

Commissione delle Comunità europee

INFORMAZIONI SULL'AGRICOLTURA

Gli «enti di sviluppo agricolo» in Italia nella riforma delle strutture

– PROBLEMI E PROSPETTIVE DI ADATTAMENTO

N. 12
Luglio 1976

**GLI "ENTI DI SVILUPPO AGRICOLO"
IN ITALIA NELLA RIFORMA DELLE STRUTTURE**

Problemi e prospettive di adattamento

Serie: "Informazioni sull'agricoltura"

N. 12

L'efficacia della politica comunitaria delle strutture agricole dipende anche da fattori interni agli Stati membri e, tra gli altri, dalla possibilità che le iniziative comunitarie vengano attuate attraverso strumenti di intervento ed organismi che le stimolino, le inquadrino e le coordinino tra loro e con le altre iniziative. In considerazione di ciò, la Commissione delle Comunità Europee - Direzione generale dell'Agricoltura - ha ritenuto opportuno promuovere una ricerca che si ponesse come obbiettivo quello di chiarire - nella situazione istituzionale italiana nella quale sono in corso mutamenti rilevanti in seguito all'istituzione delle Regioni a statuto ordinario - quale sia il ruolo odierno degli Enti di sviluppo agricolo nel complesso delle istituzioni operanti nel settore agricolo a livello regionale e quali compiti questi organismi potrebbero svolgere in applicazione delle direttive comunitarie socio-strutturali.

In particolare, detta ricerca di cui si dà conto nel presente volume, doveva permettere di chiarire e di approfondire tre aspetti fondamentali :

- a) i rapporti degli Enti di sviluppo agricolo con le Regioni e con gli altri organismi pubblici agricoli operanti a livello regionale e sub-regionale e i compiti attuali degli Enti nella politica di intervento in favore dell'agricoltura ;
- b) l'eventuale ripartizione di funzioni fra Enti di sviluppo e altri organismi pubblici in materia di attuazione della politica delle strutture e i criteri adottati o da adottare per tale eventuale ripartizione ;
- c) il grado di rispondenza della struttura interna degli Enti allo svolgimento di dette funzioni e gli adattamenti a tal fine necessari.

(Lo studio è pubblicato unicamente in lingua italiana).

Commissione delle Comunità europee

INFORMAZIONI SULL'AGRICOLTURA

Gli «enti di sviluppo agricolo» in Italia nella riforma delle strutture

PROBLEMI E PROSPETTIVE DI ADATTAMENTO

N. 12
Luglio 1976

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE
DIREZIONE GENERALE DELL'AGRICOLTURA
Direzione : Economia Agraria – Divisione : Bilanci, Studi, Informazioni Statistiche

© Copyright CEE, Bruxelles, 1976
Printed in Belgium

Gli testi che compaiono in questa pubblicazione possono essere riprodotti,
integralmente od in parte, con citazione della fonte

P R E F A Z I O N E

Il presente studio è stato intrapreso nel quadro del programma di studi della Direzione Generale dell'Agricoltura della Commissione delle Comunità Europee.

La ricerca è stata curata

dall' Istituto Nazionale di Economia
Agraria (I.N.E.A.) - ROMA

Per il suo svolgimento è stato costituito un apposito gruppo di studio composto dal prof. Danilo AGOSTINI, dell'Università di Padova; dal prof. Sabino CASSESE, dell'Università di Napoli; dal prof. Enzo GIORGI, dell'Università di Firenze e dal dott. Ugo PESCE, segretario generale dell'INEA.

La ricerca è stata diretta dal prof. Sabino CASSESE.

Ad essa è stato addetto un gruppo di lavoro composto dai dottori Carlo DESIDERI, Daniele FANO e Maria MACONIO.

La stesura della ricerca è del dott. Daniele FANO.

Hanno partecipato ai lavori la divisione "Strutture di produzione ed ambienti agricoli" e la divisione "Bilanci, Studi, Dati statistici".

Lingua originale : italiano.

*
* *
*

Il presente studio non riflette necessariamente le opinioni della Commissione delle Comunità Europee e non anticipa in alcun modo l'atteggiamento futuro della Commissione in materia.



I N D I C EPag.

INTRODUZIONE.....	VII
Abbreviazioni.....	XIV
SINTESI DELLA RICERCA.....	XV
1. Oggetto della ricerca.....	
2. Organizzazione e personale degli enti di sviluppo.....	
3. Il finanziamento e la spesa.....	
4. L'attività.....	
5. L'adattamento degli enti di sviluppo alle direttive comunitarie.....	
<u>CAPITOLO I: ORIGINE ED ORGANIZZAZIONE DEGLI ENTI DI SVILUPPO</u> <u>AGRICOLO.....</u>	1
1.1. Origine e funzione degli enti di sviluppo.....	1
1.2. Dimensioni territoriali dell'intervento degli enti di sviluppo.....	7
1.3. Gli organi direttivi.....	11
1.4. Organizzazione e personale.....	15
- Appendice "A" al Capitolo I-Gli organi direttivi degli enti di sviluppo.....	26
- Appendice "B" al Capitolo I-Disegni di legge per la riorganizzazione degli enti di sviluppo.....	45
- Appendice "C" al Capitolo I- Tabelle.....	54
<u>CAPITOLO II: L'ATTIVITA' DEGLI ENTI DI SVILUPPO.....</u>	61
2.1. La preparazione di studi e progetto	63
2.2. Riforma e riordino fondiario.....	70
2.3. Assistenza tecnica, economica e sociale.....	75
2.4. Assistenza alle forme associative e alla valorizzazione della produzione.....	85
2.5. Altri compiti nel settore agricolo.....	96
2.6. I compiti degli enti di sviluppo e quelli degli altri organismi operanti in agricoltura.....	99
- Appendice al Capitolo II - Tabelle.....	105

<u>CAPITOLO III: IL FINANZIAMENTO E LA SPESA DEGLI ENTI DI SVILUPPO</u>	123
3.1. Il finanziamento degli enti di sviluppo.	123
3.2. La spesa degli enti di sviluppo	129
3.2.1. Confronto tra previsioni di spesa ed impegni di spesa	131
3.2.2. Il divario fra impegni di spesa e pagamenti complessivi; la formazione dei residui	133
3.2.3. La spesa corrente	135
3.2.4. La spesa in conto capitale	136
3.3. Il patrimonio degli enti di sviluppo	139
3.4. Alcune considerazioni generali sull'attività e <u>sul</u> la spesa degli enti di sviluppo	142
-Appendice al Capitolo III - Tabelle	151
-Appendice: Dati desunti dai conti consuntivi ed elaborati per settori omogenei di spesa. Previsioni, impegni e pagamenti (competenza e residui) correnti e in conto capitale dal 1968 al 1972, in milioni di lire	161
 <u>CAPITOLO IV: LA RIFORMA REGIONALE, LE DIRETTIVE COMUNITARIE E GLI ENTI DI SVILUPPO: IL CONTESTO ISTITUZIONALE</u>	 171
4.1. L'orientamento delle regioni in materia di <u>agricoltura</u>	171
4.2. Gli enti di sviluppo ed i compiti indicati dalle direttive comunitarie	188
4.2.1. Le direttive 159-160-161/1972 della CEE	195
4.2.2. La direttiva sull'agricoltura di montagna e di talune zone svantaggiate	213
4.2.3. La direttiva 73/440/CEE. Altri provvedimenti comunitari	217
4.3. Le direttive comunitarie e gli enti di sviluppo nel contesto dell'agricoltura italiana	220
-Appendice al Capitolo IV: Le strutture aziendali della agricoltura italiana di fronte agli obiettivi di ammodernamento posti dalle direttive comunitarie	226

<u>CAPITOLO V: L'ADATTAMENTO DEGLI ENTI DI SVILUPPO ALLE DIRETTIVE COMUNITARIE E ALLA RIFORMA REGIONALE</u>	237
5.1. L'ente di sviluppo come ente che agisce per piani	237
5.2. La riorganizzazione degli enti di sviluppo e i problemi posti dalle loro diverse caratteristiche attuali	239
5.3. L'esecuzione degli interventi	246
5.3.1. Gestione diretta	247
5.3.2. Gestione indiretta	251
5.3.3. Competenze degli enti di sviluppo non funzionali ai nuovi compiti previsti dalle direttive comunitarie	252
5.4. L'organizzazione interna	253
5.5. Gli enti di sviluppo e le direttive comunitarie nel quadro dell'autonomia regionale	254
5.5.1. Non attuazione dei piani zonali o loro attuazione solo nominale	255
5.5.2. Attuazione dei piani zonali con ruolo determinante e dell'ente di sviluppo nel momento dell'elaborazione e della realizzazione	257
5.5.3. Attuazione dei piani zonali con ruolo dell'ente di sviluppo come strumento di realizzazione di determinati interventi	261
QUESTIONARIO SOTTOPOSTO AI FUNZIONARI DEGLI ENTI DI SVILUPPO	266
DOCUMENTAZIONE	278

I N T R O D U Z I O N E

La presente ricerca è stata elaborata nel corso del periodo che ha visto l'approvazione della legge sull'applicazione delle direttive comunitarie (n.150-160-161/1972) da parte del Parlamento italiano, e quindi prima che si siano compiute le prime concrete esperienze di attuazione delle direttive stesse in Italia. Ciononostante, si può ritenere che siano ancora attuali le motivazioni che hanno portato all'elaborazione della ricerca stessa, individuando negli enti di sviluppo uno dei principali strumenti potenziali di realizzazione della politica comunitaria.

Infatti, la legge di attuazione (1) stabilisce che le regioni potranno attribuire importanti compiti agli enti di sviluppo, sia per quanto riguarda l'assistenza agli imprenditori per la redazione dei piani aziendali e per l'ottenimento delle provvidenze previste (art.15), sia per quanto riguarda la gestione del monte-terre rese libere dall'applicazione delle direttive stesse (art.39).

Altri compiti sono stati nel frattempo assegnati agli enti di sviluppo : essi sono previsti, in particolare, dalle leggi regionali che attribuiscono agli enti di

(1) Legge n.153/1975

sviluppo il compito di assegnare, attraverso l'ottenimento in concessione, terre incolte o insufficientemente coltivate a coltivatori e lavoratori agricoli, singoli od associati, in grado di costituire aziende capaci di svilupparsi o di ampliare le aziende esistenti (1). Inoltre, anche per quanto concerne i miglioramenti fondiari e le politiche miranti a favorire la trasformazione e la commercializzazione dei prodotti agricoli, le regioni hanno emanato leggi che prevedono importanti attribuzioni agli enti di sviluppo (2).

(1) Si veda, a questo proposito, in particolare:

Regione Puglia	-Legge regionale	2.10.1974	n.17
" Marche	- "	"	8.10.1974 n.210
" Abruzzo	- "	"	24.1.1975 n.13
" Campania	" "	"	28.4.1975 n.23
" Umbria	-D.D.L.	Boll.Uff.del	22.1.75
" Emilia-Romagna-	"	" " "	12.3.75
			n.218

(2) Per quanto riguarda la cooperazione, si veda in particolare:

Regione Calabria	-Legge regionale	3.1.1975	n.23
" Basilicata	- "	"	31.1.975 n.17
" Veneto	- "	"	31.1.975 n.21
" Campania	- "	"	5.6.1975 n.55

Per quanto riguarda i provvedimenti a favore dei miglioramenti fondiari e quelli di carattere generale, si veda in particolare:

Regione Abruzzo	- Legge regionale	2.1.1975	n.1
" Abruzzo	- "	"	24.1.975 n.10
" Abruzzo	- "	"	20.5.975 n.45
" Puglia	- "	"	7.6.1975 n.51
" Marche	- "	"	12.5.975 n.31
" Umbria	- "	"	14.11.74 n.21

D'altra parte, nel decidere di prescegliere gli enti di sviluppo nel loro contesto regionale, come oggetto di una ricerca sull'applicazione della direttive comunitarie in Italia, la Direzione per l'Agricoltura della CEE ha tenuto conto dell'importanza di adattare il quadro istituzionale italiano, gli strumenti della politica regionale a delle forme di intervento a favore dei coltivatori radicalmente innovative rispetto alla tradizione legislativa italiana, nella quale principi come quello del pensionamento anticipato degli agricoltori, la distinzione tra aziende in grado di svilupparsi e non, l'incentivo alla contabilità aziendale, per citare solo alcuni aspetti delle direttive stesse, non erano fino ad oggi contenuti. Da qui discende il grande peso che da parte degli organi della Commissione veniva e viene dato all'efficacia degli enti pubblici incaricati di attuare le direttive in un contesto strutturale che, nel caso italiano in modo del tutto particolare, presenta imponenti problemi di trasformazione.

I prossimi mesi saranno quindi molto importanti nella misura in cui, nel quadro dell'autonomia regionale, verranno decise e sperimentate le prime forme di applicazione delle direttive comunitarie in Italia. Per quanto riguarda il ruolo che potranno svolgere gli enti di sviluppo agricolo in questo processo la presente ricerca mette in evidenza:

- 1) un quadro analitico del contesto istituzionale e

delle strutture organizzative attuali degli enti di sviluppo;

2) un quadro del ruolo potenziale degli enti di sviluppo per l'attuazione delle direttive comunitarie e di alcune misure complementari che possono rendersi necessarie per l'attuazione delle direttive nel contesto italiano;

3) una definizione delle trasformazioni che si rendono necessarie per l'adattamento degli enti di sviluppo ai nuovi compiti, sia dal punto di vista della ridefinizione delle loro competenze che da quello della loro riorganizzazione e della riqualificazione del loro personale.

Nel definire questi diversi aspetti dell'adattamento degli enti di sviluppo alla nuova politica comunitaria si è cercato di tenere costantemente presenti sia lo spirito delle direttive comunitarie, sia i connotati propri del contesto italiano, in particolare per quanto riguarda l'ampiezza delle zone svantaggiate.

Infatti, non si può non tener conto del fatto che in vaste regioni italiane ed in particolare nel Mezzogiorno il numero delle aziende che non sono in grado di svilupparsi, secondo i criteri stabiliti nelle direttive stesse, è molto elevato, come tendono a dimostrare gli studi compiuti a questo proposito, alcuni dei più significativi dei quali vengono citati in appendice.

In questo contesto ci è dunque sembrato che l'applicazione delle direttive comunitarie non fosse scindibile dal ruolo e dal peso che potranno avere le politiche agricole ed extra-agricole complementari alle direttive

stesse: da un lato, avranno importanza decisiva tutte le azioni volte ad incrementare la dotazione di infrastrutture ed il progresso tecnico in agricoltura, dalla realizzazione di miglioramenti fondiari e di opere di irrigazione, all'incentivazione dell'associazionismo, ed una maggiore integrazione verticale nel settore, e queste esigenze sono, come abbiamo visto, già in parte recepite dalla legislazione regionale più recente; d'altro lato, non si può prescindere dalla politica comunitaria e nazionale volta alla creazione di posti di lavoro nei settori extra-agricoli delle zone svantaggiate e volti a compensare le gravi conseguenze della recessione economica sull'occupazione.

E' in questo quadro che si possono collocare il ruolo della regione come organo di programmazione e quello dell'ente di sviluppo come agenzia polivalente, nel senso che esprime la propria azione in diverse direzioni complementari, dall'assistenza alle cooperative e all'associazionismo, alla politica strutturale, all'assistenza aziendale, alla pianificazione zonale, nel campo specifico dell'agricoltura.

Come tende a dimostrare la presente ricerca, la polivalenza degli enti di sviluppo è espressa sia nelle loro competenze istituzionali che nella loro struttura organizzativa, ma è mancato finora un effettivo coordinamento fra i diversi aspetti dell'attività svolta dagli enti di sviluppo, nel senso di una programmazione per obiet-

tivi e dell'introduzione di criteri di efficienza e di complementarità nelle scelte di attività e di investimento (1)*

L'introduzione delle direttive comunitarie e la ristrutturazione che esse comportano nell'attività degli enti di sviluppo, sono una occasione per valorizzare la struttura polivalente degli enti di sviluppo alla luce delle esigenze specifiche dell'agricoltura italiana e nel quadro di un riordinamento delle funzioni dei diversi organismi operanti in agricoltura, da realizzare regione per regione.

A questo proposito, si può notare che esiste una tendenza a modificare l'attuale mezzadria di competenze tra Ministero dell'Agricoltura e Foreste e Regioni in materia di agricoltura, a favore delle Regioni (2), valorizzando il ruolo di organi di indirizzo e di programmazione.

(1) Come è noto le più aggiornate tecniche di programmazione dell'intervento pubblico in agricoltura si avvalgono estesamente della programmazione di bilancio e dei metodi di analisi costi-benefici e costi-efficacia. Si veda, fra i numerosi contributi, per es. in "Rivista di Economia agraria", 1973 - n° 2, G. ORLANDO.

(2) La legge del 16.7.1975 (Norme sull'ordinamento regionale e sulla organizzazione della pubblica amministrazione) prevede (art. 1 par. 5) il "trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative relative alla attuazione di regolamenti CEE e di sue direttive, prevedendosi altresì che, in mancanza di legge regionale, sarà osservata quella dello Stato in tutte le sue disposizioni".

In questo quadro, la definitiva regionalizzazione degli enti di sviluppo, tuttora interregionali e il trasferimento alle regioni dei poteri di disciplina sull'ordinamento e sul funzionamento degli enti di sviluppo, nonché dei fondi destinati al loro finanziamento, previsti dal recente disegno di legge governativo sul riordinamento degli enti di sviluppo (1), pongono le premesse perché le funzioni di programmazione e di coordinamento che spettano alle regioni possano effettivamente concretizzarsi.

E' in questo contesto che una più precisa definizione dei compiti e degli ambiti di competenza degli enti di sviluppo da una parte e dei consorzi di bonifica delle comunità montane e degli uffici degli enti locali e, più in generale, degli enti pubblici operanti in agricoltura, possono trovare dei comuni parametri di riferimento.

(1) Disegno di legge recante: "Norme di principio, norme particolari e finanziarie concernenti gli enti di sviluppo", approvato dal Consiglio dei Ministri il 28 maggio 1975 e presentato al Senato. La Regione Marche ha, da parte sua, già emanato una legge regionale (n.20 del 26 marzo 1975) sulle nuove norme sull'ordinamento dell'ente di sviluppo nelle Marche.

Abbreviazioni

ETFAS : Ente di sviluppo in Sardegna

ERSA : Ente di sviluppo nel Friuli Venezia-Giulia

ESA : Ente di sviluppo in Sicilia

SINTESI DELLA RICERCA

Sommario

1. Oggetto della ricerca
2. Organizzazione e personale degli enti di sviluppo
3. Il finanziamento e la spesa
4. L'attività
5. L'adattamento degli enti di sviluppo alle direttive comunitarie.

1. OGGETTO DELLA RICERCA

A. Gli enti di sviluppo agricolo oggetto dell'analisi si possono comprendere nelle seguenti categorie:

a) Enti di riforma fondiaria trasformati in enti di sviluppo: Ente Delta Padano, Ente Maremma, Ente Fucino, Ente di sviluppo in Campania, Ente di sviluppo in Puglia e Lucania, Opera Sila, ETFAS - Ente di sviluppo in Sardegna, ESA - Ente di sviluppo in Sicilia;

b) Enti creati in base alla legge 901 del 1965 per svolgere attività di sviluppo agricolo: Ente di sviluppo nelle Marche, Ente di sviluppo in Umbria; Ente Regionale di sviluppo nel Molise, creato con legge n.20 del 1970.

Nella ricerca si è anche tenuto conto:

a) degli Enti di sviluppo creati con legge regionale: Ente Regionale di Sviluppo per il Piemonte (costituito nel 1974); ERSA - Ente Regionale di sviluppo per il Friuli-Venezia Giulia (costituito nel 1967);

b) tra gli enti aventi compiti di sviluppo (Opera nazionale combattenti, Ente per l'irrigazione in Puglia, Lucania ed Irpinia, Ente Nazionale per le Tre Venezie); dell'Ente Nazionale per le Tre Venezie.

Gli enti di sviluppo coprono l'intero territorio nazionale, ad eccezione della Liguria, della Lombardia, della Val d'Aosta e del Trentino - Alto Adige.

B. Se si escludono gli enti creati con legge regionale (En

te di sviluppo in Piemonte ed ERSA), il passaggio delle competenze in materia di agricoltura alle Regioni, avvenuto con il Decreto del Presidente della Repubblica del 15 gennaio 1972, n.11, non ha comportato il passaggio degli enti di sviluppo sotto la tutela delle Regioni, ma soltanto il controllo regionale sulle funzioni svolte dagli enti di sviluppo.

E' attualmente allo studio del Parlamento una legge-quadro che dovrà definire:

a) le competenze delle Regioni in materia di controllo sugli enti di sviluppo;

b) i criteri per la regionalizzazione degli enti attualmente interregionali (Ente Delta Padano, Ente Maremma, Enti di sviluppo in Puglia e Lucania).

C. La regionalizzazione delle competenze in materia di agricoltura pone all'ordine del giorno anche il problema della ridefinizione dei compiti dei diversi organismi operanti in agricoltura. In effetti, il legislatore, costituendo gli enti di sviluppo agricolò, non ha parallelamente proceduto ad una razionale ridefinizione delle competenze in agricoltura, in particolare per quanto concerne:

- i consorzi di bonifica, i cui compiti si intersecano con quelli degli enti di sviluppo per quanto riguarda il riordino fondiario e l'assistenza tecnica;

- la Cassa per il Mezzogiorno, in particolare per quanto concerne le scelte e la gestione degli investimenti pubblici in agricoltura;

- le organizzazioni professionali e gli organismi pubblici privati che svolgono attività di assistenza tecnica e di assistenza professionale.

Le Regioni, pur tenuto conto dei limiti dei loro poteri decisionali, hanno la possibilità di contribuire a determinare, nel quadro della loro autonomia, una più chiara definizione delle rispettive competenze dei diversi organismi, onde permettere una più razionale destinazione della spesa pubblica in agricoltura.

Nei confronti degli altri enti operanti in agricoltura, in particolare nei confronti dei consorzi di bonifica, gli enti di sviluppo si caratterizzano sin d'ora per il carattere intersettoriale e globale del loro intervento, per l'ambito più vasto del loro comprensorio, per la loro maggiore rappresentatività delle categorie agrarie, pur nei limiti, sia decisionali che di efficienza, che li contraddistinguono attualmente e che vengono analizzati nella presente ricerca.

2. ORGANIZZAZIONE E PERSONALE DEGLI ENTI DI SVILUPPO

L'età, la composizione per funzioni, la distribuzione territoriale del personale, variano a seconda degli enti di sviluppo. Essi possono venir raggruppati, a questo riguardo, in tre categorie:

- A. Enti creati in seguito alla legge 901 del 1965 o che, pur essendo stati creati precedentemente non hanno svolto compiti di riforma in maniera rilevante:

Ente di sviluppo in Umbria, Ente di sviluppo nelle Marche, ERSA, Ente Regionale di sviluppo nel Molise, Ente di sviluppo in Campania, Ente Nazionale per le Tre Venezie.

Questi enti hanno un numero limitato di dipendenti (meno di 300), la cui età media era al 30.6.1974 inferiore ai 35 anni; i dipendenti che superano i 40 anni di età sono in numero limitato e provengono generalmente dall'esperienza della riforma fondiaria.

Le sedi decentrate o non esistono ancora o hanno una struttura fragile. Il personale, essendo stato assunto in epoca relativamente recente, ha potuto essere selezionato in funzione dell'esplicazione dei compiti istituzionali.

B. Enti creati nel periodo della riforma fondiaria e che operano in zone relativamente sviluppate:

Ente Delta Padano, Ente Maremma, Ente Fucino, Ente di sviluppo in Puglia e Lucania (per questi ultimi tre, le zone sviluppate riguardano solo parte del comprensorio). Il numero dei dipendenti è relativamente elevato (425 dipendenti per l'Ente Fucino, 1928 per l'Ente Publia), la loro età media è elevata (48 anni circa) e la maggioranza dei dipendenti supera i 40 anni di età, essendo stati assunti nel corso degli anni '50 per lo svolgimento dei compiti di riforma fondiaria. La mancata approvazione dei regolamenti organici del personale, previsti dalla legge 901 del 1965, ha impedito ogni nuova assunzione tra il 1964 e il 1972, ciò che ha comportato particolari diffi-

coltà per l'adattamento degli enti ai nuovi compiti di sviluppo. Tuttavia, il fatto che questi enti abbiano qualificato la loro attività in direzione della cooperazione, mantenendo stretti rapporti con gli assegnatari le cui aziende si sono sviluppate, ha permesso l'utilizzazione nelle nuove attività del personale assunto per la riforma fondiaria, in proporzione elevata.

L'organizzazione territoriale di questi enti, articolata per sedi provinciali, sedi zonali, nuclei locali è particolarmente sviluppata nei vecchi comprensori di riforma.

Nell'organizzazione della sede centrale hanno ancora un peso notevole servizi sviluppatisi con la riforma fondiaria, quali: la realizzazione di opere di bonifica e la progettazione di strutture ed infrastrutture fondiarie.

C. Enti creati nel periodo della riforma fondiaria e che operano in zone particolarmente svantaggiate: ESA, ETFAS, Opera Sila, in larga misura l'Ente di sviluppo in Puglia e Lucania.

Riguardo l'età del personale ed all'organizzazione territoriale degli enti rientranti in questa categoria, valgono le considerazioni appena fatte riguardo agli enti già di riforma operanti in zone relativamente favorite: l'eredità della riforma fondiaria si manifesta in ambedue le categorie.

Il carattere particolarmente svantaggiato delle zone in cui operano questi enti ha tuttavia avuto conse-

guenze negative riguardo all'utilizzazione e alla composizione del personale assunto per i compiti di riforma fondiaria nelle attività attuali. In particolare, nell'organico di questi enti vi è un numero elevato di salariati e di dipendenti amministrativi con mansioni esecutive, rispetto al personale qualificato. Riguardo all'organizzazione interna, un numero cospicuo di dipendenti è impiegato in attività di tipo burocratico (ad esempio, servizi per conto dell'AIMA, pendenze della riforma fondiaria). Tenuto conto dell'elevato costo del personale, tale inadeguatezza nella sua composizione e nel suo impiego costituisce un notevole fattore di rigidità interna e di inefficienza.

3) IL FINANZIAMENTO E LA SPESA

A. Il meccanismo attuale di finanziamento, instauratosi a partire dal 1965 comporta un duplice meccanismo di erogazione dei fondi agli enti di sviluppo:

a) per far fronte alle spese di funzionamento, vengono erogati contributi diretti da parte dello Stato attraverso il Ministero dell'agricoltura e foreste, e più recentemente, da parte delle Regioni, mediante apposite leggi (legge n.901 del 1965 e successivi rifinanziamenti);

b) gli investimenti vengono finanziati dagli enti di sviluppo sottomettendo progetti specifici alle autorità competenti (essenzialmente Ministero per l'Agricoltura, Ministero dei Lavori Pubblici, Regioni, FEOGA sezione o-

rientamento); questi progetti vengono finanziati nel quadro dei provvedimenti legislativi a favore dell'agricoltura, quali i Piani Verdi, il Ponte-Verde, le leggi regionali, le "tranches" del FEOGA-sezione orientamento.

B. Di fatto, i fondi stanziati per le spese di funzionamento si sono rivelati insufficienti a causa della lievitazione dei costi, in particolare del personale, e per i ritardi nei provvedimenti legislativi di rifinanziamento. A partire dal 1970, gli enti di sviluppo sono stati autorizzati a contrarre mutui con interessi a carico dello stato per coprire le spese di funzionamento.

La mancata approvazione di provvedimenti di rifinanziamento degli enti di sviluppo crea particolari difficoltà per gli enti interregionali (Ente Delta Padano, Ente Maremma, Ente di sviluppo in Puglia e Lucania) ed anche per l'ETPAS che dipende direttamente dal Ministero dell'Agricoltura. Per quanto riguarda invece gli enti a carattere regionale, l'ERSA, l'Ente Umbria, l'Ente Marche e l'ESA godono di finanziamenti diretti delle Regioni per parte almeno dei loro bisogni, mentre la Regione Calabria ha solamente iscritto in bilancio il contributo all'Opera Sila, subordinandone il pagamento al contributo dello Stato a copertura dei debiti contratti a partire dal '70 e all'incremento dei fondi destinati alla regione per l'agricoltura.

C. Per quanto riguarda la spesa in conto capitale, gli investimenti appaiono condizionati, oltre che dai limiti della spesa pubblica in agricoltura, dalla macchinosità delle procedure di erogazione, fattore di inefficienza verificabile attraverso l'analisi dei bilanci degli enti di sviluppo. In particolare, si può riscontrare, per tutti gli enti, un forte divario tra previsioni di spesa ed impegni di spesa, indice che gli organi erogatori della spesa, in particolare il Ministero per l'Agricoltura, non sono stati in grado di esprimere una capacità di indirizzo e di programmazione.

Le dilazioni nei pagamenti agli enti di sviluppo e il ritardo nella realizzazione delle opere programmate si riflettono nel divario tra impegni di spesa e pagamenti complessivi.

L'ammontare dei residui rapportato alla spesa è proporzionalmente più elevato negli enti di sviluppo rispetto alla media della pubblica amministrazione.

D. Gli indici di efficienza riferiti all'attività del personale e alla capacità di spesa degli enti di sviluppo, indicano una situazione non omogenea tra i diversi enti. In particolare, l'ESA e l'ETPAS e l'Opera Sila presentano una elevata incidenza della spesa per il personale sulla spesa complessiva, mentre gli enti costituiti dopo il 1965 (Ente Umbria, Ente Marche, ERSA, Ente Molise) e gli enti che operano in zone relativamente favorite (Ente Delta Padano, Ente Maremma, Ente Fucino), tendono a presen-

tare migliori indici di efficienza.

Queste differenze negli indici di efficienza corrispondono:

- ad una diversa struttura dell'attività;
- a diverse condizioni ambientali.

4. L'ATTIVITA'

A. Le competenze attribuite agli enti di sviluppo hanno trovato attuazione in misura diversa. Si può, a questo riguardo, compiere la seguente classificazione;

- competenze per attività che hanno trovato effettiva attuazione:

si tratta essenzialmente del sostegno alle forme associative, in particolare alla cooperazione. Anche nel campo della realizzazione di opere pubbliche si può riscontrare una attività di una certa importanza o in quanto gli enti agiscono come consorzi di bonifica in comprensori d'importanza rilevante, come l'Ente Delta Padano e l'Opera Sila, o perchè ad essi è stata attribuita la realizzazione di importanti opere di interesse pubblico: irrigazione, acquedotti, invasi, strade, realizzati, in particolare da parte di tutti gli enti che hanno avuto compiti di riforma fondiaria;

- competenze per attività che hanno trovato attuazione solo parziale:

la più grave lacuna nell'attività degli enti di sviluppo è certamente costituita dal fatto che gli interventi di

riordino fondiario sono circoscritti a pochi esempi isolati, sia per la limitatezza degli interventi tramite la Cassa per la formazione della proprietà coltivatrice, sia per la scarsità dei finanziamenti per opere connesse con i piani di riordino fondiario. Per questi motivi, l'ampliamento delle maglie poderani nei comprensori degli enti è stato largamente un fatto "naturale", se si eccettuano alcuni interventi di riaccorpamento compiuti sugli appezzamenti della riforma fondiaria, in particolare dall'Ente Delta Padano.

Anche l'assistenza tecnica e professionale e l'attività dimostrativa svolte dagli enti di sviluppo risentono di limiti che derivano dalla mancanza di una programmazione nazionale in questi settori e dal perpetuarsi della scissione tra ricerca e divulgazione. Le esperienze più importanti degli enti di sviluppo in questi campi sono state realizzate là dove l'assistenza tecnica e l'attività dimostrativa sono state svolte in collegamento con iniziative nel campo della cooperazione di trasformazione e di commercializzazione dei prodotti agricoli.

- competenze per attività che non hanno trovato attuazione:

le competenze degli enti di sviluppo per quanto riguarda la programmazione degli interventi pubblici in agricoltura (piani zonali e piani di valorizzazione) puntualizzate dalla legislazione nazionale nel corso degli anni '60 non hanno trovato attuazione concreta e l'attività degli enti di sviluppo a questo riguardo si è limitata alla formulazione

di studi e programmi.

B. L'analisi dell'attività permette di puntualizzare le differenziazioni tra gli enti e la loro suddivisione in tre principali categorie delineate nell'analisi del personale e dell'organizzazione.

a) Gli enti costituitisi dopo il 1965 o che, pur essendo stati creati precedentemente, non hanno svolto attività di riforma in maniera rilevante concentrano la propria attività intorno all'obiettivo dello sviluppo dell'azienda agricola. La loro attività tende, di conseguenza a specializzarsi nell'assistenza tecnica e professionale, nell'intervento nel campo del riordino fondiario e della formazione della proprietà coltivatrice, sebbene con grandi difficoltà, al fine di adeguare le dimensioni aziendali e le maglie poderali alle esigenze della competitività, a favorire la cooperazione e forme di integrazione aziendale nella misura in cui rafforzano l'azienda agricola. Sebbene il volume della loro attività sia relativamente modesto, i diversi aspetti dell'intervento degli enti rientranti in questa categoria tendono ad essere complementari e maggiormente coordinati fra di loro che per gli altri enti.

b) Gli enti già di riforma e nel cui comprensorio sono comprese zone relativamente sviluppate, si configurano come veri e propri "enti di gestione" nel campo delle industrie di trasformazione e della commercializzazione dei prodotti agricoli.

L'assistenza tecnica e l'assistenza professionale

da essi svolta passano prevalentemente attraverso le cooperative da essi promosse. In questo senso, anche gli enti rientranti in questa categoria realizzano una forma di coordinamento della loro attività.

Un altro aspetto rilevante nell'attività di questi enti, ma non sempre integrato con il resto dell'attività, è costituito dalla realizzazione di opere di bonifica e altre opere pubbliche.

c) Gli enti operanti in zone particolarmente svantaggiate e non operano nel campo della trasformazione e della commercializzazione dei prodotti agricoli, come l'ESA, oppure vi operano incontrando molte difficoltà (come l'ETFAS, l'Opera Sila e l'Ente Puglia e Lucania). Per questi enti, impegnati anche nella realizzazione di importanti opere infrastrutturali, come l'ETFAS e l'Opera Sila, le difficoltà ambientali e la mancata realizzazione di programmi pubblici di trasformazione fondiaria hanno impedito sia profonde trasformazioni nelle strutture delle imprese agricole, sia l'affermarsi delle forme associative. La loro attività appare, di conseguenza disorganica, essendo il più delle volte scissi i diversi momenti: realizzazione di opere pubbliche - assistenza alle aziende e assistenza professionale - miglioramenti fondiari - assistenza alle cooperative.

5. L'ADATTAMENTO DEGLI ENTI DI SVILUPPO ALLE DIRETTIVE COMUNITARIE

A. L'analisi comparata tra le direttive comunitarie e la

attività degli enti di sviluppo dimostra che ad essi potrebbero venir attribuiti, nella fase di attuazione delle direttive comunitarie compiti nei seguenti campi:

a) In riferimento alle competenze previste dalla direttiva 72/159/CEE:

- assistenza alla contabilità agraria e all'elaborazione dei piani aziendali di sviluppo, nel quadro della rete contabile INEA-CEE;
- progettazione di opere aventi carattere aziendale ed interaziendale;

b) in riferimento alle competenze previste dalla direttiva 72/160/CEE:

- gestione del "monte-terre" reso libero dal prepensionamento dei coltivatori anziani;
- realizzazione di programmi di riordino fondiario;

c) in riferimento alle competenze previste dalla direttiva 72/161/CEE:

- qualificazione dei funzionari degli enti in quanto consulenti socio-economici;
- assistenza tecnica alle aziende in grado di svilupparsi ed assistenza socio-economica ai coltivatori che intendono riconvertire la propria attività;
- partecipazione alle iniziative nel campo della formazione professionale;

d) In riferimento agli squilibri territoriali e al carattere prevalentemente svantaggiato delle zone agricole italiane, gli enti di sviluppo potranno venire utilizzati per favorire:

- forme di integrazione orizzontale tra zone destinate all'agricoltura estensiva e ricadenti nelle condizioni previste dalla direttiva sull'agricoltura di montagna e di talune zone svantaggiate da una parte, e zone ad agricoltura intensiva;
- forme di integrazione verticale tese a garantire il potere contrattuale e lo sviluppo delle imprese agricole che hanno elaborato il piano;
- forme di programmazione tese ad una destinazione razionale degli investimenti pubblici sul territorio, nella misura in cui verrà data attuazione concreta alla pianificazione zonale.

B. Sebbene alcuni compiti svolti attualmente dagli enti di sviluppo corrispondano a quelli previsti dalle direttive comunitarie (per esempio, nel campo dell'assistenza tecnica e nel campo del riordino fondiario) i risultati finora raggiunti possono considerarsi insoddisfacenti alla luce delle esigenze poste dalle direttive comunitarie. Inoltre, la stessa struttura organizzativa attuale degli enti di sviluppo non appare adeguata alla realizzazione degli obiettivi previsti dalle direttive comunitarie, a meno di una riorganizzazione più o meno approfondita degli enti stessi.

