regionale e il loro rapporto con il piano strategico nazionale per lo sviluppo rurale.

Passiamo adesso al ruolo delle Regioni. Queste ultime hanno, come già chiaramente ricordato, competenza primaria in materia agricola e quindi definiscono sul proprio territorio tutta la strategia programmatoria, gestendo gli interventi che possono essere messi in atto nel settore agricolo. La differenza che esiste dal punto di vista costituzionale tra le varie Regioni è che alcune hanno un assetto centralizzato, con una gestione sostanzialmente unitaria della maggioranza degli interventi che hanno una ricaduta nel settore agricolo; altre, invece, all'opposto, hanno un assetto particolarmente decentralizzato che prevede il coinvolgimento continuo delle Province e, in alcuni casi, anche delle comunità montane. Ciò comporta che sia la fase programmatoria, sia la fase gestionale, in Regioni quali, ad esempio, l'Emilia Romagna e la Toscana, vengano realizzate con il pieno coinvolgimento delle comunità locali. Il luogo in cui si realizza questa concertazione è la Conferenza Stato-Regioni.

Il mondo agricolo si avvale di una struttura di agevolazione per quanto riguarda tutto il processo decisionale perché, data la complessità dei temi e il tecnicismo su cui certe volte si è costretti a confrontarsi, è stata prevista dalla riforma costituzionale la presenza di un organismo politico, che predisponde materiali che poi di fatto facilitano il percorso decisionale: il Comitato tecnico agricolo permanente. In realtà, sebbene il Comitato sia definito "tecnico", non lo è perché è composto da assessori all'agricoltura e dal ministro dell'agricoltura. Questa struttura, di fatto, istruisce – o per meglio dire "pre-istruisce" – tutti i temi che dovranno essere portati all'attenzione della Conferenza Stato-Regioni ma su cui poi la Conferenza, composta a sua volta dai governatori regionali e dal governo rappresentato dal Ministro degli Affari regionali, non entra più nel merito. Quindi, normalmente la Conferenza

Stato-Regioni prende semplicemente atto – a meno che non succeda qualcosa di particolare – delle decisioni che sono state assunte dal tavolo tecnico composto dal ministro e dagli assessori.

Quali sono i problemi che abbiamo riscontrato in questi anni? Il principale è che questa struttura di condivisione delle politiche, che peraltro ha dato anche dimostrazione di grande efficienza e di coinvolgimento, di fatto non riesce a decidere se non c'è unanimità. Di conseguenza, il processo decisionale si blocca spesso e determinate decisioni non vengono assunte per motivi politici "contingenti" che non rispondono alla logica della politica economica, oppure assumono una fisionomia completamente diversa rispetto a quello che la maggioranza delle Regioni avrebbe auspicato. Questo è purtroppo uno dei principali problemi, se non il principale problema, perché di fatto decide chi è contrario ad una possibile iniziativa e non la maggioranza: in sostanza, decide chi si oppone; anche intorno a un singolo veto si forma, spesso, una sorta di coalizione che impedisce, di fatto, il processo decisionale.

La tabella che segue ci permette di capire dove si concentrano le risorse, come vengono utilizzate, se hanno una natura più settoriale o territoriale, se si identificano priorità in aree particolari e, infine, chi decide sulla loro allocazione.

Erogazioni totale settore agricolo (media 2004-2006)

Fondi comunitari (PAC)	6.529,0	42,60%	→	Pagamenti diretti e sviluppo rurale Tutti i prodotti
Ministero dell'agricoltura	667,3	4,4%	}	Filiera produttive
Ministero sviluppo economico	161,3	1,1%		
Sviluppo Italia - ISA	40,9	0,3%	→	Filiera produttive
Regioni	3.489,9	25,1%	→	Tutti i prodotti
Totale aiuti pubblici	11.284,40	73,3%		
Credito imposta investimenti	49,3	0,3%	→	Tutti i prodotti
IVA agevolata	206,0	1,3%	→	Filiera produttive
Agevolazioni carburanti	852,3	5,6%	→	Tutti i prodotti
Agevolazioni locali (Irap, Irap, Ici)	1.188,7	7,8%	→	Aree svantaggiate
Agevolazioni previdenziali	1.792,0	11,7%	→	Aree svantaggiate
Totale agevolazioni fiscali	4.088,3	26,7%		
Supporto globale (milioni di €)	15.336,7	100%		

La Costituzione e l'Agricoltura

La fetta più grande di risorse è quella dei fondi comunitari: si tratta di 6,5 miliardi di euro (valutazione media annua per il periodo 2004-2006); la prima riga della tabella corrisponde ai finanziamenti comunitari, sia per quanto riguarda la componente "mercati" sia per quanto riguarda lo sviluppo rurale. Il primo pilastro della PAC (le politiche di mercato) ormai, con il disaccoppiamento, è diventato un sistema "automatico": in pratica, nessuno più decide sull'allocazione di queste risorse. Al contrario, la parte dedicata allo sviluppo rurale è decisa unicamente dalle Regioni perché le risorse sono tutte in capo ad esse.

La parte afferente al Ministero dell'agricoltura (660 milioni di euro) è in forte ridimensionamento anche a seguito dei tagli previsti dalla manovra finanziaria dell'anno scorso. In quella voce sono comprese le politiche nazionali: lotta alla ipo-fecondità degli animali allevati, fondo di solidarietà nazionale, assicurazioni agevolate; si tratta, dunque, di politiche nazionali che ormai hanno una continuità nel tempo ma la cui dotazione finanziaria risulta fortemente ridimensionata.

Le voci attribuite al Ministero dello sviluppo economico e all'ISA (Istituto per lo sviluppo agroalimentare) riguardano gli ex contratti di filiera, cioè interventi specifici ma di portata piuttosto limitata.

Le Regioni hanno un ruolo importante ma anche questa quota verrà ridimensionata come effetto "a cascata" del ridimensionamento del livello nazionale di risorse. Il 75% delle risorse che costituisce il pacchetto delle agevolazioni finanziarie è, di fatto, in mano alle Regioni.

Le altre politiche di derivazione nazionale comprendono il credito d'imposta agli investimenti che non ha più una dotazione finanziaria, a seguito dei tagli a cui si è fatto riferimento; l'IVA agevolata, che è un intervento diversificato perché varia a seconda dei settori; l'agevolazione sui carburanti, indirizzata a tutti e ormai considerata anch'essa "automatica", almeno fino a quando la Commissione europea lo permetterà.

Questo quadro aiuta a comprendere come si ripartiscono le risorse: 15 miliardi di euro che ruotano attorno al settore agricolo e che rappresentano una partita importantissima perché rappresentano un terzo del PIL agricolo. Ciò significa, nei fatti, che l'agricoltura è agevolata per il 33% rispetto alla ricchezza che produce, anche se questa situazione, come già sottolineato, tende a essere fortemente ridimensionata.

A questo proposito, è interessante soffermarsi sulla possibile evoluzione di tutti gli strumenti agevolativi che possiamo considerare "intelligenti", cioè tutte le politiche di incentivazione su cui possono essere fatte delle scelte ex ante di carattere pro-

Denominazione programma		Soggetto responsabile della spesa				OP	Totale periodo 2007-2013	
		Regione						
		Quota UE	Cofinanziamento	Totale	%			
Attuali PSR	Assegnazione di base Feasr	6.917	7.003	13.920	77,6			%
	Trasferiti da OCM Tabacco	502	508	1.010	5,6			
	Modulazione obbligatoria	873	884	1.757	9,8			
	Totale PSR	8.292	8.395	16.687	93,1			
Aggiungere ai PSR	Ulteriore modulazione	70	71	141	0,8			
	Trasferiti da OCM Vino	157	160	317	1,8			
	Modulazione (Health Check)	390	394	784	4,4			
	Totale fondi aggiuntivi PSR	617	625	1.242	6,9			
Totale Nuovi PSR 2007 - 2013		8.909	9.020	17.929	100		17.929	88,5
OCM Vino		998	-	998			998	4,9
OCM Zucchero		111	-	111			111	0,5
OCM Ortofrutta						1.050	1.050	5,2
OCM Olio						180	180	0,9
Totale fondi OCM						1.230	2.339	11,5
Totale Generale		10.018	9.020	19.038		1.230	20.268	100

grammatico. Tenuto conto di quello che è l'assetto costituzionale, si può ragionare sui fondi che, nella fase di programmazione 2007-2013, vengono stanziati a favore dello sviluppo rurale, classificandoli per "contenitore": la maggioranza delle risorse è rappresentata da quelle incorporate nel programma di sviluppo rurale che sarà gestito dalle Regioni; vi sono, poi, alcuni importanti interventi a carattere strutturale legati alle organizzazioni comuni di mercato (OCM) che sono di pertinenza o delle Regioni o delle organizzazioni di produttori, secondo quanto dettato dalle stesse OCM.

Nel complesso, il pacchetto delle agevolazioni può essere orientato e programmato dando delle indicazioni strategiche a monte e poi gestito in maniera più o meno decentrata a livello regionale. In maniera un po' provocatoria e anche per contribuire al dibattito e per esprimere un sintetico giudizio sull'attuale assetto costituzionale, quando si decidono le politiche con le Regioni, la tendenza delle Regioni è quella di recuperare il massimo delle risorse con il massimo dell'autonomia decisionale e gestionale. Di fatto, il processo si riduce a questo, perché lo Stato definisce il piano strategico nazionale, che comprende le linee di intervento che poi le Regioni non finanziano oppure modificano profondamente, o ancora danno vita a

La Costituzione e l'Agricoltura

una procedura di attuazione talmente complessa da scoraggiare l'adozione di quella misura. Purtroppo finisce con non esservi un collegamento tra strategia nazionale, pur se condivisa a livello di Conferenza Stato-Regioni, e destinazione delle risorse. Inoltre, se da un lato le Regioni chiedono risorse e tendono a smarcarsi dal processo di condivisione delle politiche ordinarie, dall'altro cambiano completamente atteggiamento di fronte alla gestione delle emergenze. A quel punto diventa molto difficile condividere un intervento dal carattere straordinario, capace di intervenire efficacemente su una crisi di mercato o su uno specifico problema di carattere strutturale.