Riguardo ai problemi di riorganizzazione vale la distinzione degli enti di sviluppo in tre principali categorie, operata nei paragrafi precedenti:

- gli-enti costituiti dopo l'esperienza della riforma fondiaria o che non hanno comunque svolto compiti di riforma

avendo attualmente personale limitato, ma relativamente qualificato, dovranno, ai fini di una efficace applicazione delle direttive, essere oggetto di un potenziamento numerico ed organizzativo, che permetta, in particolare, la costituzione di sedi zonali decentrate funzionanti e dotate di personale qualificato in funzione dei nuovi compiti;

- gli enti precedentemente di riforma e che agiscono in zone relativamente sviluppate, necessitano della riqualificazione della propria attività e del proprio personale in funzione di una maggiore accentuazione dell'attività di assistenza tecnica e dell'attività dimostrativa, rispetto alle attività di bonifica e di realizzazione di opere pubbliche. Dato il loro carattere interregionale, l'Ente Delta Adano, l'Ente Maremma, l'Ente Puglia, e Lucania dovranno essere, a breve termine, riorganizzati nel quadro della loro regionalizzazione;

- gli enti operanti in zone particolarmente svantaggiate hanno attualmente personale pleotorico e scarsamente qualificato; essi necessitano di una approfondita revisione dei propri compiti in connessione con le politiche regionali di sviluppo. Tale riorganizzazione è inscindibile da una applicazione efficace delle direttive socio-strutturali e della politica agraria.

C. Riguardo al contesto in cui gli enti di sviluppo verranno ad operare nel quadro dell'applicazione delle direttive socio-strutturali, è possibile formulare tre ipotesi che, data la competenza regionale in materia di agricoltura, possono considerarsi alternative riguardo alle scelte operate

da ogni singola regione, ma attuabili contemporaneamente in regioni diverse;

- attuazione delle direttive in un quadro non programmato: il carattere innovativo delle direttive si limiterebbe al diverso meccanismo di incentivazione e allo stimolo per la messa a disposizione delle aziende agricole in grado di svilupparsi di nuove terre. La mancata riorganizzazione delle competenze fra i diversi enti pubblici operanti in agricoltura pregiudicherebbe, tuttavia, l'efficacia nell'applicazione delle direttive stesse;

- attuazione delle direttive comunitarie in un contesto di programmazione con ruolo dell'ente di sviluppo come organo di pianificazione e di esecuzione. L'ente di sviluppo si configurerebbe come organo di intervento della Regione in agricoltura. I rapporti stabiliti dall'ente con le categorie agrarie, rappresentate nel Consiglio di Amministrazione e in Consulte zonali, garantirebbe la tutela degli interessi delle categorie agrarie stesse e la loro partecipazione ai processi decisionali;

- attuazione delle direttive in un contesto di programmazione con ruolo meramente esecutivo dell'ente di sviluppo.

La Regione si configura in questo caso come organo di programmazione a livello intersettoriale, come anche a livello settoriale. L'ente di sviluppo assume il ruolo di strumento di attuazione delle direttive regionali.

CAPITOLO I

ORIGINE ED ORGANIZZAZIONE DEGLI ENTI DI SVILUPPO AGRICOLO

1.1. Origine e funzione degli enti di sviluppo

L'istituzione degli enti di sviluppo, all'inizio degli anni '60, coincide con il generale processo di revisione, nel campo industriale e in quello agricolo, del tipo di intervento statale sostanzialmente a carattere settoriale fino ad allora esercitato e con l'elaborazione dei primi documenti di programmazione economica.

Per quanto riguarda l'agricoltura in particolare, alla fine dell'esperienza di un decennio di riforma, iniziato con la legge stralcio del 1950, apparve chiaro che gli squilibri con le altre attività economiche non sarebbero stati sanati persistendo interventi di tipo circoscritto sia territorialmente che settorialmente quali quelli messi in atto fino ad allora.

All'intervento realizzato attraverso i consorzi di bonifica, si era affiancata, con caratteristiche o-riginali, l'esperienza della riforma fondiaria; questa ultima, con la costituzione degli enti di riforma, aveva certamente rappresentato un momento organizzativo di rilievo che aveva operato una redistribuzione delle terre e una serie di miglioramenti e trasformazioni fondiarie. Tuttavia, la somma degli investimenti pubblici oc-corsi, sia a carattere diretto che indiretto (1), non a-

(1) Al 30 settembre 1962, la riforma agraria ha comporta-to l'esproprio di 674 mila ettari, ne ha acquistati tramite permuta 94mila. I lotti assegnati sono stati in numero di 113mila. In complesso la riforma ha operato in investimenti per 620 miliardi.

veva trovato un proporzionale riscontro in termini di obiettivi raggiunti registrando, in sostanza, risultati troppo esigui rispetto all'avvio di un processo di modernizzazione dell'agricoltura e contemporaneamente senza essere in grado di rallentare il massiccio esodo verso altri settori produttivi.

D'altra parte, alla fine degli anni '60, dopo il trattato di Roma, un'ottica più ampia di intervento diveniva la condizione per l'inserimento dell'agricoltura italiana nel mercato europeo.

Il primo piano verde - che alle esigenze predette fornì una risposta parziale (1) - prevede una delega in materia di enti di riforma e colonizzazione al Governo, che dispose la trasformazione degli enti di riforma in enti di sviluppo con compiti relativi alla valorizzazione di zone particolarmente depresse, la cui delimitazione oltrepassava il limite dei territori di riforma.

Gli enti di sviluppo, come già quelli di riforma (2) da un punto di vista strutturale costituivano una novità rispetto alla figura del consorzio di bonifi-

(1) R. PEREZ, Aspetti giuridici della pianificazione in agricoltura, Milano, 1971, pag. 82-83, ove si rileva che il primo piano verde senza riportare ordine dell'insieme di enti, organismi, istituti aventi competenze in materia di agricoltura, ripropose "una politica esclusivamente fondata sugli incentivi".

(2) Il primo ente cui vengono affidati compiti di intervento è l'Opera Sila (costituita dalla legge 31 di-

ca e all'intervento che ad esso faceva capo. Questi ultimi, infatti-enti pubblici a carattere associativo dei proprietari delle terre incluse nel comprensorio di bonifica - realizzavano un tipo di intervento statale principalmente basato sulla collaborazione con i proprietari per l'esecuzione di opere di trasformazione fondiaria di interesse pubblico, attraverso un meccanismo di incentivazione gestito a livello centrale che facesse leva sulla convenienza dei privati a mettere in atto gli interventi concordati (1). L'intervento imperniato sui consorzi non veniva, però, superato con l'istituzione degli enti di sviluppo, dato che questi ultimi potevano operare in zone agricole particolarmente depresse da valorizzare, nelle

... segue nota (2)

cembre 1947), incaricata della distribuzione della terra e alla sua conseguente trasformazione, nel 1950, dalla legge del 12.5. n.230. La successiva "legge stralcio" istituisce gli altri enti o sezioni speciali di riforma, come derivazione dalla legge silana. In base alle leggi gli enti di riforma, che dovevano agire formulando programmi, potevano attuare un sistema di interventi differenziati che, oltre alla trasformazione e di redistribuzione della terra estensivamente coltivata, riguardavano anche l'imposizione di obblighi alla proprietà terriera nelle zone intensive nelle quali si poteva adottare un meccanismo di miglioramenti fondiari obbligatori, posti come alternativa alla espropriazione. In pratica, con l'autorizzazione del MAF gli enti di riforma potevano assumere varie iniziative in materia di bonifica e sostituirsi, nei casi di inadempienza, ai proprietari obbligati da un piano di bonifica.

(1) La legge n.215 del 1933 prevedeva anche interventi sostitutivi ed espropri, qualora non fosse possibile la collaborazione o il proprietario fosse inadempiente. Tali interventi non trovarono mai attuazione.

quali non fossero costituiti consorzi di bonifica integrale o di bonifica montana o quando l'azione dei consorzi fosse limitata di fatto all'esecuzione di opere pubbliche o risultasse inadeguata ai fini della valorizzazione economica e sociale.

Le caratteristiche strutturali dell'ente di sviluppo, dotato di un consiglio di amministrazione dove sono ampiamente presenti le organizzazioni e le forze agrarie, da un lato ne allargava le rappresentatività, sia rispetto ai consorzi di bonifica, sia rispetto agli enti di riforma, d'altro lato costituiva il supporto di un decentramento decisionale che permettesse l'adeguamento dei diversi tipi di intervento alla diversità delle situazioni ambientali.

In realtà, quest'ultimo aspetto del ruolo dell'ente non si è compiutamente realizzato, come confermano le sue vicende legislative.

Se il programma economico 1965-70 li definiva come organismi di programmazione a livello locale (1) a loro volta le norme del secondo piano verde ne limitavano un possibile ruolo in questo senso, riproponendo per il Ministero dell'Agricoltura la titolarità ad interventi di tipo programmatico e lasciando agli enti soltanto una funzione di proposta.

(1) Nel capitolo 18° del programma economico 1965/70 agli enti di sviluppo è affidata la elaborazione dei piani zonali.

In generale si può affermare che sugli enti di sviluppo, alla loro origine, hanno pesato le stesse incertezze che hanno caratterizzato l'intera esperienza di programmazione agricola in Italia, la cui principale caratteristica è stata l'incapacità a procedere ad una decisa razionalizzazione della legislazione agraria (1). Essi hanno, cioè, dovuto scontare le contraddizioni di una formula di compromesso che, mentre introduceva isti

(1) E' ormai opinione diffusa che la pianificazione agricola non centrò gli obiettivi propostisi e si risolse, al di là della regolamentazione e della sperimentazione agraria, in una elargizione di incentivi, in particolare articolati intorno alla proprietà diretto-coltivatrice e alla piccola impresa, disattendendo le imprese associative sia circa la ridefinizione della politica delle strutture, sia circa la indicazione di una volontà di scelta organizzativa. "E non solo è mancata la scelta organizzativa ... Vi sono altri aspetti che riguardano la mancanza di obiettivi precisi e coerenti, l'assenza di procedure di attuazione e l'assenza di controlli sulla attuazione. Ciò fa sì che il piano, sotto il profilo normativo, sia incapace di operare quella regolazione dell'attività, misurata nello spazio e nel tempo, in cui esso dovrebbe consistere. Manca, in altri termini, la disciplina delle relazioni giuridiche: le norme disciplinano una serie di atti e di procedimenti, non sempre coordinati e interdipendenti tra loro, destinati ad agevolare il compimento di singole opere. La legge ripercorre la vecchia strada degli incentivi erogati ad aziende ed opere". In "Aspetti Giuridici della Pianificazione in Agricoltura" - di R. PEREZ.

tuti - come gli enti di sviluppo stessi - che dovevano rappresentare un momento propulsore nel processo di svecchiamento dell'agricoltura, non operava nessun taglio verso la somma degli organismi di cui i consorzi di bonifica costituiscono un esempio - frutto di una diversa normazione, che aveva da tempo manifestato tutta la sua inadeguatezza.

Sulla situazione ora descritta, nel 1970 si è venuto ad inserire il fatto nuovo dell'istituzione delle regioni e poichè tra le competenze costituzionali (art. 117) ad esse attribuite figura anche l'agricoltura, si è posto, non senza qualche difficoltà, il problema di raccordare le reciproche funzioni. La situazione attuale è quella definita dal decreto di trasferimento delle funzioni amministrative in agricoltura n. 11 del 1972, che ha previsto, per le regioni a statuto ordinario, il passaggio delle funzioni amministrative in ordine agli enti di sviluppo, mentre ha lasciato inalterata la competenza degli organi centrali dello stato per quanto riguarda gli enti di sviluppo a carattere interregionale.

Occorre tuttavia notare che il 28.5.1975 il Consiglio dei Ministri ha approvato Un Disegno di Legge che prevede la definitiva regionalizzazione degli enti di sviluppo sia per quanto riguarda i poteri di nomina degli organi direttivi, sia per quanto riguarda il finanziamento, sia per quanto riguarda le attività, nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato.

Nell'insieme, dunque, si aprono una serie di pro

blemi, non ultimo dei quali è la molteplicità di situazioni in cui i diversi enti si vanno trovando, sottoposti alcuni alle direttive statali, altri a quelle delle regioni a statuto ordinario, altri ancora a quelle delle regioni a statuto speciale, anche se, com'è auspicabile, appare, in prospettiva, in via di superamento, la "mezzadria" di competenze per quanto riguarda il controllo degli enti operanti in agricoltura tra Ministero dell'agricoltura e regioni.

1.2. Dimensioni territoriali dell'intervento degli enti di sviluppo

Per dare conto dei criteri che hanno informato la determinazione territoriale del campo di intervento degli enti di sviluppo è necessario risalire alla loro origine di enti di riforma e ricollegarsi alle ragioni che presiedettero alla loro trasformazione.

La legge Sila (12.5.1950, n.230) - istitutiva del primo ente con compiti di riforma in Calabria - provvedeva direttamente ad individuare l'ambito di applicazione degli interventi dell'Ente; al contrario, la seconda legge di riforma (legge stralcio del 1950) delegava al Governo, oltre alla emanazione del decreto istitutivo degli enti di riforma, anche la determinazione dei territori suscettibili di trasformazione agraria e fondiaria.

I territori così determinati furono : Delta padano, Maremma tosco-laziale, Fucino, Campania, Puglia e Lucania, Molise, Sardegna. A breve distanza di tempo la legge regionale 27.12.1950, n.104 incluse anche la Sicilia tra i territori di riforma (1).

Si è visto che la trasformazione da ente di riforma a ente di sviluppo ha assunto il senso di un intervento più organico, da cui è scaturita l'esigenza di un ampliamento delle zone nelle quali aveva operato la riforma. La determinazione delle zone agricole particolarmente depresse suscettibili di valorizzazione veniva affidata, dal primo piano verde, al Ministero dell'agricoltura di concerto con il Ministero del tesoro; in seguito ad essa, i vecchi comprensori di riforma furono allargati fino a coincidere per lo più con il territorio delle regioni.

Nel 1965 nuovi enti di sviluppo furono istituiti per le Marche e l'Umbria (con la legge n.901 del 14 luglio); la stessa legge contiene un principio direttivo che impone la fusione degli enti operanti in una stessa regione; a questo proposito il Consiglio di Stato ha ritenuto che, per ragioni di concentrazione delle competenze e di coordinamento strutturale e funzionale, nell'am-

(1) Nel Veneto, pur non costituendo zona di riforma, è avvenuta una certa redistribuzione della terra ad opera dell'Ente Tre Venezie, in favore dei profughi giuliani (L. 31.3.1955, n.240).

bito territoriale di una stessa regione fosse ammissibile l'intervento operativo di un solo ente di sviluppo(1).

A completare il quadro degli enti, è stato istituito l'ERSA per il territorio del Friuli-Venezia Giulia (Legge reg. n.15 del 1967) e nel 1970 l'ente regionale per il Molise, operando una separazione dall'ente interregionale Puglia, Lucania e Molise.

L'ultima zona in ordine di tempo interessata dall'attività di sviluppo agricolo è la regione Piemonte, il cui consiglio regionale ha approvato l'istituzione dell'ESAP (2).

Come si vede, escludendo soltanto le zone del Trentino Alto Adige, della Valle d'Aosta, della Liguria e della Lombardia, quasi tutto il territorio nazionale è coperto dall'intervento degli enti di sviluppo, ciò che è particolarmente importante poichè evidenzia, ai fini dell'attuazione delle direttive socio-strutturali, la possibilità dell'Ente di incidere in modo sostanziale sul territorio. Va, poi, ricordato che delle zone non incluse nella sfera territoriale di un ente di sviluppo, la Liguria e la Lombardia sono escluse dall'elenco che il Consiglio della Comunità economica europea ha emanato, nella decisione del 21 ottobre 1974, relativa alla individuazione delle zone da considerare svantaggiate ai fini del

(1) PARERE 22 novembre 1966, n.946 Sez.II.

(2) Legge regionale istitutiva n.12 del 24.2.1974
Legge regionale per l'organico provvisorio n.35 del
26.5.1975.

le provvidenze comunitarie speciali, quali quelle previste dalla direttiva 72/160/CEE.

In sintesi gli enti di sviluppo oggetto dell'analisi sono:

- 1) Ente Delta padano - ente di sviluppo, in Emilia Romagna e parte del Veneto (Rovigo e Comuni di Chioggia, Cavarzere e Cona) con sede a Bologna;
- 2) Ente Maremma - ente di sviluppo in Toscana e Lazio, con sede a Roma;
- 3) Ente Fucino - ente di sviluppo in Abruzzo, con sede ad Avezzano;
- 4) Ente di sviluppo in Campania, con sede a Napoli;
- 5) Ente di sviluppo in Puglia e Lucania, con sede a Bari;
- 6) Opera Sila, ente di sviluppo in Calabria, con sede a Cosenza;
- 7) ETFAS, ente di sviluppo in Sardegna, con sede a Cagliari;
- 8) Ente di sviluppo nell'Umbria, con sede a Perugia;
- 9) Ente di sviluppo nelle Marche, con sede ad Ancona;
- 10) Ente di sviluppo nel Molise, con sede a Campobasso;
- 11) Ente di sviluppo agricolo in Sicilia, con sede a Palermo;
- 12) Ente regionale per lo sviluppo dell'agricoltura nella Regione Autonoma del Friuli-Venezia Giulia, con sede a Gorizia.

Sono, altresì, inclusi nell'indagine i seguenti enti (non di sviluppo) ai quali sono stati affidati an-

che compiti di sviluppo agricolo:

- 1) Opera nazionale per i combattenti per la provincia di Latina, con sede a Roma;
- 2) Ente nazionale per le Tre Venezie, con sede a Venezia, per il Veneto;
- 3) Ente per l'irrigazione in Puglia, Lucania ed Irpinia, con sede a Bari, per la provincia di Avellino.

1.3. Gli organi direttivi

Riguardo alla loro organizzazione, si può dire, in linea generale, che gli enti di sviluppo, nati dalla trasformazione degli enti di riforma, riflettono ancora sensibilmente i caratteri degli organismi precedenti per quanto riguarda il tipo di struttura prevalentemente amministrativo-burocratica: ciò vale sia per l'organizzazione delle competenze, sia e in modo particolare, per il personale, selezionato in epoche diverse ed addestrato piuttosto per fini di tipo amministrativo e burocratico che per la pluralità dei compiti nuovi che l'attività di valorizzazione imponeva.

All'attività degli enti di sviluppo provvedono i seguenti organi: Presidente, Consiglio di Amministrazione, Comitati esecutivi, con funzioni deliberative ed esecutive; un Collegio dei Sindaci con funzione di controllo. Organi consultivi permanenti non sono previsti espres-

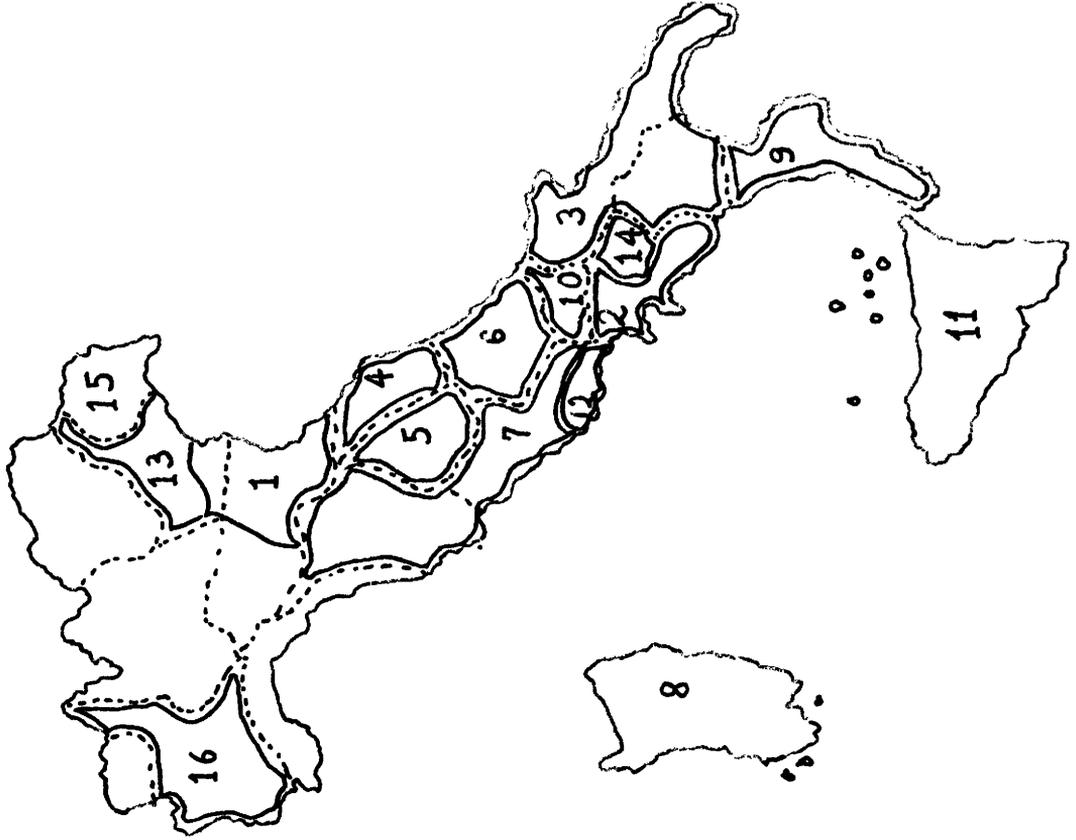
--- confini delle regioni

— confini delle zone di intervento dei singoli enti

1. Ente Delta Padano
2. Ente di sviluppo in Campania
3. Ente di sviluppo in Puglia e Lucania
4. Ente di sviluppo nelle Marche
5. Ente di sviluppo nell'Umbria
6. Ente Fucino
7. Ente Maremma
8. EFFAS
9. Opera Sila
10. Ente Regionale di sviluppo per il Molise
11. Ente di sviluppo agricolo in Sicilia.

Enti con compiti di sviluppo

12. Opera nazionale Combattenti
13. Ente nazionale per le Tre Venezie
14. Ente per l'irrigazione in Puglia e Lucania
15. ERSR
16. Ente sviluppo in Piemonte



samente, ma il Consiglio di Amministrazione può deliberare l'istituzione di commissioni consultive.

Per un quadro delle strutture organizzative attuali degli enti di sviluppo e alle loro diverse competenze, si rinvia all'appendice al presente capitolo.

Particolare importanza hanno le conseguenze della riforma regionale sull'organizzazione e sulle funzioni degli enti di sviluppo.

In base all'art.2 del D.P. 12.1.1972 n.11 sono infatti trasferibili alle regioni a statuto ordinario le funzioni amministrative, comprese quelle di vigilanza e tutela, esercitate dagli organi centrali e periferici dello Stato in ordine agli enti di sviluppo operanti in una sola regione, nelle materie trasferite alle regioni (art.1 D.P. cit.); fino a quando, però, non sarà approvato con legge dello Stato al riordinamento degli enti di sviluppo interregionali resta ferma la competenza degli organi dello Stato in ordine a questi enti.

Le perplessità suscitate dal decreto di trasferimento per quanto concerne gli enti di sviluppo, si riferiscono in particolare a tre problemi. In primo luogo emerge la incompletezza del trasferimento, avendo gli enti interregionali mantenuto la fisionomia precedente. Ciò comporta un disagio notevole, basti pensare alla incongruenza della emanazione in parallelo da parte del Ministero e da parte della regione, cui pure l'attribuzione delle funzioni in materia di agricoltura è stata conferita. La situazione si aggrava ulteriormente quando un ente inter-

regionale opera in territori ai quali corrispondono regioni, espressione di maggioranze politiche di segno diverso.

Il secondo problema è quello riguardante la situazione finanziaria, poichè il trasferimento delle funzioni non ha contemporaneamente comportato anche quello dei mezzi finanziari, per cui il finanziamento continua attraverso l'imputazione al bilancio dello Stato.

Infine una serie di carenze legislative impedisce per gli enti regionali la messa in moto delle procedure di nomina degli organi amministrativi, sussistendo perplessità circa la spettanza di questo potere.

Si pone, infatti, il problema che il Presidente e il Consiglio di amministrazione dell'ente sono nomina ti rispettivamente dal Presidente della Repubblica e dal Presidente del Consiglio dei Ministri; perciò, avendo il D.P. n.11 trasferito alle regioni le funzioni dell'amministrazione centrale e non l'ente in sè, resta aperto il problema della nomina in esame, verificandosi, così, il caso di enti a carattere regionale i cui organi, però, sono nominati dallo Stato.

Diversa è la situazione per il direttore dell'ente, per il quale è prevista la nomina da parte del MAF, per cui attualmente questo spetta agli organi regionali.

Questi problemi dovrebbero trovare una soluzione attraverso una legge-quadro nazionale che precisi sia i livelli di intervento sia i poteri e le relative procedure.(1)

(1) Si veda a questo proposito l'appendice B al presente capitolo

1.4. Organizzazione e personale

In rispondenza alla legge istitutiva n.901 del 1965, gli enti di sviluppo si sono dati, nell'ambito della propria riorganizzazione, una struttura decentrata: la ripartizione delle funzioni tra uffici centrali ed uffici periferici è l'unica in grado di assicurare allo stesso tempo l'efficienza decisionale e amministrativa, da una parte, e il contatto capillare con i coltivatori zona omogenea per zona omogenea, dall'altra.

In genere, le sedi decentrate (sedi regionali) sono organizzate in corrispondenza delle zone omogenee definite nel comprensorio dell'ente. Nel caso di alcuni enti interregionali, come l'Ente Maremma, le sedi zonali fanno capo a degli uffici regionali; quando il comprensorio regionale è particolarmente vasto, come nel caso della Sicilia, le sedi zonali sono coordinate da uffici provinciali; infine, le sedi zonali coordinano a loro volta l'attività di organismi locali aventi compiti specifici (centri dimostrativi, nuclei di difesa fito-sanitaria ecc.). Gli uffici centrali sono generalmente organizzati per servizi: servizi amministrativi e servizi corrispondenti ai diversi settori di attività (cooperazione, opere pubbliche, piani e programmi, ecc....).

Riportiamo in appendice al presente capitolo due tabelle relative, la prima all'organizzazione della sede centrale (tabella IV), la seconda alla struttura territoriale (tabella V) di un campione di enti di sviluppo.

Riguardo all'organizzazione della sede centrale, va rilevata la notevole importanza che assumono, negli enti già di riforma, i servizi connessi con la progettazione e la realizzazione di opere pubbliche e di opere di miglioramento fondiario: il servizio bonifica dell'ESA comprende 151 dipendenti sugli 857 della sede centrale; l'Ente Delta Padano occupa 90 dipendenti nel settore bonifica e 162 nel settore progettazione strutture ed infrastrutture; al contrario, l'Ente Tre Venezie e l'ERSA che non hanno conosciuto l'esperienza della riforma fondiaria, non sono presenti in questi settori e vedono la loro attività concentrata nei servizi di programmazione, di assistenza tecnica e di assistenza alle cooperative. Ciò tende a configurare due modelli organizzativi diversi: nel primo caso, l'ente di sviluppo svolge non solo l'assistenza alle aziende, ma si fa anche carico di opere di interesse generale, che potrebbero anche essere svolte alternativamente da altri enti, quali i consorzi di bonifica e gli enti locali; nel secondo caso, l'ente di sviluppo concentra la propria attività nell'assistenza all'imprenditore agricolo o agli imprenditori associati, configurandosi come ente specializzato dalle competenze definite e complementari a quelle degli altri enti operanti in agricoltura.

Questi due diversi modelli hanno un riscontro anche nella diversa articolazione territoriale delle sedi (Tabella V): mentre gli enti che hanno svolto compiti di riforma (come l'Ente Fucino, l'EFFAS, l'ESA, l'Ente Delta Padano) hanno una quantità elevata di dipendenti distri-

buiti nelle sedi decentrate, l'Ente Tre Venezie e l'ERSA non hanno ancora strutture decentrate funzionanti. Per gli enti già di riforma, la forte consistenza delle sedi decentrate deriva dal fatto che, nel corso della riforma fondiaria, gli enti hanno realizzato importanti trasformazioni fondiarie, stabilendo un rapporto diretto e localizzato con i singoli imprenditori agricoli. Per quanto riguarda l'ERSA e l'Ente Tre Venezie, il rapporto con i coltivatori tende invece, come vedremo meglio nelle pagine seguenti, a passare piuttosto attraverso i gruppi di coltivatori organizzati e le forme associative. D'altra parte, lo sviluppo più recente di questi enti e la loro minore consistenza organizzativa costituiscono di per sé un fattore limitante lo sviluppo del decentramento.

Sarebbe tuttavia insufficiente limitarsi a distinguere tra enti già di riforma ed altri enti: dalla tabella I si può rilevare che gli enti situati nelle zone meridionali ed insulari assumono caratteristiche specifiche. In particolare, l'Ente di sviluppo in Puglia e Lucania, l'ETFAS e l'ESA hanno un numero particolarmente consistente di dipendenti (oltre 1500 unità), con un peso particolarmente elevato di salariati (615 per l'ETFAS, 313 per l'Ente di sviluppo in Puglia e Lucania, 102 per l'ESA) e di personale amministrativo non qualificato (320 amministrativi in carriera esecutiva per l'ESA, 262 per l'ETFAS, 212 per l'Opera Sila). Il personale operaio è attualmente largamente sottoutilizzato, in quanto le mansioni svolte dal personale operaio nel periodo della ri-

forma fondiaria o non vengono più realizzate direttamente dagli enti di sviluppo, come per esempio per la costruzione di strade, oppure vengono svolte da imprese cooperative, come per la gestione di macchine e servizi per gli imprenditori agricoli. Anche il personale esecutivo amministrativo è largamente eccedente i bisogni di una efficiente gestione degli uffici.

Gli enti situati nelle zone meridionali ed insulari tendono quindi ad avere personale eccedente e ciò deriva dal fatto che compiti di natura esecutiva si sono resi necessari per l'attività degli enti di sviluppo nel periodo della riforma dalle particolari condizioni ambientali (il latifondo meridionale) in cui la riforma stessa veniva attuata; riguardo ai compiti attuali degli enti tale personale risulta pletorico e pone particolari problemi di ristrutturazione.

In tutti gli enti si può riscontrare una tendenza costante al rafforzamento delle sedi periferiche che è andata di pari passo con la definizione più precisa delle caratteristiche delle zone omogenee attraverso i lavori preparatori per l'elaborazione dei piani zonali e con il potenziamento dell'attività di assistenza tecnica e professionale alle aziende.

Tuttavia, nessun ente ha raggiunto livelli soddisfacenti di decentramento e di articolazione territoriale della attività o perchè il decentramento non è stato completato volutamente perchè si vuole attuarlo in concomitanza con l'inizio dell'applicazione delle direttive co-

munitarie in modo da creare nuove strutture e assumere nuovo personale idoneo a svolgere i compiti previsti dalle direttive , o perchè vi sono stati fattori di rigidità interna che hanno ostacolato l'adattamento degli enti ai nuovi compiti.

Torneremo in seguito sui progetti di adattamento delle strutture degli enti all'applicazione delle direttive comunitarie. Ci interessa analizzare qui i fattori di rigidità interna.

Il maggior fattore di rigidità si è manifestato nella difficoltà di adattamento degli organici del personale: (1) la legge 901 del 1965, prevedeva che, fatta ecce-

(1) L'organizzazione interna del personale è regolata dalla legge n.901 del 14.7.1965, la quale prevede che i regolamenti organici, relativi alla disciplina giuridica ed economica del personale degli enti di riforma, devono essere informati ai principi dell'impiego statale distinguendo le carriere in base alla natura e all'importanza dei compiti e ai requisiti occorrenti per disimpegnarli.

Da ciò sono esclusi i direttori generali e i direttori amministrativi, i vertici cioè delle rispettive gerarchie, per i quali la nomina può non avvenire per concorso pubblico. Quest'ultima disposizione vale anche per l'Ente siciliano, limitatamente alla nomina del direttore generale, mentre l'Ente per il Friuli-Ven.Giulia prevede per tutti il concorso pubblico. Si è accennato già in precedenza al peso che ha avuto nell'ente la sua derivazione dagli enti di riforma, in modo particolare per quanto attiene il reclutamento del personale e al tipo di compiti loro affidati.

La legge 14.7.65 n.901, infatti, prevede nelle norme transitorie che il 50% dei posti in organico presso i nuovi enti debbono essere ricoperti dal vecchio personale già in servizio, da trasferire con lo stesso grado di anzianità raggiunto nell'incarico precedente.

zione per i direttori generali e amministrativi, non potesse essere assunto nuovo personale dall'ente se non per concorso pubblico. Dato che i nuovi regolamenti organici sono entrati in vigore soltanto a partire dal 1° gennaio 1971, per le obiezioni fatte ai progetti precedenti presentati dai Consigli di amministrazione da parte del Ministero dell'Agricoltura e della Corte dei Conti, e che i concorsi pubblici sono subordinati a tali regolamenti, ciò ha determinato il blocco di fatto delle assunzioni fino ad oggi, fatta eccezione per gli enti che hanno una regolamentazione particolare, quali l'Ente regionale di sviluppo agricolo del Friuli-Venezia Giulia e l'Ente Tre Ve ne zie. Negli altri enti sono attualmente in corso i concorsi per l'assunzione di nuovo personale, nei limiti delle disponibilità finanziarie.

La situazione che ne è derivata è particolarmente grave per quegli enti che avevano fatto numerose assunzioni prima del 1964, soprattutto di personale salariato ed esecutivo per far fronte agli impegni derivanti dal completamento delle opere di riforma e di bonifica, come l'ETFAS e l'Opera Sila (vedi Tab.I). Di fronte ai nuovi compiti di sviluppo, tali enti si sono trovati in situazioni non tanto di insufficienza di personale, quanto di inadeguatezza della sua composizione ai fini di una riorganizzazione interna efficace.

Le misure tendenti a favorire l'esodo volontario o i concorsi per il trasferimento del personale presso

altre amministrazioni, come il Ministero dell'agricoltura, hanno spesso privato gli enti dei dipendenti più qualificati, mentre è rimasto un numero eccessivo di dipendenti con mansioni di tipo esecutivo, spesso sottoutilizzati.

All'inadeguatezza della composizione del personale, occorre aggiungere la sua elevata età media (1); infatti, negli enti che erano precedentemente enti di riforma la maggior parte del personale è stata assunta agli inizi degli anni '50. Inoltre, la maggior parte del personale di tre degli enti di nuova costituzione (Ente Marche, Ente Umbria, Ente Molise), è stato comandato da altri enti, precedentemente di riforma. La preparazione del personale degli enti di riforma non sempre si è rivelata adeguata rispetto ai nuovi compiti di sviluppo, mentre il blocco delle assunzioni ha impedito di assumere personale specializzato in grado di affrontare i nuovi compiti, in particolare per quanto riguarda le indagini per i piani zonali, che sono state commissionate ad istituti universitari o ad altri enti, e i nuovi compiti di assistenza tecnica in relazione con la politica comunitaria.

L'elevata età media del personale, derivante dal blocco delle assunzioni, è stata di ostacolo alla riorganizzazione degli uffici degli enti sul piano territoriale, per la difficoltà di imporre trasferimenti. Si nota, in genere, ma non sempre, un peso ancora eccessivo delle sedi

(1) Si veda la tabella VI in appendice

centrali rispetto a quelle periferiche, ed una maggiore fragilità delle sedi periferiche situate nelle zone di nuova competenza degli enti, rispetto a quelle situate nei comprensori di riforma.

Altri fattori di rigidità derivano dalla disciplina dell'attività degli enti e dai regolamenti cui sono sottoposti : il fatto, per esempio, di essere sottoposti alle regole della contabilità dello Stato, pur svolgendo contemporaneamente un ruolo di sviluppo della agricoltura e per la valorizzazione dei prodotti agricoli, comporta l'esistenza di apparati amministrativi e contabili proporzionalmente più numerosi e costosi di quelli privati.

I compiti residui di attività di riforma impegnano, d'altra parte, interi uffici nel disbrigo di pratiche riguardanti le pendenze degli assegnatari o nei problemi riguardanti le aree residue da assegnare.

Come si può desumere dalle tabelle riportate la spesa per il personale costituisce una porzione elevata della spesa complessiva degli enti (1): Analizziamo nel paragrafo sul finanziamento e la spesa le implicazioni che ciò determina sull'efficienza degli enti di sviluppo. Occorre mettere qui in luce le cause che hanno comportato

(1) In particolare, dalla tabella III si rileva che la spesa media per dipendente varia da 4,49 milioni di lire per l'ente Umbria a 7,81 milioni, di lire per l'ESA, contro una media di 2,9 milioni per i dipendenti dello Stato, secondo le valutazioni della Mediobanca ("La Finanza Pubblica - 1968/1972" - Milano, 1974).

la continua dilatazione delle spese per il personale, malgrado esso non sia aumentato di numero (1).

Si possono definire due serie di fattori che hanno comportato l'aumento delle spese per il personale. La prima riguarda quegli aumenti nelle retribuzioni che possiamo definire normali rispetto all'andamento esistente a livello nazionale: si tratta essenzialmente di aumenti che derivano dalla approvazione di leggi a favore degli statali, quali previsti dalla legge n.249/1968 e quelli derivanti dall'applicazione dei provvedimenti delegati di riassetto per gli statali (oltre a quelli riguardanti in maniera specifica gli enti di sviluppo e derivanti dall'approvazione dei nuovi regolamenti organici del personale).

Una seconda serie di fattori degli aumenti derivano da provvedimenti amministrativi adottati dai Consigli di Amministrazione degli enti, in molti dei quali la Corte dei Conti ha rilevato delle irregolarità: in particolare per quanto riguarda le promozioni decise con effetto retroattivo da taluni enti, trasferimenti di carriera, assunzione di nuovo personale con contratti di lavoro a tempo determinato.

Nella relazione per il 1969 la Corte rilevava: "il dilatarsi della tendenza degli enti a consentire trattamenti, soprattutto di quiescenza, particolarmente favo-

(1) Come si può desumere dalla tabella II che indica la dinamica delle retribuzioni per ogni ente dal 1968 al 1972.

revoli che, pur non censurabili sotto il profilo della stretta legittimità, lo sono, a tacer d'altro, sotto il profilo della opportunità, trattandosi di enti a finanza totalmente derivata dallo Stato" (1).

Un caso limite, non generalizzabile agli altri enti, ma certamente emblematico delle conseguenze che possono derivare dall'inadeguatezza nella composizione del personale unita alla carenza di programmazione nell'attività e ad una eccessiva autonomia del Consiglio di Amministrazione, è rappresentato dall'Ente siciliano, a proposito del quale la Corte dei Conti rileva, nella stessa relazione: "Sebbene l'Ente abbia un'eccedenza numerica di personale (molto superiore infatti alla già larga prevista nelle tabelle organiche deliberate in sede di regolamento) e sebbene il trattamento economico del personale stesso sia notevolmente superiore a quello del corrispondente personale statale, ... (aumenti periodici calcolati sull'anzianità assoluta, maggiorazione del 20% sugli stipendi così determinati), così che la relativa spesa incide in misura eccessiva sulla sua finanza, ogni anno, tuttavia, il Consiglio di Amministrazione ha ritenuto di erogare a tutti i dipendenti un premio così detto "in deroga" d'importo molto elevato e con carattere quasi quasi di gene-

(1) Relazione della CORTE DEI CONTI al Parlamento 1968-1969, Enti di Sviluppo Agricolo - Tomo primo - presentata alla Presidenza il 26 ottobre 1971, pag. 27.

ralità, prescindendo dal valutare in pratica l'effettivo rendimento di ciascuno dei beneficiari" (1).

(1) ibidem p. 183

APPENDICE "A" AL CAPITOLO I
GLI ORGANI DIRETTIVI DEGLI ENTI DI SVILUPPO

Gli enti di sviluppo derivano da un processo di evoluzione della riforma fondiaria, la cui ultima fase, ca ratterizzata dall'assistenza tecnica ed economico-finanziaria agli assegnatari ed alle loro cooperative e dalla promozione degli impianti collettivi, ha costituito la prima concreta sperimentazione di una politica di sviluppo agricolo.

La loro istituzione è prevista, per la prima volta, dal primo piano verde (L. 2.6.1961 n.454) in cui è di sposta la trasformazione dei precedenti enti di riforma in enti di sviluppo. A tal fine era conferita una delega al Governo per provvedere, entro un anno, alla emanazione dei decreti di trasformazione; i nuovi enti di sviluppo, fermi restando i compiti di riforma, devono intervenire in zo ne agricole particolarmente depresse da valorizzare, anche al di fuori dei territori di riforma ove manchino i consorzi di bonifica integrale o dove l'azione di questi ultimi sia inadeguata ai fini della valorizzazione economico-sociale dei territori (art.32 L.cit.).

Segue, il D.P.R. 23.6.1962 n.948, che, in virtù della suddetta delega, detta norme riguardanti gli interventi degli enti di sviluppo per le attività di valorizza zione, di riordinamento fondiario, di assistenza tecnica-economica e sociale e per gli altri interventi, fatte salve le attribuzioni delle regioni a statuto speciale.

La disciplina dell'attività degli enti è integrata dalla legge del 26.5.1965 n.590, contenente disposizioni per lo sviluppo della proprietà contadina, dalla legge del 14.7.1965 n.901 che amplia i compiti degli enti, e dal secondo piano verde (legge del 27.10.1966 n.901), che traccia le linee programmatiche di sviluppo dell'agricoltura per il quinquennio 1966/70, stanziando i mezzi finanziari occorrenti.

La legge n.901 del 1965 conteneva una nuova delega al Governo per l'istituzione di due nuovi enti di sviluppo e per l'adeguamento degli enti e sezioni di riforma fondiaria. In virtù di essa furono emanati rispettivamente il D.P. 14.2.1966 n.253 (istituzione degli enti per le Marche e l'Umbria) e il D.L.P. n.257 del 14.2.1966 che dettava norme relative agli organi e alla loro attività.

Con la legge regionale siciliana del 10.7.1965 n. 21 l'ERAS, ente di riforma, venne trasformato in ESA, ente di sviluppo.

Nuovi enti furono istituiti rispettivamente per la Regione Autonoma del Friuli-Venezia Giulia con la legge regionale 18.7.1967 n.15 e per il Molise con la legge nazionale del 12.2.1970 n.20.

Recentemente in Piemonte con la legge regionale (del 24.2.1974) è stata deliberata l'istituzione dell'ESAP (ente di sviluppo agricolo piemontese).

Gli enti di sviluppo già di riforma fondiaria (i primi sette) hanno conservato i loro compiti originari, restando in vigore le norme sul loro ordinamento non in-

compatibili con la nuova disciplina; norme proprie vigono, inoltre, per gli enti della Sardegna Sicilia e Friuli-Venezia Giulia, in relazione alla autonomia speciale di cui godono le relative regioni.

Il quadro istituzionale nel quale operano gli enti di sviluppo è stato recentemente trasformato con il D.P. 15.1.1972 n.11 relativo al "trasferimento alle regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di agricoltura e foreste, caccia e pesca nelle acque interne e dei relativi personali ed uffici". L'art. 2 del decreto citato dispone, infatti, che "sono trasferibili alle regioni a statuto ordinario le funzioni amministrative, comprese quelle di vigilanza e di tutela esercitate dagli organi centrali e periferici dello Stato in ordine agli enti di sviluppo".

Per quanto riguarda gli organi direttivi degli enti di sviluppo, essi sono regolati nel modo seguente:

Presidente:

E' nominato con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Ministro per l'Agricoltura, sentito il Consiglio dei Ministri (art.3 D.P. 14.2.1966 n. 257 e n.253). Una normativa diversa è prevista per l'ETFAS (Sardegna; art.4 7° c. del D.P. 14.2.1966 n.257 e n.253), l'ESA (Sicilia; art.18 2° c., L.Reg.Sic. 10.8.1965 n.21), l'ERSA (Friuli-Venezia Giulia art.23 L.Reg. Friuli-Venezia Giulia, 18.7.1967 n.15). In tali casi la nomina viene deliberata rispettivamente: d'intesa tra il Ministro per la

Agricoltura e il Presidente della Giunta Regionale sarda; dal Presidente della Regione Sicilia su proposta dell'Assessore Regionale previa deliberazione della Giunta Regionale; dal Presidente della Giunta Regionale su proposta dell'Assessore per l'Agricoltura, per l'ERSA.

Al Presidente spetta la rappresentanza dell'ente, la convocazione e la presidenza del Consiglio di Amministrazione e dei Comitati esecutivi di cui attua le deliberazioni. Provvede inoltre a dare attuazione alle direttive del MAF e della regione per la materia a questa trasferita (art.1 del D.P.R. n.11 del 1972), compie gli altri atti necessari per la realizzazione delle finalità dell'ente e sovrintende alla gestione dell'ente stesso. Dura in carica 4 anni e può essere riconfermato.

Data l'ampiezza del Consiglio di Amministrazione e la eterogeneità dei rappresentanti di categoria che lo compongono, il Presidente svolge un ruolo di notevole importanza in ordine all'indirizzo dell'attività dell'ente. Tale preminenza è confermata anche dalla sua posizione all'interno dei Comitati esecutivi, la cui organizzazione e, quindi, possibilità di incidenza - come meglio esamineremo in seguito - risentono in molta parte del grado di impulso che ad essi il Presidente vuole conferire.

Consiglio di Amministrazione

(Art. 4 e 5 del D.P. 14.2.1966 n.257 e n.253). Il Consiglio di ciascun ente è composto da non meno di 40

membri rappresentativi delle diverse amministrazioni e forze agrarie. La sua struttura interna, variamente composta, va vista in relazione al rafforzamento del principio della rappresentatività già presente in nuce nei Consigli degli enti di riforma, per i quali erano previsti da 9 a 12 membri e, tra di essi, taluni rappresentanti delle categorie interessate. I componenti sono nominati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro per l'agricoltura, durano in carica 4 anni e possono essere riconfermati. Per l'ETFAS (art.4 D.P. cit.) è stabilito che, come il Presidente, i Consiglieri vengono nominati dal Ministro per l'agricoltura, d'intesa con il Presidente della Giunta Regionale sarda; i Consiglieri dell'ESA (Sicilia) invece, vengono nominati dall'Assessore regionale per l'agricoltura sentita la Giunta (art.18, 3° c. L. Reg.Sic. 10.8.1965 n.21, modificato dall'art.9, L.Reg.Sic. 30.8.1969 n.26); mentre per l'ERSA (Friuli-Venezia Giulia) la nomina avviene con atto del Presidente della Giunta regionale, previa deliberazione della Giunta, su proposta dell'Assessore dell'agricoltura e foreste ed economia montana (art.21, L.Reg. Friuli-Venezia Giulia, 18.7.1967 n. 15).

L'ente delle Tre Venezie, invece che dal Consiglio di Amministrazione, è retto da un Commissario governativo, assistito da un Comitato consultivo, e nominati entrambi dal Presidente del Consiglio dei Ministri alla cui vigilanza l'ente è sottoposto (L. 27.11.1939, n.1780).

I membri del Consiglio sono così articolati:

a) sei in rappresentanza delle amministrazioni centrali dello Stato (MAF, Tesoro, Lavori pubblici, Lavoro e previdenza sociale, Finanze, Sanità). Ad essi vanno aggiunti gli ispettori compartimentali dell'agricoltura e gli ispettori regionali delle foreste competenti per territorio. Per alcuni enti (Ente Delta Padano, Ente della Campania, Ente delle Puglie e Lucania, Ente delle Marche, Ente dell'Umbria, Ente Fucino, Ente Maremma, Opera Sila, ETFAS), è prevista (D.P. 2.8.67 n.775) l'integrazione con un rappresentante del Ministero del Bilancio e della Programmazione;

b) rappresentanti di altri enti operanti nel territorio (un funzionario della Cassa del Mezzogiorno per gli enti operanti nelle province meridionali, presidenti dei consorzi di bonifica i cui comprensori ricadono nei territori in cui opera l'ente);

c) presidenti delle cooperative agricole;

d) rappresentanti di categorie produttive: 9 membri per i coltivatori diretti, 5 per gli agricoltori compresi i concedenti a mezzadria e a colonia parziaria, 5 per i lavoratori agricoli, mezzadri e coloni parziari;

e) tecnici agricoli ed esperti particolarmente qualificati e rappresentanti del personale dell'ente.

Rientrano, inoltre, nel consiglio di amministrazione: per l'Ente di sviluppo Puglie e Lucania, un rappresentante dell'Ente per l'irrigazione e la trasformazione fondiaria; per l'ETFAS un rappresentante dell'Ente autonomo del Flumendosa; per l'Ente Maremma un rappresentante

dell'Ente irrigazione per la Val di Chiana e delle valli aretine contermini.

Diversa e più ridotta è la composizione dei Consigli di Amministrazione degli Enti operanti nelle regioni a statuto speciale, anche se sostanzialmente ricalcano quella degli altri enti. In particolare, per l'ente della Sicilia, i Consiglieri di amministrazione sono in numero di 23, uno dei quali con funzione di vicepresidente; di essi solo tre membri sono funzionari in rappresentanza di amministrazioni centrali e regionali (per il MAF, per il Ministero del Tesoro, per l'Assessorato dell'Agricoltura e foreste); 4 rappresentano gli imprenditori agricoli e i coltivatori, 6 i lavoratori agricoli; 2 le cooperative. I restanti 5 sono scelti tra esperti in materia agricolo-tecnica. Mancano rappresentanti di enti pubblici e del personale.

Il Consiglio di Amministrazione dell'ERSA, invece, più ampio del precedente (27 membri), è composto da 7 rappresentanti dei coltivatori diretti, 2 degli agricoltori (compresi i concedenti a mezzadria e colonia parziaria), 3 dei lavoratori agricoli, 3 rappresentanti della cooperazione, 3 rappresentanti del consorzio di bonifica (due di bonifica montana), un funzionario del MAF e 3 dello Assessorato dell'agricoltura, 3 esperti agricoli, un rappresentante del personale.

Per quanto riguarda la composizione del Consiglio di Amministrazione, sembra che un ruolo decisionale di primo piano venga in esso svolto dalle rappresentanze

delle categorie produttive. Un peso notevole, talvolta, ha poi avuto il numero non trascurabile di rappresentanti dell'amministrazione centrale.

Insufficiente, appare invece, la partecipazione dei tecnici agricoli la cui qualificazione non sempre è risultata idonea alle funzioni richieste. Risulta (da una relazione della Corte dei Conti al Parlamento dell'11 aprile 1969 sulla gestione finanziaria degli enti di sviluppo) che la Federazione dei laureati in scienze agrarie abbia impugnato davanti al Consiglio di Stato i decreti, del Presidente del Consiglio, di nomina dei Consiglieri di amministrazione per la parte concernente gli esperti: infatti su 24 nominati solo 1 era dottore in scienze agrarie, 2 periti agronomi, mentre 8 erano avvocati, 1 medico, 1 ingegnere, 2 professori di belle lettere, 1 ragioniere, 2 laureati in altre discipline e 6 senza alcun titolo.

Attribuzioni del consiglio di amministrazione

Per gli enti a carattere interregionale, sui quali a tutt'oggi viene esercitato un controllo diretto da parte del Ministero dell'agricoltura, le delibere di competenza esclusiva del consiglio di amministrazione devono essere sottoposte all'approvazione ministeriale (art. 5 D.P. 14.2.1966 n.257 e n.253) mentre l'approvazione degli atti relativi al bilancio di previsione spetta al Ministe

ro del Tesoro.

Una diversa disciplina vige, invece, per gli enti a carattere regionale, dove, in seguito al decreto di trasferimento delle funzioni amministrative in materia di agricoltura, le delibere del consiglio, relative alle materie trasferite, rientrando nella funzione di vigilanza e tutela, sono oggetto di approvazione dei competenti organi regionali.

a) attività di pianificazione

- piani e programmi di valorizzazione delle zone delimitate con decreto del MAF di concerto con il Ministero del Tesoro; piani e programmi di valorizzazione per specifici comprensori delle zone delimitate; nonchè interventi anche straordinari in specifici settori produttivi in relazione ad esigenze di particolare importanza economico-sociale; programmi per l'attuazione di compiti relativi al credito agrario, alla valorizzazione delle cooperative, all'attività di assistenza tecnica e di carattere sociale; programmi per interventi volti alla trasformazione e commercializzazione dei prodotti, alla utilizzazione delle risorse naturali a fini turistici, nonchè programmi per la realizzazione di compiti specificatamente demandati agli enti;

b) bilancio di previsione e conto consuntivo;

c) attività di organizzazione:

- regolamento organico del personale dell'ente e regolamento di amministrazione e contabilità;

d) atti di nomina:

- eventuale istituzione di commissioni consultive;

e) compiti specifici tra cui le delibere concernenti:

- costituzione di società ed associazioni e partecipazione in esse;
- convenzioni di credito;
- domande di concessione per l'esecuzione di opere pubbliche;
- domande di concessione di acque;
- atti e contratti con cui si assumono spese per un importo superiore a 20 milioni, restando sottoposti ad approvazione ministeriale, o degli organi regionali, per le regioni a statuto ordinario, quelli di importo superiore a trenta milioni;
- convenzioni con enti pubblici operanti in agricoltura per l'avviamento di determinate attività e convenzioni con altri enti per l'assunzione di attività interessanti lo sviluppo.

Il consiglio delibera, inoltre, su tutti gli altri affari interessanti l'ente ad esso sottoposti dal presidente.

Il dato che emerge dall'esame della struttura del consiglio di amministrazione è quello della sua rappresentatività. Se ciò nei consigli degli enti di riforma appariva come linea di tendenza, negli enti di sviluppo ha assunto proporzioni di notevole rilievo, se si pensa che taluni consigli raggiungono anche il numero di 60 membri.

Molto si è dibattuto circa i problemi relativi alla consistenza numerica del consiglio e alla polivalenza

dei compiti ad esso attribuiti, in particolare in relazione alla snellezza ed incisività operativa. Non sono nuove accuse di "pletoricità" dei consigli, incapaci di funzionare se non in forma episodica e sperimentale, specie per quanto riguarda la redazione della direttiva dello sviluppo. Di queste si è fatto interprete tra gli altri G.G. DELL'ANGELO, (Enti di sviluppo, anno zero, in "Nord-Sud", I/69-), la cui critica contro la inadeguatezza degli ESA come configurati dal legislatore, cioè enti senza autonomia di bilancio e con scarsa discrezionalità, coinvolge anche la loro organizzazione tramite consigli "che, nella dimensione di un piccolo parlamento, mimetizzano maggioranze non impegnate", il che si risolverebbe nel fatto che "gli enti esprimono a fatica linee di azione che più che essere frutto di un sia pur faticoso processo dialettico, sono l'avallo di linee preconfezionate dagli uffici".

D'altra parte, la rappresentanza degli interessi del mondo rurale è stata posta in relazione al problema dell'autonomia decisionale in agricoltura e quindi del decentramento, motivo centrale di tutte le istanze di rinnovamento agricolo negli ultimi anni: solo un organo in cui si raccolgono le istanze di tutte le categorie del mondo rurale permette una stretta aderenza all'evolversi della realtà demografica e sociale delle singole zone (U. PESCE su "Il Popolo" del 12 aprile 1974; G. GALLONI e U. PESCE, Considerazioni svolte al Convegno su "Gli enti di sviluppo" in "La via democratica

dell'agricoltura," nr.10 del 30.7.1971).

Altri commentatori sollevano perplessità circa la effettiva rappresentatività del mondo rurale espressa dai consigli di amministrazione, in quanto organismi non elettivi e la cui composizione non garantisce la rispondenza reale delle iniziative adottate, alle esigenze di forze che in esso sono minoritarie (tali problemi sono stati sollevati, tra gli altri, da un amministratore della Regione Emilia-Romagna, a proposito della discussione del disegno di legge di finanziamento degli enti di sviluppo, pubblicato su l'"Informatore agrario" del 13.7.1974: A. PICCHI, "Non è una vera regionalizzazione").

Nel valutare l'attività fin'ora svolta dal Consiglio di Amministrazione, bisogna anche tenere conto del fatto che si tratta di organismi operanti effettivamente da soli 6 anni; infatti, non agevole è stato l'avvio dell'attività del nuovo assetto organizzativo stabilito dal decreto del 1966.

Le prime nomine dei Presidenti e dei Consigli di amministrazione, infatti, sono avvenute solo nel 1968, mentre, nel frattempo, la gestione degli enti è stata affidata agli organi scaduti rimasti in carica in virtù di una proroga, comportando ciò evidentemente notevoli inconvenienti per l'avvio della nuova attività. E' chiaro che solo dopo la costituzione dei consigli è stato possibile nominare i comitati esecutivi e le commissioni consiliari consultive.

Comitati esecutivi

Il Consiglio di Amministrazione deve costituire comitati esecutivi, non più di due, cui può delegare determinate funzioni, precisandone limiti, modalità e criteri (art.6 D.P. 14.2.1966 n.257 e n.253). La delega non può concernere materie di competenza esclusiva del Consiglio, e resta, quindi, limitata ai contratti e agli affari che il Presidente può discrezionalmente sottoporre al Consiglio.

I Comitati, presieduti dal Presidente, sono composti di 8 consiglieri, 5 dei quali scelti tra i rappresentanti delle categorie agricole e uno tra funzionari dello Stato e ispettori agrari e forestali.

Nelle regioni a statuto speciale (art.7, 4 c., D.P. cit., art.27 L.Reg.Friuli-Venezia Giulia, 18.7.1967 n.15), il numero dei componenti del Comitato esecutivo è limitato a 5 membri sempre nominati dal Consiglio di amministrazione; per l'ente siciliano, 4 di essi sono tra i rappresentanti dei coltivatori diretti, degli agricoltori, della cooperazione e dei lavoratori agricoli (art.21, L.Reg. Sic. 19.8.1965 n.21 e D.P. Reg.Sic. 21.1.1966 n.18. A).

La configurazione dei comitati esecutivi evidenzia la mancanza di un organo esecutivo con funzione autonoma, derivando, o dal Consiglio, o dalla discrezionalità del presidente, tutte le indicazioni relative allo svolgimento della loro attività.

Ciò conferma che l'attività degli ESA si muove sostanzialmente intorno a due poli principali: da una par-

te il presidente con un potere di indirizzo, dall'altra le rappresentanze di categoria (per le quali bisogna ricordare le difficoltà relative alla composizione di interessi al loro interno).

I comitati esecutivi non sembrano poter rappresentare né un organo di deconcentrazione dell'attività del Consiglio, né una "giunta esecutiva" del Consiglio.

Direttore Generale

E' nominato con decreto del Ministro dell'agricoltura negli enti a carattere interregionale, mentre è di nomina regionale negli altri enti di sviluppo (art. 8, D.P. 14.2.66 n.257 e n.253).

E' un organo a carattere tecnico-amministrativo. Interviene senza voto alle sedute del Consiglio e del Comitato, coordina e sorveglia tutti i servizi dell'ente adeguandoli alle esigenze interne di funzionalità. Esercita, inoltre, le funzioni ad esso delegate dal Presidente.

Collegio Sindacale

E' l'organo di controllo, composto da tre membri effettivi e due supplenti, nominati con decreto del Ministero dell'Agricoltura (art.7 D.P. 14.2.1966 n.257 e n.253). Assiste alle sedute degli organi collegiali dell'ente e comunica al Presidente osservazioni e rilievi.

Trasmette almeno ogni 6 mesi una relazione al Ministero dell'Agricoltura, sull'andamento della gestione amministrativa e finanziaria dell'ente. Anche per il Collegio Sindacale, la competenza ministeriale è stata sostituita da quella regionale, nel caso degli enti facenti parte di regioni a statuto ordinario, in seguito al decreto di trasferimento (D.P. 15.1.1972 n.11 art.2). A tale proposito, però, il decreto fa salva la designazione da parte del Ministero del Tesoro di un componente (il Presidente) del collegio stesso in relazione alla permanenza nell'ente di interessi finanziari dello Stato).

Il Collegio Sindacale dell'ETFAS è composto di 5 membri effettivi, due dei quali designati rispettivamente dall'Assessore regionale alle finanze e due supplenti.

Anche per l'ESA siciliano la composizione è di cinque membri ed è nominato dall'assessore regionale all'agricoltura; i componenti sono designati rispettivamente dal MAF, dalla Presidenza della Regione, dalla Ragioneria generale e dall'assessorato all'agricoltura. Essi eleggono il loro Presidente.

Il collegio sindacale dell'ERSA, invece, ha una composizione identica agli altri enti, ma i membri sono nominati con decreto del Presidente della Giunta regionale e designati dall'Assessorato all'Agricoltura (due) e da quello alle Finanze (tre).

Commissioni consultive

Tali commissioni, come si è accennato, non sono previste come organi fissi della amministrazione degli enti, ma possono essere nominate dal Consiglio di Amministrazione.

Queste riuniscono taluni componenti del Consiglio di amministrazione particolarmente qualificati su problemi specifici, i quali vengono dibattuti e in seguito sottoposti all'esame del Consiglio che su di essi decide.

Controlli e direttive

Come gli enti di riforma, gli enti di sviluppo sono sottoposti alla vigilanza e tutela del Ministero della agricoltura che ne coordina l'attività (art.1, 3° c., D.P. 14.2.1966 n.257 e n.253; art.32 del I piano verde; art.1, D.P. n.948 del 1962). Tale funzione di vigilanza e tutela, però, a seguito del decreto di trasferimento (art.2, D.P. n.11 del 1972), nei casi di enti di sviluppo facenti parte di regioni a statuto ordinario, è di competenza della Regione nei limiti delle materie trasferite (le materie sono indicate dall'art.I del citato decreto).

In relazione alle direttive, preminente è la posizione del Ministero. Ad esso (art.39, L. 27.10.1966 n.901) spetta emanare direttive per la formulazione delle proposte, per l'elaborazione dei piani di zona; di concerto con il Ministero del Tesoro spetta la delimitazione

delle zone di intervento particolarmente depresse da valorizzare (art.1, D.P. n.948, art.32 L.n.454 del 2.6.61). Direttive del MAF sono richieste anche per lo svolgimento di attività di assistenza tecnica, economica e sociale 2° c. (art.32, L. n.454; art.13, D.P. 23.6.1962 n.948).

Spetta, invece, al Ministero della Sanità (ed ora alla regione, per gli enti regionali) emanare direttive qualora l'azione degli enti sia rivolta allo sviluppo dell'assistenza sanitaria del bestiame.

Vi è, infine, una attribuzione di potere di direzione più generale del MAF, di concreto con gli altri Ministri competenti, per promuovere e favorire ogni altra attività ed iniziativa "volta a realizzare le finalità economico-sociali relative alla valorizzazione" (art.32, L. n.454 2° c.).

Come autorità di vigilanza il MAF può ordinare in ogni momento ispezioni amministrative e verifiche di cassa, e disporre l'esecuzione di ufficio di atti resi obbligatori da disposizioni legislative e regolamentari, quando l'amministrazione ne rifiuti o ne ritardi l'adempimento (art.12, D.P. n.253; art.11 D.P. n.257).

Il Ministro dell'agricoltura può promuovere, con decreto del Presidente della Repubblica, sentito il Consiglio di Stato, l'annullamento di ufficio delle deliberazioni viziate da eccesso di potere o violazione di leggi o regolamenti (art.11,12 dei D.P. sopra citati).

Il Ministro può altresì proporre la sostituzione

del Presidente, nonché, in caso di deficiente funzionamento, lo scioglimento del Consiglio di amministrazione, sentito il Consiglio dei Ministri (art.12, cit.).

Nell'ambito del controllo di merito il Ministro approva le deliberazioni di "competenza esclusiva" del Consiglio e relative a contratti superiori a 30 milioni (art.5, 2° co. D.P. cit.).

Per le deliberazioni relative al regolamento di amministrazione e di contabilità, al regolamento organico del personale, al bilancio di previsione e le relative variazioni nel corso dell'esercizio e il conto consuntivo, l'approvazione deve avvenire con il concerto del Ministro del Tesoro (art.5, 3° c. D.P. cit.).

Il controllo contabile è esercitato dal collegio dei sindaci, che comunica le osservazioni e i rilievi al Presidente dell'ente e trasmette, almeno una volta ogni 6 mesi, al MAF, una relazione sull'andamento della gestione amministrativa e finanziaria (art.7, 5° e 6° c. D.P. cit.).

Nell'ESA, in Sicilia, il regime di controllo è alquanto diverso e meno rigido: esso è esercitato dall'Assessore regionale per l'agricoltura, che può ordinare ispezioni tecniche ed amministrative e disporre l'esecuzione di ufficio di atti obbligatori per legge o regolamento, quando l'amministrazione dell'ente ne rifiuti o ritardi l'adempimento. Su proposta dell'Assessore, poi, il Presidente della Regione può sciogliere il Consiglio di ammini-

strazione con decreto motivato. Non sono previsti atti dell'ente sottoposti all'approvazione dell'Assessore: questi può solo sospendere le deliberazioni degli organi collegiali dell'ente, entro 20 giorni di tempo, le quali divengono, però, esecutive se non sono respinte entro dieci giorni dalla sospensione (art.27 L. Reg.Sic. 10.8.1965 n. 21; art.4 D.P. Reg.Sic. 21.1.1966 n.108-A).

Restano esclusi da questa disciplina i bilanci preventivi e consuntivi, per i quali è previsto il sindacato degli organi regionali; i piani di zona sono autorizzati dall'Assessore prima della redazione definitiva.

Anche per l'ERSA vi è il controllo dell'Assessore all'agricoltura al quale sono sottoposte tutte le deliberazioni del Consiglio di amministrazione, e che può far promuovere, dal Presidente della giunta regionale, previa deliberazione della medesima, lo scioglimento del Consiglio di amministrazione. Il bilancio e il conto consuntivo sono sottoposti all'approvazione della Giunta, e depositati presso il Consiglio regionale (art.29, 30, 31, L.Reg. Friuli-Venezia Giulia 18.7.1967 n.15).

Per tutti gli enti di sviluppo è, inoltre, previsto il controllo della Corte dei Conti per la gestione finanziaria (ai sensi dell'art.100, 2° c. Cost., e dell'art.12, L.12, L.21.3.58 n.259), trattandosi di enti cui lo Stato conferisce un apporto in capitale al patrimonio. Fa eccezione l'ERSA, il cui fondo di dotazione è di origine esclusivamente regionale.

APPENDICE "B" AL CAPITOLO I

DISEGNI DI LEGGE PER LA RIORGANIZZAZIONE DEGLI ENTI
DI SVILUPPO

Un complesso iter legislativo è iniziato nel febbraio del 1974 con la proposizione alle Camere di un disegno di legge governativo relativo al rifinanziamento degli enti di sviluppo per gli anni 1972-73.

In sede di commissione è emersa, tuttavia, l'esigenza di connettere i problemi del rifinanziamento a quelli di una generale ristrutturazione degli enti, nel quadro regionale, in vista di una razionalizzazione della loro struttura anche in relazione alle eventuali funzioni previste dalla legge per l'attuazione delle direttive CEE. Si tende insomma a giungere all'approvazione di una legge quadro nazionale, nell'ambito della quale le legislazioni regionali dovranno organizzare i nuovi enti di sviluppo.

Alla Commissione Agricoltura della Camera è stato così insediato un Comitato ristretto con l'incarico di elaborare un testo definitivo da presentare alla discussione generale nel quale si tenga conto dei vari disegni di legge presentati in merito.

Al fine di specificare i termini del dibattito nel quale sono impegnate le diverse parti politiche, in relazione alla configurazione del ruolo da conferire agli en-

ti di sviluppo, vengono qui esaminati i seguenti disegni di legge: ddl. di iniziativa dei deputati Zurlo, Galloni ed altri (DC) N.1529, presentato il 24.1.1973; ddl. di iniziativa dei deputati Ferri, Salvatore ed altri (PSI) N.2167, presentato il 22.5.1973; ddl. di iniziativa dei deputati Bonifazi, Macaluso ed altri (PCI), presentato il 17.5.1973.

Il disegno di legge Zurlo dispone lo scioglimento degli enti di sviluppo interregionali e la loro trasformazione in regionali (art.7). In questo senso si inserisce in una prospettiva che oggi sembra prevalente, anche presso gli operatori stessi degli enti.

Quanto alla procedura, si stabilisce che il MAF "sentite le regioni interessate e il parere espresso dalla commissione di cui all'art.13 della legge 16.5.70 n. 281, provvederà alla ripartizione delle funzioni, della attività, del patrimonio e del personale degli enti interregionali di sviluppo tra gli enti regionali che risulteranno dalla trasformazione".

Per la nomina degli organi (art.5), si dispone che il Presidente dell'ente venga nominato dal Presidente della regione, su designazione del Consiglio di amministrazione, mentre per la competenza e l'istituzione degli altri organi, è disposto il rinvio alla legge regionale. In ogni caso il Consiglio di amministrazione deve risultare composto da una rappresentanza delle categorie agricole di produttori, lavoratori e operatori su

designazione delle rispettive organizzazioni sindacali e professionali in un numero non inferiore alla metà del Consiglio stesso. A questa si deve affiancare una rappresentanza della regione, una del MAF, una di altre amministrazioni dello Stato che affidino compiti all'ente, una degli enti pubblici operanti nella regione nel settore dell'agricoltura in numero complessivamente non inferiore a quello della rappresentanza della regione.

Agli enti di sviluppo (art.3) è affidata l'attuazione degli interventi sulle strutture agrarie previsti dai programmi nazionali e regionali; in particolare, poi, ad essi spettano interventi nei seguenti settori:

- 1) attuazione delle direttive comunitarie;
- 2) promozione e sviluppo delle forme cooperative, con particolare riguardo alla cooperazione di trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli;
- 3) assistenza tecnica, economica, finanziaria e sociale alle imprese;
- 4) formazione e qualificazione degli imprenditori agricoli;
- 5) svolgimento di tutte le altre funzioni demandate dalla legge alla competenza degli enti di sviluppo.

E' poi prevista dal ddl. in esame una disposizione che rende l'ente di sviluppo - per così dire - un ente a competenza "aperta": infatti l'art.4 afferma che il MAF, per le materie non trasferite alle regioni, o le altre amministrazioni dello Stato, l'Aima e la Cassa per il

Mezzogiorno, possono avvalersi degli enti di sviluppo per l'esecuzione di opere in concessione e per lo svolgimento di determinati compiti. In questo caso le spese relative sono a carico delle amministrazioni suddette; egualmente, sono a carico dei bilanci regionali le spese per interventi regionali in agricoltura dagli enti (art.9, 3° c.). Per le spese correnti, si prevede l'aumento del gettito del fondo di cui all'art.8 della legge finanziaria regionale del 16.5.1970 n.281.

In sostanza, dall'esame del disegno di legge Zurlo, emerge la figura dell'ente di sviluppo con uno strumento di attuazione sia della politica regionale, sia di quella statale; ne deriva, sul piano dell'organizzazione, l'immagine di un ente che si vuole autonomo nei confronti dell'amministrazione regionale, come è confermato dalla designazione del Presidente da parte del Consiglio di Amministrazione e dalla prevalenza, nel Consiglio di Amministrazione stesso di rappresentanti di categorie, delle amministrazioni centrali e degli altri enti pubblici.

Il disegno di legge Ferri, rinvia la definizione del ruolo e dell'organizzazione dell'ente, nell'ambito dell'intervento regionale per l'agricoltura, alla competenza della regione.

Innanzitutto (art.2) dispone la liquidazione degli enti a carattere interregionale; a tal fine "il personale e i beni relativi sono attribuiti alle regioni, che provvederanno all'ordinamento e alle attribuzioni degli orga-

nismi del settore agricolo a norma dei loro statuti. Al la ripartizione e al trasferimento del personale e dei beni, provvederanno le regioni interessate con atti concertati d'intesa tra loro e con il Ministro dell'agricoltura".

In secondo luogo prevede lo scorporo delle attività extragricole dalla competenza degli enti di sviluppo. Per far ciò, "le regioni provvedono alla identificazione dei beni e del personale destinati alle funzioni degli enti di sviluppo che riguardano la riforma agraria e gli interventi sul mercato, di competenza dell'Aima, il turismo, le migrazioni interne, la bonifica, lo sviluppo industriale e in generale attività economiche ed educative, extragricole e alla destinazione delle attività scorporate".

E' prevista, poi, una delega del governo ad emanare - sentita una commissione di deputati e senatori e i presidenti delle regioni interessate - decreti per identificare le attività da scorporare e per riorganizzarle organicamente, definendone dimensioni e livelli ottimali di gestione.

Il terzo disegno di legge (ddl Bonifazi) prevede, (art.12) anch'esso lo scioglimento degli enti interregionali, trasferendo alle regioni le funzioni, le attività, il personale. A tal proposito si prevedono intese tra le regioni e in caso di contrasto, l'intervento del MAF su parere vincolante della Commissione interregiona-

le (ex art.13 della legge n.281 del 1970).

Tale proposta di legge, dispone, poi, alcuni principi generali sull'attività e sull'organizzazione degli enti, per le quali si rinvia, comunque, alle regioni. Si stabilisce (art.3) la nomina da parte del Consiglio regionale del Consiglio di amministrazione dell'ente nonché del Presidente e degli altri organi di direzione e di controllo ; viene, inoltre, specificato^{che}/nei vari organi dovrà essere assicurata la rappresentanza delle minoranze consiliari.

In sostanza si contrappongono due diverse concezioni; per un verso quella di chi vede l'ente come uno strumento di attuazione della politica agricola regionale e statale, ma gestito essenzialmente dai rappresentanti scelti tra le categorie interessate; per altro verso quella di chi interpreta l'ente come espressione diretta della amministrazione regionale, con una funzione sia di esecuzione delle direttive regionali sia di collaborazione nel la fase di proposta e di elaborazione della pianificazione regionale.

Naturalmente la ristrutturazione dell'ente investe anche il complesso di funzioni che dovrà svolgere il nuovo ente di sviluppo, per il quale si tende ad evitare la attribuzione - come è accaduto in precedenza - di compiti troppo polivalenti, a tutto vantaggio di una chiara caratterizzazione.

In ordine al problema preliminare della regionalizzazione, si ripropone il dualismo sopraccennato. In certi casi (ddl Ferri e ddl Bonifazi) si accentua il ruolo della

regione e si sostiene l'opportunità dello scioglimento degli enti, con il passaggio immediato alle regioni delle funzioni, i beni, il personale.