In sintesi, è necessario discutere ancora e confrontarsi per capire se l'attuale equilibrio istituzionale dettato dalla Costituzione sia in grado di rispondere in modo esaustivo alle sfide che dovremo affrontare in futuro, tenuto conto anche del fatto che le risorse sono tante ma potrebbero ridursi nel tempo. Siamo sicuri di essere organizzati nel modo migliore per una gestione realmente efficace delle risorse di cui disponiamo?

LA FUNZIONE SOCIALE DELL'AGRICOLTURA

di Alfonso Pascale³⁴

1. Il carattere universale e trans-temporale della Costituzione italiana

A sessant'anni dalla sua entrata in vigore, il dibattito sulle radici, il significato e le prospettive della Costituzione repubblicana andrebbe ricondotto – come ha affermato un decennio fa Giuseppe Dossetti, che della fase costituente è stato un protagonista – non tanto alle vicende italiane del confronto-scontro di ideologie datate, quanto invece all'impronta di uno spirito universale e in un certo modo trans-temporale, di cui la Carta è intrisa; impronta scaturita da un grande fatto globale, cioè i sei anni della seconda guerra mondiale.

La Costituzione italiana esprime pienamente lo spirito del nuovo costituzionalismo internazionale. L'art. 11, col ripudio della guerra e l'accettazione delle «limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni», insieme alla clausola internazionalistica dell'art. 10, secondo cui «l'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute», ha rappresentato e rappresenta l'affermazione di questo connotato della Costituzione. Non a caso il diritto europeo si è virtuosamente integrato nel nostro tessuto costituzionale.

Ma anche i suoi contenuti fondamentali, come la dignità da riconoscere e salvaguardare in ogni essere umano, la concezione per cui lo Stato è per la persona e non viceversa, l'esistenza di un nucleo intangibile di diritti di libertà dell'individuo e di diritti collettivi che li integrano, il principio di eguaglianza inteso sia come divieto di discriminazioni sia come godimento effettivo dei diritti fondamentali, i doveri inderogabili di solidarietà politica economica e sociale, si collocano in una dimensione che va molto al di là dell'esperienza del nostro Paese.

Sono convinto che l'art. 44 – la norma costituzionale che affronta il tema dell'agricoltura – esprima, al pari dei principi fondamentali e delle altre disposizioni riguardanti i diritti e i doveri dei cittadini, indicazioni di carattere universale e trans-temporale. Esso deve, pertanto, essere letto non solo in riferimento ai problemi specifici del nostro Paese e del periodo in cui la Costituzione è stata promulgata, ma soprattutto guardando all'oggi e al domani oltre che al contesto globale.

Prima di dimostrare questo assunto ricapitolero i contenuti dell'art. 44.

33 Presidente Rete Fattorie Sociali

2. La “funzione sociale” nella Costituzione e gli scopi dell’art. 44

Le finalità della norma costituzionale riguardante l’agricoltura sono due: conseguire il razionale sfruttamento del suolo e stabilire equi rapporti sociali. Con il linguaggio di oggi, tali scopi si possono così enucleare: curare la qualità del paesaggio e assicurare una vita dignitosa a ciascun essere umano. Per raggiungere i due fini, sono poi elencati, a titolo esemplificativo e non esaustivo, alcuni strumenti: fissare obblighi e vincoli alla proprietà terriera privata e porre limiti alla sua estensione, imporre la bonifica delle terre e la trasformazione del latifondo, riconoscere l’importanza della piccola e media proprietà terriera, sostenere e valorizzare la montagna. Spetta al legislatore sostituire nel tempo questi strumenti o aggiungerne altri a piacimento per conseguire i due scopi che restano i valori di fondo che la Costituzione intende proteggere.

Le due finalità sono specificazioni – riservate esclusivamente all’agricoltura – del più generale riconoscimento della libera iniziativa economica di cui all’art. 41 e dello statuto della proprietà contenuto nell’art. 42. Se la libera iniziativa economica deve indirizzarsi a fini sociali, così come prescritto dall’art. 41, e se i limiti, le modalità di acquisto e godimento della proprietà privata devono essere tali da assicurarne la funzione sociale e l’accessibilità a tutti, come indicato dall’art. 42; se, in altre parole, ogni forma di intrapresa economica e di esercizio delle prerogative proprietarie debba perseguire sempre e ovunque un fine sociale, sia l’una che l’altro devono condurre al raggiungimento di obiettivi di interesse generale ancor più incisivi e specifici: prendersi cura della qualità del paesaggio e assicurare una vita dignitosa a ogni essere umano.

All’agricoltura non è, dunque, assegnata dalla Carta costituzionale una generica funzione sociale, ma tale funzione deve essere esplicata assolvendo due compiti specifici.

Per quanto riguarda la prima specificazione, la norma va letta in modo coordinato con il secondo comma dell’art. 9 che recita: «[La Repubblica] tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione». A seguito della legge di ratifica e esecuzione della Convenzione europea del paesaggio, approvata nel 2006, il dettato costituzionale va riferito all’insieme dei comportamenti pubblici da porre in essere al fine di prendersi cura della qualità del paesaggio con riguardo all’intero territorio nazionale.

Con la Convenzione europea, il paesaggio assume, infatti, un nuovo significato. Non è più un insieme intangibile di bellezze naturali, come è stato considerato

dalla legislazione italiana fin dagli inizi del Novecento, ma diventa – in sorprendente sintonia con il pensiero, per molti versi ignorato dal dibattito pubblico su questi temi, di un grande studioso della storia del paesaggio agrario italiano, Emilio Sereni – espressione del patrimonio culturale e naturale e tratto identitario delle popolazioni insediate nei diversi territori, elaborazione umana dei dati ambientali, riflesso fisico di un determinato sistema di rapporti sociali che ogni generazione lascia in eredità a quelle che seguono.

In sostanza, la Convenzione è portatrice di un concetto di paesaggio che unifica la dimensione produttiva con quella culturale, territoriale e ambientale e rimanda alla necessità di una strumentazione pianificatoria e programmatica fortemente integrata.

Per quanto concerne la seconda specificazione, riferita al principio della giustizia sociale, la norma va posta in relazione con l'art. 39 del Trattato che istituisce la Comunità europea (1957), il quale pone il traguardo di un tenore di vita equo per la popolazione agricola come uno degli obiettivi della PAC e obbliga a considerare, nell'elaborazione di questa politica, la specificità della struttura sociale dell'agricoltura e le disparità strutturali e naturali tra le diverse regioni agricole.

La norma va, inoltre, collegata all'art. 37 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (2000), che prescrive alle politiche comunitarie di garantire un livello elevato di tutela ambientale conformemente al principio dello sviluppo sostenibile, inteso come principio di giustizia tra generazioni.

Il dettato costituzionale va, infine, interpretato alla luce della più recente dottrina dello sviluppo umano che, partendo dall'approccio basato sulle capacità (Amartya K. Sen, 1994) e integrando la teoria del contratto sociale di J. Rawls, pone il problema di estendere in modo effettivo la giustizia sociale alle persone con disabilità mentali e fisiche, a quelle che vivono oltre i confini nazionali e agli animali (Martha C. Nussbaum, 2008).

A ben vedere le due specificazioni della funzione sociale dell'agricoltura non sono nuove ma hanno caratterizzato e caratterizzano, a ogni latitudine del globo, il modo di vivere e di produrre del mondo contadino e le sue aspirazioni più profonde riguardanti i rapporti con la natura e il mondo circostante. Richiamano valori concreti del vivere quotidiano che ha permesso e permette di formare comunità di persone. Del resto, i valori tutelati dalla Costituzione non sono affatto delle astrazioni, ma – come scrive il costituzionalista Ernesto Bettinelli - dovrebbero evocare cose, situazioni misurabili, anche dal punto di vista materiale ed economico; si riassumono nelle condizioni essenziali per rendere possibile l'esistenza in generale

e l'umanità in particolare: la convivenza, appunto.

È siffatto universalismo dei valori richiamati dalla norma costituzionale riguardante l'agricoltura a imprimere ad essa un carattere che travalica le motivazioni congiunturali che spinsero il Costituente a dettarla. La fame di terra manifestata con le lotte del dopoguerra nelle campagne – e che dette l'impulso etico alla previsione dell'art. 44 – altro non è che l'aspirazione atavica e universale del contadino di bastare a se stesso, come elemento essenziale della propria dignità, e di dare valore alla propria esistenza mediante un'opera durevole, che solo la proprietà della terra da essi lavorata garantisce (G. Canguilhem).

3. I valori della cultura contadina trasfusi nella Costituzione

Esiste una sterminata letteratura, dalla narrativa agli studi storici, dalla memorialistica alle ricerche sociali, socio-antropologiche e archeologiche, che descrive con dovizia di particolari e dimostra con prove di diverso tipo come la società contadina fosse pervasa da un profondo senso della propria dignità, in quanto individui e come ceti, a cui si legano i valori di reciprocità, gratuità e mutuo aiuto. Una letteratura che attesta come in essa il rapporto con la terra fosse tale da garantirne il rinnovo della fertilità e la protezione dall'erosione, come l'uso dell'acqua si commisurasse alle effettive necessità irrigue, come la cura di una pianta affinasse il discernimento e il "saper fare" delle persone e come nella relazione con il cibo l'uomo abbandonasse l'atteggiamento dell'animale cacciatore che mangia la sua preda per intraprendere un tragitto di cultura, in vista di una comunione non solo tra gli esseri umani, ma tra l'umanità e il mondo (E. Bianchi).

Quando parliamo del mondo contadino spesso erroneamente lo concepiamo come mondo chiuso in se stesso e separato dagli altri; in realtà, il suo spazio vitale è il territorio. Nei classici latini, *territorium* significa "terra intorno alla città". È ciò che dalla città cui appartiene riceve identità nello stesso tempo in cui restituisce identità, in un rapporto di relazione molto stretto.