L'alternativa è, invece, di procedere ad una trasformazione degli enti interregionali da attuarsi tramite decreti del MAF al fine di ricondurre ad ogni ente di sviluppo proprie funzioni, personale, patrimonio.

Recentemente il D.L. 9.7.1974 n.266 ha disposto il ri-finanziamento degli enti di sviluppo per gli anni finanziari 1972/74. Fer quanto riguarda la ristrutturazione degli enti il comitato ristretto ha elaborato un nuovo testo (pubblicato su "L'informatore agrario" del 13.6.74), che sui punti principali, riprende la proposta Zurlo, restringendo tuttavia, rispetto ad essa, lo spazio di intervento, sulla configurazione degli enti spettante alle leggi regionali.

Il 28.5.1975 il Consiglio dei Ministri ha approvato un disegno di legge recante: "Norme di principio, norme particolari e finanziarie concernenti gli enti di sviluppo". In esso si prevede che siano le Regioni a disciplinare con proprie leggi l'ordinamento ed il funzionamento degli Enti regionali di sviluppo agricolo, "quali Enti pubblici autonomi, sottoposti alla vigilanza della Regione" (1).

(1) Ddl n.3895/1975, presentato alla Camera il 7.8.1975. E' disposto lo scioglimento degli enti interregionali e il trasferimento del loro personale a quelli regionali. Il Consiglio di amministrazione dei nuovi enti dovrà essere composto per metà da tecnici ed esperti di problemi agricoli, per metà da rappresentanti delle organizzazioni di categoria.

Particolare rilevanza assume nel disegno di legge in questione l'esigenza della programmazione: gli enti di sviluppo dovranno operare nel quadro della programmazione nazionale e regionale secondo piani e programmi prestabiliti e da essi sottoposti agli organi regionali. Inoltre, l'ente di sviluppo da una parte assicura la rappresentanza delle categorie agricole della regione, dall'altra assicura alle comunità montane, agli enti locali e agli altri enti pubblici operanti nel settore dell'agricoltura la consulenza e l'assistenza dei suoi tecnici.

Compiti istituzionali degli enti di sviluppo secondo questo progetto di legge-quadro sono in particolare l'assistenza all'ammodernamento delle strutture agricole e alla migliore utilizzazione della superficie agraria e quindi i compiti attinenti alle direttive 159/72 e 160/72 della CEE. Inoltre, gli enti di sviluppo curano l'assistenza alle cooperative e all'associazionismo, la assistenza tecnica economica e finanziaria ai produttori agricoli singoli od associati. E' previsto che gli enti di sviluppo possano essere incaricati della realizzazione di impianti attrezzature e servizi di interesse comune per i produttori agricoli e assicurarne la gestione in caso di gravi difficoltà economiche per un periodo fino a cinque anni.

La regione Abruzzo con legge n.6 del 1975 (Normativa di piano di intervento per l'Ente di sviluppo in Abruzzo) ha stabilito che la regione si avvale dell'En-

te Fucino per l'attuazione dei programmi operativi deliberati dal Consiglio regionale, nonché di specifiche iniziative anche di carattere economico produttivo e interventi di sviluppo agricolo e di valorizzazione, deliberati dalla Regione di propria iniziativa o su proposta dell'Ente stesso.

La regione Marche con legge n.20 del 1975 prevede la nomina del consiglio di amministrazione dell'ente di sviluppo con decreto del presidente della giunta su deliberazione del consiglio regionale. Spetta inoltre al consiglio regionale od alla giunta, secondo i casi, la approvazione delle delibere dell'ente.

APPENDICE "C" AL CAPITOLO I

TABELLE

TABELLA I - DISTRIBUZIONE DEL PERSONALE DEGLI ENTI DI SVILUPPO PER CARRIERA AL 31.12.72
degli enti di sviluppo
Fonte: Servizi amministrativi

ES	ERSA	Ente Tre Venezie	Ente Delta Padano	Ente Maremma	Ente Puglia e Lucania	Ente ERFAS	Ente Marche	Ente Umbria	Ente Fucino	Ente Campania	Ente Sicilia	Ente Molise	TOTALE
373	22	36	126	197	355	161	29	44	62	45	168	-	1.618
230	16	17	46	76	169	79	8	17	34	29	75	-	796
89	5	19	67	97	154	68	18	22	12	12	73	-	617
54	1	13	13	24	32	14	3	5	16	4	20	-	205
625	24	90	317	476	895	467	72	91	83	153	412	29	3.734
164	9	42	118	162	554	200	30	29	51	78	162	15	1.614
169	19	48	61	157	166	144	28	34	10	45	120	8	961
192	1	138	138	157	175	123	14	28	22	30	130	6	1.064
454	23	33	228	313	256	343	28	35	91	66	335	14	2.189
320	22	29	141	177	103	262	15	17	50	52	212	12	1.412
22	-	-	39	73	97	33	9	8	20	7	46	-	354
112	1	4	48	63	56	48	4	10	21	7	77	2	453
-	-	19	41	83	109	76	8	11	28	14	179	-	568
-	-	12	36	55	57	76	4	8	23	11	63	-	345
-	-	7	5	28	52	-	4	3	5	3	116	-	223
102	-	-	90	51	313	615	-	-	161	-	103	-	1.435
1.554	69	178	802	1.120	1.928	1.662	137	181	425	278	1.197	43	17.588

CARRIERA DIRETTIVA

Amministrativi
Tecnici agrari
Ingegneri

CARRIERA DI

CONCETTO
Segretari
Periti agrari o industriali
Geometri

CARRIERA ESECUTIVA

Amministrativi
Dattilografi
Operatori tecnici

CARRIERA AUSILIARIA

Uscieri
Autisti

SALARIATI

TOTALE

TABELLA II - SPESA PER IL PERSONALE
(Pagamenti complessivi : competenza e residui)

Milioni di lire

Fonte: Conti consuntivi degli enti

ANNO	Ente Delta Padano	Ente Campania	Opera Sila	Ente Maremma	Ente Fucino	ETPAS	Ente Puglia Lucania Molise(°)	ESA	Ente di sviluppo nell'Umbria	Ente di sviluppo nelle Marche
1968	(^)	821	5.907	5.442	1.134	4.260	7.326	2.306	51	15
1969	4.124	846	5.871	5.585	1.713	5.711	8.299	6.213	316	295
1970	3.727	1.039	5.753	5.703	2.088	5.697	8.771	5.858	466	603
1971	4.652	1.218	7.361	7.386	2.684	7.090	9.226	6.845	698	525
1972	5.718	1.353	8.662	7.212	3.157	7.773	9.232	12.130 (+)	814	684

(+) Nel 1972 sono entrati in vigore i nuovi regolamenti organici dell'ESA

(^) Dati non omogenei per il 1968

(°) Per il 1972 non comprende le spese dell'Ente Molise; i dati non comprendono le spese in conto residui

TABELLA III - SPESA PER IL PERSONALE E SPESA COMPLESSIVA - 1972
(Competenza e residui)
Milioni di lire

Fonte: Conti consuntivi degli enti

	Ente Delta Padano	Ente Campagna	Opere Sila	Ente Marmemma	Ente Fucino	EFTAS	Ente Puglia Molise (°)	Ente Molise	Ente Marche	Ente Umbria	ESA
(1) Numero totale dipendenti al 31.12.1972	802	278	1.197	1.120	425	1.662	1.928	43	137	181	1.550
(2) Spesa per il personale nel 1972	5.718	1.353	8.662	7.212	3.157	7.773	9.232	142	684	813	12.130
(3) Spesa corrente nel 1972	7.668	2.085	11.290	8.473	6.145	9.944	12.500	204	1.189	1.116	1.363
(4) Spesa in conto capitale nel 1972 (x)	20.820	990	9.885	4.944	5.474	2.549	3.439	329	1.062	1.432	1.039
(5) Spesa media per dipendente (5) = (1)	7,13	4,87	7,24	6,44	7,43	4,68	4,79	3,30	4,99	4,49	7,8
(6) Spesa per il personale e spesa complessiva (6) = (3)+(4)	0,20	0,44	0,41	0,54	0,27	0,62	0,58	0,27	0,30	0,31	0,5

(x) Esclusi fondi a garanzia-uscite per finanziamenti-gestioni speciali
(°) Per il 1972 non comprende le spese dell'Ente Molise

TABELLA IV - DISTRIBUZIONE PER SERVIZIO
PERSONALE DEGLI ENTI DI SVILUPPO: SEDE CENTRALE (31.12.1972)

Fonte: servizi amministrativi degli enti di sviluppo

Servizio	Ente Fucino	Ente Tre Venezie	ETFAS	ESA	ERSA	Ente Delta Padano (x)
Amministrazione e Affari Generali	97	64	298	250	25	294
Cooperazione	30	34	43	-	11	52
Assistenza tecnica e sviluppo	89	23	27	165	8	183
Riforma fondiaria	13	-	-	44	-	-
Bonifica	46	-	39	151	-	90
Servizi AIMA	5	-	-	175	-	-
Progettazione strutture e infrastrutture	-	34	25	-	12	162
Studi e ricerche	-	23	28	46	3	-
Servizio stampa	-	-	9	-	-	-
Servizio macchine agricole	-	-	108	-	-	-
	280	178	577	857	61	782

(x) Dati riferiti al totale del personale dell'Ente

TABELLA V - DISTRIBUZIONE TERRITORIALE
PERSONALE DEGLI ENTI DI SVILUPPO (AL 31.12.72)

Fonte: Servizi amministrativi degli enti di sviluppo

Sede	Ente Fucino	Ente Tre Venezie	ETPAS	ESA	ERSA	Ente Delta Fadano
SEDE CENTRALE	233	178	588	857	130	356 (°)
SEDI PROVINCIALI						
N° sedi	4			8		4
N° dipendenti	31			305		426
SEDI ZONALI						
N° sedi			16	28	8	
N° dipendenti			1.016	318	8	
NUCLEI LOCALI						
N° sedi	5			22		
N° dipendenti	11			77		
ADDETTI AIMA E ALTRI	5		69	175 (x)		
TOTALE	280	178	1.662	1.554	69	782

(x) Già inclusi nei dipendenti della sede centrale

(°) Comprende i dipendenti operanti nella provincia di Bologna

TABELLA VI - PERSONALE DEGLI ENTI DI SVILUPPO
DISTRIBUZIONE PER ETA' (AL 31.12.72)

Fonte: Uffici amministrativi degli enti

Ente	Ente Fucino	Ente Tre Venezie	ETFAS (x)	ESA	Ente Delta Padano
Classi di età					
20-40 anni	11	137	215	(°)	208
oltre i 40 anni	253	41	758	(°)	574
età media	49	35	46	49	44

(x) solo personale impiegatizio
(°) dato non pervenuto

CAPITOLO II

L'ATTIVITA' DEGLI ENTI DI SVILUPPO

I compiti attribuiti agli enti di sviluppo sono molteplici. Accanto ai compiti che erano già di competenza degli enti di riforma, quali l'assistenza tecnica e la promozione di miglioramenti fondiari, la legislazione agraria degli anni '60, in particolare il primo ed il secondo piano verde e le leggi che hanno trasformato gli enti di riforma in enti di sviluppo, hanno aggiunto nuovi compiti, quali la partecipazione alla redazione ed all'attuazione dei piani di zona e dei piani di valorizzazione, l'azione di ricomposizione fondiaria, il sostegno alla cooperazione e alla valorizzazione della produzione agricola, in forma più estesa.

Non tutte queste attribuzioni hanno trovato applicazione: in particolare, come vedremo nelle pagine seguenti, la pianificazione zonale e la ricomposizione fondiaria, sono praticamente rimaste lettera morta, per mancanza di mezzi finanziari, di strumenti legislativi e di volontà politica.

Proprio intorno alla programmazione e in misura minore intorno al riordino fondiario, avrebbero dovuto trovare il loro posto ed integrarsi le altre attività, dalla realizzazione di opere pubbliche, all'assistenza tecnica, alla realizzazione di impianti di trasformazione e di commercializzazione della produzione agricola, attivi

tà che si sono invece spesso sviluppate in maniera scollegata le une dalle altre.

Inoltre, la programmazione zonale e la ricomposizione fondiaria, che dovevano costituire scelte di politica agraria tendenti ad adeguare l'agricoltura italiana ai livelli comunitari, avrebbero potuto costituire dei precedenti delle direttive comunitarie stesse.

Questi limiti hanno comportato come conseguenza una estraneità degli enti di sviluppo, nella loro azione, allo spirito che doveva informare il "Piano Mansholt" e successivamente le direttive comunitarie, contrariamente agli enti analoghi operanti in altri paesi della Comunità, che prima dell'emanazione delle direttive stesse operavano in una direzione consona ad esse. Ciononostante, proprio per i limiti riscontrabili nella politica agraria nazionale a partire dalla fine degli anni sessanta, le direttive sono state generalmente recepite dagli organi dirigenti degli enti di sviluppo come un importante fattore di innovazione e di svolta.

In questo quadro si inseriscono le iniziative prese da diversi enti di sviluppo per studiare e dibattere il contenuto delle direttive comunitarie, soprattutto nei mesi immediatamente successivi alla presentazione del disegno di legge Natali.

In primo luogo, gli enti hanno svolto corsi interni di preparazione e di aggiornamento per i propri quadri tecnici.

In secondo luogo sono stati promossi dei dibattiti e dei convegni pubblici, sulle direttive comunitarie, in particolare dall'Ente Maremma e dall'Ente Delta Padano(1).

Per meglio mettere in evidenza le caratteristiche e i limiti dell'attività svolta fino ad oggi dagli enti di sviluppo, tenteremo ora di delineare un quadro delle loro competenze e del loro grado di attuazione, in particolare dopo il 1965.

I compiti comuni a tutti gli enti di sviluppo, indicati dall'art.32 del primo piano verde, sono fissati dal D.P.R. 23.6.1962 n.948, dalla legge n.901 del 14.7.1965, dalla legge n.590 del 26.5.1965 per quanto riguarda la formazione della proprietà coltivatrice e dalle integrazioni del secondo piano verde.

2.1. La preparazione di studi e progetto

L'art.32 della legge 2 giugno 1961 n.454 - delegando il Governo ad emanare decreti in materia di enti di

(1) Ente Autonomo per la Fiera di Roma, "Le direttive della CEE per l'ammodernamento dell'agricoltura - Convegno promosso dall'Ente Maremma", Roma, 5 giugno 1973; "La politica comunitaria in Agricoltura", Convegno promosso dall'Ente Delta Padano con la partecipazione di funzionari della Comunità Economica Europa - Bologna 6/7/8 novembre 1973.

colonizzazione - faceva riferimento, per l'intervento di questi ultimi, a "zone agricole particolarmente depresse da valorizzare" e stabiliva che dette zone dovessero essere delimitate con decreto del Ministro per l'agricoltura e le foreste di concerto con il Ministro per il Tesoro.

L'art.1 del D.P.R. 23 giugno 1962 n.948, emanato in virtù della predetta delega, stabilisce che per ogni zona debba venir indicato, con lo stesso decreto di delimitazione, l'ente cui è demandato intervenire e che gli interventi debbano venir programmati e coordinati con quelli di competenza delle altre amministrazioni interessate allo sviluppo della zona.

L'art.4 del D.P. citato stabilisce poi che per ogni zona delimitata ai sensi dell'art.32 della legge n.454 l'ente provvede alla progettazione di un piano di valorizzazione agraria ai fini dello sviluppo economico e sociale del territorio. Tale piano deve essere approvato dal Ministero della Agricoltura e delle Foreste di concerto con quello dei Lavori Pubblici e quelli del Tesoro, sentito il Consiglio superiore della Agricoltura e Foreste e il Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici nonchè il Comitato interministeriale per la ricostruzione (poi CIPE). I concerti e i pareri citati si spiegano con il contenuto del piano consistente in interventi di assistenza ed ausilio ai privati ed opere.

Approvato il piano lo stesso Ministero autorizza l'ente a presentare programmi di attuazione deliberati

dagli organi dell'ente.

La legge 14 luglio 1965 n.901, come si è già visto, dispone una nuova delega al governo per l'organizzazione degli enti di sviluppo e norme relative alla loro attività ed all'art.3 stabilisce che gli enti possano predisporre piani di valorizzazione anche per specifici comprensori delle zone delimitate ai sensi dell'art.32 della legge 454.

L'art.5 del D.P.R. 14.2.1966 n.257 emanato in virtù della delega della legge n.901 prevede conseguentemente tra le competenze del Consiglio di amministrazione degli enti di sviluppo le delibere riguardanti: piani e programmi di valorizzazione per le "zone"; piani e programmi di valorizzazione per specifici comprensori delle zone delimitate.

Fin qui dobbiamo registrare nient'altro che il farsi strada dell'esigenza di disporre di strumenti di piano dotati di una certa elasticità per quanto concerne l'ambito territoriale di riferimento.

La legge 27 ottobre 1966 dà invece ai piani zionali una più specifica caratterizzazione. L'art.39 della legge ora citata dispone che il Ministero dell'agricoltura e foreste sia autorizzato a elaborare i piani per zone omogenee (si noti la novità di questa qualifica) per tutto il territorio nazionale. Il piano, più precisamente, deve essere elaborato previa consultazione dei Comitati Regionali della programmazione economica (CRPE) e - nelle regioni ove operano gli enti di sviluppo - in base a pro

poste di questi ultimi, formulate secondo direttive impartite dal Ministero dell'Agricoltura e Foreste. Gli Enti di sviluppo avrebbero sottoposto alla approvazione del Ministero anche programmi esecutivi in attuazione dei piani zonali.

quanto al contenuto si specifica che i piani zonali vengono predisposti "secondo criteri di priorità determinati dai ministeri in base alle diverse situazioni e possibilità locali ove ricorrano particolari esigenze determinate da complessi problemi economico-sociali. Essi indicano gli obiettivi dello sviluppo agrario del territorio considerato, definiscono il quadro degli interventi e degli incentivi stabilendone il grado di interdipendenza e di priorità".

Le disposizioni dell'art.39 vengono riprese dal Programma economico nazionale per il quinquennio 1966/1970 approvato con la legge 27 luglio 1967 n.685.

Le ultime vicende legislative vedono il D.L. n.745 del 26 ottobre 1970 disporre che "gli enti di sviluppo sono autorizzati a predisporre i piani zonali di cui all'art.39, anche indipendentemente dalle direttive del Ministero, purchè conformi ai programmi regionali".

L'art.2 della legge 4.8.1971 n.592 ha quindi disposto che "per l'attuazione di interventi relativi alla realizzazione dei piani, di cui all'art.39 della legge 27 ottobre 1966 n.910 da parte di enti di sviluppo, a norma dell'art.49 del decreto legge 26 ottobre 1970 n.745, con-

vertito con modificazioni nella legge 18 dicembre 1970 n. 1034, e di piani di valorizzazione agraria, è autorizzata per l'anno finanziario 1971 la spesa di £. 11.000 milioni".

Fin qui le vicende legislative dei piani di valorizzazione e dei piani zonali. Il dato fondamentale di tali vicende è che esse non hanno avuto alcuno sviluppo pratico nel senso che i piani di valorizzazione e i piani zonali non solo non sono mai divenuti quello strumento generalizzato dell'intervento in agricoltura che pur si voleva che fossero, ma in realtà non hanno costituito nemmeno oggetto di significato, pur esistendo tuttavia dei progetti di piano elaborati dagli enti di sviluppo"(1)

Se i piani delle leggi del '61 e del '66 non videro luce in quanto non entrò in funzione il meccanismo procedurale in cui erano iscritti (non furono mai emanate le direttive ministeriali), situazione non migliore è stata creata con le disposizioni della legge n.745; anche in tal caso, infatti, il piano zonale dipende dalla definizione di preliminari programmi di sviluppo regionale. Rimane praticamente disponibile lo strumento del piano di valorizzazione agraria, per il quale sembra che non si faccia richiamo a particolari procedure. Le medesime circostanze (e quelle finanziarie) non permettono, però, di vedere nel piano di valorizzazione altro che una misura di tipo par-

(1) Per un elenco degli studi preliminari effettuati dai servizi tecnici degli enti di sviluppo, si veda l'elenco della documentazione disponibile presso l'INEA in appendice al volume.

ticolare e comunque preliminare rispetto ai piani zonali, un intervento/cioè ancora non organico (in proposito vedi la circolare n.50-16 del 7 ottobre del Ministero dell'agricoltura e delle foreste).

La mancanza di esperienze concrete di pianificazione e di deliberazioni di piani di valorizzazione e la conseguente mancata specificazione del loro contenuto, oltre le non vaste indicazioni della legislazione, impediscono la conduzione di una analisi sistematica sulla natura di questi strumenti. Ciò non ha impedito tuttavia che su di essi si sia svolto un ampio ed acceso dibattito, che verrà esaminato in una ulteriore fase della ricerca in connessione alla riproposta del problema da parte delle Regioni.

La mancata realizzazione dei piani zonali ed i ritardi nella loro stessa elaborazione sono tali da impedire anche valutazioni concrete sul rapporto tra gli enti di sviluppo ed una politica di programmazione degli interventi in agricoltura.

Sulla base degli studi preliminari svolti dai singoli enti è tuttavia possibile fare alcune considerazioni.

Tutti gli enti di sviluppo hanno svolto delle indagini che consentono una conoscenza generale dei territori compresi nei propri comprensori, una parte di tali indagini, iniziate generalmente a partire dal 1966, non ha raggiunto la fase delle proposte programmatiche ed i dati contenuti in esse non hanno subito successivi aggiornamenti.

In altri casi, e questo è avvenuto essenzialmente nelle regioni centrali e meridionali, dove maggiori sono i bisogni di opere infrastrutturali e maggiori le potenzialità di riconversione della produzione agricola, gli elementi conoscitivi contenuti nei piani zionali sono stati il punto di partenza per l'elaborazione di piani di opere, parte delle quali finanziate successivamente con leggi ordinarie e parte finanziate con leggi speciali regionali (1).

Gli investimenti finanziati in questo modo sono stati isolati e del tutto slegati da un quadro programmatico; nel caso dell'Ente di Sviluppo Agricolo (Sicilia) il fondo di 100 miliardi per il finanziamento di opere da stralciare dai piani zionali è stato impegnato in maniera estremamente dispersiva.

E' interessante tuttavia notare che la tematica dei piani zionali è stata recentemente ripresa dalle regioni. In particolare la Regione Veneto (2) prevede la realizzazione di piani zionali di sviluppo agricolo come momento di individuazione, indirizzo e coordinamento di iniziative di sviluppo agricolo a livello comprensoriale e intercomprensoriale, individuando nell'Ente regionale di sviluppo agricolo l'organismo tecnico di elaborazione del piano.

(1) E' il caso della L.Reg.Sic. 13.2.1970 n.48.

(2) Legge regionale 31 gennaio 1975 n.21.

2.2. Riforma e riordino fondiario

L'attività di riforma è ormai, per gli enti che l'hanno svolta, soltanto un residuo che comporta numerose pendenze burocratiche e limitate opere di completamento. Ciò non significa però che i rapporti stabiliti dagli enti con gli assegnatari delle zone di riforma non abbiano conseguenze durature.

Peraltro, la rete capillare di rapporti tra ente e coltivatori diretti ha generalmente consentito di avviare la attività di sviluppo su basi molto più solide nelle zone oggetto della riforma che nelle altre, soprattutto nelle regioni centro-settentrionali. La rete delle cooperative di servizi, di trasformazione e di valorizzazione, i rapporti di assistenza tecnica e creditizia vi sono molto più fitti.

Riguardo alle dimensioni aziendali, invece, la situazione attuale nelle zone oggetto della riforma non è omogenea: nell'insieme si riscontra ancora l'effetto negativo dell'eccessiva frammentazione aziendale, soprattutto nelle zone meridionali ed insulari. In effetti, riguardo alle dimensioni aziendali non vi è una differenza netta fra zone di riforma e le altre zone.

Attualmente quindi il problema del riordino fondiario si pone in maniera più o meno grave nell'intero comprensorio degli enti.

Per quanto riguarda l'azione di riordino fondiario, è prevista (art.5 L. n.948): l'attività degli enti in mate-

ria (per le zone in cui non vi siano in esecuzione piani di ricomposizione dei consorzi di bonifica), qualora sia necessario, nell'ambito del piano di valorizzazione, procedere alla formazione di convenienti unità fondiaria mediante ricomposizione o arrotondamenti delle proprietà esistenti. A tal fine l'ente predispone un piano preliminare di riordinamento tenendo presenti i seguenti caratteri:

- a) la superficie e l'elenco delle ditte catastali interessate alla ricomposizione;
- b) la previsione di acquisizione di terreni;
- c) la previsione delle opere pubbliche da eseguire nelle zone interessate;
- d) la descrizione sommaria delle opere di interesse comune necessarie per la riunione e la migliore utilizzazione dei fondi e la previsione di particolari opere per singoli fondi;
- e) le prospettive di movimento e diqualificazione delle popolazioni interessate.

Quantò alla procedura di approvazione, il piano viene depositato nella segreteria dei Comuni per trenta giorni consecutivi, durante i quali gli interessati possono presentare reclami. Piani e reclami sono, poi, trasmessi dagli enti al MAF e il Ministero, sentito il Consiglio superiore dell'agricoltura e foreste, autorizza gli enti alla formulazione del piano definitivo, dopo aver indicato eventuali modifiche.

E' inoltre prevista una funzione di assistenza alla ricomposizione fondiaria di tipo tecnico, legale e ammi-

nistrativo, ai proprietari interessati.

Sempre ai fini degli interventi di ricomposizione, gli enti possono, anche indipendentemente dalla previsione di massima nei piani di valorizzazione, acquistare terreni (L. 14.7.1965 n.901, art.3, lettera VIII) e attuare direttamente le opere di interesse comune: per queste possono essere concessi contributi statali fino al 75% della spesa (art.3 lett.g L.cit.).

Alle operazioni connesse alla ricomposizione fondiaria sono estese le agevolazioni recate alle norme che disciplinano la formazione della proprietà contadina (lettera g, art.3 L.cit.). In relazione a quest'ultima, la Cassa per la formazione della proprietà contadina dispone di finanziamenti a favore degli enti di sviluppo per l'acquisto e la formazione di aziende agrarie (con reddito catastale imponibile superiore a L.30.000) al fine della successiva cessione in proprietà a coltivatori diretti, previa formazione di efficienti unità produttive; nonchè per l'acquisto, per l'autorizzazione ministeriale, di terreni per costituire, mediante accaparramenti, unità fondiarie da cedere nei modi predetti (L. 26.5.1965 n.590, art. 12 e segg.).

I piani di riordino fondiario previsti dal I Piano Verde hanno avuto una applicazione pressochè nulla per i numerosi ostacoli istituzionali, in particolare per quanto riguarda i diritti di proprietà e gli usi civici. In pratica gli strumenti attualmente a disposizione degli enti per favorire il riordino fondiario sono estremamente li

mitati, essenzialmente si possono suddividere in tre categorie.

La prima riguarda le zone in cui vi è stato un forte esodo spontaneo ed in cui conseguentemente si è creata una nuova disponibilità di terra: quando chi emigra è un ex assegnatario dell'ente, l'ente può esercitare il diritto di prelazione e imporre degli accorpamenti.

Questo strumento è stato utilizzato in particolare modo dall'Ente Delta Padano nel periodo di più forte emigrazione dalle campagne in Emilia e nel Veneto, nella seconda metà degli anni '50 e agli inizi degli anni '60.

In altri casi, nelle zone montane in particolare, sotto la stimolo degli enti di sviluppo sono state create delle cooperative che prendono in affitto le terre dei proprietari emigrati, o che hanno i proprietari emigrati tra i loro soci.

E' questo il caso, per esempio, delle cooperative di conduzione sorte su iniziativa dell'Ente Delta Padano nell'Appennino bolognese.

Una seconda categoria di interventi riguarda quelli promossi dagli enti fra i coltivatori; quando gli enti agiscono anche come consorzi di bonifica il riordino fondiario può essere facilitato dalla esecuzione di alcune opere, per esempio di irrigazione, la cui utilizzazione da parte dei coltivatori viene condizionata alla ricomposizione degli appezzamenti.

Una iniziativa di vera e propria ricomposizione fondiaria è in corso di realizzazione da parte dell'ETFAS

nella zona di Gesico, mediante l'applicazione di un progetto di irrigazione finanziato dal FEOGA che prevede non solo la costruzione delle infrastrutture, ma anche la realizzazione di aziende in grado di utilizzarle in maniera adeguata. Un altro caso è quello dell'ERSA, che ha collaborato a un piano di riordino fondiario realizzato dal Consorzio di bonifica del Ledra-Tagliamento.

In altri casi, gli enti hanno sviluppato in una determinata zona una serie di opere, organizzando contemporaneamente, tramite i centri di assistenza tecnica, ricomposizioni volontarie. Tuttavia, le ricomposizioni volontarie incontrano, come è noto, numerosissimi ostacoli di tipo giuridico e psicologico, nonché quello più grave della frequente insufficienza dell'area degli stessi terreni accorpati ai fini di una efficiente conduzione aziendale. Tuttavia vi sono anche in questo caso esempi di realizzazioni significative, come quella compiuta dall'Ente Maremma nel Comune di Orciano dove, attraverso una serie di assegnazioni e permuta, sono state interessate complessivamente 17 proprietà e famiglie coltivatrici.

Una terza categoria di interventi è avvenuta mediante la Cassa per la formazione della proprietà coltivatrice: gli enti hanno presentato dei progetti che hanno permesso l'acquisto di grandi aziende condotte in maniera non efficace e la loro suddivisione in aziende diretto-coltivatrici, generalmente di dimensioni superiori alla media ed in grado di svilupparsi. Dopo il 1971, in seguito alla lievitazione generale dei prezzi dei terreni, gli acquisti

sono diventati molto difficili. (1)

Le tabelle IX a-1 in appendice indicano (sezione IV spese in conto capitale) che il ricorso alla Cassa per la formazione della proprietà coltivatrice è stato compiuto dagli enti per importi che, se hanno permesso talune esperienze significative, non hanno però consentito interventi molto estesi e tali da incidere sulla struttura della proprietà fondiaria.

2.3. Assistenza tecnica, economica e sociale

Gli enti di sviluppo possono provvedere (art.9, D.P. 23.6.1962 n.948), alla progettazione ed esecuzione di opere di trasformazione fondiaria ed agraria di competenza privata, anche d'interesse comune a più fondi. A favore delle aziende che vengono assistite nell'esecuzione di opere di trasformazione fondiaria possono essere concesse dall'ente anticipazioni fino ad un terzo del contributo e liquidazioni sulla base di stati di avanzamento.

Gli enti possono concedere anticipazioni creditizie ai produttori agricoli sotto forma diretta o sottoforma di garanzie fidejussorie (art.11 D.P.cit., 1° c.) alle aziende.

Fer particolari esigenze di sviluppo, gli enti possono concedere fidejussioni a favore di coltivatori diretti singoli ed associati e di cooperative agricole per ope

(1) Capitolo III

razioni di credito agrario di esercizio (art.11 2° c.).

Le convenzioni che disciplinano la concessione di fidejussioni, sono approvate dal MAF di concerto con il Ministero del Tesoro (art.11, 3° c.).

Tale competenza, in ordine agli enti di sviluppo regionali, spetta ora alla Regione in seguito al decreto di trasferimento.

A favore di cooperative agricole possono essere concesse fidejussioni anche per le operazioni di credito agrario di miglioramento (art.3, L.14.7.1965 n.901).

Inoltre gli enti (art.10 D.P. n.948 cit.) possono svolgere in favore di tecnici agricoli, di agricoltori e lavoratori agricoli attività di formazione professionale: in particolare, per i lavoratori, possono essere svolti corsi intesi ad indirizzarli verso altre attività utili per lo sviluppo delle zone di valorizzazione, mentre a favore degli imprenditori agricoli, gli enti possono svolgere attività di orientamento "di mercato" in relazione ai moderni indirizzi di gestione aziendale.

Gli enti possono, altresì, realizzare corsi per la formazione dei dirigenti delle cooperative (art.3, L. n. 901). Possono, inoltre, collaborare con gli istituti professionali per l'agricoltura per diffondere l'istruzione professionale, nella gioventù rurale (art.10 D.P. n.948 cit.).

Altre importanti attività in questo senso sono svolte dagli enti nella collaborazione: 1) alla sperimentazione 2) all'attività dimostrativa 3) a rassegne, mercati

ed altre attività divulgative di carattere tecnico (art. 10 D.P. n.948 cit.).

Occorre anche notare che il MAF, a norma del secondo piano verde (art.5 L.n.901 del 27.10.1966) è autorizzato a concedere contributi fino al 75% della spesa a favore degli enti di sviluppo per iniziative e programmi relativi all'attività dimostrativa e all'assistenza tecnica; i contributi possono coprire l'intera spesa quando le iniziative attengono a fini di interesse generale. L'art.42 dello stesso piano stabilisce che possono essere concessi prestiti sul "fondo per lo sviluppo della meccanizzazione agricola" per l'acquisto di macchine e connesse attrezzature, comprese quelle destinate a centri dimostrativi di meccanica agraria gestiti dagli enti di sviluppo.

Anche per quanto riguarda l'assistenza alle aziende, nelle sue diverse forme, è importante mettere in evidenza le differenze tra le enunciazioni legislative e l'azione concretamente svolta dagli enti di sviluppo.

Notiamo, in primo luogo, che nel campo dell'assistenza tecnica si è venuta delineando una demarcazione tra la concezione tradizionale, intesa come trasmissione di nozioni agronomiche ed economiche agli imprenditori, e la concezione che vede l'assistenza tecnica come integrata nel complesso degli interventi pubblici in agricoltura, funzionalizzata all'indicazione di scelte agli imprenditori agricoli sulla base di programmi di riorganizzazione della produzione e razionalizzazione dei mercati, attraverso una azione specializzata nella realizzazione delle

singole trasformazioni.

Questa demarcazione vale in maniera particolare per quanto riguarda l'attività di assistenza tecnica svolta dagli enti di sviluppo. Ora, se essi hanno generalmente compiuto uno sforzo per creare una struttura di assistenza tecnica specializzata e integrata con le altre attività non sempre sono riusciti a superare lo stadio dell'assistenza generica, ciò sia a causa dell'assenza di una programmazione agricola compiuta, sia a causa della mancanza di direttive di coordinamento fra i diversi enti fornitori di assistenza tecnica.

Uno stimolo certamente determinante verso una specializzazione dell'assistenza, articolata per settori produttivi, è venuta dall'applicazione dei regolamenti CEE, rispetto ai quali i centri degli enti di sviluppo hanno svolto una funzione importante, in particolare per quanto riguarda gli ortofrutticoli (Regolamento n.159/66/CEE) e le colture specializzate: l'adeguamento dei processi produttivi alle norme comunitarie e la standardizzazione della produzione a livelli qualitativi superiori ha richiesto una maggiore azione promozionale e una qualificazione dei tecnici degli enti e ha facilitato l'integrazione tra le aziende e le strutture di commercializzazione e di trasformazione (1).

(1) Si può, per esempio, citare a questo proposito la trasformazione della piccola azienda contadina della Fossa Fremargiana ed del litorale Barese che da un modello di azienda compreso tra 1 e 3 ettari con cultura pro-

Uttavia, è ancora eccessivamente limitato il numero delle aziende toccate da questo tipo di assistenza: per superare questo ostacolo, l'assistenza fornita dagli enti tende a configurarsi sempre più come assistenza ai gruppi di coltivatori organizzati: associazioni di coltivatori e soci delle cooperative.

Nelle cooperative assistite dagli enti, il tecnico o il rappresentante dell'ente è, di regola, specializzato nel settore di competenza della cooperativa e svolge per conto dell'ente l'assistenza ai soci.

I tecnici addetti all'assistenza dei gruppi di coltivatori necessitano di un collegamento con una struttura in grado di fornire gli elementi conoscitivi e di svolgere gli esperimenti necessari: si tende generalmente a creare a questo fine una struttura di tipo piramidale comprendente, da una parte, i centri zionali degli enti con i tecnici polivalenti e quelli addetti a singoli settori e, d'altra parte, un ufficio centrale che si occupa sia dei problemi di settore che della direzione del coordinamento della sperimentazione e dei campi dimostrativi, anche in collegamento con altri enti e con Istituti universitari.

... segue nota pag/prec.

miscua è passata ad un modello di azienda fondata sulle stesse dimensioni ma con cultura aviticola specializzata "a tendone" su una superficie continua che permette l'utilizzazione comune degli strumenti di lotta antiparassitaria e dei macchinari con calendari regolarizzati dall'orto industriale sottostante il tendone.

In questo quadro, trovano una collocazione più funzionale le forme più tradizionali, ma che rivestono una certa importanza nell'attività di molti enti, quali l'assistenza al credito, tramite il ricorso a garanzie fidejussorie o grazie a fondi di rotazione speciali, l'assistenza alla progettazione, attuata dagli uffici tecnici degli enti, l'assistenza legale ed amministrativa.