Città e campagna sono due facce della stessa medaglia e "l'Italia delle cento città" è affiancata da "mille campagne". Osservava Fernand Braudel: «Molto più che al clima, alla geologia e al rilievo, il Mediterraneo deve la propria unità a una rete di città e di borghi precocemente costituita e notevolmente tenace: è intorno ad essa che si è formato lo spazio mediterraneo, che ne è animato e ne riceve vita. Non sono le città a nascere dalla campagna: è la campagna a nascere dalle città [...] il borgo e la città sono i luoghi in cui si scambiano i propri prodotti e si vende il proprio lavoro [...] Si parte la mattina ma si rientra la sera».

È con Newton, l'ispiratore dello spazio della città moderna come spazio dell'astrazione, e successivamente con la separazione delle regole di costruzione della spazialità urbana da quella rurale che la città e la campagna si separano insieme ai loro mondi e alle società che le abitano (M. Mininni). Ma fino a quel momento è il territorio lo spazio dove avvengono gli scambi tra città e campagna, si accendono e si controllano i conflitti sociali e si pattuiscono le pratiche solidali.

La storia delle campagne italiane è, in particolare, costellata di una miriade di pratiche comunitarie, che riguardano il "prendersi cura" delle persone, della terra, dell'acqua e degli esseri viventi non umani. È sufficiente rammentarne alcune: la molteplicità dei riti di ospitalità nei confronti soprattutto dei più indigenti; il vegliare nelle serate invernali stando tutti insieme per educarsi reciprocamente alla socialità e permettere agli anziani di trasmettere ai giovani la memoria, i saperi e quei valori essenziali per dare un senso alla vita; lo scambio di mano d'opera tra le famiglie agricole nei momenti di punta dei lavori aziendali; le esperienze consortili per la bonifica e la difesa idraulica; i sistemi di regolazione del possesso aventi un'implicita tendenza verso la distribuzione egualitaria delle risorse, a partire dagli usi civici delle popolazioni locali sui terreni di proprietà collettiva; le forme cooperativistiche sorte tra i braccianti padani, che hanno segnato il movimento cooperativo e il socialismo in Italia come gli unici in Europa ad avere origini agricole. Bastano già questi esempi per farsi un'idea di quanto profonde ed estese fossero le reti informali di relazioni intessute dai contadini nelle comunità rurali.

In tale ambito, va particolarmente sottolineato un tratto comune dei villaggi rurali in molte latitudini del globo: l'idea che ogni membro della comunità dovesse avere accesso a una quantità di risorse sufficiente a metterlo in grado di assolvere i suoi obblighi verso la comunità nella lotta collettiva per la sopravvivenza. Un modo per assicurarsi contro i pericoli di disastri naturali, e in alcuni casi anche per reagire ai metodi di esazione delle tasse o degli obblighi feudali (B. Moore jr).

Sulla base di siffatta idea, nell'antica Roma si dà vita all'*heredium*, un grande appezzamento di terra, considerato in un primo tempo inalienabile e finalizzato al sostentamento dei contadini militari. Si sono nel tempo costruite ulteriori regole e consuetudini di possesso dei beni a favore dei contadini; diritti che successivamente, con l'abolizione del regime feudale e il rafforzamento della proprietà terriera borghese, si sono in larga misura infranti. È per questo motivo che le occupazioni di terra - una modalità di lotta contadina praticata a più riprese nell'Ottocento e nel Novecento - non sono mai state vissute dai protagonisti come atti eversivi ma come riconquista di antichi diritti.

Accanto alle forme solidali ed egualitarie, la società contadina così come si è configurata in Occidente – probabilmente come esito originale della fusione di culture arcaiche e cristianesimo – presentava anche uno spiccato senso della coscienza individuale e dell'autonomia della persona. Esso, in età feudale, ha agito come contrappeso o in resistenza alle forme più odiose di asservimento e, in età moderna ma soprattutto nella società contemporanea, costituisce un valido deterrente – qualora si faccia leva su questo senso comune rimasto nell'indole degli europei – a processi di subordinazione, massificazione e omologazione anonima e indistinta, indotti dallo sviluppo tecnologico e che minacciano l'eguaglianza delle opportunità dei singoli e delle comunità, gli equilibri ambientali e la stessa democrazia.

C'è, infine, un aspetto che nelle ricerche storiche è stato alquanto trascurato, ma che soprattutto oggi ha un'importanza straordinaria. Si tratta di un elemento distintivo che, fin dalle origini della società contadina, ha alimentato la reputazione delle diverse comunità rurali: la capacità di dare valore e dignità alle persone in condizioni di dipendenza o portatrici di singolari particolarità. Frutto di quel particolare intreccio tra la dimensione produttiva, quella relazionale con le piante, con gli animali e in generale con la natura e quella familiare e comunitaria.

Le menomazioni che oggi vengono indicate come disabilità fisiche o mentali erano molto comuni nelle zone rurali di alcuni decenni or sono. Basta scorrere i dati dei coscritti non idonei al servizio militare per rendersi conto delle diffuse affezioni presenti nelle campagne. Orbene, queste persone erano generalmente accudite dalle stesse proprie famiglie e sovente trovavano nelle medesime fattorie e nei villaggi rurali mansioni da svolgere. Si potrebbe ben dire che nessuno rimaneva escluso dalla comunità.

È con l'inurbamento dei contadini e il loro impiego nel lavoro industriale che si incominciò, purtroppo, a registrare un notevole incremento di persone affette da disturbi mentali. I ritmi e i sistemi assolutamente diversi da quelli del lavoro dei campi causavano assai sovente forme di disagio e di estraneamento ai nuovi abitanti dei centri urbani. Ma non avendo le città un'organizzazione degli spazi e dei tempi in grado di includere nel contesto sociale le persone affette da disturbi mentali, erano in molti a varcare i cancelli degli spaventosi cronichi dell'epoca e a rimanervi reclusi e incatenati per il resto della loro vita.

Laddove si intuì la causa di queste situazioni si tentò di rimediare attingendo alle medesime risorse del mondo rurale. Fu questo il caso dei disabili mentali ospitati da ciascuna delle famiglie di Gheel, popoloso villaggio del Belgio centrale, ma anche della colonia agricola di Clermond-Ferrand, in Francia, e del Ritito di York in

Inghilterra. Si trattava di esperimenti coraggiosi e mossi da forti idealità e spirito religioso che, a cavallo tra Settecento e Ottocento, hanno mostrato concretamente la capacità delle attività agricole e dei contesti rurali di svolgere funzioni inclusive in contesti sociali, i quali, urbanizzandosi e industrializzandosi, emarginavano un notevole numero di persone deboli o indebolite dagli effetti dell'urbanesimo e della rivoluzione industriale.

Il legame tra la salute mentale e le funzioni terapeutiche e riabilitative dell'attività agricola segna tutto il dibattito sulla psichiatria e le sue istituzioni da Philippe Pinel, ideatore del primo manicomio moderno dopo la Rivoluzione francese, fino a Franco Basaglia che propugnò in Italia la chiusura di queste istituzioni. Analogamente, il tema del lavoro agricolo come modalità più efficace per coniugare la pena e la risocializzazione del detenuto percorre tutto il dibattito sui caratteri delle moderne istituzioni penitenziarie, da quando è stata abolita la pena di morte fino ai nostri giorni. In entrambi i casi, il punto di riferimento dei sostenitori dell'attività agricola come ambito da privilegiare per curare e riabilitare i malati mentali e risocializzare i detenuti era la comunità rurale, con le sue regole implicite di inclusione e reinserimento mediante l'agricoltura.

Ebbene, questi elementi fondamentali della cultura contadina, questo giacimento di valori e aspirazioni di un mondo, che in Occidente si è dissolto ma vive in altre aree geopolitiche del globo, sono entrati a pieno titolo nella nostra Carta costituzionale e la ispirano profondamente.

Nell'accogliere le richieste di un vasto e tenace movimento di lotte contadine, che si era sviluppato nel dopoguerra e si batteva per superare condizioni di grave indigenza in vaste fasce di popolazione rurale, vincoli semifeudali e condizioni di subalternità nei confronti dei ceti proprietari, e nel prendere coscienza dei profondi limiti dell'assetto socio-economico che le campagne italiane manifestavano a conclusione del processo di formazione dello Stato nazionale, il Costituente prospetta le linee di un ampio programma di rinnovamento strutturale che avrebbe dovuto caratterizzare il processo di formazione dell'Italia repubblicana, ponendo solennemente una condizione ben precisa: il grande patrimonio della cultura contadina intrecciata nei rapporti tra città e campagna, il prezioso lascito delle generazioni che ci hanno preceduto nei millenni trascorsi non vanno dispersi ma, depurati degli aspetti caduchi e inutilizzabili nella nuova realtà, devono costituire il lievito della modernizzazione e dominare il cambiamento per fare in modo che le necessarie trasformazioni avvengano senza perdite irreparabili sul piano dei valori che avevano caratterizzato la precedente società rurale.

4. L'attuazione dell'art. 44 e i suoi esiti

Di lì a poco, in virtù del dettato costituzionale e sulla spinta delle occupazioni di terra divenute ancor più intense alla fine degli anni Quaranta, il Parlamento approva le leggi di riforma fondiaria contestualmente a un vasto programma straordinario di opere infrastrutturali nel Mezzogiorno che interessano prevalentemente i territori rurali. Tali provvedimenti vanno ad aggiungersi agli interventi della bonifica integrale, teorizzati e messi in opera da Arrigo Serpieri e riletti criticamente da Manlio Rossi-Doria, e alle misure fiscali e creditizie per lo sviluppo della proprietà contadina, varate negli anni precedenti, e saranno integrati da successive riforme, che riguarderanno i contratti agrari, gli interventi per la montagna e la costruzione di uno specifico stato sociale per i soggetti dell'agricoltura.