Per quanto riguarda l'istruzione professionale, essa tende sempre più ad attuarsi secondo due moduli complementari: da una parte, iniziative di formazione generale, rivolte ai giovani coltivatori o ai figli dei coltivatori, al fine di fornire elementi di formazione basilari e di metterli in grado di essere elementi attivi nelle strutture associative e di seguire l'evoluzione delle produzioni e dei mercati, d'altra parte, si organizzano corsi di breve durata di carattere specializzato ai fini del miglioramento e dell'aggiornamento delle conoscenze.

Un esempio interessante di programmazione dell'attività nel campo dell'assistenza tecnica e professionale, pur nella limitatezza, dovuta al carattere recente dell'iniziativa, è fornito dall'Ente Regionale di sviluppo per il Friuli-Venezia Giulia (ERSA).

Per quanto riguarda la formazione professionale, lo ERSa ha avviato un'esperienza di corsi biennali per giovani figli di coltivatori aventi la licenza media: i corsi sono gratuiti e si svolgono in un convitto a periodi alterni, in modo da non impedire la partecipazione dei giovani all'attività nell'azienda di famiglia: l'obietti-

vo è di creare dei gruppi in grado di animare iniziative nel campo della cooperazione e della continua formazione tecnico-professionale tra i coltivatori diretti.

Ai due primi anni, ne seguono altri due, di formazione più specifica, formati da corsi settimanali di specializzazione in materie determinate. I corsi sono volontari e si sono svolti in un unico centro (1).

Nei programmi dell'ERSA i centri zonali dovranno avere anche altre funzioni : essi dovranno accogliere gli ispettori regionali all'agricoltura e i centri di assistenza tecnica dell'Ente.

Per quanto riguarda l'assistenza tecnica, attualmente l'azione dell'Ente si svolge in due modi: attraverso l'assistenza gestionale-contabile e attraverso l'assistenza generica ai gruppi di coltivatori organizzati.

(1) Sono però in fase di progettazione e di costruzione dei centri che dovranno corrispondere ognuno ad una delle zone omogenee agricole definite per i piani zonali (in tutto 8).

quattro centri sono in costruzione grazie al finanziamento del FEOGA, la costruzione di un altro viene finanziata direttamente dall'ERSA, mentre un altro ancora è sottoposto all'approvazione da parte del FEOGA.

Tenuto conto del centro già esistente e del fatto che uno dei centri sarà abbastanza ampio per servire due zone, si può concludere che il programma di articolazione dell'assistenza professionale nelle otto zone omogenee è in fase avanzata di attuazione.

Attualmente esiste un tecnico dell'ERSA per ogni zona omogenea, che cura insieme l'assistenza contabile e l'assistenza aziendale. L'assistenza ai gruppi organizzati di coltivatori è legata all'insediamento dei Centri zonali, che dovrà corrispondere alla costituzione di una struttura decentrata dell'Ente.

In ogni centro zonale ci dovrà essere un tecnico per ogni gruppo, o cooperativa di coltivatori 50-60 unità omogenee: si conta, in questo modo, di raggiungere e di assistere un numero molto maggiore di aziende, demandando invece l'assistenza strettamente aziendale agli ispettori agrari regionali.

Attualmente l'ERSA si pone il problema della formazione di tecnici polivalenti (dovranno essere cinque o sei per ogni Centro zonale) che potranno collegarsi con un Centro Sperimentale Regionale e con gli Istituti Universitari per tutte le questioni che riguarderanno l'assistenza specializzata.

Anche per quanto riguarda la cooperazione, i Centri zonali dovrebbero fungere da momenti propulsori. Tuttavia, occorre notare che, a monte degli interventi di assistenza tecnica e a favore della cooperazione, vi sono i problemi delle dimensioni aziendali, che sono, nel Friuli-Venezia Giulia, particolarmente frazionate e limitate.

Nella prospettiva dell'applicazione delle direttive CEE è stata sviluppata da parte degli enti di sviluppo l'attività nel campo della contabilità aziendale, sia

collaborando alla elaborazione della rete contabile INEA-CEE, com'è il caso per l'ETPAS e per l'Ente Maremma, sia, in altri casi, approntando una rete contabile propria al fine di riuscire a raggiungere mediante una rete contabile semplificata un maggior numero di aziende, come nel caso dell'ERSA, oppure al fine di un collegamento con la Regione per il coordinamento degli interventi in agricoltura, come nel caso dell'Ente Delta Padano.

Per quanto riguarda l'Ente Delta Padano, attualmente, anche in vista dell'applicazione delle direttive comunitarie, è in corso una iniziativa che tende a collegare la rete di contabilità con l'assistenza tecnica alle aziende: la stessa iniziativa viene portata avanti dall'assessorato regionale per l'agricoltura dell'Emilia-Romagna nelle quattro provincie occidentali che sono fuori dal comprensorio dell'Ente di Sviluppo.

Da parte dell'Ente Delta Padano sono state individuate 4 zone omogenee all'interno di ognuna delle quali vengono selezionate 100 aziende, omogenee per indirizzo produttivo, per determinare per ogni gruppo di aziende, quali sono le possibilità di sviluppo, tali da garantire un reddito da lavoro rispondente alle indicazioni della Comunità Economica Europea, una volta realizzato il piano di sviluppo.

In ogni zona omogenea verrà costituito un Centro con 4 tecnici, ognuno dei quali avrà la responsabilità di assistere 25 aziende circa. La contabilità viene redatta in termini approfonditi ed analitici per quanto riguarda la

coltura o l'attività dominante, in termini sintetici per le altre.

Attualmente, l'assistenza tecnica svolta dall'Ente Delta Padano è strettamente collegata all'assistenza al movimento cooperativistico: infatti, le cooperative costituiscono oggi, ai diversi livelli (cooperative di servizi, cooperative di valorizzazione, cooperative di commercializzazione ai diversi gradi) una struttura integrata con la produzione agricola, i cui tecnici garantiscono spesso l'indirizzo e l'efficienza delle coltivazioni.

Un problema decisivo per tutti gli enti di sviluppo è quello di una elaborazione tempestiva dei dati rilevati nella rete contabile che metta i centri di assistenza tecnica e gli enti ed istituti ad essi collegati in grado di fornire i risultati ai coltivatori adeguatamente e laborati, o, comunque, di trarne delle indicazioni generali tali da tradursi in direttive per l'assistenza tecnica.

Sia nel caso dell'ERSA che nel caso dell'Ente Delta Padano, viene fornita da parte dei tecnici degli enti una assistenza specifica ai coltivatori che partecipano alla rete contabile: si tratta, da una parte per gli enti di fornire una contropartita tangibile al lavoro di contabilità che svolge il coltivatore e, d'altra parte, si tratta di seguire da vicino le aziende della rete contabile nella loro evoluzione, in quanto esse rappresentano un campione delle aziende del comprensorio degli enti.

2.4. Assistenza alle forme associative e alla valorizzazione della produzione

È noto che la legislazione agraria in Italia contiene alcuni particolari incentivi alla cooperazione. Le leggi di riforma fondiaria prevedevano l'obbligatorietà per gli assegnatari di associarsi in cooperative di servizi; il primo, e in maniera ancora più accentuata il secondo piano verde, hanno reso possibili una serie di interventi volti a stimolare, in particolar modo, l'associazionismo nel campo della trasformazione e della commercializzazione dei prodotti agricoli (1). L'art.12 D.P. n.948 prevede che gli enti di sviluppo possono:

a) promuovere ed agevolare la costituzione di cooperative, sia di primo che di secondo grado, per la gestione di servizi comuni nonché per l'acquisto, la costruzione e la gestione di impianti e magazzini collettivi;

b) assistere e favorire le cooperative nella realizzazione, acquisto, miglioramento e ammodernamento degli impianti e delle attrezzature occorrenti per lo svolgimento della loro attività;

c) quando i produttori non sono costituiti in cooperative, gli enti possono provvedere alla realizzazione e gestione temporanea di impianti, attrezzature e servizi sia per la lavorazione che per la trasformazione dei pro

(1) Si veda, oltre ai piani verdi, la legge del 27.7.66 n.614 e la legge del 4.8.1971 n.592.

dotti; qualora tali impianti assumano particolare utilità per la valorizzazione dei territori e settori interessati, gli enti possono anche realizzare iniziative volte ad assicurare lo sviluppo degli allevamenti e delle relative produzioni. Tali impianti dovranno essere trasferiti in proprietà o in gestione alle cooperative successivamente formatesi e riconosciute idonee dal MAF;

d) con particolare riguardo alle cooperative del Mezzogiorno, gli enti possono fornire assistenza tecnica, utilizzando, per quanto possibile, la collaborazione delle associazioni di rappresentanza, assistenza e tutela del movimento cooperativo, legalmente riconosciute;

e) è, infine, prevista un'attività di assistenza creditizia alle cooperative.

La legge n.901 del 1965 stabilisce, come si è già visto, la competenza degli enti anche per quanto attiene alla formazione dei dirigenti delle cooperative.

A monte di queste scelte di politica economica a favore della cooperazione troviamo due esigenze : la prima è quella di stimolare l'integrazione orizzontale e verticale della produzione, in modo da favorire la trasformazione e l'efficienza delle aziende agricole, attraverso la specializzazione delle produzioni, la diffusione del progresso tecnico, la razionalizzazione della distribuzione (1); la seconda è quella di tutelare il potere con

(1) Si veda in particolare D. AGOSTINI, in "Cooperazione agricola e modernizzazione dell'agricoltura", Cedam-Pad., 1970 pp. 42 e segg.

trattuale ed i redditi dei produttori agricoli (1).

Sono stati messi in luce i limiti legislativi che impediscono alle cooperative di svolgere pienamente questa duplice funzione in Italia: in particolare, la libertà d'ingresso nelle cooperative, che rende più difficile prefissare ex ante la dimensione degli impianti e comporta l'impossibilità di una piena utilizzazione degli impianti stessi; la possibilità di procedere alla costituzione del capitale proprio solo con versamenti di quote "una tantum", che limita le possibilità di aggiustamento di lungo periodo (2).

Sono noti, d'altra parte, i limiti del movimento cooperativo "spontaneo" in Italia, se si escludono alcune regioni.

Tutti questi limiti, di carattere legislativo e non, hanno inevitabilmente avuto conseguenze sull'attività degli enti di sviluppo, che proprio nel campo dell'assisten

(1) CEE - "Incidence du développement de l'intégration verticale et horizontale sur les structures de la production agricole", in "Informations Internes sur l'Agriculture", n° 11 Avril 1966 e F. DE STEFANO, "Forme di integrazione e rapporti contrattuali di vendita" in "Riv. di Economia Agraria", n° 3-4, 1973.

(2) V. SACCOMANDI in "Cooperazione agricola e modernizzazione dell'agricoltura", op. cit., pp. 104 e s.;
V. SACCOMANDI, "Efficienza economica ed economie di scala in alcune cantine sociali veneto-emiliane", in Riv. Economica Agraria, n. 1, 1974.

za alle forme associative e alla valorizzazione della produzione hanno compiuto le realizzazioni più innovative.

La prima conseguenza è stata che, in mancanza di un movimento cooperativo organizzato, le cooperative sorte su iniziativa e sotto lo stimolo degli enti di sviluppo, hanno teso e tendono a continuare ad essere guidate dall'alto e, in alcuni casi, a dipendere fortemente dagli enti stessi. Questa considerazione vale in particolar modo per quegli enti che hanno ereditato dal periodo della riforma fondiaria una rete di cooperative di servizi estesa, ma fortemente subordinata agli enti, com'è il caso per l'Ente Maremma, l'Ente di sviluppo in Puglia e Lucania e l'Ente Delta Padano.

D'altra parte, la fase di avviamento delle aziende comporta forti investimenti iniziali e gestioni inizialmente deficitarie. Si tratta di oneri che i coltivatori non potrebbero sopportare e che richiedono il sostegno degli enti per un certo periodo di tempo, per quanto selettiva possa essere la politica degli enti nei confronti delle cooperative deficitarie. In determinati casi, quando gli investimenti iniziali superavano decisamente i limiti della gestione cooperativa, si è ricorso alla costituzione di impianti di proprietà pubblica gestiti dagli enti di sviluppo o da cooperative (1) come è stato il caso recen-

(1) Tale possibilità è prevista dall'art.10 del II piano verde

temente per l'impianto enologico di Cormons, del Friuli, o alla costituzione di società per azioni con partecipazione degli enti, com'è il caso per gli zuccherifici nel Fucino.

Il forte impegno finanziario degli enti di sviluppo nelle cooperative e nelle società che gestiscono impianti di valorizzazione emerge anche dai dati pubblicati nei bilanci degli enti (tabelle I-V in appendice al capitolo).

Da questi dati si può rilevare l'importanza notevole e generalizzata a tutti gli enti degli investimenti diretti in beni ed opere immobiliari, in beni mobili e dei trasferimenti, che riflette l'impegno diretto e a "fondo perduto" dello Stato, tramite gli enti, nelle cooperative.

Inoltre, per alcuni enti, come l'Ente di sviluppo in Puglia e Lucania, assumono importanza notevole gli apporti diretti di capitale alle società.

D'altra parte, sembra emergere un certo incremento delle garanzie fidejussorie concesse dagli enti e un certo aumento nel periodo 1970/72 rispetto al periodo 1968/69 della concessione di crediti e anticipazioni per finalità produttive: per alcuni enti queste tendenze, peraltro non molto marcate, potrebbero essere l'indice di una estensione dell'uso del credito come forma più selettiva di sostegno alle cooperative.

L'ammontare delle garanzie fidejussorie appare particolarmente rilevante nell'attività di quegli enti che hanno promosso la costituzione di impianti di grandi dimensioni (Ente Delta Padano, Ente Fucino).

L'entità delle realizzazioni nel campo della cooperazione e della creazione di impianti industriali varia notevolmente da ente ad ente : motivi di ordine ambientale, quali il dinamismo nella trasformazione e nello sviluppo delle aziende agrarie e l'esistenza e la disponibilità al cooperativismo, oltre che le scelte degli organi dirigenti degli enti di sviluppo sono certamente alla base di queste differenziazioni.

Da un lato troviamo l'Ente di Sviluppo Agricolo in Sicilia che non ha compiuto nessuna realizzazione, d'altra parte l'Ente Delta Padano e l'Ente Puglia, Lucania e Molise che hanno compiuto realizzazioni rilevanti. Anche l'importo medio delle realizzazioni varia notevolmente, riflettendo la diversa dimensione degli impianti industriali realizzati, dimensione relativamente grande nel caso, per esempio, degli zuccherifici realizzati dall'Ente Delta Padano e dall'Ente Fucino e minore nel caso della realizzazione di altri impianti (tab.VI).

Anche i settori di produzione degli impianti coprono un arco relativamente vasto riflettendo le diverse specializzazioni colturali all'interno dei comprensori dei diversi enti (Tabella VII).

Per quanto riguarda le cooperative di primo grado, si sono indubbiamente trovati in una situazione più favorevole gli enti che ne avevano stimolato la costituzione nel periodo della riforma fondiaria, come l'Ente Maremma, l'Ente Delta Padano, l'Ente della Puglia e Lucania, l'Opera Sila. In tali casi, ad eccezione dell'E-

milia, sembra che il tessuto delle cooperative sia più fitto nel comprensorio di riforma che nel resto del comprensorio.

Anche per quanto riguarda le cooperative sorte durante il periodo della riforma, il passaggio da parte dell'ente a compiti di sviluppo ha costituito un momento di svolta: infatti, se negli anni cinquanta l'efficienza gestionale era una esigenza secondaria rispetto a quella di costituire delle cooperative "ex novo", dopo il 1965 l'aspetto dell'efficienza gestionale diventa primario; si assiste, in particolare in Puglia, alla liquidazione delle cooperative maggiormente deficitarie, alla concentrazione delle cooperative in comprensori territoriali più ampi, ad una maggiore qualificazione della loro attività.

Il rilancio delle cooperative di servizi dopo il 1965 si è rivelato necessario per permettere l'acquisto e l'utilizzazione su larga scala dei macchinari più costosi: alle cooperative di servizi ristrutturate hanno partecipato anche in maniera rilevante aziende di tipo capitalistico (1). D'altra parte, le stesse cooperative svolgono un ruolo importante nell'approvvigionamento di

(1) Significativa, a questo riguardo, l'esperienza dell'Ente Delta Padano promotore di 19 cooperative di servizi e di 27 cooperative a scopo plurimo ristrutturate e adeguate alle esigenze di specializzazione colturale del comprensorio.

materiali e macchinari industriali e, spesso, nell'ammasso della produzione.

Le prime iniziative di cooperative di valorizzazione erano sorte generalmente sotto forma volontaria, prima della trasformazione degli enti in enti di sviluppo. Successivamente, grazie, in particolare, ai fondi stanziati dal II Piano Verde e alle nuove competenze attribuite agli enti, numerose cooperative di valorizzazione sono sorte per iniziativa degli enti nei diversi campi della produzione agricola.

Contemporaneamente è stata favorita la formazione di cooperative di secondo grado (consorzi fra cooperative) in corrispondenza con i diversi settori di trasformazione e di valorizzazione dei prodotti (settore lattiero-caseario, enologico, ortofrutticolo, ecc. ..). Le cooperative di secondo grado si trovano generalmente a dover risolvere, soprattutto nelle fasi iniziali dell'attività, notevoli problemi di disomogeneità e di inadeguatezza delle strutture delle singole cooperative-socie: in questo ambito esse funzionano non solo come momenti di stimolo all'ampliamento e alla qualificazione delle produzioni, ma anche come momenti di razionalizzazione delle strutture produttive esistenti.

Questa considerazione vale a maggior ragione per le cooperative di terzo grado che riuniscono e coordinano, soprattutto per quanto riguarda gli sbocchi di mercato, le cooperative di secondo grado di taluni enti. La loro costituzione è recentissima e le loro strutture ancora fra

gili, ma l'esistenza di un organismo al vertice della piramide delle cooperative permette di programmare lo sviluppo delle stesse in maniera più razionale.

I rapporti degli enti con le cooperative si possono suddividere secondo tre diverse categorie: le cooperative delle quali l'ente è socio, detenendo una quota più o meno importante di partecipazione; le cooperative con le quali gli enti hanno solo rapporti di coordinamento; le cooperative assistite da un ente in maniera continuativa.

Generalmente, come abbiamo visto, una forte partecipazione degli enti al capitale delle cooperative si rivela indispensabile nella fase di avviamento degli impianti; a questo fine la legge ha previsto che nei primi due anni della loro attività, gli impianti possono rimanere di proprietà dell'ente; successivamente, essi vanno ceduti alle cooperative. Nella misura in cui gli impianti sono efficienti, essi possono, nel giro di pochi anni, permettere la cessazione di qualsiasi forma di partecipazione diretta dell'ente al capitale.

Gli enti tendono generalmente a limitare al minimo la propria partecipazione al capitale delle cooperative, anche se ciò avviene più difficilmente nel caso di impianti di grandi dimensioni che necessitano di un più lungo periodo di avviamento e comportano maggiori apporti di capitale e un maggior rischio nella gestione.

L'assistenza alle cooperative può assumere diverse forme: tecnico-tributaria, amministrativa e contabile, finanziaria mediante l'erogazione di garanzie fidejussorie,

imprenditoriale e commerciale.

Particolare importanza riveste l'assistenza tecnico-professionale al personale delle cooperative indispensabile per permettere alle cooperative di essere autonomamente presenti sui mercati e per indirizzare in maniera qualificata la produzione.

Lo sviluppo stesso della presenza delle cooperative sui mercati comporta la necessità di accordi con altre cooperative o società operanti nel campo alimentare, come è il caso dell'Ente Delta Padano che ha concluso degli accordi con le società alimentari del gruppo EFIM.

Attualmente, il sistema cooperative collegato agli enti di sviluppo risente dell'ancor troppo limitato sviluppo della cooperazione di secondo e terzo grado, del carattere ancora non sufficientemente organico dei legami con le aziende coltivatrici e di un personale di esperienza ancora limitata.

I dati disponibili indicano un tasso di sviluppo notevole delle cooperative in alcuni campi, a conferma delle potenzialità dell'integrazione orizzontale e verticale dell'agricoltura.

In particolare, per quanto riguarda l'Ente Maremma, il quale ha svolto una importante attività promozionale nel campo della cooperazione, si possono citare alcuni dati significativi.

In primo luogo, come si può rilevare dalla tabella VIII A viene confermato il ruolo centrale svolto dall'Ente nel sostegno della cooperazione. Esso detiene oltre

il 50% delle partecipazioni sul capitale sociale complessivo degli organismi di secondo e terzo grado, il 20,9% in media sul capitale delle cooperative di valorizzazione, e il 13,6% in media su quello delle cooperative di produzione, di lavoro e di servizi.

Viene inoltre confermata la notevole dinamica nel campo delle cooperative di valorizzazione, passate da un totale di 28 nel 1968 a un totale di 129 nel 1973 (tabella VIII B), il capitale sociale delle stesse è passato 60 milioni di lire nel 1967 ad un totale di 830,4 milioni di lire nel 1973 (tabella VIII C). Gli organismi di secondo grado erano solamente 2 nel 1967 e sono passati a 11 nel 1973. Questa evoluzione si riflette nell'incremento delle operazioni di credito agrario, sia di esercizio che di miglioramento (tabelle VIII D ed VIII E).

Significativa ci sembra, inoltre, l'evoluzione avvenuta nell'ultimo triennio (gennaio 1972/luglio 1974): emerge soprattutto chiaramente la profonda ristrutturazione delle cooperative di servizi, che hanno subito un processo di concentrazione, passando da 64 a 58, mentre il capitale sottoscritto e il capitale versato sono più che raddoppiati (tabella VIII G). Ciò riflette l'importanza che tende ad assumere la cooperazione nel fornire le materie prime e i mezzi di produzione richiesti in maniera crescente per la riorganizzazione della produzione agricola in senso efficiente.

Come si può desumere dalla tabella VIII H, anche in

questo caso lo stimolo venuto dall'Ente appare decisivo: la partecipazione dell'Ente a cooperative di servizi e produzione e lavoro è passata da 16,7 milioni nel 1972 a 67 milioni nel 1973, e a 120,7 milioni nel luglio 1974.

2.5. Altri compiti nel settore agricolo

Oltre ai compiti appena descritti, altri compiti sono stati attribuiti agli enti di sviluppo. Si possono citare, in primo luogo, i compiti di bonifica: nelle zone di sviluppo delimitate dal MAF (1), ricadenti al di fuori dei territori di riforma fondiaria, ma classificate comprensori di bonifica, in cui non siano costituiti consorzi di bonifica i compiti e funzioni relativi possono essere demandati agli enti di sviluppo con decreto del MAF, quando a giudizio del MAF non si ritenga possibile, per l'urgenza dei provvedimenti, procedere alla tempestiva costituzione dei consorzi di bonifica. Nei casi in cui nelle zone di sviluppo vi siano comprensori di bonifica integrale o montana, gli enti possono essere autorizzati ad intervenire con compiti di sviluppo.

Il MAF concede l'autorizzazione quando l'azione dei consorzi sia limitata all'esecuzione di opere pubbliche

(1) Ministero Agricoltura e Foreste

o non possa ritenersi adeguata ai fini della valorizzazione economica e sociale dei territori.

Occorre, in secondo luogo, citare le opere e gli impiantirealizzati sulla base di concessioni di opere agli enti di sviluppo, che si possono dividere nelle seguenti categorie:

- opere di bonifica idraulica e montana; si tratta sia della progettazione e della costruzione di nuove opere, che dell'attività di manutenzione ordinaria e straordinaria, essenziale per garantire la funzionalità delle opere;
- infrastrutture varie;
- opere di irrigazione; comprendono sia la costruzione di sbarramenti, dighe, serbatoi ed invasi artificiali che gli acquedotti e la sistemazione degli impianti di approvvigionamento;
- costruzione di impianti di trasformazione e di mercato;
- esecuzione di opere per conto di cooperative e imprenditori agricoli.

Per una trattazione del ruolo della costruzione di opere nell'attività degli enti di sviluppo rinviamo ai singoli capitoli sull'assistenza tecnica, sulla cooperazione e sui piani zonali, nonché al capitolo sulla spesa degli enti di sviluppo. Infatti, una analisi dei benefici indotti - o, al contrario, degli errori di allocazione - è possibile solamente tenendo conto degli obiettivi generali che sono alla base della progettazione e delle attività svolte collateralmente dagli enti di sviluppo

e dalle altre istituzioni operanti nel comprensorio.

Agli enti di sviluppo sono, poi, assegnati altri compiti che riguardano la promozione di ogni altra attività economico-sociale volta ai fini della valorizzazione (art.15 D.P. 948 del 1962):

a) lo svolgimento dei servizi di informazione commerciale e di propaganda dei prodotti locali;

b) utilizzazione delle risorse naturali ai fini turistici.

Altro peculiare compito dell'ente è quello svolto per conto dell'AIMA nell'ambito degli interventi sul mercato agricolo per quanto attiene:

a) le integrazioni di prezzo alla produzione;

b) interventi nei casi di grave crisi di mercati di taluni prodotti ortofrutticoli.

In-fine, occorre notare che l'attività degli enti di sviluppo comprende anche interventi extra-agricoli. L'art.15 del D.P. n.948 del 1962, prevede, da parte degli enti di sviluppo (2° comma,lett.C) l'utilizzazione delle risorse naturali a fini turistici. A tal proposito già leggi anteriori nel tempo prevedono questo tipo d'attività. In particolare l'Opera Sila ha conservato i compiti precedenti alla trasformazione in ente di sviluppo (L. 31.12.1947 n.1629 art.2, 2° comma) in merito alla promozione e allo sviluppo del turismo nella regione silana; dopo la trasformazione in ente di sviluppo ha, altresì, acquisito il compito di costruire le attrezzature turistiche.

che e ricettive per la valorizzazione del parco nazionale della Calabria (art.7, L. 2.4.1968 n.503).

Inoltre l'Ente Fucino ha anche compiti attinenti allo sviluppo dell'industria e del turismo e delle migrazioni interne (art.1, L. 9.9.1954 n.639) (1).

Sempre nell'ambito di attività non strettamente agricole, l'ente può promuovere e svolgere attività diretta ad elevare le condizioni di vita delle popolazioni interessate, anche mediante corsi e centri culturali o altre opere necessarie (art.14 D.P. n.948 del 1962). Gli enti sono altresì autorizzati ad eseguire opere in concessione o in altre forme e a svolgere attività demandate dal MAF o dalle regioni (per gli enti a carattere regionale) per assicurare efficienti servizi civili, sanitari e, in genere, a carattere sociale, connessi con le esigenze di valorizzazione.

2.6. I compiti degli enti di sviluppo e quelli degli altri organismi operanti in agricoltura

Come si è in precedenza accennato, l'istituzione degli Enti di riforma prima, e degli enti di sviluppo agrico

(1) Sia per l'Opera Sila che per l'Ente Fucino tali compiti si sono concretizzati in effettive realizzazioni: per esempio, alberghi e impianti sciistici nella Sila, impianti industriali nel Fucino.

lo poi, pur comportando un mutamento di rilievo nell'etica dell'intervento statale in agricoltura, non ha mai coinciso con una ridefinizione complessiva della competenza dei diversi organismi ed enti pubblici operanti in agricoltura. Ciò ha causato il verificarsi di una serie di intrecci di competenze e la presenza in molte zone di veri doppioni amministrativi che a tutt'oggi stentano ad essere eliminati.

Tale tendenza, del resto, non è stata smentita neppure dal modo in cui la regionalizzazione degli enti di sviluppo è stata effettuata, se si pensa che ancora non è stata emanata la legge-quadro nazionale per la ridefinizione delle funzioni e dei rispettivi ruoli.

In presenza di una legislazione scarsamente funzionale ai fini della identificazione dei rapporti tra i diversi enti presenti nella medesima zona di intervento, è accaduto che si sono venuti a creare degli equilibri di fatto, variabili da zona a zona a seconda della dinamica dei rapporti di forza tra i vari organismi, equilibri che per queste stesse caratteristiche non sempre si prestano ad un controllo e ad una valutazione precisa. Gli enti pubblici con i quali più di frequente si presentano problemi di sovrapposizione di competenze nei confronti degli enti di sviluppo sono i consorzi di bonifica, la Cassa per il Mezzogiorno relativamente alle zone meridionali, gli enti locali.

Per quanto riguarda i consorzi di bonifica, le atti-

ività interferenti con altre analoghe degli Enti di sviluppo sono quelle relative ai compiti di riordino fondiario, la predisposizione di infrastrutture pubbliche, l'assistenza tecnica alle aziende; il discorso va differenziato per ciascuno di questi settori d'intervento, perché se è vero che riguardo all'assistenza tecnica di scarso rilievo sono stati i risultati delle attività svolte dai Consorzi (1), di un certo rilievo è, invece, il settore del riordino fondiario, anche se non in modo univoco per tutto il territorio, e quelle delle opere infrastrutturali.

Talune opere di miglioramento fondiario pure vanno ascritte all'attività dei Consorzi, in particolare nei comprensori di pianura, mentre più sguarniti sono stati i comprensori di montagna. Un discorso diverso va fatto per le realizzazioni nel campo delle infrastrutture pubbliche (2) che rappresentano, di fatto, il punto di forza dei Consorzi: infatti di tutto il meccanismo di inter-

(1) vedi R. PEREZ, Aspetti giuridici, cit.

(2) Giunta regionale del Veneto - Assessorato all'agricoltura circolare del 7.7.1973 n.3, Tutela e vigilanza sui consorzi di bonifica e di miglioramento fondiario. Associazione nazionale delle bonifiche, irrigazioni e miglioramenti fondiari. Circolare del 4.12.1972 n.28. Incontro della Presidenza dell'ANBI con i rappresentanti delle Regioni. Un commento alle due circolari sopra citate è contenuto in "Rettifiche sui Consorzi" di R. PEREZ, in "Le Regioni" n.3 del 1973. E.D'ANIELLO, Prospettive istituzionali della pianificazione territoriale, sta in "La bonifica e l'assetto territoriale", n.3 del 1972.

vento basato sulla collaborazione tra Stato (Ministero dell'Agricoltura) e privati proprietari, se insoddisfacenti sono stati i risultati delle opere affidate a questi ultimi, è proprio il settore delle opere pubbliche che si è andato maggiormente sviluppando negli anni. L'impegno dei consorzi di bonifica, nel corso degli ultimi anni, è andato relativamente crescendo, parallelamente alla perdita di rilievo degli enti di sviluppo, in particolare dal 1967 in poi, come risulta dalla tabella riportata in nota (1).

(1) Opere pubbliche di bonifica appaltate dalla Cassa per il Mezzogiorno dal 1950 al 1969 per ente appaltatore

Anni	in complesso (milioni di lire correnti)	Opere appaltate (-)		
		Distribuzione % per ente appaltatore		
		Consorzi di bonif.	enti di bonif. (+)	Altri enti o Amm. pubbliche (=)
1950	4.225	20.8	30.6	48.6
1951	25.322	66.2	22.6	11.2
1952	63.335	53.0	13.8	33.2
1953	52.372	50.7	25.6	23.7
1954	23.737	51.3	18.5	30.2
1955	43.455	37.8	34.1	28.1
1956	42.297	62.1	21.1	16.8
1957	39.363	67.2	13.4	19.4
1958	53.416	48.4	28.8	22.8
1959	39.022	60.2	14.8	25.0
1960	76.037	51.7	18.6	29.7
1961	65.958	55.4	16.4	28.2
1962	65.928	53.6	16.4	30.0
1963	64.866	58.4	15.4	20.2
1964	29.304	66.6	22.6	10.8
1965	21.377	61.9	20.5	17.6
1966	43.603	68.1	20.1	11.8
1967	53.613	75.0	9.6	15.4
1968	77.903	61.5	14.6	23.9
1969	71.197	88.9	9.7	1.4

Ciò è significativo della tendenza degli enti a qualificarsi per altri tipi di impegni, lasciando agli organismi consortili il compito di provvedere alle infrastrutture.

Per quanto riguarda la Cassa per il Mezzogiorno, il problema della doppia competenza con gli enti di sviluppo si pone, in particolare, in relazione all'assistenza tecnica.

La Cassa, infatti, nelle zone in cui è abilitata a intervenire, aveva costituito una rete di centri di assistenza tecnica, i quali operavano attraverso enti concessionari (ConSORZI di bonifica) da cui dipendevano le unità territoriali sub-comprensoriali. In seguito alla regionalizzazione delle funzioni in materia di agricoltura, sono stati trasferiti alle regioni anche i centri di assistenza tecnica; ciò, tuttavia, non rappresenta ancora una soddisfacente soluzione, data la persistente inattività delle regioni in questo senso.

Minori problemi presentano i rapporti ente di sviluppo-istituti di credito da quando hanno cessato di svol

... segue nota pag.precedente

(-) Al netto dei ribassi d'asta

(+) Enti di riforma e di sviluppo operanti nei territori di competenza della Cassa per il Mezzogiorno

(=) Uffici periferici dello Stato (genio civile, amministrazioni locali, ecc.).

FONTI: Elaborazione INEA su dati della Cassa per il Mezzogiorno; Relazione presentata da G.Leone al XXIV Congresso nazionale delle bonifiche, Firenze, 1970

gere le funzioni di credito prima attribuite dalla legge agli enti di riforma. Ciò, infatti, creava una serie di inconvenienti riguardo alla compatibilità con la legislazione creditizia nel complesso, e si risolveva in una inopportuna sperequazione ai danni degli operatori agricoli non assegnatari di terreni di riforma.

Dei problemi nascenti dalla complessa attuazione dell'ordinamento regionale in ordine alla materia della agricoltura si è già detto in precedenza e si tornerà ancora.

E' certo che si pone con urgenza il problema della riorganizzazione degli interventi e del riordinamento dei compiti, alla luce del fatto che oggi i consorzi e gli enti a carattere interregionale ancora sono soggetti alla normazione nazionale. Ulteriori problemi, nell'ambito regionale, sorgono con la costituzione di nuovi enti locali quali le comunità montane. In prospettiva va perciò riconsiderato tutto il complesso degli interventi spettanti agli enti locali e agli enti funzionali.