L'assegnazione delle terre a seguito della riforma agraria e le agevolazioni per l'acquisto di aziende agricole coinvolgono oltre due milioni di ettari. Essi danno il "colpo d'ariete" – per riprendere l'efficace espressione usata da Luigi Einaudi e Giuseppe Medici – a due processi economico-sociali fortemente intrecciati: l'industrializzazione del paese e la formazione di una proprietà diffusa della terra, su cui si è progressivamente innestata l'agricoltura moderna.

È stato così infranto il latifondo. Nel tempo, anche i rapporti semifeudali hanno avuto un assetto sostanzialmente equo. Grazie alle macchine, milioni di contadini sono stati liberati da inaudite fatiche manuali che si tramandavano da millenni come una condanna divina. Dunque braccia da lavoro che si sono rese disponibili per altri compiti produttivi e cibo a sufficienza per sostenere la macchina economica della crescita industriale.

Come ci hanno indicato gli studi dell'Inso, tra il 1951 e il 1971 il mondo rurale ha perduto 4,4 milioni di agricoltori, ma ha guadagnato 1,9 milioni di operai, impiegati e artigiani che non si sono trasferiti nelle città e sono restati nelle campagne. Si è così formata, già nel 1970 e in modo ancora più accentuato nei decenni successivi, un'agricoltura a tre strati di aziende: la prima, quella più ampia, rappresentata da 2 milioni e 400 mila aziende a mezzo tempo verso cui defluisce sempre più la seconda, quella della professionalità povera; la terza è, invece, quella delle 300 mila aziende, un decimo del totale, che fattura il 76 % della produzione, in cui sono presenti molte aziende il cui titolare ha un'attività extra o in cui nessuno degli operatori familiari lavora per più di duecento giornate l'anno.

Prendendo in prestito una bella immagine di Corrado Barberis, si può ben dire che «come un palazzo ristrutturato da architetti che hanno però cura di lasciare intatta

la facciata esterna, la campagna conosce uno straordinario processo di riorganizzazione economica». Un processo di forte diversificazione delle figure sociali, delle attività e dei sistemi territoriali, che imprime all'agricoltura italiana una connotazione pluralistica, da cui discende la sua forza e l'importanza del suo apporto all'economia nazionale. Non si comprendono i traguardi dello sviluppo italiano nel XX secolo se si trascura il grande contributo fornito dall'agricoltura alla società proprio in virtù del suo carattere plurale.

Alla luce di questi risultati, appare in tutta evidenza che uno degli obiettivi principali dell'art. 44 della Costituzione, «la riunione della proprietà della terra con il lavoro che la feconda» - per usare la felice espressione di Costantino Mortati - è conseguito.

E tuttavia va sottolineato che, nel nostro Paese, l'accesso alla terra da parte dei contadini non è stato un fattore di identificazione nazionale. La sua distribuzione è, infatti, avvenuta sotto il controllo di una parte politica contro un'altra, nella logica ferrea della "guerra fredda", e non ha creato vincoli di appartenenza alla nazione che aveva mobilitato le risorse per le operazioni di riforma e gli acquisti agevolati di terra (A. Monti).

Altrove l'accesso alla terra è storicamente alla base delle democrazie occidentali: proprietà coltivatrice e ordinamento repubblicano sono state le due facce della stessa identità nazionale. Nel caso italiano, il fatto di non aver accompagnato la nascita dell'agricoltura moderna mediante una comune visione politica e culturale ha ostacolato la sua percezione come coagulo identitario.

Non è priva di significato la circostanza che in Italia sia mancato un romanzo che fosse l'equivalente di *Furore* di John Steinbeck, ispirato al dramma dei contadini rovinati dalla crisi del 1929 e al *New Deal* rooseveltiano da cui rinacque l'agricoltura americana moderna. E non è stato prodotto un film simile all'omonimo che ne trasse John Ford nel 1940. Romanzi e film di ambientazione agricola, in Italia, hanno riguardato e riguardano tuttora esclusivamente periodi storici precedenti alla riforma agraria degli anni Cinquanta.

Tali limiti sono l'esito di un uso strumentale della vicenda agricola a fini di lotta politica, che ha appannato il grande contributo dei contadini italiani alla formazione dell'Italia repubblicana, non ha permesso ai nostri agricoltori di esercitare nella società il peso che altrove è riconosciuto alla categoria e ha impedito agli italiani di inorgogliarsi per i progressi che si sono registrati nel settore agricolo. Anche per questo motivo l'agricoltura non ha avuto in questi decenni l'attenzione che meritava nell'opinione pubblica e nelle politiche nazionali così come è invece avvenuto

in altri Paesi europei.

Questa condizione non è stata senza conseguenze sull'evoluzione dell'agricoltura italiana, che pertanto non ha potuto sempre giovare, lungo tutto l'arco dei sessant'anni dalla promulgazione della Carta fondamentale a oggi, di politiche ispirate ai principi costituzionali.

Per poter valutare complessivamente l'intera fase attuativa dell'art. 44 fino ai giorni nostri, sarebbe utile rispondere ad alcune precise domande: nell'agricoltura e nei territori rurali di oggi, quanta parte del patrimonio della cultura contadina, di quei valori universalistici e trans-temporali che le generazioni dei millenni precedenti ci hanno lasciato in eredità è ancora rimasto integro? Laddove si siano verificate dispersioni del lascito valoriale e conoscitivo delle comunità rurali, quali fratture ci sono state e con quali conseguenze? E, infine, le attuali politiche pubbliche, ancorché mediante nuovi strumenti d'intervento, continuano a essere dominate dai principi contenuti nell'art. 44?

5. La moderna agricoltura tra omologazione e nuova ruralità

Per rispondere alla prima domanda prendo in prestito alcuni argomenti di Jan D. van der Ploeg, il quale, attraverso indagini specifiche condotte in Olanda e in Italia, osserva che non esistono due modalità soltanto di organizzare la produzione agricola: quella integrata totalmente nel mercato e quella completamente fuori dal mercato. C'è anche una terza possibilità, la quale prevede che non tutto viene regolato dal mercato, ma vi è un solo parziale inserimento in esso. È la modalità che ha permesso a molti agricoltori di adottare strategie di sicurezza nel fronteggiare mercati divenuti sempre più competitivi. Alla sua base vi è la spinta a mantenere o accrescere l'autonomia rispetto ai processi di integrazione nel sistema agroalimentare, che implica invece un aumento della dipendenza. A tale modalità sono, infatti, legati stili aziendali che fanno riferimento al valore dei rapporti familiari e delle reti relazionali locali, alla cultura diffusa nel territorio, all'interpretazione del processo produttivo come costruzione sociale (quella stessa cultura delle reti informali e della flessibilità operativa che ha permesso a migliaia di ex mezzadri di diventare protagonisti del "modello adriatico") e al rapporto con il mercato e con la tecnologia in funzione delle proprie convenienze. In questo modello le risorse naturali sono fortemente coinvolte nel processo produttivo rispetto ad altri modelli in cui queste ne sono sempre più sganciate. Inoltre, in esso il lavoro – nelle forme più svariate – viene valorizzato più intensamente e svolto "con cura", non solo per realizzare una produzione di qualità ma anche per

conservare una "bella azienda", rispetto a modelli in cui la molla è esclusivamente il guadagno e l'interesse è dunque rivolto a introdurre tecnologie che permettono un allargamento di scala. I legami familiari e comunitari fanno sì che la pluriattività permetta apporti finanziari all'azienda capaci di allentare la dipendenza dalle banche. I territori in cui sono maggiormente sopravvissute le aziende che non si sono inserite totalmente nel mercato e hanno adottato strategie autonome rispetto a processi di innovazione tecnologica guidati dall'industria possiedono oggi un vantaggio competitivo, perché conservano risorse valoriali, saperi locali e capitale sociale che altri territori hanno in parte disperso.

Questi elementi di cultura contadina oggi sono alla base di una nuova ruralità, che prende le mosse negli anni Settanta, quando il flusso delle persone che dalla campagna si spostava nelle città inverte la rotta. Se nel 1951, nei comuni rurali risiedeva il 58% della popolazione italiana, questa percentuale scende al 48 per cento nel 1971, ma risale al 49% (con una crescita in assoluto di circa un milione di abitanti) nel 1981 e raggiunge, nel 1991, il 51%.

A una ruralità agricola si è sostituita una ruralità in cui i posti di lavoro sono per l'80% da attribuire all'industria e ai servizi. Si tratta di un sistema sociale nel quale l'agricoltura, pur garantendo la proprietà della casa, un'alimentazione più sana e più economica, la possibilità di dedicare il tempo libero alla coltivazione della terra, rappresenta solo un apporto del tutto minoritario alla formazione del prodotto interno lordo del territorio considerato.

La crescita dell'autoconsumo e del part-time nei comuni rurali non ha nulla a che vedere con l'esigenza di rispondere alle condizioni di fame del dopoguerra, ma si lega ai nuovi bisogni della società contemporanea, alla ricerca di una migliore qualità della vita come risposta al disagio urbano. Da una ruralità d'inerzia, come si configurava fino agli anni Sessanta, si passa a una ruralità d'iniziativa, con forti connotazioni imprenditoriali e con un inedito protagonismo delle donne. Esse, infatti, più degli uomini sanno adottare strategie fondate sulle relazioni sociali e sulla valorizzazione delle attività agricole di servizio e quelle legate alla tipicità dei prodotti; più degli uomini sono in grado di cogliere le opportunità del nuovo mondo rurale.

Il motivo della preponderante presenza femminile nelle nuove attività agricole e rurali va ricercato nella concezione "pragmatica" della condizione umana che le donne possiedono in modo spiccato. Esse sono, infatti, portatrici di una capacità di inventare le risorse e valutare in modo attento e duttile le opportunità. Un'attitudine che probabilmente si è alimentata nelle società tradizionali, quando

l'assolvimento di ruoli sostitutivi di quelli maschili, ritenuti irrilevanti nell'assetto formale del sistema che all'epoca vigeva, permetteva loro di saggiare continuamente le innovazioni e di introdurle senza contraccolpi (A. Signorelli).