APPENDICE AL CAPITOLO II

TABELLE

TABELLA I - COOPERAZIONE

INVESTIMENTI DEGLI ENTI DI SVILUPPO IN BENI ED OPERE IMMOBILIARI
IN BENI MOBILI - TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE ALLE COOPERATIVE
(PAGAMENTI COMPLESSIVI - COMPETENZA E RESIDUI)

Milioni di lire

Fonte: Conti consuntivi degli Enti

Anni	Ente Delta Padano	Ente Campania	Opera Sila	Ente Maremma	Ente Fucino	ETFAS	Ente Pu- glia Lu- cania Molise (°)	Ente Umbria	Ente Marche
1968	908	5	85	413	68	3	572	-	-
1969	715	1	227	311	24	35	627(^)	-	-
1970	1.196	392	584	1.335	14	12	60	-	-
1971	864	287	1.325	1.624	1.227	92	110	250	86
1972	155	36	619	1.785	265	2	74(^)	410	335
TOTALE	3.838	721	2.840	5.476	1.599	144	843	660	421

(^) Non comprende le spese in conto residui

(°) Per il 1972 non comprende le spese dell'Ente Molise

TABELLA II - COOPERAZIONE
 PARTECIPAZIONI AZIONARIE E CONFERIMENTI DEGLI ENTI DI SVILUPPO
 (PAGAMENTI COMPLESSIVI - COMPETENZA E REVISIONI)
 Milioni di lire

Fonte: Conti consuntivi degli Enti

Anni	Ente Delta Padano	Ente Campania	Opera Sila	Ente Maremma	Ente Fucino	ETPAS	Ente Puglia Lucania Molise (°)	Ente Umbria	Ente Marche
1968	-	-	4	3	1.749	1	49	-	-
1969	2	1	2	6	1.563	1	276(^)	-	-
1970	1	93	13	5	44	-	50	6	14
1971	12	2	60	17	258	1	155	19	17
1972	259	3	56	9	1	3	1.520(^)	2	106
TOTALE	274	99	135	40	3.625	6	2.050	27	137

(^) Non comprende le spese in conto residui
 (°) Per il 1972 non comprende le spese dell'Ente Molise

TABELLA III - COOPERAZIONE
FIDEIUSSIONI CONCESSE DAGLI ENTI DI SVILUPPO
(PAGAMENTI COMPLESSIVI - COMPETENZA E RESIDUI)

Milioni di lire

Fonte: Conto consuntivi degli enti

Anni	Ente Delta Padano	Ente Campania	Opera Sila	Ente Maremma	Ente Fucino	EFFAS	Ente Puglia Lu- cania Mo- lise (°)	Ente Umbria	Ente Marche
1968	5.862	74	21	-	-	-	-	-	-
1969	5.893	200	-	47	81	121	-	-	-
1970	7.064	6	-	2	1.368	-	-	-	-
1971	7.440	57	-	-	2.938	-	5	-	-
1972	8.316	6	-	73	2.780	-	274(^)	-	-
TOTALE	34.575	343	21	120	6.667	121	279	-	-

(^) Non comprende le spese in conto residui

(°) Per il 1972 non comprende le spese dell'Ente Molise

TABELLA IV - COOPERAZIONE
 CONCESSIONI CREDITI E ANTICIPAZIONI PER FINALITA' PRODUTTIVE DA
 PARTE DEGLI ENTI DI SVILUPPO (PAGAMENTI COMPLESSIVI - COMPETENZA
 E RESIDUI)
 Milioni di lire

Fonte: Conti consuntivi degli enti

Anni	Ente Delta Padano	Ente Campania	Opera Sila	Ente Maremma	Ente Fucino	ETPAS	Ente Pu- glia Lu- cania Mo lice (°)	Ente Umbria	Ente Marche
1968	512	49	190	161	168	135	2.366	-	-
1969	3.527	75	261	235	185	84	(^)1.780	-	-
1970	1.156	385	37	48	173	9	1.031	20	-
1971	2.040	759	139	27	258	3	2.789	114	-
1972	2.112	67	265	29	170	2	(^) 308	600	-
TOTALE	9.347	1.333	892	500	954	233	8.274	734	-

(^) Non comprende le spese in conto residui

(°) Per il 1972 non comprende le spese dell'Ente Molise

TABELLA V - COOPERAZIONE
DATI RIASSUNTIVI 1968/1972

Milioni di lire

Fonte: Conti consuntivi degli enti

Titoli	Ente Delta	Ente Campania	Opera Sila	Ente Maremma	Ente Fucino	EFTAS	Ente Puglia Lucania Molise (°)	Ente Umbria	Ente Marche
CREDITI E ANTICIPAZIONI									
- Valori assoluti	9.348	1.333	892	500	954	233	8.274(^)	-	-
- Valori %	19	53	23	8	7	59	72	-	-
FIDEJUSSIONI									
- Valori assoluti	34.575	343	21	120	6.667	12	274(^)	-	-
- Valori %	72	14	1	2	32	3	2	-	-
PARTECIPAZ. AZIONARIE E CONFERIMENTI									
- Valori assoluti	274	99	135	40	3.625	6	2.050(^)	27	137
- Valori %	1	4	3	1	28	2	18	4	25
INVESTIMENTI									
- Valori assoluti	3.838	721	2.840	5.476	1.555	144	843(^)	660	421
- Valori %	8	29	73	89	13	36	8	96	75
TOTALI									
- Valori assoluti	48.034	2.496	3.878	6.136	12.845	395	11.441	687	558
- Valori %	100	100	100	100	100	100	100	100	100

(^*) Non comprende le spese in conto revisioni per il 1969 e il 1972

(°) Per il 1972 non comprende le spese dell'Ente Molise

RIEPILOGO PER ENTE

SITUAZIONE AL 31.3.72

TABELLA VI - IMPIANTI INDUSTRIALI COOPERATIVI E IN GESTIONE DIRETTA DEGLI ENTI DI SVILUPPO (°)

Fonte: Indagine condotta da "La Via Democratica"

Importi in milioni di lire

E N T I	Realizzati		In corso di realizzazione o in attesa di appalto (1)		Progettati (1) ed in istruttoria		IN COMPLESSO	
	N. impianti	Importo	N. impianti	Importo	N. impianti	Importo	N. impianti	Importo
Delta Padano	73	26.621	6	2.935	3	2.540	82	32.096
Maremma	69	5.512	16	3.535	47	22.944	132	31.991
Fucino	30	7.380	6	1.273	15	7.052	51	15.705
Campania	9	1.676	9	3.918	12	8.274	30	13.868
Puglia, Lucania e Molise	206	23.763	51	36.216	36	20.510	293	80.489
Opera Sila	24	3.880	41	12.042	8	5.826	73	21.748
E.T.F.A.S.	23	3.089	8	2.793	-	868	31	6.750
Marche	5	82	3	785	21	8.010	29	8.877
Umbria	14	861	14	2.076	26	7.799	54	10.736
E.S.A.	-	-	4	1.914	86	27.965	90	29.879
Tre Venezie	19	4.432	14	6.291	40	10.376	73	21.099
O.N.C.	4	147	4	832	2	973	10	1.952
Irrig. e trasformaz. Puglia, Lucania	8	152	10	1.784	7	490	25	2.426
TOTALE	484	77.595	186	76.394	303	123.627	973	277.616

(°) Sono compresi TUTTI gli impianti realizzati (dall'inizio dell'attività) o da realizzare sia direttamente dall'Ente che quale mandatario di terzi (compresi gli impianti di cui all'art.10 L.910/1966) nonché quelli realizzati o da realizzare a cura delle Cooperative.

(1) Nelle cifre indicate sono compresi anche gli importi relativi ad ampliamenti, modifiche, ripristini ecc. il numero degli impianti riguarda invece esclusivamente i nuovi impianti.

RIEPILOGO PER SETTORE DI ATTIVITA'

SITUAZIONE AL 31.3.1972

TABELLA VII - IMPIANTI INDUSTRIALI COOPERATIVI E IN GESTIONE DIRETTA DEGLI ENTI DI SVILUPPO (°)

Importi in milione di lire

Fonte: Indagine condotta da "La Via Democratica"

SETTORI	Realizzati		In corso di realizzazione o in attesa di appalto (1)		Progettati ed in istruttoria (1)		In complesso	
	N. Impianti	Importo	N. Impianti	Importo	N. Impianti	Importo	N. Impianti	Importo
1= ENOLOGICO	75	14.057	27	11.159	38	24.653	140	49.869
- cantine	9	3.207	4	4.119	7	4.713	20	12.039
- altri impianti								
2= ELAIOTECNICO	84	7.456	52	7.944	33	7.460	169	22.860
- oleifici	2	624	4	4.646	3	437	9	5.707
- altri impianti								
3= LATTIERO-CASEARIO	111	9.472	28	9.832	40	13.284	179	32.588
4= ORTOFRUTTICOLO E CONSERVIERO	47	17.679	23	13.704	55	31.171	125	62.554
5= SEMENTIERO	14	826	2	232	5	1.290	21	2.348
6= MANGINISTICO	10	901	-	-	4	1.619	14	2.520
7= TABACCHICOLO	12	1.456	-	14	10	6.842	22	8.312
8= ZOOTECNICO	23	5.635	34	13.052	65	23.276	122	41.963
9 =SACCARIFERO	3	13.676	1	7.250	-	-	4	20.926
10= ALTRI IMPIANTI	94	2.606	11	4.442	43	8.882	148	15.930
TOTALE	484	77.595	186	76.394	303	123.627	973	277.616

segue Tab. VII -

LEGENDA:

- 1) Altri impianti: centrali imbottigliamento, distillerie, impianti concentrazione mosti ecc.
- 2) Altri impianti: Impianti imbottigliamento, rettificazione ed estrazione olio di sansa ecc.
- 3) Caseifici centrali lavorazione latte, centralini raccolta, refrigerazione ecc.
- 4) Impianti conservazione prodotti, trasformazione, conservazione refrigerazione ecc.
- 5) Impianti selezione sementi, magazzini sementi ecc.
- 6) Mangimifici, molini, frangitutto, disidratatori, essiccatoi prodotti bieticoli, patate ecc.
- 7) Essiccatoi, impianti cernita, confezione;
- 8) Impianti lavorazione, conservazione, commercializzazione carne, uova, nonchè impianti allevamento;
- 9) Zuccherifici, raffinerie;
- 10) Essiccatoi cereali; silos, magazzini, molini, pastifici ecc.

(°) Sono compresi TUTTI gli impianti realizzati (dall'inizio dell'attività) o da realizzare sia direttamente dall'Ente, che quale mandatario di terzi (compresi gli impianti di cui all'art.10 L. 910/1966), nonchè quelli realizzati o da realizzare a cura delle Cooperative.

(1) Nelle cifre indicate sono compresi anche gli importi relativi ad ampliamenti, modifiche, ripristini ecc. il numero degli impianti riguarda invece esclusivamente i nuovi impianti.

TABELLA VIII A - ENTE MAREMMA - DATI SULLE COOPERATIVE PROMOSSE
 PARTECIPAZIONI DELL'ENTE AL CAPITALE SOCIALE DEGLI ORGANISMI COO-
 PERATIVI (N.79 COOPERATIVE ALLA DATA DEL 31.12.1967 E N.134 ALLA
 DATA DEL 31 DIC. 1973)

Fonte: Ente Maremma Servizio Cooperazione

Tipo di organismo	1967			1973			% sul capitale complessivo delle società
	Partecipazione Ente (in migliaia di lire)			Partecipazione Ente (in migliaia di lire)			
	N.	Importo totale	Importo unitario medio	N.	Importo totale	Importo unitario medio	
Organismi di 2° grado	1	250	250	11	77.000	7.000	52.75
Organismi di 3° grado	-	-	-	1	10.000	10.000	55.56
Coop.sev. e prof.lavoro	54	13.500	250	58	67.025	1.156	13.65
Cooperative specializzate	24	7.250	302	64	127.364	1.990	20.94
TOTALI	79	21.000		134	281.449		
MEDIE			266			2.100	22.60

TABELLA VIII B - ENTE MAREMMA

LE COOPERATIVE DI PRIMO GRADO SONO CLASSIFICATE
COME SEGUE :

COOPERATIVE	TOSCANA		LAZIO		TOTALE	
	1968	1973	1968	1973	1968	1973
Di servizi	33	36	25	30	58	66
Di produzione e lavoro	2	2	-	-	2	2
Di valorizzazione operanti nei settori:						
- enologico	3	25	3	21	6	46
- oleario	3	10	2	8	5	18
- lattiero caseario	2	10	5	11	7	21
- ortofrutticolo	3	10	3	3	6	13
- floricolo	-	3	2	2	2	5
- tabacchicolo	-	1	-	2	-	3
- zootecnico	2	18	-	5	2	23
Totale cooperative di valorizzazione	13	77	15	52	28	129
Totale organismi di I° grado, assistiti	48	115	40	82	88	197

Fonte; Ente Maremma-Servizio Cooperazione

TABELLA VIII C. - ENTE MAREMMA
DATI SULLE COOPERATIVE PROFESSE E/O ASSISTITE

Fonte: Ente Maremma servizio Cooperazione

Tipo di organismo	1 9 6 7		1 9 7 3	
	n.complessivo	Capitale sociale in migliaia di lire medio per cooperativa	n.complessivo	Capitale sociale in migliaia di lire medio per cooperativa
Organismi di 2° grado	2	2.540	11	162.470
Organismi di 3° grado	-	-	1	18.000
Cooperative servizi e produzione lavoro	60	80.433	68	509.796
Cooperative valor.ne	28	60.079	128	830.428
TOTALI	90	143.052	209	1.520.694
NEEDIE		1.589		7.276

TABELLA VIII D - ENTE MAREMMA
 DISTRIBUZIONE PER ESERCIZIO DELLE OPERAZIONI DI CREDITO AGRARIO
 CON FIDEIUSSIONE DELL'ENTE

Fonte: Ente Maremma-Servizio Cooperazione Importo in milioni di lire

OPERAZIONI	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973
Credito di miglioramento	32.2	19.1	-	132.0	241.6	227.2	409.6	1.024.7	1.421.8	1.033.4
Credito di esercizio	-	172.9	1.727.5	2.313.1	4.607.4	3.443.2	4.732.2	6.023.1	7.019.5	6.357.1
TOTALE	32.2	192.0	1.727.5	2.445.1	4.849.0	3.670.4	5.141.8	7.047.8	8.441.3	7.450.5

TABELLA VIII E - ENTE MAREMMA
 IMPORTO CONFLESSIVO DELLE OPERAZIONI DI CREDITO AGRARIO EFFET-
 TUATE DALLE COOPERATIVE CON FIDEJUSSIONE DELL'ENTE DAL 1964 AL
 1972

Fonte: Ente Maremma-Servizio Cooperazione

OPERAZIONI	TOSCANA		LAZIO		TOTALE	
	N.Operaz.	Importo	N. Operaz.	Importo	N.operaz.	Importo
	Credito di migliora- mento	39	2.847	28	1.753	67
Credito di esercizio	204	13.367	298	23.030	502	36.397
TOTALE	243	16.214	326	24.783	569	40.997

TABELLA VIII F - ENTE MAREMMA
LE COOPERATIVE DI I° GRADO ORGANIZZANO COMPLESSIVAMENTE
N.47.526 PRODUTTORI AGRICOLI COSI' RIPARTITI:

Fonte: Ente Maremma - Servizio Cooperazione

S C O P I	1 9 7 2			1 9 7 3		
	Toscana	Lazio	Totale	Toscana	Lazio	Totale
	Cooperative a scopo plurimo	8.468	7.006	15.474	2.672	7.342
Cooperative specializzate nei settori:						
- enologico	6.915	6.042	12.957	7.333	6.132	13.465
- oleario	2.269	787	3.056	2.350	2.428	4.778
- lattiero-caseario	3.527	3.149	6.676	3.802	3.807	7.615
- ortofrutticolo	1.154	969	2.123	1.404	1.041	2.445
- floricolo	502	150	742	661	156	813
- tabacchicolo	162	450	612	162	557	719
- zootecnico	1.084	126	1.210	1.569	104	1.673
TOTALE	24.171	18.679	42.850	15.959	21.567	47.526

TABELLA VIII G - ANDAMENTO DEL CAPITALE SOCIALE DEGLI ORGANISMI COOPERATIVI CUI L'ENTE PARTECIPA IN QUALITA' DI SOCIO

Fonte: Ente Maremma - Servizio Cooperazione

COOPERATIVE	ANNO 1972		ANNO 1973		ANNO 1974 (15.7.74)		
	n° Coop.	Capitale sottoscritto	n° Coop.	Capitale sottoscritto	n° Coop.	Capitale sottoscritto	Capitale versato
Cooperative di servizi e produzione lavoro	64	318.679.607	58	465.647.907	58	786.193.607	660.049.607
Cooperative di valorizzazione	50	313.933.367	64	586.243.740	74	950.799.740	759.766.484
Cooperative 2° grado	10	72.760.000	11	156.320.000	12	191.216.000	136.115.000
Cooperative 3° grado	-	-	1	18.000.000	1	18.000.000	-

TABELLA VIII H - ENTE MAREMMA

SOMME A DISPOSIZIONE PER ULTERIORI INTERVENTI DELL'ENTE

Fonte: Ente Maremma-Servizio Cooperazione

Legge 164/1966

£.250.000.000

£.223.985.000

£.

26.015.000

Legge 592/1971

£.285.000.000

£.105.000.000

£.

180.000.000

Disponibilità al 15.7.1974

£. 206.015.000

=====

TABELLA L - ENTE MARENMA

L'ANDAMENTO DELLA PARTECIPAZIONE DELL'ENTE AL CAPITALE
SCCIALE DELLE COOPERATIVE

Fonte: Ente Maremma - Servizio Cooperazione

COOPERATIVE	1972		1973		1974 (15.7.74)	
	N° Coop.	Partecipazione Ente	N° Coop.	Partecipazione Ente	N° Coop.	Partecipazione Ente
Cooperative di servizi e produzione lavoro	64	16.750.000	58	67.085.000	58	120.709.000
Coop. di valorizzazione	50	54.500.000	64	127.364.000	74	212.690.000
Coop. II° grado	10	18.000.000	11	77.000.000	12	99.246.000
Coop. III° grado	-	-	1	10.000.000	1	10.000.000
	124	89.250.000	134	281.449.000	145	442.645.000

CAPITOLO III

IL FINANZIAMENTO E LA SPESA DEGLI ENTI DI SVILUPPO

Analizzeremo i problemi riguardanti il finanziamento e la spesa degli enti di sviluppo dal punto di vista dell'attività, al fine di non isolare le considerazioni sulle questioni finanziarie da valutazioni sull'efficienza dell'attività svolta.

3.1. Il finanziamento degli enti di sviluppo

Il finanziamento degli enti di riforma prevedeva una dotazione comprensiva delle esigenze di copertura sia delle spese per il personale e delle spese correnti in generale, sia delle spese in conto capitale (1). Con la loro riorganizzazione in enti di sviluppo si è instaurato un meccanismo "di fatto" di natura diversa: il finanziamento diretto dello Stato ha coperto solo - e negli anni più recenti solà parzialmente - le spese correnti, mentre gli investimenti sono stati finanziati at traverso le diverse leggi dello Stato per concessione o su richiesta degli enti.

(1) Art.24 L. 21.10.1950 n.841

Il finanziamento delle spese di funzionamento è stato coperto fino al 1968 ed in maniera parziale nel 1969 principalmente con i fondi stanziati dalla legge 901 del 1965 (1). Il D.L. 745 del 1970, tramutato in legge 1034 del 1970 ha assicurato il finanziamento degli enti fino alla fine del 1971, sia pure in maniera insufficiente.

Con la legge n.592 del 1971 venivano stanziati fondi per il finanziamento dei piani zonali, parte dei quali sono stati utilizzati per coprire i disavanzi di bilancio.

Successivamente, gli enti sono stati autorizzati a contrarre mutui con interessi a carico del bilancio dello Stato per la copertura dei disavanzi a par

(1) E' prevista inoltre la costituzione di un patrimonio di fondazione presso gli enti, per il quale la legge 901 del 1965 aveva previsto complessivamente una spesa di 500 milioni da iscrivere sul bilancio di previsione del Ministero dell'agricoltura. In base all'art.6 della stessa legge, era autorizzata la spesa di 18 miliardi e 900 milioni, per il periodo 1 luglio/31 dicembre 1964, di 35 miliardi per il 1965 e di 36 miliardi annui, per il 1966/1969. Restavano, inoltre confermate le precedenti riduzioni e agevolazioni fiscali. Per il 1970 e il 1971, i fondi a disposizione si riferivano al D.L. del 26.10.1970 n.745, convertito in Legge n.1034 del 1970. Nel frattempo, nel 1971, la legge del 4.7.1971 n.592, ha affidato agli enti di sviluppo gli interventi rientranti nei piani zonali e i piani di valorizzazione previsti dal II piano verde.

tire dalla gestione 1971 ed in attesa di nuovi provvedimenti legislativi di finanziamento degli enti (Disegno di legge n.1978/C). Nella tabella I, allegata, vengono riportati i dati relativi al finanziamento degli enti a partire dal 1964/65 fino al 1973. Nella tabella II vengono riportati i dati relativi al crescente indebitamento degli enti di sviluppo.

Tenuto conto della situazione di necessità e di urgenza, il governo ha emanato di recente un nuovo decreto-legge (n.266 del 9.7.1974) che aveva lo scopo di garantire agli enti di sviluppo nuovi finanziamenti a copertura dei debiti contratti a partire dal 1971. Tale decreto è però caduto in sede di dibattito parlamentare, determinando una situazione particolarmente grave per gli enti interregionali (Ente Delta Padano, Ente Maremma, Ente di Sviluppo in Puglia e Lucania) e per l'ETFAS, enti che dipendono interamente dallo Stato per quanto riguarda il finanziamento delle spese di funzionamento. Le restrizioni attuali nel settore del credito e gli elevati tassi di interesse, oltre alla mancata definizione dei termini del rifinanziamento degli enti di sviluppo, comportano particolari difficoltà nel garantire gli stipendi stessi (1).

(1) Il Consiglio dei Ministri ha approvato il 28.5.1975 un disegno di legge (vedi a questo proposito anche appendice al capitolo I) recante: "Norme di principio, norme particolari e finanziarie concernenti gli enti di sviluppo" in cui, oltre alla regionalizzazione degli enti di sviluppo interregionali e il loro rifinanzia-

Le spese in conto capitale sono state finanziate attraverso il finanziamento di progetti singoli, rientranti negli stanziamenti previsti dalle leggi nazionali, in particolare dal I e dal II Piano Verde e dal Ponte Verde, attraverso il FEOGA, la Cassa per il Mezzogiorno e, recentemente, attraverso le leggi regionali a favore dell'agricoltura. Altre opere sono state eseguite su concessione del Ministero dei Lavori Pubblici. Solamente

... segue nota pag. precedente

mento fino al 1975 (solo fino alla copertura dei fabbisogni fino al 31.3.1972 per gli enti già regionali) prevede un contributo dello Stato alle Regioni e Province, autonome per 65 miliardi per ciascuno degli anni 1976-1980.

Continuano ad essere finanziati direttamente dallo Stato attraverso lo stanziamento di 3 miliardi annui l'Opera Nazionale Combattenti, l'Ente per lo sviluppo dell'Irrigazione in Puglia, Lucania ed Irpinia e l'Ente autonomo per la bonifica, l'irrigazione e la valorizzazione fondiaria di Arezzo, Perugia, Siena e Termini.

Occorre notare che per gli enti regionalizzati a partire dal 1972 non è stato previsto il contributo finanziario per i compiti e le funzioni rimaste di competenza dello Stato tra il 1972 e il 1975; inoltre, non è prevista la copertura delle uscite per interessi passivi per la copertura dei debiti contratti fino al 31.12.1972; infine, l'apporto recato fino al 31.3.1972 per gli enti regionalizzati dall'1.4.1972 (£. 14,4 miliardi per 6 enti in 6 regioni) in relazione a quello per gli altri enti (£. 179,2 miliardi per 4 enti operanti in 7 regioni) anche tenuto conto che quest'ultimo copre il periodo fino al 31.12.1975, pone i primi in una situazione svantaggiata rispetto ai secondi.

l'Ente Delta Padano ha goduto di stanziamenti globali per il finanziamento della bonifica dei territori vallivi, tuttavia è necessario rilevare che si tratta, in questo caso, essenzialmente di opere pubbliche, anche se l'assegnazione delle terre bonificate è stata compiuta tenendo conto dei problemi dell'intero comprensorio dell'ente e permettendo quindi una razionalizzazione delle strutture fondiarie nel complesso.

Il sistema attuale di finanziamento degli investimenti per singoli progetti è certamente più selettivo di un meccanismo globale e quindi tende a garantire meglio l'efficienza delle singole scelte di investimento. Tuttavia, se è vero che molte delle scelte eseguite nella fase della riforma vengono considerate oggi non efficienti, ci si deve chiedere se la causa delle scelte sbagliate stia nel meccanismo di finanziamento o non invece nell'impostazione che era a monte delle scelte di investimento stesse.

I tempi di approvazione dei progetti sono attualmente di due anni e mezzo circa in media; inoltre, la discontinuità nel finanziamento delle opere è un fattore di allungamento dei tempi di realizzazione. In questo contesto, non si può parlare di programmazione degli investimenti in quanto vengono a mancare i presupposti per finanziare gruppi di investimenti collegati fra loro.

La mancata attuazione dei piani zonali ha anche allontanato la prospettiva di una programmazione degli investimenti in senso globale. Per evitare interventi

dispersivi - che in taluni casi non hanno mancato di ve
rificarsi - gli enti di sviluppo hanno proceduto a pro-
grammi di interventi per settori (zootecnica, ortofrut-
ticoli, ecc....) per coordinare la costruzione di opere
di base con la costruzione di impianti di valorizzazione
e di commercializzazione.

I programmi settoriali hanno svolto una funzio-
ne importante nel permettere il coordinamento fra i
"servizi" forniti dal personale degli enti (assistenza
aziendale, assistenza alle cooperative, formazione pro-
fessionale) e gli investimenti da essi promossi: infatti
il rischio di un meccanismo di finanziamento come quel-
lo attuale, che separa il momento del funzionamento de-
gli enti da quello delle decisioni di investimento, è
quello di uno scollegamento fra le due attività che ri-
duca l'attività del personale ad una pratica burocrati-
ca e non sfrutti le potenzialità di sviluppo indotte da
gli investimenti.

Riguardo agli investimenti in corso, gli enti di
sviluppo incontrano alcune difficoltà: la lunghezza nei
tempi di approvazione dei progetti e le dilazioni nei
pagamenti (si vedano a questo proposito i dati riportati
sui residui attivi) comportano oneri addizionali. La so-
la lievitazione dei prezzi comporta il mancato completa-
mento di una serie di opere.

Riguardo agli investimenti potenziali, si riscon-
trano le conseguenze della diminuzione relativa degli
stanziamenti pubblici per l'agricoltura negli ultimi

anni: il divario tra il "patrimonio-progetti" degli enti e gli investimenti effettivamente effettuati ha teso ad accentuarsi negli ultimi anni.

Lo stesso può dirsi riguardo al rapporto tra spesa corrente e sviluppo potenziale dei servizi, evidentemente non quantificabili come gli investimenti, forniti dagli enti: la progressiva diminuzione del contributo statale diretto, la lievitazione degli stipendi, dovuta anche all'approvazione dei nuovi regolamenti organici, hanno agito da freno su spese correnti come quelle per l'assistenza tecnica e professionale che fanno parte dei compiti istituzionali.

Nella tabella III vengono riportati i dati sui finanziamenti agli enti di sviluppo e sui finanziamenti pubblici in agricoltura nel complesso, che evidenziano le discontinuità nel finanziamento a partire dal 1970: infatti, mentre fino al 1969 il finanziamento agli enti di sviluppo si aggirava intorno ai 40 miliardi, per il 1970 esso era pari a 26,7 miliardi, per il 1971 a 53 miliardi e nel 1972 a 13,2 miliardi.

3.2. La spesa degli enti di sviluppo

Queste considerazioni vengono avvalorate dagli elementi che emergono da una analisi dei bilanci degli enti, relativamente alle voci di spesa.

La maggior parte degli enti di sviluppo ha adottato, a partire dal 1968, sotto l'impulso del Ministero dell'agricoltura e foreste, un modello di contabilità aderente a quello economico-funzionale introdotto per il bilancio dello Stato con legge n.62 del 1964: fanno eccezione l'ERSA e l'ESA (1), enti operanti in regioni a statuto speciale, l'Ente Tre Venezie, l'Opera Nazionale Combattenti e l'Ente per l'irrigazione in Puglia e Lucania, enti con compiti di sviluppo, mentre l'Ente Delta Padano ha adottato il nuovo modello solo a partire dal 1969.

Per tutti gli altri enti, e per l'Ente Delta Padano a partire dal 1969, è stato possibile condurre una analisi comparata dei bilanci per il quinquennio 1968/72. I dati sono riportati in appendice. Tuttavia, prima di entrare nel merito dell'analisi è necessario sottolineare i limiti, che derivano sia dalle modalità di compilazione dei bilanci, sia dalla natura stessa dell'attività degli enti di sviluppo.

Come è stato notato dalla Corte dei Conti nella relazione al Parlamento sugli enti di sviluppo per il 1969, "la parziale omogeneità (dei modelli contabili) così faticosamente raggiunta, nel 1969 presenta già i primi sintomi di disgregazione" (2), attraverso l'aggiunta

(1) Relazione della Corte dei Conti al Parlamento, presentata alla Presidenza il 26 ottobre 1971, Enti di sviluppo agric., tomo I°

(2) Ibidem.

di nuove voci e di modifiche alle voci previste. Per rendere i dati confrontabili si sono compiute alcune limitate elaborazioni sui dati dei conti consuntivi.

Inoltre, i limiti di una classificazione di tipo funzionale sono insiti nel carattere stesso dell'attività svolta dagli enti di sviluppo, enti in larga parte prestatori di servizi (il cui peso nell'attività complessiva non può evidentemente emergere dai dati di bilancio).

Dall'analisi dei conti consuntivi si possono ora trarre alcune considerazioni.

3.2.1. Confronto tra previsioni di spesa ed impegni di spesa

Gli enti di sviluppo essendo enti a finanza totalmente derivata dallo Stato e dalle Regioni sono tenuti a predisporre annualmente il bilancio di previsione per l'anno successivo sulla base di concrete disponibilità finanziarie. Ora, la mancata comunicazione da parte del Ministero dei contributi assegnati agli enti ha comportato invece la determinazione delle previsioni indipendentemente dalle effettive disponibilità, anche se i bilanci preventivi sono vagliati dai Ministeri competenti.

Dalle tabelle IX-a-1 risulta un forte divario tra previsioni ed impegni di spesa, sia per la parte

corrente che per la parte in conto capitale. Questo divario tende a crescere a partire dal 1970, in corrispondenza con l'esaurirsi dei fondi stanziati con la legge 901 del 1965 (che erano servizi a coprire la parte corrente della spesa) e con la stasi nell'incremento degli investimenti pubblici in agricoltura.

Inoltre, come viene dimostrato nelle Relazioni della Corte dei Conti, la mancata tempestiva approvazione del bilancio preventivo da parte degli organi competenti ha determinato gestioni di fatto. In alcuni casi, il bilancio preventivo è stato approvato verso la fine dell'esercizio.

Pur tenendo presente che i contributi statali diretti e le autorizzazioni a contrarre mutui non sono stati nemmeno sufficienti, come già rilevato, a coprire interamente le spese correnti, si deve notare che la prassi adottata per l'approvazione dei bilanci preventivi conferma il mancato collegamento tra l'azione degli enti di sviluppo e i più elementari livelli di programmazione dell'intervento pubblico in agricoltura: infatti il Ministero dell'Agricoltura non solo non ha dato direttive di priorità agli enti di sviluppo, ma si è limitato a selezionare la spesa "ex post", eliminando tutte le voci non essenziali al funzionamento stesso degli enti. Le spese in conto capitale sono state demandate all'iniziativa degli enti stessi, come abbiamo già notato, attraverso i meccanismi del secondo piano verde e delle successive leggi a favore dell'agricoltura e del

FEOGA.

Il trasferimento delle competenze in materia di agricoltura alle Regioni a partire dal 1972 non ha mutato questa situazione sia, per quanto riguarda gli enti a carattere regionale, per la mancata ridefinizione dei compiti degli enti di sviluppo nell'ambito regionale, sia per il carattere ancora disorganico delle misure di politica agraria adottate dalle Regioni.

3.2.2. Il divario fra impegni di spesa e pagamenti complessivi; la formazione dei residui

Se le disfunzioni nella formulazione dei bilanci di previsione sono indicative dell'assenza di una effettiva programmazione della spesa, il divario riscontrabile tra impegni di spesa e pagamenti complessivi è indicativo delle disfunzioni che sorgono nella fase di esecuzione delle decisioni di investimento.

Come si può desumere dalle tabelle allegate (1), il divario tra impegni e pagamenti varia da ente ad ente e ciò indica una maggiore inefficienza nella spesa da parte di taluni enti (tabella IV), in particolare da parte dell'ESA.

(1) vedi tabelle IV e V

D'altra parte, se analizziamo i pagamenti (tabella V) possiamo notare che in genere a partire dal 1970 vi è un maggiore ricorso ai residui passivi, ciò non solo conferma la lentezza delle procedure di spesa, ma sta probabilmente anche ad indicare un maggior impegno nella realizzazione di progetti approvati negli esercizi precedenti.

Nella tabella VI viene messa in evidenza l'elevata incidenza dei residui sulla spesa degli enti: ad eccezione dell'Ente Maremma, dell'Ente Molise, dell'Ente Umbria, i residui passivi sono pari o maggiori della spesa annuale degli enti; se si tiene conto che, secondo la Mediobanca (1), il rapporto tra residui e spesa pubblica tende ad essere pari all'unità nella media, e che tale indice è già considerato espressione di un elevato livello di inefficienza della spesa pubblica, il grado di inefficienza nella spesa della maggioranza degli enti di sviluppo appare particolarmente elevato e trova una conferma. Occorre tuttavia notare che, ad eccezione dell'ETFAS, dell'Opera Sila, dell'Ente Tre Venezie e dell'Ente Fucino, i residui passivi superano i residui attivi, indicando che gli impegni di spesa superano generalmente largamente gli stanziamenti concessi. Tali inefficienze sono quindi da ricondurre non solo agli organi decisionali degli enti di sviluppo, ma al meccanismo di finanziamento stesso.

(1) Mediobanca, "La Finanza Pubblica", 1968-1972 - Milano, 1974

3.2.3. La spesa corrente

La spesa corrente comprende la spesa per il personale e per tutti quei servizi forniti dagli enti di sviluppo, servizi la cui erogazione fa parte dei compiti istituzionali degli enti e il cui svolgimento viene di regola garantito dall'erogazione diretta di contributi da parte dello Stato e delle Regioni, come abbiamo visto all'inizio di questo paragrafo.

Nelle tabelle IX a-e vengono riportati i dati relativi alla spesa in conto capitale e alla spesa corrente per settori d'intervento.

Per quanto riguarda la spesa corrente, la sezione I comprende essenzialmente le spese per il personale e le spese per il funzionamento degli uffici, che costituiscono di gran lunga la parte più importante della spesa corrente. La sezione II comprende le spese di assistenza tecnica alle cooperative (corsi per dirigenti, convegni), le spese per studi e ricerche di mercato e per attività promozionali. La sezione III riguarda invece le spese di assistenza tecnica sostenute a favore degli imprenditori agricoli: divulgazione delle tecniche agricole, gestione dei campi dimostrativi, formazione professionale, sperimentazione, corsi di aggiornamento ecc. ... La Sezione IV comprende soprattutto le spese sostenute per inchieste, acquisto materiali e progettazione ai fini dell'acquisto e della trasformazione dei terreni tramite la Cassa per la formazione della proprie-

tà coltivazione e ai fini della redazione dei piani di ricomposizione fondiaria.

La sezione V comprende spese per servizi erogati a favore della zootecnica. La sezione VI comprende le spese per i compiti residui della riforma fondiaria: spese di gestione delle opere, spese per i servizi di assistenza agli assegnatari, sussidi e contributi.

Una valutazione dell'entità e del valore dei servizi erogati dalle sezioni II a VI è particolarmente difficile: la spesa infatti non può essere considerata un parametro molto indicativo, sia dal punto di vista quantitativo che dal punto di vista qualitativo delle attività appena elencate. Per quanto riguarda questa attività valgono soprattutto le considerazioni già fatte riguardo alla non sempre adeguata composizione del personale degli enti, che influisce negativamente sulla qualità dei servizi e riguardo alla mancanza di coordinamento e di programmazione dell'attività che comporta interventi settoriali e carenti.

3.2.4. La spesa in conto capitale

La spesa in conto capitale può essere divisa in quattro categorie:

a) le spese relative alla sezione I riguardano essenzialmente l'acquisto di immobili ed attrezzature per il funzionamento degli enti;

b) le spese relative alle sezioni II-VI riguardano principalmente gli investimenti compiuti dagli enti, attraverso l'approvazione e il finanziamento di progetti da parte del Ministero dell'Agricoltura e Foreste o delle Regioni, o del FEOGA nel quadro degli interventi previsti dalla legislazione agraria nazionale e comunitaria, nell'ambito delle funzioni istituzionali degli enti di sviluppo.

La sezione II comprende le spese per investimenti diretti nel campo della cooperazione e della valorizzazione della produzione agricola, oltre alle spese per la concessione di crediti e di garanzie fidejussorie alle organizzazioni cooperative.

La sezione III comprende le spese per l'acquisto di macchinari agricoli, di beni e di immobili per l'impianto di centri dimostrativi, i trasferimenti diretti e la concessione di crediti e di garanzie fidejussorie ai produttori agricoli.

La sezione IV comprende principalmente le spese per l'acquisto di terreni, nell'ambito dei finanziamenti concessi per la formazione della proprietà coltivatrice e le spese per opere di ristrutturazione.

La sezione V comprende, in particolare, le spese per l'acquisto di stalle e per la costituzione di centri di allevamento, per l'acquisto di macchine ed attrezzi per la zootecnia, oltre che le spese per facilitazioni creditizie a favore della zootecnia.

La sezione VI comprende le spese di completamen-

to delle opere di trasformazione previste dalla riforma fondiaria.

Nell'insieme, appaiono/relativamente più importanti gli investimenti compiuti nel settore della cooperazione; è ancora rilevante per quasi tutti gli enti l'onere derivante dalle spese di completamento della riforma fondiaria; particolarmente modesta invece l'attività nei settori che riguardano più direttamente l'evoluzione delle strutture fondiarie: le spese a sostegno dei miglioramenti fondiari, le spese a favore della zootecnia, con l'eccezione dell'Ente Delta Padano, per la formazione della proprietà coltivazione e per il riordino fondiario.

c) La sezione VII comprende le spese per opere pubbliche. Si tratta di opere svolte per conto del Ministero per l'Agricoltura, quali le opere di bonifica e le infrastrutture per l'irrigazione, per conto del Ministero dei Lavori Pubblici, quali le opere di viabilità e gli acquedotti, ed anche della realizzazione di progetti finanziati dal FEOGA o da leggi speciali regionali, come nel caso della Sicilia e della Sardegna. La maggiore entità della spesa della sezione VII, rispetto alle sezioni II-VI deriva dalla dimensione più ampia di questo tipo di investimento date le caratteristiche stesse delle opere pubbliche.

d) Le sezioni VIII-IX-X riguardano spese che non comportano effettivi investimenti.

La sezione VIII comprende la gestione dei finanziamenti per gli interventi sui mercati agricoli per conto dell'AIMA e quindi il pagamento delle integrazioni sui prezzi dei prodotti agricoli ai produttori e l'anticipazione delle spese per questo servizio agli enti; la stessa sezione comprende le spese per la gestione di impianti per conto dello Stato.

L'attività per conto dell'AIMA, in particolare, comporta un notevole importo di spesa, che non ricade direttamente sugli enti di sviluppo e che non ha comunque un rapporto diretto con le altre attività da essi svolte.

La sezione IX comprende le uscite per finanziamenti ricevuti dagli enti che rappresentano anche essi partite compensative di entrate, anche se di esercizi diversi.

La sezione X, infine, comprende i fondi a garanzia per fidejussioni rilasciate dagli enti.

3.3. Il patrimonio degli enti di sviluppo

Gli enti di sviluppo essendo enti a finanza totalmente derivata dallo stato hanno un patrimonio relativamente limitato e strettamente legato alle forme della loro attività.