Inoltre, furono proprio le donne a favorire il passaggio dal nomadismo e dall'economia predatoria all'assetto stanziale e all'economia agricola, quando per prime sperimentarono la coltivazione del grano, dell'olivo e della vite, che richiedeva un'applicazione che durava quasi un intero anno in un medesimo luogo, e inventarono il pane, l'olio e il vino, che andarono a sostituire o integrare il cibo proveniente dall'attività pastorale-venatoria. Lo fecero per conciliare meglio i loro tempi di lavoro e di cura (M. Montanari). E così, come contribuirono in modo determinante alla nascita dell'agricoltura, oggi guidano il passaggio dalla ruralità agricola a quella post-industriale.

Si può, dunque, senz'altro affermare che, nei territori rurali italiani, la gran parte dei sistemi locali conserva ancora una parte cospicua del patrimonio tramandato dalle generazioni precedenti, cioè quella coscienza contestuale di cui l'agricoltura è parte fondante. È per questo motivo che, dalla metà degli anni Settanta, si sono sviluppate spontaneamente nelle campagne italiane iniziative di imprenditorialità sociale nate dai movimenti per la costituzione delle cooperative giovanili e per l'abolizione dei manicomi, dalla lotta alla tossicodipendenza e dalla denuncia della condizione carceraria.

Si tratta di esperienze che vedono persone provate da diverse forme di disagio trovare nelle attività agricole una chance per dare significato alla propria vita. Persone con disabilità, ex tossicodipendenti, ex detenuti, disoccupati di lungo periodo vi trovano occasione di inserimento lavorativo attraverso l'assunzione in imprese già esistenti o mediante percorsi di autoimprenditorialità. D'altro canto, soggetti con disabilità gravi e anziani possono giovare di servizi terapeutici, riabilitativi e di inclusione sociale, mediante l'utilizzo di risorse agricole, erogati da aziende, enti pubblici, fondazioni onlus.

In molti casi, ad avviare tali iniziative sono operatori che provengono da ambiti lontani dall'agricoltura e che trovano le loro motivazioni profonde nel disagio provocato dagli aspetti quantitativi, standardizzati e consumistici del modello di sviluppo della società contemporanea e, quindi, nel bisogno di sperimentare nuove forme di vita, di produzione e di consumo per dare un senso alla propria esistenza. Questa propensione etica, che si va manifestando in modo evidente nei soggetti urbanizzati, incrocia analoghi percorsi personali di agricoltori "tradizionali", i quali, spinti dalla globalizzazione ad abbandonare modelli produttivi eccessiva-

mente specializzati perché non premiati dai mercati, sono indotti, per integrare il reddito, a sperimentare modelli agricoli multifunzionali.

La dimensione sociale non pregiudica affatto le performance economiche di queste aziende, anzi costituisce un'opportunità per migliorarle grazie alla diversificazione dei mercati dei prodotti agricoli. Recenti stime ci dicono, infatti, che il 18% dei consumatori mostra interesse al contenuto etico degli alimenti e a forme distributive che accorciano le distanze tra il luogo di produzione e quello di consumo. È per questo motivo che le "fattorie sociali", come ormai si è soliti denominare queste aziende, hanno quasi sempre un punto vendita aziendale e partecipano a circuiti commerciali innovativi, dai mercati di vendita agricoli ai gruppi di acquisto solidale. Ma non mancano casi in cui, accanto a queste forme dirette di distribuzione, si adottano anche le altre, assicurando la presenza di "prodotti da agricoltura sociale" anche nei negozi specializzati del biologico e del commercio equo e solidale, nonché negli scaffali dei supermercati.

Un'altra caratteristica di queste aziende, che dimostra il legame diretto con il patrimonio valoriale ereditato dall'antico mondo contadino, è la propensione a sviluppare processi produttivi in regime biologico o secondo le pratiche di agricoltura integrata. Ciò costituisce una precauzione in un contesto nel quale sono coinvolti soggetti che possono presentare forme di disabilità anche gravi, ma anche un modo per incrementare il livello qualitativo dei prodotti, arricchendoli di una "qualità ambientale" che una quota crescente di consumatori richiede.

Al di là di una prima e sommaria ricognizione delle "fattorie sociali" in regime biologico condotta dall'AIAB (2007), un censimento completo di queste esperienze non è stato mai fatto. A fine 2003, l'ISTAT ha rilevato 471 cooperative sociali che svolgono attività agricole finalizzate all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate. Tra il 2003 e il 2005 esse sono diventate 571 con un aumento del 21%, un dato in netta controtendenza rispetto a quello delle imprese agricole *tout court*.

Un altro dato che può indicare l'enorme potenziale di inclusività sociale dell'agricoltura è l'entità della presenza di anziani nelle aree rurali e del loro apporto alle attività agricole. In base ai dati del censimento dell'agricoltura del 2000, un terzo delle imprese agricole italiane ha un conduttore di età pari o superiore ai 65 anni. Sebbene i conduttori anziani si concentrino prevalentemente nelle aziende agricole di minore dimensione, il loro apporto lavorativo non è trascurabile.

Va anche considerato che negli altri settori un lavoratore giunto ai 65 anni generalmente è obbligato a lasciare il posto di lavoro, mentre in agricoltura ciò non avviene per un numero considerevole di anziani. L'agricoltura, infatti, consente di conti-

nuare a essere attivi anche dopo i 65 anni, con benefici per se stessi, per l'impresa e per la comunità locale, nei confronti della quale si riduce la domanda di assistenza da parte di un soggetto che continua a lavorare. Ciò che nella logica dell'efficienza economica è stato tradizionalmente considerato un vincolo allo sviluppo del settore agricolo, dando luogo al termine "senilizzazione" con un'accezione negativa, se viene osservato da un altro angolo visuale, quello dell'utilità sociale del coinvolgimento attivo di una persona anziana, può assumere una valenza ben diversa.

6. I paradossi dell'agricoltura omologata

Questi fenomeni dimostrano l'alto livello di capacità di preservazione dei caratteri agricoli originari da parte della nuova ruralità; capacità che è, tuttavia, messa a dura prova negli ultimi decenni da almeno due fratture ancora ben lungi dall'essere sanate: quella ambientale, provocata dagli effetti negativi dell'agricoltura intensiva, e quella territoriale, dovuta alla specializzazione produttiva. Sicché, paradossalmente, fattori che hanno consentito l'immenso successo dell'agricoltura, come l'uso della chimica per accrescere la fertilità dei suoli e ottenere cibi più sicuri e l'inserimento in sistemi di relazioni industriali e di mercato, si rivelano, nel tempo, cause formidabili di degradazione della stoffa stessa dello sviluppo agricolo (P. Bevilacqua).

In tali contesti si innescano più facilmente anche fatti esecrabili come il caporalato, che ultimamente si è manifestato nella forma di vero e proprio schiavismo. Si tratta dello sfruttamento di migliaia di stranieri che, provenienti per lo più dall'Europa dell'Est, si riversano ogni anno nel Tavoliere delle Puglie, con la speranza di racimolare un po' di denaro raccogliendo pomodori, pulendo le vigne dalle erbacce, strappando frutti alla terra, e si ritrovano invece in condizioni da incubo, alla mercè di caporali di nuovo conio, che non si limitano a regolare e controllare il lavoro che essi svolgono ma la loro vita, ridotta a un'esistenza da schiavi.

Braccianti e caporali stranieri, al servizio di proprietari italiani compiacenti, si sono sostituiti ai vecchi braccianti e ai vecchi caporali (A. Leogrande). In sostanza, i figli dei contadini meridionali non hanno più accettato di lavorare la terra alle vecchie condizioni e così al loro posto hanno fatto irruzione i ragazzi dell'Est. Ma questo cambiamento ha fatto sì che il caporalato classico, che non è scomparso nemmeno dopo la modernizzazione dell'agricoltura, mutasse la sua natura da mero sfruttamento in schiavismo. Non già perché i caporali stranieri sono più cattivi o più "sel-

vaggi" degli italiani, come spesso a torto si crede, ma solo perché sono venuti a mancare quei vincoli di appartenenza alla stessa comunità che, legando di fatto gli aguzzini e le vittime al territorio, impediscono al caporalato nostrano di superare certi limiti.

Ma vi è anche un altro elemento da considerare alla base della nuova forma di caporalato. I disoccupati dell'Europa Orientale si adattano a qualsiasi condizione perché arrivano in Italia con la speranza di rientrare nei propri paesi dopo aver messo da parte un po' di soldi. A differenza degli africani che invece, una volta insediatisi stabilmente nelle nostre metropoli, sono disponibili a spostarsi in modo saltuario nel Tavoliere solo a condizioni più vantaggiose di quelle che lasciano nelle periferie delle città.

Il nuovo caporale non è, dunque, il semplice intermediario che ci eravamo abituati a vedere nelle pianure meridionali al tempo di raccogliere i prodotti dalle piante, ma è diventato negli ultimi anni – col tacito accordo del proprietario dei terreni – l'asettico gestore di un "campo di lavoro", dove i diritti minimi e ogni forma di ragionevolezza sono soppressi e i corpi delle persone sono ridotti a "nuda vita" da afferrare, manipolare, violentare, sopprimere.

Spesso i terreni sono intestati a società di capitali che mettono insieme produttori di piantine, commercianti e soggetti che gestiscono cooperative spurie che provengono da altre aree del Mezzogiorno e non hanno alcun rapporto con il territorio. Si tratta di aziende intensive in aree irrigue, fortemente specializzate e inserite in processi così stringenti di integrazione industriale da limitare fortemente l'autonomia del conduttore e da sfilacciare fino alla dissolvenza i suoi legami con la società e l'economia del territorio.