In particolare, la legge 901 del 1965 ha stanziato complessivamente 500 milioni di lire per la costituzione di un patrimonio di fondazione presso gli enti, somma di per sè modesta e rispondente all'esigenza di dotare gli enti delle strutture indispensabili al loro funzionamento.

In genere, la proprietà di immobili da parte degli enti è limitata alle sedi centrali e decentrate. La proprietà di terreni è, invece, relativamente importante per gli enti già di riforma, in particolare per l'Ente Maremma, per l'Opera Sila e per l'Ente Delta Padano, o per l'Ente Tre Venezie, che ha operato come ente di assegnazione di poderi a favore dei profughi giuliani, in quanto una serie di appezzamenti sono rimasti agli enti come residui non assegnati. Tali terreni sono tuttavia vincolati dalle norme di indisponibilità previste dalle leggi di riforma fondiaria, salvo la possibilità di permuta, cui ha fatto ampiamente ricorso l'Ente Delta Padano, per quanto riguarda terreni di prevalente interesse edilizio e turistico compresi nel proprio comprensorio (1).

(1) Questi terreni vengono spesso utilizzati, dagli enti per svolgere attività di sperimentazione e dimostrazione agraria.

Una componente particolarmente importante nel patrimonio dell'ente è costituita da attività finanziarie, che seppur limitate, svolgono un ruolo importante nella realizzazione di opere di interesse fondiario: le disponibilità finanziarie permettono infatti agli enti di anticipare ai privati e alle cooperative le somme indispensabili per avviare opere e beneficiare dei contributi pubblici. Tali somme costituiscono un "fondo di rotazione" gestito dagli enti di sviluppo e che svolge il ruolo di garanzia nello sviluppo di opere nel campo fondiario.

Per l'Ente Delta Padano, l'Ente Maremma, l'Ente Fucino e l'Ente di sviluppo in Puglia e Lucania, rivestono una certa rilevanza le partecipazioni azionarie in cooperative (1) che tendono, anche se le partecipazioni non sono mai maggioritarie, a configurare l'ente di sviluppo come ente di gestione.

Tale caratteristica viene ulteriormente sviluppata dal fatto che, in base all'articolo 10 del secondo Piano Verde, gli enti hanno, in concessione, la gestione di impianti pubblici di interesse agricolo, quali i zuccherifici, per il Fucino, o impianti di commercializzazione.

(1) Le partecipazioni dell'Ente di sviluppo in Puglia e Lucania ammontavano a 2.923 milioni nel 1972 e quelle dell'Ente Fucino ammontavano, sempre nel 1972 a 3.363 milioni.

Infine, nel patrimonio degli enti di sviluppo rientra la proprietà di titoli e di fondi liquidi, che servono come garanzia dei mutui contratti dall'ente direttamente o per conto di cooperative e come "fondi rischi".

3.4. Alcune considerazioni generali sull'attività e sulla spesa degli enti di sviluppo

L'esame dei vari momenti dell'attività degli enti di sviluppo ne mette in luce una prima caratteristica generale: agli enti fa capo un potere di intervento globale nell'ambito dell'agricoltura. Questo aspetto della attività degli enti va ricollegato alla loro origine, poiché, come è noto, sono nati come strumenti di attuazione di un disegno di pianificazione in agricoltura.

In realtà, in assenza della definizione di un indirizzo pianificatorio a livello generale è accaduto, per un verso che la polivalenza dell'intervento ha avuto una diversa ampiezza a seconda dei vari enti; per altro verso si è prodotta in generale, una scollatura tra i diversi contenuti degli interventi.

La mancanza di una programmazione agricola nazionale e zonale, ha avuto maggior peso tenuto conto

anche che l'ente, di per sè, era fortemente limitato quanto a possibilità di impostare e attuare organicamente gli interventi.

Tale situazione è verificabile sotto più aspetti: in primo luogo l'autonomia dell'ente tende a ridursi in termini formali in relazione al carattere di ente a finanza derivata.

A questo elemento determinante ne vanno, poi, aggiunti altri di compressione dell'autonomia dell'ente, relativi all'assenza di autonomia statutaria (1) e al sistema di controlli di tipo prettamente amministrativo, non coerente con i compiti di pianificazione e di intervento economico dell'ente di sviluppo.

L'analisi dei bilanci ci permette anche di meglio individuare, attraverso la struttura dell'attività, le caratteristiche che differenziano gli enti gli uni dagli altri.

(1) L'autonomia statutaria è prevista espressamente per l'ente siciliano (art.26, L.sic. 10.8.1965 n.21). Non ne fanno menzione, invece, i decreti n.253 e 257 del 1966 e nemmeno le leggi del Friuli Venezia Giulia. Pertanto devono considerarsi privi di autonomia statutaria anche l'ERSA e gli enti Marche ed Umbria, istituiti con il decreto n.253 del 1966; erano in passato soggetti di autonomia statutaria gli enti trasformati con il decreto n.257 del 1966 e taluni preferiscono considerarli ancora tali, poiché l'art.

Da quanto sintetizzato nella tabella VIIIb del presente capitolo emerge il ruolo centrale nell'attività degli enti delle spese per opere pubbliche e delle spese a favore della cooperazione: ora, come abbiamo già rilevato, la spesa per la realizzazione di opere pubbliche non costituisce di per sé un fattore qualificante della attività degli enti di sviluppo, in quanto le opere pubbliche non costituiscono l'attività specifica degli enti di sviluppo in rapporto agli altri enti operanti in agricoltura e, comunque, il rapporto tra opere pubbliche e sviluppo delle imprese agricole è solo indiretto.

L'assistenza alla cooperazione, al contrario, comporta un rapporto diretto con gli imprenditori, attraverso un rafforzamento ed una maggiore qualificazione della loro attività. Per questo, si può ritenere che lo sviluppo dell'assistenza alla cooperazione sia l'aspetto più qualificante dell'attività degli enti di sviluppo per il periodo che ha seguito la riforma fondiaria.

D'altra parte, appare che gli enti di sviluppo che hanno incontrato maggiori difficoltà nello sviluppare il sostegno della cooperazione sono anche quelli che presentano maggiori indici di inefficienza.

Così, per esempio, l'ESA, l'ETFAS e l'Opera Si-

... segue nota pag. precedente

II, 2 c. del D.P.R. cit. stabilisce che "Restano in vigore per quanto non contrastanti, le disposizioni dei decreti istitutivi e delle leggi elencate all'art.1".

la che, come risulta dalla tabella VI del capitolo II hanno compiuto una attività modesta nella realizzazione di impianti industriali e per i quali, come risulta dalla tabella VIIIb del presente capitolo, la spesa a favore della cooperazione e della valorizzazione della produzione agricola è relativamente modesta, hanno anche un elevato rapporto tra spesa per il personale e spesa complessiva (0,62 per l'ETFAS, 0,51 per l'ESA, 0,41 per l'Opera Sila), come si desume dalla tabella III del capitolo I. Abbiamo già notato, nel capitolo I, che questi ultimi enti hanno anche una composizione particolarmente inadeguata del personale, con numerosi salariati ed esecutivi nell'amministrazione (1).

Se consideriamo, nella tabella VI, il rapporto tra spesa e residui passivi, notiamo che tale rapporto è estremamente basso per l'ESA (0,18), ma lo è molto meno per l'Opera Sila e per l'ETFAS (rispettivamente 0,76 e 1,07) per i quali questo migliore indice nella

(1) Come si può rilevare dalla tabella VIIIb del presente Capitolo, l'Opera Sila ha compiuto recentemente investimenti proporzionalmente più rilevanti dell'ETFAS e dell'ESA nel campo del sostegno alla cooperazione. In particolare, l'Opera Sila ha rilevato impianti esistenti e creato nuovi impianti nel settore della trasformazione del latte, nelle cantine sociali e nel settore agrumario. Tali interventi rimangono tuttavia proporzionalmente meno rilevanti di quelli compiuti dagli enti situati nelle zone centro-settentrionali.

realizzazione della spesa corrisponde a importanti realizzazioni nel campo delle opere pubbliche, come si desume dalle tabelle VIII a e VIII b.

Contrariamente all'ETFAS, all'ESA e all'Opera Silla, l'Ente Delta Padano, l'Ente Fucino, l'Ente Campania e l'Ente Puglia e Lucania hanno compiuto importanti realizzazioni nel campo degli impianti industriali (tabella VI del capitolo II) e il 50% o più degli investimenti da essi compiuti si concentra nel settore della cooperazione, come si desume dalla tabella VIII b. L'Ente Delta Padano e l'Ente Fucino hanno un rapporto particolarmente basso tra spesa per il personale e spesa complessiva (rispettivamente 0,20 e 0,27) come si desume dalla tabella III del capitolo I.

Dalla tabella VI del presente capitolo si può vedere che l'Ente Delta Padano ha un rapporto elevato di residui passivi in relazione alla spesa (0,36); ciò è da ascrivere al ritardo nelle opere di completamento della bonifica del Mezzano.

Nel capitolo I abbiamo già delineato una suddivisione degli enti di sviluppo in tre principali categorie, in base alla diversa struttura del personale. In base alle considerazioni appena svolte, siamo in grado di precisare tale suddivisione in relazione ai problemi di efficienza funzionale e quindi, in prospettiva e come preciseremo meglio in seguito, in relazione ai problemi di idoneità all'applicazione delle direttive co-

munitarie.

Una prima categoria riguarda gli enti che operano in zone particolarmente svantaggiate: l'ETFAS, l'ESA, l'Opera Sila. Nei comprensori di questi enti, ad eccezione delle zone irrigue e delle zone nelle quali esistono colture specializzate, l'ammodernamento dell'agricoltura ha incontrato particolari ostacoli nella mancanza di infrastrutture e nell'inadeguatezza delle strutture agricole stesse. Ciò si è riflesso, in un mancato raccordo tra i diversi aspetti della attività degli enti, in particolare in un mancato raccordo tra opere pubbliche svolte dagli enti e sviluppo della cooperazione, dell'integrazione verticale dell'agricoltura e più in generale dell'impresa agricola. Tale disorganicità nell'attività si riflette sia nella composizione particolarmente inadeguata del personale, derivante soprattutto dall'impiego del personale degli enti nella realizzazione diretta di opere nel periodo della riforma fondiaria, sia nei bassi indici di attività.

Una seconda categoria riguarda gli enti, anch'essi enti precedentemente di riforma fondiaria, ma che nell'ambito dei propri comprensori hanno trovato un ambiente più favorevole per l'attività di sviluppo: l'Ente Delta Padano, l'Ente Maremma, l'Ente Fucino, l'Ente di Sviluppo in Puglia e Lucania: anche se vaste aree del comprensorio di questi enti sono comparabili a quelle ricadenti nei comprensori degli enti della prima categoria,

il fatto di operare anche in aree più favorite e nelle quali la riforma fondiaria ha permesso di tessere una rete estesa di cooperative ha conferito all'attività di questi enti caratteristiche del tutto specifiche. Il loro rapporto con la cooperazione non si limita infatti al sostegno finanziario, ma comporta sia partecipazioni azionarie nelle cooperative, e quindi una partecipazione alla loro gestione, sia la gestione diretta di impianti, per esempio zuccherifici o grandi mercati, là dove le cooperative, per i loro limiti finanziari ed in considerazione del rischio che comportano determinati investimenti, non sono in grado di operare autonomamente. Anche l'assistenza tecnica tende, riguardo all'attività svolta da questi enti, a passare sempre più attraverso le cooperative, tendendo a favorire processi di integrazione verticale con la partecipazione degli imprenditori agricoli. In questi enti si verificano, in conseguenza, maggiori indici di efficienza della spesa, una migliore utilizzazione del personale, una sua più adeguata qualificazione riguardo ai problemi delle imprese agricole ed un maggiore coordinamento fra i vari aspetti dell'attività (opere pubbliche, assistenza alle forme associative, assistenza tecnica e attività dimostrative).

Una terza categoria riguarda, infine, gli enti costituiti più recentemente (dopo il 1965 come l'ERSA, l'Ente di sviluppo nelle Marche, l'Ente di sviluppo

in Umbria, l'Ente regionale di sviluppo nel Molise) o che, pur essendo stati costituiti in precedenza, hanno svolto solo marginalmente attività di riforma fondiaria, come l'Ente Tre Venezie e l'Ente di sviluppo in Campania. Questi enti hanno personale e volume di spesa più limitati.

Questi enti si configurano già come agenzie specializzate per l'assistenza tecnica agli imprenditori agricoli : il loro ruolo nella realizzazione di opere pubbliche è limitato, in quanto tale funzione viene svolta da altri enti più idonei (enti locali, consorzi di bonifica), ma svolgono invece una importante attività di assistenza alle cooperative, evitando però di trasformarsi in "enti di gestione" e stimolando l'autonomia finanziaria delle cooperative stesse; svolgono anche importanti compiti di assistenza tecnica e professionale, soprattutto alle forme associative.

Come si può desumere dalla tabella VIIIb, l'Ente Umbria e l'Ente Marche hanno concentrato la loro attività nel riassetto fondiario (riordino fondiario e formazione della proprietà coltivatrice) rispettivamente per il 31% e per il 23% dei loro investimenti e nel sostegno alla cooperazione e alla valorizzazione della produzione per il 46% e il 39%: ciò evidenzia lo sforzo compiuto da questi enti al fine del rafforzamento delle aziende agricole (anche se in cifre assolute, come indica la tabella VIIIa, l'ampiezza dell'intervento ri-

mane modesta), sia sul piano dell'ampliamento degli sbocchi e del rafforzamento del potere contrattuale degli imprenditori agricoli.

APPENDICE AL CAPITOLO III

T A B E L L E

TABELLA I : ASSEGNAZIONI STATALI AGLI ENTI DI SVILUPPO - ESERCIZI DAL 1964-65 AL 1973 (in milioni di lire)

	Legge 14 luglio 1966 n. 901						D.L. n. 745/70 legge n. 1044/1970 (contributi art. 49)		D.L. n. 1034/70 (mutui operativi art. 50 2° c.)	Legge 592/71 art. 2 de cius (pia ni di va lorizz.)	Legge 614/66 (contributi impianti coop. vi Centro-Nord)	Disegno di legge n.			TOTALE GENERALE	
	1964/1965						1970	1971				1972	1973	TOTALE		
	1964/1965	1966	1967	1968	1969 (con mutui D.L. 745/70)	TOTALE	7	8				9 (7+8)	10	11		12
ENTI INTERREGIONALI																
Delta Padano	6.255	3.693	3.800	3.800	5.050	22.598	4.100	4.100	8.200	1.950	860	400	9.006	5.800	14.806	48.814
Maremma	8.862	5.425	4.650	4.600	5.940	29.477	5.200	5.250	10.450	2.590	1.600	250	13.723	8.200	21.923	66.290
Puglia Lucania	15.950	8.619	8.910	8.480	12.835	54.784	10.700	10.224	20.924	5.270	1.800	-	21.574	14.000	35.574	118.352
Etnas	8.739	6.043	5.250	5.070	5.900	31.002	5.350	5.826	11.176	1.000	820	-	14.862	10.400	25.262	69.260
Tre Venezie	1.300	1.000	1.000	970	613	4.883	1.300	1.200	2.500	1.840	1.230	200	2.957	2.800	5.757	16.410
O.N.C.	200	400	500	500	288	1.888	500	400	900	250	100	-	500	550	1.050	4.188
Irrigaz. Puglia	600	400	400	400	247	2.047	500	400	900	690	-	-	500	550	1.050	4.687
Lucania	-	-	-	-	-	-	-	-	-	700	-	-	200	350	550	1.250
Irrigazione A-rezzo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTALI	41.906	25.580	24.510	23.820	30.863	146.679	27.650	27.400	55.050	14.290	6.410	850	63.322	42.650	105.972	329.251
ENTI REGIONALI																
Fucino	3.306	1.896	2.941	1.970	3.170	13.283	2.500	3.200	5.700	1.400	835	-	5.917	-	5.917	27.135
Campania	1.230	818	1.000	1.000	1.625	5.773	1.400	1.400	2.800	1.470	1.320	-	848	-	848	12.211
Sila	9.508	6.425	6.050	5.620	6.350	34.853	6.150	6.250	12.400	1.300	1.065	-	7.062	-	7.062	56.580
Marche	-	50	-	520	770	1.240	1.000	1.000	2.000	690	570	160	759	-	759	5.519
Umbria	-	50	-	500	350	1.200	500	900	1.800	700	400	50	614	-	614	4.764
Molise	-	-	-	-	-	-	-	250	250	250	400	-	(*)800	-	800	1.700
Friuli-Venezia Giulia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	40	-	-	-	40
ESA (Sicilia)	4.000	3.000	3.400	3.400	2.032	15.822	-	-	-	-	-	-	-	-	-	15.822
TOTALI	18.444	12.239	13.391	13.110	15.087	72.271	11.950	13.000	24.950	5.710	4.590	250	16.000	-	16.000	123.711
Attività particolari	400	600	200	200	50	1.450	-	-	-	-	-	-	2.278	2.550	4.628	6.078
	60.750	38.419	38.101	37.130	46.000	220.400	39.600	40.400	80.000	20.000	11.000	1.100	81.600	45.000	126.600	459.100

Nota: (*) di cui 400 per patrimonio fondazione

TABELLA II - CONTRIBUTI A CARICO DEL BILANCIO DELLO STATO
PER GLI ENTI DI SVILUPPO (miliardi di lire)

Legge 31.12.1947 n.1620 Costituzione dell'Opera Sila	1,00	980 milioni in 10 rate uguali <u>an</u> nuali e 20 (questi ultimi per <u>ri</u> cerche e studi) in 5 rate uguali a partire dall'esercizio 1946/47 alla sola Opera Sila.
Legge 12.5.1950 n.230 "Legge Sila"	15.00	in 6 rate variabili annuali a partire dall'esercizio 1949/50 alla sola Opera Sila.
Legge 21.10.1950 n.841 art.24,I°co.-"Legge stral- cio"	280.00	per il decennio dal 1950-51 al 1959/60, da erogare a carico del bilancio della Cassa per il Mez- zogiorno a favore di enti operan- ti nel territorio di sua compe- tenza.
Legge 21.10.1950 n.841 } Legge 25.7.52 n.998,art.1 } Legge 15.7.54 n.543,art.5 } Legge 9.7.1957 n.600	89,00	
	220.25	per gli esercizi dal 1956/57 al 1962/63.
Legge 14.6.65 n.901,art.6	198.40	in 6 rate variabili annuali a partire dal 2° semestre dell'e- sercizio 1964 fino all'esercizio 1969
D.L.26.10.1970 n.745 a) spese di funzionamento	22.00(1)	ripartiti negli esercizi dal
b) spese di investimento	20.00(1)	1972 al 1986
D.L.26.10.1970 n.745 art.49 I° comma	80.00	due stanziamenti di 40 miliardi in ciascuno dei due esercizi 1970 e 1971
	<u>925.65</u>	

(1) Esauriti i fondi stanziati dalla legge n.901, il Ministero dell'Agricoltura autorizzò nell'agosto 1969 gli enti di sviluppo a contrarre prestiti a lunga scadenza per la copertura: a) delle spese di funzionamento, nonchè b) per integrare le quote dei finanziamenti concessi agli enti per opere pubbliche o collettive di irrigazione, ristrutturazione fondiaria, viabilità ed altre infrastrutture rurali. L'ammortamento dei mutui è stato assunto a carico dello Stato rispettivamente per 22 miliardi (lett.a) e 20 miliardi (lett.b)

TABELLA III - INVESTIMENTI PUBBLICI IN AGRICOLTURA

(milioni di lire)

Fonte: Relazione generale sulla situazione economica del Paese

	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972
Enti di sviluppo	40.662	42.499	41.040	40.007	26.738	52.973	13.221
Trasformazioni e miglioramenti fondiari	113.020	156.553	241.002	173.579	138.096	115.008	199.705
Opere di bonifica	32.673	33.720	63.795	46.832	49.942	50.973	40.745
Sistemazione territori montani e forestazione	31.217	38.298	59.944	48.835	46.418	56.269	46.919
Zootecnia, caccia, pesca	26.153	30.644	42.318	31.526	19.985	22.476	27.864
Produzione agricola	24.054	17.711	21.096	27.468	22.441	28.334	22.384
TOTALE	267.781	319.425	489.195	368.247	303.620	326.033	350.740

TABELLA IV - IMPEGNI E PAGAMENTI ANNUALI IN CONTO CAPITALE
(milioni di lire)
Fonte: Conti consuntivi degli enti

	Ente Delta Padano	Ente Campania	Opera Sila	Ente Maremma	Ente Fucino	EFTAS	Ente Puglia Lucania Molise (°)	ESA	Ente Umbria	Ente Marche
<u>1968</u>										
Impegni	13.474(°)	8.756	28.647	21.150	7.291	6.949	Dati	40.595	84	42
pagamenti complessivi	8.580(-)	6.471	24.281	19.010	8.187	5.945	non disponibili	28.343	16	1
<u>1969</u>										
Impegni	35.835	6.095	26.751	10.534	9.542	9.277		46.547	879	1.173
Pagamenti compl.	31.221	3.566	15.784	10.221	6.777	8.746		17.245	791	81
<u>1970</u>										
Impegni	24.820	16.946	21.355	10.756	12.258	9.001		39.022	779	756
Pagamenti compl.	23.212	6.466	20.171	9.614	8.722	7.851		27.193	540	169
<u>1971</u>										
Impegni	42.499	14.651	21.909	12.107	17.995	11.411		85.563	1.476	18.876
Pagamenti compl.	34.705	9.371	10.992	13.907	13.991	10.183		17.873	1.032	446
<u>1972</u>										
Impegni	29.681	18.571	41.394	18.375	28.914	12.048		58.346	2.716	2.860
Pagamenti compl.	27.066	28.896	28.468	22.495	11.015	8.226		48.441	1.867	1.113

(-) Uscite per movimento capitale
(°) Per il 1972 non comprende le spese dell'Ente Molise

TABELLA V - PAGAMENTI DI COMPETENZA E PAGAMENTI DAI RESIDUI (CONTO CAPITALE)
(milioni di lire)

Fonte: Conti consuntivi degli enti

	Ente Delta Padano	Ente Campania	Opera Sila	Ente Maremma	Ente Fucino	ETPAS	Ente Fu- glia Luca nia Molise (°)	ESA
<u>1968</u>								
Competenza	3.492(-)	5.897	20.004	2.860	6.245	4.275	dati	18.883
Residui	5.148(-)	574	4.277	3.328	1.942	1.670	non	9.459
<u>1969</u>								
Competenza	14.248	1.524	11.054	3.845	5.768	7.477	disponi-	8.058
Residui	16.973	2.042	4.732	3.454	1.900	1.265	bili	9.186
<u>1970</u>								
Competenza	8.300	5.615	13.170	1.116	5.250	6.830	/	21.159
Residui	14.913	951	6.411	4.238	3.472	1.021	/	5.993
<u>1971</u>								
Competenza	20.151	7.504	3.426	1.161	9.089	8.486	/	9.830
Residui	14.554	1.867	7.566	6.188	4.902	1.697	/	8.038
<u>1972</u>								
Competenza	10.860	10.398	20.685	1.979	5.150	6.733	/	35.926
Residui	16.206	18.498	7.783	4.864	5.855	1.453	/	20.515

(-) Uscite per movimento capitali

(°) Per il 1972 non comprende le spese dell'Ente Molise

TABELLA VI - RESIDUI E SPESA DEGLI ENTI DI SVILUPPO

(dati in milioni di lire)

Fonte: Conti consuntivi degli Enti

Ente	Ente Tre Venezie	Ente Del- ta Padano	Ente Maremma	Ente di svi- luppo nelle Marche	Ente di svi- luppo nella Umbria	Ente Fucino
.Totale Spese 1972	9.989	28.070	28.762	3.747	3.895	30.021
.Residui passivi al 31.12.1972	11.080	78.340	23.700	22.637	2.336	35.229
.Totale spese/Resi- dui passivi	0,90	0,36	1,21	0,16	1,67	0,85
.Residui attivi	13.135	58.999	16.777	22.999	1.553	35.453

Ente	Ente Regio- nale di svi- luppo per il Molise	Ente di svi- luppo in Pu- glia e Luca- nia	Ente di sviluppo in Campa- nia	Opera Sila	ETFAS	ESA
.Totale spese 1972	9.659	144.749	18.989	50.380	24.732	34.222
.Residui passivi al 31.12.1972	5.199	136.062	29.008	65.804	23.176	193.387
.Totale spese/Resi- dui passivi	1,86	1,06	0,65	0,76	1,07	0,18
.Residui attivi	5.090	123.360	28.924	74.236	29.710	120.342

TABELLA VII - INVESTIMENTI COMPLESSIVI ANNUALI (COMPETENZA E RESIDUI)
SERVIZI COMUNI, COOPERAZIONE E VALORIZZAZIONE PRODUZIONE, FORMAZIONE
PROPRIETA' CONTADINA, OPERE PUBBLICHE

(milioni di lire)

Fonte: Conti consuntivi degli enti

Anni	Ente Del- ta Fada- no	Ente Campania	Opera Sila	Ente Maremma	Ente Fucino	ENTFAS	Ente Pu- glia Lu- ciana Mo- lise (°)	ESA	Ente Marche	Ente Umbria
1968	(^)	916	5.248	4.563	2.888	1.758	5.734	1.355	1	7
1969	22.116	938	4.663	4.723	2.473	1.645	3.595	6.735	78	216
1970	18.229	1.450	6.514	5.379	2.544	1.577	21.163	4.882	143	320
1971	20.878	2.018	8.536	6.962	5.802	2.077	3.343	5.449	335	826
1972	20.820	990	9.885	4.944	5.474	2.549	3.439	10.394	1.065	1.551
TOTALE	82.043	6.312	34.846	26.571	19.181	9.606	18.274	28.595	1.622	2.920

(^) Dati non omogenei per il 1968

(°) Per il 1972 non comprende le spese dell'Ente Molise; i dati non comprendono le spese in conto residuo

TABELLA VILLA- INVESTIMENTI COMPLESSIVI (COMPETENZA E RESIDUI) 1968/1972
(milioni di lire)

Fonte: Conti consuntivi degli enti

	Ente Delta Padano (°)	Ente Campania	Opera Sila	Ente Maremma	Ente Fucino	ETFAS	Ente Puglia Lucania Molise (°)	Ente Umbria	Ente Marche
Spese per i servizi comuni	4.429	198	1.575	67	429	60	-	25	307
Cooperazione e valorizzazione	40.754	3.082	8.567	6.140	12.912	387	11.027	1.345	628
Miglioramenti fondiari	940	294	272	3.625	1.963	1.503	2.593	126	214
Formazione propria coltiva-trice	1.016	163	223	-	877	291	2.059	911	384
Zootecnia	9.379	2	4	471	519	-	184	513	6
Riforma fondiaria	1.338	709	1.221	7.455	311	3.936	1.643	-	-
Opere pubbliche	24.187	1.864	22.484	8.813	2.170	3.429	768	-	83
TOTALE	82.043	6.312	34.846	26.571	19.181	9.606	18.274	2.920	1.622

(^) Non comprende i dati per il 1968

(°) Per il 1972 non comprende le spese dell'Ente Molise; non comprende le spese in conto residui

TABELLA VIIIb - INVESTIMENTI COMPLESSIVI (COMPETENZA E RESIDUI) 1968/72
VALORI PERCENTUALI

Fonte: Conti consuntivi degli enti

	Ente Delta Padano	Ente Campania	Opera Sila	Ente Maremma	Ente Fucino	ETFAS	Ente Puglia Lucania Molise (%)	Ente Umbria	Ente Marche
Spese per i servizi comuni	5	3	4	-	2	1	-	1	19
Cooperazione e valorizzazione	50	49	25	23	67	4	61	46	39
Miglioramenti fond.	1	5	1	14	10	16	14	4	15
Formazione proprietà coltivatrice	1	2	2	-	4	3	11	31	23
Zootecnia	11	-	-	2	5	-	1	18	1
Riforma fondiaria	2	11	4	28	-	41	9	-	-
Opere pubbliche	30	50	64	35	11	36	4	-	5
TOTALE	100	100	100	100	100	100	100	100	100

(%) Per il 1972 non comprende le spese dell'Ente Molise

A P P E N D I C E

DATI DESUNTI DAI CONTI CONSUNTIVI ED ELABORATI PER
SETTORI OMOGENEI DI SPESA. PREVISIONI, IMPEGNI E
PAGAMENTI (COMPETENZA E RESIDUI) CORRENTI E IN CON-
TO CAPITALE DAL 1968 AL 1972, IN MILIONI DI LIRE

TABELLA IXd - ENTE DELTA PADANO -- ELABORAZIONI SUI DATI DEI BILANCI

CAPITOLI DI SPESA ANNI	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	TOTALE
	Spese per i servizi comuni	Cooperaz. e interventi di mercato	Figlioramenti fondiari	Formaz. proprietà fondiaria	Zootecnia produttività	Riforma foggia	Opere pubbliche	Gestioni speciali	Rimborso prestiti	Fondi a garanzia	
1968	PREVISIONI correnti in c. capitale IMPEGNI correnti in c. capitale PAGAMENTI correnti in c. capitale	610 15.055 280 11.056 832 10.137	16 825 12 432 10 271	5 995 - - - -	389 5.082 277 2.213 184 1.942	886 231 779 189 106 243	15.569 - 12.008 - - 5.735	9.150 - 4.192 - - 4.197	1.851 - 1.674 - - 1.128	- 690 - 283 - 3.780	6.893 53.959 5.525 35.835 5.791 31.221
1969	PREVISIONI correnti in c. capitale IMPEGNI correnti in c. capitale PAGAMENTI correnti in c. capitale	1.486 13.428 1.262 11.325 747 9.419	21 1.890 14 796 14 147	- - - - - 196	441 4.949 249 1.089 226 3.175	624 140 443 36 203 180	8.760 - 5.442 - - 5.481	4.550 - 3.390 - - 3.302	186 - 9 - - 553	- 2.310 - 2.103 - 1.128	7.951 36.849 7.037 24.820 5.397 23.212
1970	PREVISIONI correnti in c. capitale IMPEGNI correnti in c. capitale PAGAMENTI correnti in c. capitale	897 18.356 762 12.693 923 10.356	23 3.363 15 1.411 40 176	5 995 - 187 - 227	535 5.372 322 2.868 330 2.414	747 880 667 426 283 267	19.743 - 6.841 - - 7.448	19.600 - 13.263 - - 13.319	34 - 11 - - 11	- 5.200 - 4.798 - 497	8.594 74.574 7.925 42.499 6.747 34.705
1971	PREVISIONI correnti in c. capitale IMPEGNI correnti in c. capitale PAGAMENTI correnti in c. capitale	1.116 15.764 882 13.030 711 10.842	22 5.459 16 1.267 17 346	5 2.555 - 1.500 - 593	437 5.513 286 2.730 307 2.648	565 285 355 25 115 636	16.418 - 3.845 - - 5.523	21.300 - 5.503 - - 546	133 - 110 - - 285	- 2.240 - 1.727 - 500	8.624 74.224 7.731 29.682 7.668 27.066

Per il 1968 l'Ente Delta Padano ha utilizzato uno schema di contabilità diverso

TAB. IXe - ENTE FUCINO - ENTE DI SVILUPPO IN ABRUZZO == ELABORAZIONI SUI DATI DEI BILANCI ==

ANNI	CAPITOLI DI SPESA	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	Fondi a garanzia	TOTALE
		Spese per i servizi comuni	Cooperaz. e interventi di mercato	Miglioramenti fondiari	Formaz. proprietà condanno fondiario	Zootecnica prodotti-vità	Riforma fondiaria	Opere pubbliche	Gestioni speciali	Rimborso prestiti		
1968	<u>PREVISIONI</u>	1.714	101	293	-	18	185	-	-	-	-	2.310
	in c. capitale	5	3.459	183	347	12	-	1.203	5.960	570	50	11.789
	<u>IMPEGNI</u>	1.686	77	181	-	12	180	-	-	-	-	2.136
	in c. capitale	3	1.165	157	209	-	-	349	4.788	570	50	7.291
1969	<u>PAGAMENTI</u>	1.430	213	196	-	7	194	-	-	-	-	2.040
	in c. capitale	1	2.035	97	-	12	37	706	4.725	620	-	8.187
	<u>PREVISIONI</u>	2.400	267	1.160	-	9	34	-	-	-	-	3.870
	in c. capitale	300	431	380	1.199	120	-	625	7.422	500	50	14.897
1970	<u>IMPEGNI</u>	2.346	225	978	-	6	19	-	-	-	-	3.575
	in c. capitale	300	3.213	259	365	15	-	270	4.558	500	22	9.592
	<u>PAGAMENTI</u>	2.268	86	369	-	11	43	-	-	-	-	2.777
	in c. capitale	3	1.853	62	-	22	21	512	3.804	500	-	6.777
1971	<u>PREVISIONI</u>	3.069	195	1.040	1	23	53	-	-	-	-	4.381
	in c. capitale	-	4.557	9.213	836	300	75	738	8.752	100	259	24.830
	<u>IMPEGNI</u>	3.028	134	1.029	1	10	53	-	-	-	-	4.255
	in c. capitale	-	2.646	1.839	835	183	5	342	6.099	100	255	12.258
1972	<u>PAGAMENTI</u>	2.624	243	624	-	11	44	-	-	-	-	3.556
	in c. capitale	-	1.599	215	329	5	4	352	6.178	-	-	8.722
	<u>PREVISIONI</u>	5.683	636	885	-	29	65	-	-	-	-	7.298
	in c. capitale	351	6.585	12.384	3.665	400	70	1.247	12.410	218	365	37.695
1973	<u>IMPEGNI</u>	5.589	586	834	-	19	58	-	-	-	-	7.086
	in c. capitale	356	4.949	1.869	-	347	-	1.185	8.692	218	365	17.975
	<u>PAGAMENTI</u>	3.622	477	188	-	7	41	-	-	-	-	4.335
	in c. capitale	373	4.189	414	317	133	10	366	8.189	-	-	13.991
1974	<u>PREVISIONI</u>	4.408	470	1.015	2	137	67	-	-	-	-	6.108
	in c. capitale	39	10.925	19.538	3.670	760	300	710	14.457	1.522	293	52.214
	<u>IMPEGNI</u>	4.282	379	89	1	37	60	-	-	-	-	4.848
	in c. capitale	39	9.008	4.541	3.453	390	300	250	9.612	1.517	293	29.443
1975	<u>PAGAMENTI</u>	4.499	153	1.430	1	1	61	-	-	-	-	6.145
	in c. capitale	52	3.230	1.175	231	347	239	194	5.480	66	-	11.020

TAB. IX f - ETRFAS - ENTE DI SVILUPPO IN SARDEGNA == ELABORAZIONI SUI DATI DEI BILANCI

ANNI	CAPITOLI DI SPESA	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	TOTALE
	Spese per i servizi comuni	Cooperaz. e interventi di mercato	Riglionari- menti fon- diari	Formaz. pro- prietà cop- tadina rior dino fondi- rio	Zootecnia prodotti- vità	Riforma fondiaria	Opere pubbliche	Gestioni speciali	Rimborso prestiti	Fondi a garanzia		
1968	<u>PREVISIONI</u>	5.060	153	608	-	120	759	-	-	-	-	6.740
	in c. capitale	13	1.170	6.236	982	356	2.344	1.597	8.985	-	-	21.683
	<u>IMPEGNI</u>	4.908	3	179	-	79	569	-	-	-	-	5.738
	in c. capitale	1	847	392	-	-	1.023	907	3.909	-	-	6.949
	<u>PAGAMENTI</u>	4.755	16	191	-	73	606	-	-	-	-	5.641
	in c. capitale	10	160	335	-	-	838	435	4.187	-	-	5.945
1969	<u>PREVISIONI</u>	6.597	200	470	6	112	454	-	-	-	-	7.839
	in c. capitale	44	2.172	5.572	1.006	216	1.527	7.459	9.758	-	698	28.452
	<u>IMPEGNI</u>	6.832	58	254	-	95	31	-	-	-	-	7.620
	in c. capitale	13	22	705	-	25	630	761	7.115	-	2	9.277
	<u>PAGAMENTI</u>	6.261	14	198	-	78	313	-	-	-	-	6.864
	in c. capitale	14	121	304	17	-	773	411	7.101	-	-	8.746
1970	<u>PREVISIONI</u>	7.747	239	580	3	117	409	-	-	-	-	9.095
	in c. capitale	29	2.772	4.446	1.437	175	1.327	6.951	8.521	-	293	25.952
	<u>IMPEGNI</u>	7.539	52	394	-	84	377	-	-	-	-	8.446
	in c. capitale	9	161	639	178	18	731	602	6.639	-	27	9.001
	<u>PAGAMENTI</u>	6.536	69	321	-	74	315	-	-	-	-	7.415
	in c. capitale	13	21	370	91	-	744	338	6.274	-	-	7.851
1971	<u>PREVISIONI</u>	10.799	310	708	-	148	593	-	-	-	-	12.558
	in c. capitale	24	365	2.544	1.218	75	1.307	4.496	8.650	-	303	20.082
	<u>IMPEGNI</u>	8.674	116	452	-	143	484	-	-	-	-	9.876
	in c. capitale	16	354	267	115	16	519	2.620	7.851	-	53	11.411
	<u>PAGAMENTI</u>	8.051	78	465	-	92	415	-	-	-	-	9.055
	in c. capitale	12	57	220	101	-	61	998	8.100	-	-	10.183
1972	<u>PREVISIONI</u>	12.817	180	724	1	155	595	-	-	-	-	14.586
	in c. capitale	662	1.277	2.198	1.126	92	2.045	5.571	8.042	-	650	21.663
	<u>IMPEGNI</u>	11.876	105	541	-	140	612	-	-	-	-	13.274
	in c. capitale	633	296	594	38	41	1.740	2.781	5.176	-	649	12.048
	<u>PAGAMENTI</u>	8.683	82	478	-	115	566	-	-	-	-	9.944
	in c. capitale	11	8	266	82	-	915	1.267	5.302	-	375	8.226