Questi fenomeni degenerativi si dilatano quando l'etica si distacca dall'economia e si crea una convivenza ambigua tra istituzioni, forze economiche e criminalità. Solo recuperando l'idea che il successo di un'attività imprenditoriale è dato dalla qualità delle relazioni tra questa e il contesto sociale si possono ricreare le condizioni perché l'economia torni a essere intesa come sviluppo integrale delle persone coinvolte.

Un ruolo decisivo nel riaffermare una cultura della legalità è svolto dalle cooperative agri-sociali nate, sul finire degli anni Novanta, sui terreni confiscati alla mafia. Esse sfidano con coraggio le organizzazioni malavitose nel cuore dei loro "possedimenti" e contendono a queste il controllo del territorio e dell'economia locale, su cui la mafia fonda buona parte del suo potere criminale anche sulla società civile. Svolgono, in tal modo, una grande funzione etica perché rendono evidente alle

altre imprese che operano nei dintorni la fattibilità di una risposta alla criminalità non affidata solo allo Stato ma anche alla società civile e di una seria messa in discussione di quelle contiguità pericolose tra mafia, economia e istituzioni che hanno attraversato la storia italiana degli ultimi due secoli (A. Balsamo).

7. Nuova ruralità e politiche pubbliche

Per quanto riguarda, infine, l'evoluzione delle politiche pubbliche, il disegno di trasformazione del territorio e modernizzazione dell'agricoltura, tracciato così puntualmente dalla Costituzione, negli anni Sessanta perde il carattere di un'azione organica. Si assiste, infatti, a una frantumazione degli interventi: le politiche economiche, quelle sociali e quelle territoriali non dialogano più. Gli stessi tentativi di programmazione - dai Piani Verdi al Quadrifoglio fino alla Legge pluriennale di spesa - non solo non si sono discostati da un'ottica strettamente settoriale, ma non hanno mai considerato la dimensione territoriale e non si sono coordinati, anche per questo, coi tentativi di introdurre modelli di *welfare* basati sulla diffusione di servizi locali.

E' come se le forme nuove dell'agricoltura e della ruralità nate dalla "grande trasformazione", nell'imprimersi sui suoi antichi tratti, abbiano prodotto segni irriconoscibili o di difficile lettura, e quasi per nascondere il disorientamento e l'imbarazzo, i decisori politici abbiano scelto a bella posta di rinunciare a perseguire grandi disegni.

L'effetto più deleterio di questo abbandono è la devastazione del territorio provocata da una crescita urbana disordinata, che prende corpo nella più assoluta mancanza di strumenti di piano in grado di offrire un minimo di razionalità ai nuovi insediamenti e di curare in qualche modo la qualità del paesaggio. In tale contesto, la periurbanità, da fenomeno transitorio, assume un carattere permanente, come esito sia delle dinamiche diffuse della città che dei processi di "rurbanizzazione" derivanti dal trasferimento di popolazione urbana nei territori rurali. Un fenomeno complesso che ancora oggi non trova alcuna strumentazione di governo in grado di gestirne gli impatti.

A ciò si aggiunge, dalla fine degli anni Settanta, la lenta transizione da politiche di stampo meramente assicurativo e "riparativo" a modelli di *welfare* caratterizzati - come poc'anzi abbiamo visto - dalla dotazione territoriale di servizi, che tuttavia prendono forma in una logica di economie di scala, mediante la concentrazione di interventi e strutture nelle aree del centro-nord e nelle grandi città, trascurando il Mezzogiorno e le aree a minore densità di popolazione, a partire da quelle di alta

collina e di montagna. Ciò produce un'erosione delle reti di protezione sociale nelle aree rurali, già segnate da una cronica difficoltà di fornire servizi socio-sanitari a causa della dispersione degli insediamenti abitativi.

Di fatto, l'unica politica che per un lungo periodo influenza nel profondo l'agricoltura italiana è la PAC, che nata principalmente per favorire la crescita produttiva consegue rapidamente e con successo quell'obiettivo. Ben presto, tuttavia, si trasforma in uno strumento per accumulare eccedenze e dilatare senza alcun controllo la spesa comunitaria. Inoltre, diventa fonte di ulteriori squilibri e disparità di trattamento perché le risorse erogate, essendo proporzionali alle quantità prodotte, assicurano i maggiori benefici alle aziende più grandi e a quelle che producono in abbondanza.

In conclusione, dando uno sguardo d'insieme alle politiche pubbliche messe in atto dopo i grandi interventi di riforma degli anni Cinquanta e fino agli anni Novanta, si può dire con tranquillità che a differenza di quelli attivati nel periodo precedente, tali interventi hanno sostanzialmente disatteso i due principi che il Costituente aveva posto a fondamento delle politiche agricole per qualificare la funzione sociale del settore primario: l'utilizzo razionale del territorio e il conseguimento di equi rapporti sociali.

Con l'avvio dei Programmi integrati mediterranei nel 1985, la successiva riforma dei fondi strutturali e, infine, con la nuova politica di sviluppo rurale dell'Unione europea nel 1999, prende corpo una politica agricola che torna ad assumere una forte connotazione territoriale. Sul versante interno viene introdotta, con la Legge di Orientamento agricolo del 2001, la nozione di "distretto" in agricoltura, mutuandola - purtroppo solo parzialmente e quindi senza il respiro strategico del *pays* - dalla Legge di Orientamento "per la gestione e lo sviluppo durevole del territorio", approvata in Francia alla fine degli anni Novanta.

L'aspetto più rilevante della nuova normativa riguarda la dilatazione del concetto di "agricoltura" alle attività di servizi, comprendendo in esse non solo quelle turistico-ricreative, ma anche quelle paesaggistiche, culturali, didattiche e sociali, nelle sue articolazioni educative, terapeutiche, riabilitative e di inclusione lavorativa di soggetti svantaggiati.

A riconoscere in modo esplicito l'agricoltura sociale è il Piano Strategico Nazionale 2007-2013 per lo sviluppo rurale, che recupera e innova un tratto antico dell'agricoltura. La novità consiste nel fatto che ora questo insieme di attività viene realizzato in modo consapevole nelle strutture agricole e riconosciuto dalla collettività come percorso utile a rafforzare l'autonomia e il benessere delle persone indeboli-

te da contesti non inclusivi.

Francesco Di Iacovo – che da anni studia questo fenomeno con Saverio Senni e Roberto Finuola – ha giustamente definito l'agricoltura sociale una "tradizione innovativa", in quanto essa è una modalità di offerta di servizi alla persona in contesti non medicalizzati e in strutture produttive che operano in reti relazionali preesistenti nelle campagne e all'uopo rivitalizzate. E proprio per questo è in grado di contribuire in modo rilevante a riqualificare i sistemi socio-assistenziali e socio-sanitari dei contesti territoriali.

Accanto a siffatte innovazioni, vanno segnalate altre importanti acquisizioni come l'evoluzione del concetto di bonifica da intervento di "miglioramento" del territorio, subordinato a visioni produttivistiche o a esigenze di salubrità, ad azione di "mantenimento" e tutela del patrimonio naturale strettamente legato a fattori di carattere ecologico. Tali cambiamenti incominciano a prendere corpo negli anni Novanta con interventi attivi di tutela e valorizzazione, nonostante la Convenzione di Ramsar relativa alla tutela delle zone umide fosse del 1971.

Nello stesso periodo anche la legislazione a favore delle zone montane viene riqualificata, considerando queste come risorse ambientali di preminente interesse nazionale e passando, quindi, da una logica assistenziale, di cui erano intrisi gli interventi precedenti, a una di tutela e valorizzazione della montagna in quanto patrimonio culturale e naturale delle popolazioni montane.

8. Le nuove frontiere dell'art. 44 della Costituzione

Alla luce della recente riforma del Titolo V della Costituzione (2001), alle Regioni spetta la competenza esclusiva nelle materie agricoltura e foreste, ma ovviamente tale attribuzione deve essere coordinata con quelle spettanti allo Stato in via esclusiva o in concorrenza con le Regioni, nelle materie che comunque possono interferire sugli stessi contenuti, come ad esempio la tutela ambientale, la tutela della salute, l'alimentazione, il governo del territorio.

La valenza ambientale dell'art. 44 della Costituzione, che deriva, come abbiamo visto, da una lettura aggiornata della finalità "razionale sfruttamento del suolo", permette, dunque, di affermare che la riserva di legge resta prevalentemente, ma non esclusivamente, statale. In ogni caso, ai sensi dell'art. 117 secondo comma lett. m), spetta allo Stato determinare «i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale». E dunque i diritti che interagiscono con la cura della qualità del paesaggio potranno essere oggetto di norme statali necessarie per assicurare a tutti, sull'intero

territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che il legislatore regionale possa limitarle o condizionarle. Ma anche riguardo all'altra finalità dell'art. 44, la giustizia sociale – intesa come applicazione del principio di eguaglianza sostanziale, sia riferita all'oggi in rapporto alle “discriminazioni negative” inferte alle categorie svantaggiate e ai “nuovi poveri” (R. Castel), sia al domani in relazione alla garanzia di diritti delle generazioni future – si pone il problema di adottare norme statali per assicurare i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

E' su queste basi che lo Stato dovrebbe legiferare in materia di governo del territorio agricolo, non considerando più l'urbano e l'agricolo separati, come è proprio della vecchia concezione produttivistica del territorio, ma assumendo anche nella disciplina urbanistica la moderna visione della ruralità come preservazione della cultura materiale e immateriale tramandataci dalle generazioni precedenti. Si tratterebbe, in sostanza, di definire di criteri che vadano a incidere in modo saliente sull'individuazione della specificità rurale dei territori per salvaguardarla e valorizzarla; criteri da intendere come “giusta misura” in cui la generazione attuale garantisce le aspettative di quelle future.

Ed è sulle medesime premesse che si dovrebbero dettare, con norme statali, anche dei limiti all'alienazione delle aree agricole di proprietà pubblica, imponendo l'assegnazione di tali beni ad aggregazioni imprenditoriali che realizzino progetti di inclusione di persone svantaggiate e di “nuovi poveri”.

La sfida sta nella capacità dello Stato e delle Regioni di collaborare per integrare le diverse politiche che si devono attuare nei territori. Non è un compito semplice perché richiede un salto di qualità della classe dirigente a tutti i livelli. La difficoltà risiede soprattutto nel fatto che i differenti settori dell'amministrazione pubblica, a cui fanno capo le politiche, non sono avvezze a dialogare. Inoltre, mancano regole per connettere gli strumenti di programmazione (progetti integrati territoriali, distretti rurali, piani zonali socio-sanitari, ecc.) con gli strumenti di pianificazione territoriale.

Alla luce di tutte queste considerazioni, si può concludere che l'art. 44 della Costituzione non solo mantiene integra tutta la sua attualità, ma – se andiamo a riflettere meglio su quel testo – offre indicazioni concrete ancor più stringenti per affrontare i problemi di oggi e del futuro.

Esso ci parla, infatti, di giustizia sociale e di salvaguardia della dignità umana e, dunque, di rapporti di lavoro di qualità, di inclusione di soggetti svantaggiati e di “nuovi poveri”, di educazione delle nuove generazioni per fare in modo che diano

La Costituzione e l'Agricoltura

un senso alla loro esistenza.

Ci dice che dobbiamo prenderci cura del territorio abitandolo e, dunque, unificando la definizione delle regole dell'abitare, del coltivare e del costruire. Si è, a tale proposito, osservato che la lingua tedesca identifica con la medesima voce l'arte di edificare e l'arte di coltivare; e il termine antico di quella stessa voce significa abitare. Per governare un territorio che non è più agricolo in senso stretto dobbiamo anche noi unificare quei significati.

Ci sollecita a riconoscere l'importanza della molteplicità dei sistemi territoriali e delle figure sociali, antiche e nuove, che operano nelle aree rurali. Continuare a ritenere il part-time come un'anomalia da ricondurre alla razionalità significa stare con la testa rivolta all'indietro. Se è, invece, il territorio rurale la fonte delle regole per l'impresa, allora non potranno essere la condizione professionale dell'operatore e la dimensione fisica dell'azienda i criteri da far valere nell'intervento pubblico, bensì la coerenza del piano d'impresa con gli obiettivi di una progettualità territoriale condivisa, la capacità di quell'operatore di interagire con altri soggetti nelle reti distrettuali.

Tutto questo traspare, a mio avviso, da un'attenta e aggiornata lettura della Carta costituzionale; una lettura che ci aiuta a individuare più facilmente le nuove frontiere dell'universale e perenne funzione sociale dell'agricoltura.

LA PERDURANTE ATTUALITÀ DELL'ARTICOLO 44

di Michele De Benedictis*

1. Tutti gli interventi che hanno dato sostanza a questo incontro, dalle relazioni di Giuseppe Barbero, Francesco Adornato e Giuseppe Blasi, alle riflessioni di Alfonso Pascale sulla funzione sociale dell'agricoltura, come pure gli stimoli forniti dal pubblico, mi appaiono collegati da un robusto filo rosso teso a evidenziare l'ininterrotta e perdurante attualità dell'Articolo 44 della Costituzione repubblicana.

Come ci è stato illustrato, nell'ambito del Titolo III, rivolto alla definizione dei "Rapporti Economici", nella decina di righe che compongono l'art. 44 troviamo anzitutto un'inequivocabile enunciazione dei fini assegnati all'esercizio dell'agricoltura: «conseguire il razionale sfruttamento del suolo» e far sì che ciò avvenga in un contesto di «equi rapporti sociali». La realizzazione operativa di tale duplice obiettivo richiede non solo l'azione regolatrice dello Stato, che impone «obblighi e vincoli alla proprietà terriera privata» e fissa «limiti alla sua estensione secondo le regioni e le zone agrarie», ma altresì, quando necessario, interviene direttamente allorché «promuove e impone la bonifica delle terre, la trasformazione del latifondo e la ricostituzione delle unità produttive». Il perseguimento dei due obiettivi va inoltre incentivato mediante aiuti alla «piccola e media proprietà» e mediante «provvedimenti a favore delle zone montane».

Con una trattazione di largo respiro, Barbero ha ripercorso le diverse tappe di quello che indubbiamente è stato uno straordinario cammino istituzionale, iniziato con l'approfondito lavoro della Sottocommissione Agricoltura dell'Assemblea Costituente. Ad esso con tutta probabilità possiamo ricondurre lo spirito e la sostanza dell'articolo 44, concretizzati, una volta promulgata la Costituzione, con la formulazione di un ben preciso e articolato programma di politica agraria, con cui si intendeva affrontare quel ventaglio di temi che al momento erano tecnicamente e politicamente sul tappeto: la "riforma" dei contratti agrari, la riforma fondiaria, l'azione di bonifica e di irrigazione, la promozione della cooperazione, la legislazione a favore della montagna.

Mi limiterò qui ad aggiungere un paio di considerazioni complementari all'approfondita trattazione di Barbero. Credo vada anzitutto sottolineata l'elevata qualità professionale del lavoro svolto sia dalla Commissione Economica sia dalla Sottocommissione Agricoltura. Il che non può sorprendere quando ricordiamo i

* Presidente dell'Associazione per studi e ricerche Manlio Rossi-Doria

nomi dei rispettivi membri: nella prima, tra gli altri, figuravano Paolo Baffi, Federico Caffè, Sergio Steve, Pasquale Saraceno, ossia un nucleo di personalità che nel giro di pochi anni e per tutta la seconda metà del Novecento si sarebbe configurato come il gotha della cultura laica e cattolica; nella Sottocommissione Agricoltura, oltre a Manlio Rossi-Doria, che la coordinava, leggiamo i nomi di Aurelio Carrante, Vittorio Ciarrocca, Pietro Grifone, Giuseppe Medici, Giuseppe Orlando.

Se, come ci ha ricordato Barbero, il lavoro svolto dalla Sottocommissione Agricoltura contribuì a fornire un quadro approfondito e documentato delle condizioni in cui versava l'agricoltura italiana e dei problemi che la agitavano³⁵, questo compito – mi sembra giusto sottolinearlo – fu senza dubbio agevolato dalla disponibilità di un consistente “zoccolo” conoscitivo sugli aspetti strutturali dell'agricoltura nazionale, frutto del lavoro di indagine e di analisi promosso dall'INEA nel corso degli anni '30 e nell'immediato dopoguerra. (Basta in proposito ricordare il volume su “Lo stato sociale dell'agricoltura italiana” promosso da Rossi-Doria, allora nella veste di Commissario dell'INEA, e curato da Arrigo Serpieri).

In questa prospettiva, ripensando all'acceso dibattito che nella seconda metà degli anni '40 precedette la promulgazione delle leggi di riforma agraria, è invece sorprendente quanto poco citato e utilizzato fosse il materiale conoscitivo prodotto dall'Assemblea Costituente. Ben presto, infatti, il clima di confronto ma di cooperazione che aveva contrassegnato i lavori della Costituente cedette il passo a una forte contrapposizione ideologica. Tuttavia, un riconoscimento implicito del realismo e dell'utilità operativa dei lavori della Sottocommissione Agricoltura venne, alla fine, dato dall'adozione della zonizzazione proposta dalla stessa Sottocommissione da parte dell'intervento di riforma agraria.

Nel considerare il legame tra la formulazione dell'articolo 44 e le susseguenti azioni di politica agraria, Barbero ha giustamente concentrato l'attenzione sulle politiche realizzate negli anni '50, a partire dalla riforma agraria e dagli altri interventi certamente e direttamente riconducibili allo spirito e alla sostanza dell'articolo. Senza entrare in un'analisi di dettaglio, conviene però anche chiedersi se, a partire dagli anni '50 in poi, spirito e sostanza dell'articolo abbiano continuato a informare gli obiettivi e gli strumenti della politica agraria nazionale. Se diamo voce al coordinatore della Sottocommissione Agricoltura – certamente un testimone privile-

³⁵ Un accurato rendiconto della mole e della qualità del lavoro svolto dalla Sottocommissione Agricoltura si rinvia nel volume pubblicato a cura del Ministero per la Costituente, *Rapporto della Commissione Economica, I - Agricoltura*, 1 – *Relazione*, Istituto Poligrafico dello Stato, Roma, 1947.

giato – il giudizio di Rossi-Doria, formulato alla fine degli anni '70, è severo ed espresso senza mezzi termini: «La politica di riforma degli anni '50 – la riforma agraria, l'intervento straordinario nel Mezzogiorno, lo sviluppo del sistema assicurativo e previdenziale nelle campagne – furono indubbiamente una vittoria, anche se tardiva e da loro non gestita, delle lotte contadine e delle organizzazioni di sinistra. Nessuna di quelle riforme, tuttavia, intaccò le strutture portanti della nostra agricoltura; aprì un avvenire ai contadini; li aiutò a trovare in forme nuove la soluzione ai loro problemi. Il regime fondiario, la struttura delle imprese agricole, le norme dei contratti, l'organizzazione dei mercati, l'insieme delle istituzioni operanti in agricoltura restarono, in questo decennio di fuoco, quelli che erano. Fu così definitivamente bloccata la possibilità di una moderna evoluzione dei contadini italiani, delle loro imprese e dei loro rapporti con gli altri settori dell'economia e con la società civile»³⁶.

Va tuttavia riconosciuto che, già dalla metà degli anni '60, la scena fu dominata dall'avvio e dal consolidamento della Politica agricola comune (PAC). Senza addentrarci, anche qui, in un'analisi di dettaglio, un paio di osservazioni risultano pertinenti. Da un lato, va riconosciuto che, almeno nella loro formulazione, alcuni degli obiettivi specificati nell'art. 39 del Trattato di Roma – lo sviluppo razionale della produzione agricola, il conseguimento di un tenore di vita equo alla popolazione agricola – sono ricollegabili ai propositi enunciati nell'art. 44; dall'altro lato, sappiamo bene che il paradigma operativo della PAC, fondato su una robusta concezione protezionista e di sostegno all'agricoltura e realizzato attraverso solide garanzie di prezzo e di collocamento del prodotto, ha invece portato con sé conseguenze produttive e distributive assai poco in linea con gli obiettivi originari, a partire dalla squilibrata distribuzione del sostegno, per comparto e per dimensione aziendale, al negativo impatto ambientale associato a un'agricoltura ad alta intensità di mezzi chimici.

2. L'introduzione del Presidente Rava, le relazioni di Francesco Adornato e di Giuseppe Blasi, nonché le riflessioni di Alfonso Pascale, ci hanno viceversa portati nel presente, un presente indubbiamente distante anni luce dagli assetti produttivi e sociali dell'agricoltura italiana nell'immediato dopoguerra. In estrema sintesi, ciò che oggi abbiamo di fronte è uno scenario che ha preso forma e consistenza

³⁶ Manlio Rossi-Doria, «Breve storia dei contadini italiani dall'inizio del secolo ad oggi», Inchiesta, marzo-giugno 1979.

soprattutto nell'ultimo ventennio e che, in termini di un vero e proprio mutamento di paradigma³⁷, appare essenzialmente determinato dalla convergenza di un duplice vettore di forze. Su un primo fronte, è la stessa visione dell'agricoltura e delle attività ad essa connesse che si è andata modificando: il cittadino europeo (e quello italiano al traino), da tempo assuefatto a una certezza di approvvigionamento alimentare, ha modificato (e continua a modificare) le proprie aspettative nei riguardi dell'agricoltura e di ciò che la circonda. Ci si aspetta, infatti, che la produzione di beni alimentari, non solo dia garanzie accertabili circa la salubrità degli alimenti, ma sia realizzata con tecniche compatibili con la salvaguardia dell'ambiente e sia altresì resa portatrice di un set articolato di beni pubblici (tutela del paesaggio, conservazione della biodiversità). In due parole, riprendendo l'efficace sintesi di Adornato, ciò che si è verificato è stato un'irreversibile transizione dal diritto *alla* terra al diritto *della* terra.

Il secondo vettore di forze è quello che ha investito con effetti dirompenti l'impostazione originaria della PAC: la sua insostenibilità finanziaria, distributiva e ambientale, il suo concorso a innescare e ad alimentare conflitti commerciali nel contesto internazionale. Non intendo certo qui ripercorrere la ben nota storia del suo processo di riforma, iniziato nel 1992, con la cosiddetta Riforma Mac Sharry, proseguito nel 2003 con la Riforma Fischler e, per il momento, conclusosi con la recente verifica sullo "stato di salute" dell'applicazione della riforma stessa³⁸. È, tuttavia, opportuno ricordare come tale processo, iniziato con il sostanziale smantellamento degli strumenti di impianto protezionista e l'adozione di pagamenti compensativi per la riduzione dei prezzi di intervento, contemplasse anche delle "misure di accompagnamento", volte al perseguimento di obiettivi di natura ambientale e territoriale, un aspetto che si è andato nel tempo rafforzando, sotto il profilo finanziario e degli obiettivi perseguiti (bioenergie, difesa della biodiversità, gestione delle acque, attenzione al cambiamento climatico). Credo dunque si possa affermare che, sottoposta al vaglio dell'articolo 44, questa radicale modifica, rispetto alla vecchia impostazione, della logica che informa la nuova PAC e la sua strumentazione, si presenta maggiormente in linea con l'obiettivo «di conseguire il

37 Per un'analisi comparativa tra il "vecchio" e il "nuovo" paradigma, il rinvio è a M. De Benedictis e F. De Filippis, «L'intervento pubblico in agricoltura tra vecchio e nuovo paradigma: il caso dell'Unione Europea» in M. De Benedictis e F. De Filippis (a cura di), Manlio Rossi-Doria e le trasformazioni del Mezzogiorno d'Italia, Piero Lacaita, Manduria, 1999

38 Per quest'ultima fase del processo di riforma si veda F. De Filippis, «L'Health Check della Pac: uno sguardo d'insieme», QA-Rivista dell'Associazione Rossi-Doria, N.1, 2009.

razionale sfruttamento del suolo» e, in qualche misura, anche con quello «di stabilire equi rapporti sociali». Non si tratta perciò di un passo irrilevante considerando il peso che la PAC continua e, almeno fino al 2013, continuerà a esercitare in termini di assetto normativo e di erogazione di risorse finanziarie.

Ma che tipo di giudizio possiamo esprimere quando, nel loro complesso, sottoponiamo allo stesso tipo di vaglio le tendenze evolutive della nostra agricoltura? La tesi che vorrei avanzare, e schematicamente argomentare, è che, nello stesso arco di tempo in cui è stata attuata la riforma della PAC, l'agricoltura italiana o meglio, l'uso delle risorse destinate o destinabili all'attività agricola, si è andato modificando secondo una divaricazione che sta dando luogo a un vero e proprio dualismo e che, sempre nell'ottica dell'articolo 44, vede un processo "virtuoso" contrapporsi a un processo che non è esagerato denominare "perverso".

Il percorso "virtuoso" è quello di cui ci hanno parlato Adornato e Pascale e che risulta costituito da quelle componenti dell'attività agricola che meglio corrispondono alla visione "multifunzionale" prima ricordata. Vi rientrano a pieno titolo le imprese orientate prevalentemente alle produzioni di qualità, quelle che praticano l'agricoltura biologica, quelle che destinano le risorse alla produzioni bioenergetiche, nonché quella fetta sottile ma significativa che conferisce una esplicita funzione sociale all'attività agricola. Vi rientrano inoltre il complesso di azioni, private e pubbliche, mirate alla conservazione della natura e del paesaggio e alla gestione sostenibile delle risorse naturali³⁹. Si tratta di un'aggregazione composita ma unificata, a mio avviso, da una piena rispondenza al significato attuale di «razionale sfruttamento del suolo» e capace di concorrere all'affermazione di «equi rapporti sociali». Un'aggregazione, non dimentichiamolo, che potrebbe risultare ulteriormente sostenuta e rafforzata da un'intelligente gestione delle politiche di sviluppo rurale nel quadro di programmazione 2007-2013⁴⁰.

Il processo "perverso", cui concorrono molteplici facce "oscure", è quello che risulta alimentato dai processi di degrado delle risorse indotti dalla cementificazione delle aree agricole, dal riversamento di rifiuti, anche tossici, nel suolo e nelle falde, ai fenomeni di corruzione nella gestione delle risorse idriche⁴¹. Uno «sfruttamento del suolo», insomma, esercitato al massimo dell'irrazionalità e quando poi

39 Da qualche anno ormai l'Annuario dell'agricoltura italiana curato dall'INEA sta dedicando una doverosa attenzione alle componenti "virtuose" dell'attività agricola e forestale e ad esso rimandiamo per una trattazione di dettaglio delle varie componenti.

40 Un'approfondita trattazione della problematica e delle politiche di sviluppo rurale è quello di F. Mantino, *Lo sviluppo rurale in Europa – Politiche, istituzioni e attori locali dagli anni '70 ad oggi*, Edagricole, Milano, 2008.

41 Per la situazione in Sicilia, si veda C. Ruta «Acqua, un affare che scotta» *Narcomafie*, gennaio 2009.

ricordiamo le recenti distorsioni del mercato del lavoro, riconducibili al risorgere del caporalato nelle sue forme più bieche e criminose, constatiamo purtroppo come la modernizzazione tecnica dell'agricoltura possa convivere con assetti contrattuali ad alta iniquità sociale. In sintesi, siamo di fronte a forme di utilizzo delle risorse e di esercizio dell'agricoltura che con l'articolo 44 collidono in forma palese e stridente.

Viene perciò da chiedersi se, e in quale misura, l'insieme delle politiche volte al governo del territorio, politica agricola e ambientale in primo luogo, riescano a contrastare, se non a rimuovere questo versante "oscuro" della nostra agricoltura. La risposta, purtroppo, non è incoraggiante: pur in presenza di un'auspicabile (e tutta da accertare) volontà politica, di fronte a uno scenario sempre più complesso, le carenze dell'apparato pubblico, nelle sue varie articolazioni, rappresentano tuttora un ostacolo di non poco conto.

Né una valutazione più ottimista penso si possa esprimere nei confronti delle politiche di "valorizzazione del percorso virtuoso". Se prendiamo, ad esempio, il pacchetto destinato al rilancio dell'agricoltura e costituito dagli incentivi per le bioenergie e i biocarburanti, i piani di settore, i crediti di imposta per la internazionalizzazione delle imprese agroalimentari, gli sgravi fiscali per le produzioni biologiche, possiamo infatti constatare come la lentezza di approvazione delle norme, derivata per lo più dalla mancata sottoposizione preventiva alla Commissione europea e dai tempi richiesti per il coordinamento tra i vari ministeri, abbia alla fine portato l'inutilizzo dei fondi stanziati e la loro destinazione ad altre misure e altre finalità, vanificando così i tentativi di programmazione di lungo periodo⁴².

Come ci ha insegnato Manlio Rossi-Doria, la "tenuta" delle politiche, ossia il perseguimento sistematico di determinati obiettivi, anche attraverso l'affinamento degli strumenti e la valutazione dei risultati, ha sempre costituito l'anello debole dell'intervento pubblico in generale, nonché di quello specificamente rivolto all'agricoltura.

Tirando le fila, l'articolo 44 del testo costituzionale, come i lavori di questo incontro hanno dimostrato, ci offre una immutata ed efficace chiave di lettura del passato e del presente. Un test che, a più di sessant'anni dalla sua promulgazione, costituisce una perfetta testimonianza della saggezza e della lungimiranza dei padri costituenti.

⁴² Per un'illustrazione di dettaglio di questo iter si veda il Capitolo Quattordicesimo dell'Annuario INEA, Volume LXI, 2007, Edizioni Scientifiche Italiane, 2008.