TABELLA IX 8 - ENTE MARENNA + ENTE DI SVILUPPO IN TOSCANA E LAZIO == ELABORAZIONI SUI DATI DEI BILANCI ==

ANNI	CAPITOLI DI SPESA	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	TOTALE
		Spese per i servizi comuni	Cooperaz. e interventi di mercato	Migliora- menti fon- diari	Formaz. pro- prietà con- tadina rior- dino fondia- rio	Zootecnia prodotti- vità	Riforma fondiaria	Opere pubbliche	Gestioni speciali	Rimborso prestiti	Fondi a caranzia	
1968	PREVISIONI	6.312	182	139	38	39	81	-	-	-	-	6.791
	in c. capitale	29	1.828	3.371	-	32	2.778	5.033	14.304	2.465	219	30.059
	IMPEGNI	5.875	71	8	30	-	51	-	-	-	-	6.085
	in c. capitale	1	1.000	1.142	-	6	1.790	2.753	12.821	1.465	160	21.158
	PAGAMENTI	5.921	120	7	18	-	50	-	-	-	-	6.117
in c. capitale	14	578	111	-	-	1.799	2.061	12.822	1.465	160	19.070	
1969	PREVISIONI	6.951	161	171	25	38	180	-	-	-	-	7.526
	in c. capitale	26	959	536	-	230	969	8.061	9.921	1.605	1.000	23.309
	IMPEGNI	6.594	80	28	9	24	93	-	-	-	-	6.828
	in c. capitale	6	715	442	-	220	794	2.541	3.241	1.600	975	10.534
	PAGAMENTI	6.029	321	28	22	12	52	-	-	-	-	6.464
in c. capitale	7	601	239	-	60	1.893	1.923	2.922	1.600	975	11.220	
1970	PREVISIONI	6.795	163	80	23	37	226	-	-	-	-	7.324
	in c. capitale	35	2.556	731	-	191	1.025	3.101	5.211	2.000	-	14.850
	IMPEGNI	6.473	123	37	5	-	159	-	-	-	-	6.797
	in c. capitale	21	1.058	373	-	84	817	2.101	4.309	1.993	-	10.756
	PAGAMENTI	6.157	126	33	6	12	156	-	-	-	-	6.490
in c. capitale	22	1.393	827	-	146	1.378	1.613	4.210	24	-	-	9.614
1971	PREVISIONI	10.910	251	93	14	21	191	-	-	-	-	11.480
	in c. capitale	57	2.029	2.261	-	62	803	1.191	7.435	234	385	14.457
	IMPEGNI	10.284	162	53	4	15	133	-	-	-	-	10.651
	in c. capitale	48	1.895	1.879	-	61	365	1.056	6.258	221	-	12.107
	PAGAMENTI	8.096	132	42	5	3	131	-	-	-	-	8.439
in c. capitale	14	1.668	2.156	-	59	1.278	1.787	6.558	389	-	-	13.907
1972	PREVISIONI	10.103	235	233	9	17	134	-	-	-	-	10.731
	in c. capitale	5	2.722	320	3	1.162	828	2.117	14.581	247	475	22.460
	IMPEGNI	9.968	203	125	3	1	82	-	-	-	-	10.382
	in c. capitale	2	2.704	305	-	1.157	752	1.311	11.433	240	475	18.379
	PAGAMENTI	8.097	209	103	2	1	61	-	-	-	-	8.473
in c. capitale	10	1.900	292	-	206	1.107	1.429	16.152	1.399	-	-	22.495

TAB. IX e - ENTE DI SVILUPPO NELLE MARCHE == ELABORAZIONI SUI DATI DEI BILANCI

ANNI	CAPITOLI DI SPESA	Spese per i servizi comuni.	Cooperaz. e interventi di mercato	figliora- menti fon- diari	Formaz. pro- prietà con- tadina rior- dino fondia- rio	Zootecnia prodotti- vità	Riforma fondiaria	Opere pubbliche	Gestioni speciali	Rimborso prestiti	Fondi a garanzia	TOTALE
		I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	
1968	PREVISIONI	407	24	9	3	5	-	-	-	-	-	448
	correnti	254	1.210	600	1.002	366	-	-	-	1.000	26	4.458
	IMPEGNI	336	16	1	1	-	-	-	-	-	3	354
	in c. capitale	2	2	35	-	-	-	-	-	-	-	42
1969	PAGAMENTI	90	3	-	1	-	-	-	-	-	-	94
	correnti	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
	PREVISIONI	617	106	47	-	17	-	-	-	-	-	787
	in c. capitale	250	1.710	3.187	3.200	306	-	116	176	1.120	31	10.096
1970	IMPEGNI	577	100	38	-	13	-	-	-	-	-	728
	correnti	69	762	42	-	153	-	15	-	120	12	1.173
	PAGAMENTI	446	21	12	-	2	-	-	-	-	-	481
	correnti	65	-	12	-	1	-	-	-	-	3	81
1971	PREVISIONI	663	119	57	1	15	-	-	-	-	-	855
	in c. capitale	186	2.617	2.690	3.200	106	-	170	130	1.000	15	10.116
	IMPEGNI	648	66	53	-	10	-	-	-	-	-	777
	correnti	3	69	65	485	-	-	88	34	-	14	756
1972	PAGAMENTI	803	87	33	10	2	-	-	-	-	-	935
	correnti	1	82	27	2	-	-	31	-	-	26	169
	PREVISIONI	827	142	85	1	19	-	-	-	-	-	1.074
	in c. capitale	460	6.878	15.836	1.988	406	-	2.141	105	1.000	280	29.094
1972	IMPEGNI	778	114	80	-	19	-	-	-	-	-	991
	correnti	455	6.410	11.099	482	97	-	36	24	-	273	18.876
	PAGAMENTI	774	113	91	-	3	-	-	-	-	-	981
	correnti	21	104	29	160	-	-	21	31	-	80	446
1972	PREVISIONI	1.015	97	80	-	5	-	-	-	-	-	1.197
	in c. capitale	1	164	12	500	-	-	2.127	85	500	150	3.539
	IMPEGNI	1.014	97	80	-	5	-	-	-	-	-	1.196
	correnti	1	164	12	146	-	-	2.047	48	308	139	2.880
1972	PAGAMENTI	1.000	88	54	-	8	-	-	-	-	-	1.190
	in c. capitale	219	442	146	222	5	-	31	40	-	-	1.113

CAPITOLO IV

LA RIFORMA REGIONALE, LE DIRETTIVE COMUNITARIE E GLI
ENTI DI SVILUPPO : IL CONTESTO ISTITUZIONALE

4.1. L'orientamento delle regioni in materia di agricoltura

Si pone il problema di verificare se nell'assetto che vanno assumendo i poteri regionali in materia di agricoltura, e nella relativa organizzazione degli interventi, vi siano elementi e tendenze significative dell'avvio di un processo di riordinamento delle funzioni amministrative e di individuazione dei livelli di "governo" degli interventi. Ciò permetterebbe una ridefinizione del ruolo dei numerosi enti attualmente operanti in materia di agricoltura attraverso la fissazione di una dimensione programmatica per il coordinamento degli enti stessi cui consegue, per ciascun ente, una attribuzione funzionale di compiti.

Le disposizioni degli statuti regionali contengono, in genere, la previsione di moduli di intervento programmatici (1). Tale indicazione non sembra, tuttavia,

(1) Negli statuti delle regioni ordinarie è in generale indicata la necessità di adottare modelli istituzionali e metodologie di intervento che tengano conto della interdipendenza funzionale delle materie attribuite alla competenza regionale. In questa prospettiva l'intersectorialità dell'intervento viene affidata ad un generale richiamo al metodo della pro

che sia stata sviluppata dalla legislazione regionale in materia di agricoltura finora emanata; questa infatti si caratterizza, nel suo complesso, come legislazione di tipo finanziario, avente per contenuto la previsione di agevolazioni ed ausilii finanziari (1)

...segue nota pag.precedente

grammazione economica generale, cui fa supporto - a livello di organizzazione - una posizione di preminenza dell'organo assembleare (cui vengono in genere anche attribuiti compiti già considerati amministrativi) e la previsione della collegialità decisionale dell'organo esecutivo. Nuove dimensioni di intervento vengono previste con l'articolazione del piano regionale in piani comprensoriali generali, affidati, in genere, alla responsabilità degli enti locali riuniti in organismi comprensoriali. Per quanto riguarda, poi, le disposizioni statutarie più direttamente concernenti l'agricoltura, viene in genere ribadita la considerazione non settoriale di questa materia richiamando la programmazione generale, l'affidamento dell'intervento in gran parte agli enti locali, la previsione di un'ampia partecipazione delle forze sociali alle scelte. In qualche caso, si è anche fatto riferimento allo strumento del piano zonale, prevedendone la attribuzione agli enti locali a livello comprensoriale.

(1) BRANCASI, La legislazione agraria regionale, in "Rivista trimestrale di diritto pubblico" 1975, n.1. La parte più cospicua dell'intervento finanziario è quella coperta dal credito di conduzione, per il

a favore di privati, loro associazioni, enti pubblici, senza che questi provvedimenti siano inseriti in piani organici di intervento. Non sempre, poi, viene resa possibile una valutazione di carattere globale dell'opportunità di interventi, ed infatti, anche se le relative funzioni decisionali sono in genere rimesse ad un organo collegiale (Giunta regionale), non mancano casi di attribuzione delle stesse a singoli assessori o anche ad organi burocratici.

... segue nota pag. precedente

quale le regioni, nell'annata agraria 1972/73, hanno stanziato mezzi analoghi a quelli stanziati dal II Piano verde per l'anno 1970. In ciò, perciò, le regioni si sono collocate all'interno di una tendenza già nettamente prevalente nella legislazione nazionale. E' stato anche osservato che le regioni sono state indotte a riprodurre i precedenti livelli di finanziamento sotto la spinta di fattori strutturali, cioè la mancanza di capacità di autofinanziamento del settore agricolo, che rende necessaria senza soluzione di continuità - un intervento pubblico non tanto incentivante ed insieme direzionale quanto di mero aiuto finanziario.

Per quanto riguarda le tipologie di aiuti finanziari in relazione anche ai soggetti beneficiari e i settori di intervento le leggi regionali hanno in genere fatto riferimento alle disposizioni del secondo Piano verde o richiamandole o riproducendole per cui può ritenersi che complessivamente sia rimasto pressochè immutato il quadro di insieme della politica finanziaria in agricoltura.

Cfr. Brancasi

La mancanza di un quadro organico cui far riferimento per gli interventi comporta, quindi, un duplice effetto: da un lato, la mancata definizione del livello politico e del livello amministrativo esecutivo, dall'altro una confusione tra questi due livelli all'interno di moduli settoriali di intervento.

Proposte per una articolazione territoriale della programmazione sono state formulate dalla regione Lombardia, dalla regione Emilia-Romagna e dalla regione Veneto: la prima (disegno di legge della Giunta del 16.7.1974) prevede un comitato comprensoriale come organo della regione, composto da rappresentanze dei comuni, oltre che dai presidenti delle province e delle comunità montane, il quale ha essenzialmente il compito di concorrere, con proprie proposte, alla formazione del piano territoriale di coordinamento regionale (definisce tra l'altro il sistema delle zone da riservare alla attività produttiva agricola, identifica le zone di salvaguardia della natura) e del piano di sviluppo regionale, rendendo, nel contempo, possibile la loro articolazione territoriale. Nel complesso il progetto della Lombardia si caratterizza, più che altro, come legge sulle procedure di programmazione, attribuendo al comitato comprensoriale la funzione di mediazione tra periferia e vertice regionale.

Il progetto dell'Emilia-Romagna prevede anche esso la creazione di comitati comprensoriali; "organi

di cooperazione sul territorio comprensoriale della regione, dei comuni e della provincia". Al Comitato spetta l'adozione di un piano territoriale di coordinamento (ex art.5 L.n.1150 del 1942) che va approvato dal consiglio regionale, nonché l'approvazione degli strumenti urbanistici dei comuni, compresi nell'ambito territoriale del comprensorio. Spetta, inoltre, al comitato, il compito di coordinare le funzioni delegate dalla regione agli enti locali (è previsto il riparto su base comprensoriale dei fondi da assegnarsi agli enti locali per le funzioni ad essi delegate). Tra l'altro predispone, altresì, piani zionali agricoli (progetto di legge dell'11.6.1974) che dovrebbero avere per contenuto: l'indicazione delle aree da conservare o destinare all'utilizzazione agricola o forestale, l'indicazione in ordine di priorità delle alternative di destinazione produttiva delle aree precedentemente indicate, l'indicazione per sottozona omogenea e comparti produttivi dei tipi di intervento da porre in essere prioritariamente nelle aree suddette, con particolare riferimento agli interventi pubblici infrastrutturali connessi con l'attività agricola e forestale, ai servizi di sviluppo agricolo e di formazione professionale, agli incentivi a favore degli operatori pubblici e privati, nonché all'acquisizione o gestione di beni da parte degli enti pubblici. Un'esperienza di articolazione regionale della programmazione in agricoltura è già stata avviata dalla regione Toscana (1) che hate-

(1) Regione Toscana, dipartimento agricoltura, proposta di programma zoeconomico, giugno 1974.

nuto una conferenza agraria regionale articolata in comitati zonali.

Sulla base delle risultanze della conferenza è stata decisa la costituzione di comitati comprensoriali (composti di comuni, province e comunità montane), con compiti di attuazione dei piani di settore agricoli, attraverso l'utilizzazione degli uffici provinciali della regione e degli uffici zonali dell'ente di sviluppo.

Di particolare interesse è il piano quinquennale della regione Veneto per la cooperazione agricola, lo sviluppo delle strutture agricole e dell'irrigazione, dell'agriturismo e la valorizzazione delle produzioni(1).

In esso si prevede il piano zonale di sviluppo agricolo come "strumento di individuazione, indirizzo e coordinamento di iniziative di sviluppo agricolo a livello comprensoriale e intercomprensoriale", in armonia con i piani di coordinamento e sviluppo in agricoltura approvati dal Consiglio Regionale.

In ogni comprensorio viene istituita una Consulta agricola permanente, comprendente rappresentanze delle categorie interessate, che adotta il piano zonale, che viene inoltrata, col parere del Comprensorio, al Consiglio Regionale per l'approvazione. L'Ente regionale di sviluppo agricolo "fornisce, su direttive della Giunta

(1) Regione Veneto-Legge regionale 31 gennaio 1975, n.21.

regionale, alle Consulte zonali, nonché agli organi dei comprensori, gli elementi tecnici ed economici necessari alla formulazione del piano zonale.

Si procede ora all'esame delle leggi regionali che attribuiscono o fanno riferimento a compiti degli enti di sviluppo agricolo, a tal fine ripartendole nel modo seguente:

a) compiti attinenti alla formazione di unità produttive, alla gestione del "monte-terre", alla ricomposizione fondiaria:

- la legge 1974 n.7 dell'Umbria istituisce un fondo di rotazione per la formazione della proprietà coltivatrice e stabilisce che le relative domande devono essere istruite dagli ispettorati provinciali dell'agricoltura e poi trasmesse all'ente di sviluppo che fissa una graduatoria in base alla quale il presidente della giunta regionale emana decreti di concessione dei mutui o prestiti agevolati (peraltro, circa la compatibilità di interventi di questo tipo con le direttive comunitarie, vedi par. 4.3);
- la legge 1974 n.26 della Campania prevede mutui a tagsi agevolati per lo sviluppo della proprietà diretto-coltivatrice; le domande vanno inoltrate agli ispettorati provinciali dell'agricoltura e sono preferite le richieste di acquisto delle cooperative; l'ente di sviluppo concede fino al 70% della spesa in anticipazioni nei casi di urgenza; i beneficiari possono ot-

- tenere dall'ente la garanzia fideiussoria;
- occorre infine citate le numerose leggi recentemente approvate che attribuiscono agli enti di sviluppo il compito di assegnare, attraverso l'ottenimento in concessione, terre incolte o insufficientemente coltivate a coltivatori e lavoratori agricoli, singoli od associati, in grado di costituire aziende capaci di svilupparsi o di contribuire al riordino e alla ricomposizione delle aziende esistenti (1);
 - la legge 1974 n.16 della Calabria prevede operazioni di miglioramento pascolo effettuate dall'ente di sviluppo su terreni in affitto; l'ente, a miglioramento eseguito, concede i terreni in subaffitto ad aziende associate, cooperative di allevatori e loro consorzi per una durata non inferiore a nove anni;

b) assistenza tecnica alle aziende e alle forme associative:

- la legge 1974 n.20 della Basilicata ha disposto contributi per l'acquisto di macchine e connesse attrezzature occorrenti per la semina, il diradamento e raccolta delle culture industriali del mais e della soia, in zone irrigue di nuova acquisizione, in favore di agricoltori

(1) Regione Abruzzo - Legge regionale 24.1.1975 n.13
Regione Puglia - "" "" 2.3.1974 n.17
Regione Marche - "" "" 8.10.1974 n.210
Regione Campania- "" "" 28.4.1975 n.23
Regione Emilia-Romagna- DDL Boll.Uff. n.218 del 12.3.1975
Regione Umbria - "" "" "" del 22.7.1975

- singoli ed associati, con particolare riguardo alle cooperative, ai consorzi, alle associazioni di produttori agricoli ed ai centri di meccanizzazione gestiti dall'ente di sviluppo, da consorzi di bonifica e di miglioramento fondiario;
- la legge 1974 n.29 dell'Emilia-Romagna prevede la concessione, da parte della giunta, sentita la competente commissione regionale, all'ente di sviluppo, a cooperative, loro consorzi e associazioni di produttori, della progettazione ed esecuzione di impianti di particolare interesse pubblico regionale, intesi a conseguire il miglioramento della produzione e della trasformazione dei prodotti zootecnici;
 - la legge 1974 n.13 delle Marche prevede consorzi della regione su prestiti e mutui a favore di imprenditori agricoli singoli ed associati, per l'acquisto di bestiame ed opere di miglioramento; l'ente di sviluppo presta assistenza gratuita per la redazione dei programmi aziendali necessari per beneficiare del concorso;
 - la legge 1974 n.17 del Piemonte prevede contributi alle comunità montane e all'ente di sviluppo per la costituzione di centri di allevamento per un minimo di 80 capi di bestiame bovino femminile;
 - la legge 1974 n.43 dell'Umbria prevede un contributo a favore dell'ente di sviluppo allo scopo di incubemtare, presso lo stesso, la dotazione dei fondi di ga-

- ranzia e dei fondi diretti a sostenere le gestioni collettive degli allevamenti e degli impianti per la trasformazione e valorizzazione dei prodotti agricoli;
- la legge 1974 n.29 della Campania prevede che possono essere concessi a favore dell'ente di sviluppo, di cooperative e loro consorzi, di associazioni tra produttori agricoli, contributi fino alla misura massima del 50% della spesa ammissibile per iniziative dirette alla istituzione di vivai e semenzai collettivi, per colture ortofrutticole; agli stessi sono concessi altresì contributi in conto capitale nella misura massima del 50% per la realizzazione, l'acquisto, l'ammortamento e/o l'ampliamento di impianti e di attrezzature occorrenti per la raccolta, la conservazione, la trasformazione nonché la vendita dei prodotti ortofrutticoli; agli stessi fini sono concessi mutui a tasso agevolato del 2%; gli impianti eseguiti dall'ente di sviluppo che abbiano usufruito delle agevolazioni predette sono trasferiti a cooperative o ad associazioni di produttori agricoli entro cinque anni dall'inizio del loro funzionamento;
 - la legge 1974 n.18 del Friuli-Venezia Giulia (regione a statuto speciale) stabilisce che l'ERSA, in collaborazione con le associazioni del settore, promuove la costituzione di un organismo a carattere cooperativo per la valorizzazione e la commercializzazione del bestiame vivo e per la macellazione, la lavorazione, la

conservazione e la commercializzazione delle carni; l'Organismo provvede al ritiro e commercializzazione degli animali da carne; all'acquisto di bestiame di provenienza varia, all'approvvigionamento dei mangimi e distribuzione alle aziende associate; l'ERSA può, inoltre, costituire impianti di macellazione, lavorazione, conservazione e commercializzazione da trasferirsi in gestione all'organismo;

- La Legge 1975 n.17 della Basilicata prevede interventi per l'avviamento ed il sostegno della cooperazione agricola; in particolare, sono previsti contributi alle cooperative ed all'ente di sviluppo per le cooperative da esso promosse fino al 70% delle spese per l'ampliamento o la realizzazione di impianti di trasformazione o di commercializzazione;
- la legge 1975 n.31 delle Marche, prevede interventi per lo sviluppo della meccanizzazione agricola, per la realizzazione di opere e di miglioramento fondiario e per il potenziamento delle strutture cooperative e assegna, in particolare, all'ente di sviluppo fondi a garanzia delle fidejussioni rilasciate ai sensi delle leggi regionali e per il potenziamento del centro di macellazione lavorazione carne di Fermo;
- la legge 1975 n.23 della Calabria per lo sviluppo della cooperazione agricola autorizza l'ente di sviluppo a rilevare impianti di lavorazione, trasformazione e conservazione dei prodotti agricoli e zootecnici, con

spesa a totale carico della regione. La gestione degli impianti è affidata all'ente di sviluppo che la attua attraverso un comitato consultivo formato da funzionari dell'ente, della regione e da rappresentanti dei produttori. L'ente di sviluppo può anche essere autorizzato ad assumere partecipazioni maggioritarie nelle società;

- La legge 1975 n.55 della Campania prevede che l'ente di sviluppo possa dare attuazione ad un programma per "la concessione, una tantum, di contributi straordinari agli organismi cooperativi da esso assistiti a parziale rimborso delle spese di gestione, nel caso in cui detti organismi abbiano subito perdite imputabili ad avviamento iniziale, calamità naturali ed a difficoltà di mercato, nonché per la copertura di perdite subite dall'ente stesso nella gestione diretta di iniziative.

c) erogazione di incentivi:

- la legge 1974 n.40 dell'Umbria attribuisce all'ente di sviluppo compiti di assegnazione di premi di produzione ad allevatori singoli ed associati; un decreto del presidente della giunta regionale, annualmente, delibera le somme previste da imputarsi al bilancio dell'ente; questo, semestralmente, presenta alla regione il rendiconto finanziario per l'approvazione, insieme ad una relazione sull'attività svolta;

- la legge 1975 n.1 della regione Abruzzo prevede interventi intesi ad intensificare il miglioramento della produttività agricola ed attribuisce all'Ente Fucino (ente di sviluppo) i compiti istituzionali di assistenza alle aziende agricole per la realizzazione degli interventi;
- la legge 1975 n.45 della regione Abruzzo prevede provvedimenti per il potenziamento e lo sviluppo dell'allevamento bovino e suino nel biennio 1975/76 con l'assegnazione all'ente di sviluppo e alle comunità montane del compito di realizzare opere di interesse collettivo, nel quadro di un piano preventivamente approvato dal Consiglio regionale;
- la legge 1975 n.51 della regione Puglia ("Agevolazioni creditizie nel settore delle strutture ed infrastrutture agricole") attribuisce all'ente di sviluppo il compito di curare l'istruttoria delle pratiche per la concessione dei benefici previsti.

Le leggi regionali sopracitate individuano tutte nell'ente di sviluppo un livello di intervento che implica una specializzazione funzionale dell'ente (1).

(1) La regione Emilia Romagna a sua volta nelle tesi di discussione del progetto di programma (in "Regione ER " n.4/1971) prevede compiti per l'Ente di sviluppo in attuazione alla politica volta alla costituzione di aziende moderne, con compiti di assistenza creditizia

Peraltro, questa tendenza si inserisce in un contesto istituzionale nel quale il ruolo dell'ente non risulta ancora sufficientemente chiarito. Ed infatti, se le funzioni richiamate sono esemplificative dell'attribuzione all'ente di compiti di intervento connessi alla realizzazione di un processo di modernizzazione delle strutture e di miglioramento della produzione (esiste una corrispondenza tra i compiti prima indicati e i livelli di intervento individuati come necessari in relazione agli obiettivi posti dalle direttive comunitarie; vedi par.2), resta, tuttavia, da definire di quali più idonee strutture l'ente debba dotarsi. Le caratteristiche del riordino dell'ente risultano però connesse alla posizione che esso acquisisce nel più ampio contesto istituzionale regionale.

In proposito, la specializzazione funzionale dell'ente implica la soluzione della questione del rapporto tra i suoi interventi ed interventi complementari e ciò ripropone l'esigenza di un livello di programmazione degli interventi stessi, prospettiva in direzione della quale esistono, come si è visto, alcune proposte ed esperienze regionali.

... segue nota pag. precedente
e fideiussoria, e di sviluppo della cooperazione. Il rapporto sulla programmazione regionale della regione Marche (dicembre 1971) prevede per l'ente di sviluppo compiti di ricomposizione fondiaria al fine della creazione di efficienti unità produttive.

Da quanto visto, non emerge un ruolo definito dell'ente di sviluppo ma solo qualche elemento in base al quale è possibile accennare delle ipotesi.

In alcuni casi l'ente risulta avere un carattere strumentale, o di struttura di decentramento di interventi facenti capo ad altri soggetti (ad es. L.1974 n.13 delle Marche; L.1974 n.7 dell'Umbria), e la sua autonomia decisionale appare estremamente ridotta.

Vi è però, un'altra prospettiva di valutazione della collocazione dell'ente di sviluppo nella realtà regionale.

In altri casi, infatti, il tipo di specializzazione funzionale che si richiede all'ente comporta un insieme di compiti volti a fornire un supporto alle attività produttive e più precisamente, tale da configurare l'ente come un soggetto che realizza infrastrutture collettive o le promuove attraverso forme associative dei produttori.

In questi casi, spetta all'ente la gestione di interventi anche complessi che lo collocano in una posizione ~~ne~~ immediatamente rilevante al livello della produzione.

Sotto quest'ultimo aspetto, ad una caratterizzazione dell'ente come struttura di servizio dei produttori, potrebbe corrispondere una equilibrata presenza in esso delle rappresentanze agrarie al fine di permettere la partecipazione dei produttori alla gestione dei servizi, qualificandosi in tal senso la rappresentanza di interesz

si già contemplata dalla vigente legislazione nella composizione degli organi collegiali dell'ente. Si consideri, anche, la possibilità di un decentramento delle unità operative dell'ente e di una partecipazione dei produttori organizzata a livello di uffici zionali.

L'ipotesi ora svolta non sarebbe senza conseguenze, poi, sui rapporti tra l'ente e i livelli di governo (regione, comprensorio); in proposito possono accennarsi due eventualità.

La prima è quella in cui l'ente, in quanto apparato tecnicamente attrezzato, svolga compiti di carattere strumentale. L'altro caso può verificarsi quando l'ente svolga compiti di servizio dei produttori, per cui non tanto è configurabile una mera strumentalità rispetto a specifici interventi, quanto acquista rilievo la rispondenza dell'attività dell'ente agli obiettivi di piano. Così che, ad esempio, il controllo sull'ente più che come controllo formale sugli atti, potrebbe validamente atteggiarsi come controllo sui risultati dell'attività.

Come si vede, dunque, la legislazione regionale prevede o richiama compiti dell'ente di sviluppo, essa, tuttavia, non fornisce ancora una definizione complessiva del suo ruolo. Ciò è dovuto alla aspettativa a livello di legge-quadro nazionale della funzione degli

enti di sviluppo (1).

In questo senso, si esprime anche la bozza di piano di sviluppo regionale della regione Toscana (2) la quale dopo aver ricordato l'esigenza del piano zonale per stabilire i vincoli di specializzazione colturale e di indirizzo produttivo al fine della concessione della agevolazione e degli incentivi e nel cui ambito devono trovare attuazione ed essere gestite le direttive comunitarie ed i fondi FEOGA, osserva: "l'approntamento di idonei strumenti operativi regionali, primo fra tutti l'ente di sviluppo agricolo con competenza estesa all'intero territorio regionale. L'esito positivo della iniziativa politica in atto per la regionalizzazione dell'ESA consentirà di definire con il concorso di tutte le forze intervenute i contenuti della sua competenza ed i limiti della sua articolazione, anche in ordine alla prospettiva di assorbimento delle funzioni attualmente esercitate dai consorzi di bonifica".

(1) Si veda, a questo proposito, l'appendice al capitolo I, nella quale vengono discussi i progetti di riorganizzazione degli enti di sviluppo.

(2) Regione Toscana - Giunta regionale; Linee del programma regionale di sviluppo economico, marzo 1973, p.31.

4.2. Gli enti di sviluppo ed i compiti indicati dalle direttive comunitarie

Nell'affrontare il tema specifico delle direttive comunitarie e del ruolo che potranno avere gli enti di sviluppo nella loro attuazione occorre tener presente il contesto istituzionale, strutturale e dinamico nel quale le direttive stesse vengono ad inserirsi.

Il contesto istituzionale è definito, nelle sue grandi linee, dalla legge di attuazione delle direttive comunitarie approvate dal Parlamento : essa stabilisce, infatti, in maniera dettagliata il contenuto e la natura degli interventi, in conformità con lo spirito delle direttive e stabilisce in maniera dettagliata gli stanziamenti ripartiti tra le regioni dal CIPE per il raggiungimento dei singoli obiettivi (1).

(1) Così, per quanto riguarda l'ammodernamento ed il potenziamento delle strutture agricole, i limiti massimi di impegno sono stabiliti distintamente, fino al 1978, per il pagamento degli interessi sui mutui (95 miliardi di lire) per l'apporto al fondo interbancario di garanzia (39 miliardi), per i contributi aggiuntivi per la realizzazione dei piani di sviluppo zootecnico (25 miliardi), per i contributi alla contabilità aziendale (48 miliardi) e per i contributi di avviamento alle associazioni di coltivatori (4,5 miliardi).
Anche per l'incoraggiamento alla cessazione dell'attività agricola si distinguono gli stanziamenti: 76 miliardi per il fondo di rotazione per il paga-

Alle regioni rimane l'autonomia nella definizione di alcuni parametri per la concessione degli incentivi (per esempio, l'art.44 stabilisce che le regioni possono determinare criteri di priorità per la concessione di premi di apporto strutturale) e nella scelta degli strumenti amministrativi e tecnici per l'attuazione delle direttive.

A questo proposito la legge fa però esplicita menzione degli enti di sviluppo, sia come organismi di assistenza agli imprenditori che presentano un piano di sviluppo aziendale (art.15) sia come organismi fondiari, accanto alla Cassa per la formazione della proprietà coltivatrice (art.39).

Si può quindi presumere che, in molte regioni, gli enti di sviluppo verranno incaricati di svolgere queste due funzioni determinanti per la realizzazione delle direttive. Altre funzioni potranno ad essi essere attri-

... segue nota pag.precedente

mento dell'indennità anticipata di cessazione dell'attività agricola, 115 miliardi per il premio di apporto strutturale, 70 miliardi per permettere agli organismi fondiari di acquisire terreni.

Infine, per quanto concerne l'informazione socio-economica e la qualificazione professionale, sono previsti: 22 miliardi per lo svolgimento dell'attività di informazione socio-economica, 12 miliardi per l'aggiornamento e il potenziamento dei consulenti socio-economici; 13,5 miliardi per l'assunzione dei consulenti socio-economici, 28 miliardi per la qualificazione professionale e 3,1 miliardi per la diramazione dei bollettini regionali.

buite autonomamente dalle regioni. Particolarmente stimolante appare, a questo proposito, il richiamo fatto nella legge ai piani zonali (art.3, art.40), i quali, comportando un insieme integrato di interventi, potrebbero determinare l'attribuzione, come specificheremo meglio in seguito, di funzioni più articolate agli enti di sviluppo (1).

Nell'affrontare i singoli punti delle direttive comunitarie terremo quindi conto non solo dei riferimenti espliciti agli enti di sviluppo contenuti nella legge di attuazione, ma anche di tutte le attività, attinenti alle direttive e nelle quali gli enti di sviluppo hanno accumulato esperienze che le regioni potranno utilizzare a seconda del modello di intervento in agricoltura da esse prescelto.

Anche il contesto strutturale nel quale le direttive vengono ad inserirsi riveste grande importanza per una definizione del ruolo potenziale degli enti di sviluppo. In appendice al presente capitolo si compie una rassegna di alcuni studi significativi riguardo ai problemi di applicazione delle direttive all'agricoltura

(1) Il disegno di legge per l'attuazione delle direttive comunitarie approvato dalla Giunta della Regione Emilia-Romagna, prevede esplicitamente differenziazioni territoriali nell'attribuzione di incentivi di cui alla direttiva CEE/160/1972; in: "Regione Emilia Romagna-Progetti di legge approvati nel maggio 1975".

italiana.

Il primo elemento di cui si deve tener conto è l'importanza delle disparità regionali. Secondo uno studio condotto sulla base di statistiche nazionali, disaggregate su base zonale (1), le zone nelle quali le direttive comunitarie potrebbero venir applicate senza comportare radicali mutamenti strutturali corrisponderebbero al 15,4% della superficie agraria, mentre quelle rimanenti - corrispondenti alla quasi totalità delle zone dell'Italia Centro-Meridionale avrebbero necessità di essere sottoposte a mutamenti strutturali radicali e generalizzati.

Questi giudizi vengono confermati da alcuni studi condotti su base regionale (2). Mentre, per esempio, in Lombardia, escludendo le aziende part-time (73,53% delle aziende, 15% della superficie agraria utilizzata), le aziende prive di uomini di età inferiore ai 50 anni (11,97% delle aziende), le aziende prive di SAU (5,14%), rimangono, da una parte, le aziende con almeno un uomo di età

(1) "L'agricoltura italiana di fronte al Piano Mansholt e al Progetto Ottanta" - vedi appendice. Si tratta purtroppo di dati non aggiornati.

(2) Regione Campania - I^ Conferenza agricola regionale: Strutture aziendali, reddito e occupazione in agricoltura, Merogliano 1973;
Renato FERRETTO, Problemi organizzativi e metodologici di un servizio di consulenza alla gestione di un'impresa agricola, Formez, Napoli, 1975.

inferiore ai 50 anni e con più di 10 ha di SAU che raggiungono in genere un reddito comparabile con i settori extra-agricoli (5,34% delle aziende, di queste quelle di dimensioni superiori ai 50 ha occupano il 40% della SAU complessiva della Lombardia) e, d'altra parte, aziende con almeno un uomo al di sotto dei 50 anni e con una superficie compresa tra i 5 e i 10 ettari (3,99% delle aziende) che sono le aziende in grado di svilupparsi secondo le direttive comunitarie e che sono effettivamente in grado di essere ristrutturate in un arco ragionevole di tempo.

Per quanto riguarda invece la Campania, i dati emergenti da una proiezione al 1980 delle tendenze spontanee manifestatesi tra il '61 ed il '71 indicano, contrariamente alla Lombardia, una situazione fortemente differenziata a seconda delle zone.

Nelle zone classificate "di particolare importanza agricola" (zone A 24,82% della superficie agraria e forestale) la tendenza è quella di un raggiungimento spontaneo dei rapporti SAU/ULU necessari per raggiungere il reddito di parità per la media delle aziende, attraverso una riduzione delle forze di lavoro oscillante tra l'11% e il 76% della consistenza nel 1971. Al contrario nelle zone di agricoltura tradizionale e di agricoltura particolarmente depressa (zone B e C, rispettivamente 36,47% e 38,61% della superficie agraria e forestale) il

raggiungimento dell'obiettivo della parità del reddito con i settori extra-agricoli è subordinato ad un esodo di proporzioni imponenti (pari alla riduzione del 70% delle unità lavorative delle zone B e dell'80% delle unità lavorative nelle zone C).

Anche facendo delle ipotesi meno drastiche (riduzione del 20% della popolazione nelle zone A e del 50% nelle zone B e C), ne risulterebbe una riduzione degli addetti all'agricoltura rispettivamente di 30.000 e di 100 mila unità dal 1971 al 1981. In mancanza di un elevato ritmo di sviluppo nei settori extra-agricoli, la riforma dell'agricoltura in una regione meridionale come la Campania è destinata a risolversi in un incremento dell'emigrazione e/o della disoccupazione.

Appare quindi di primaria importanza nell'Italia Centro-Meridionale l'impostazione di un rapporto tra politica agricola e politiche extra-agricole che permetta di incrementare l'occupazione nel settore secondario e in quello terziario in funzione della ristrutturazione dell'agricoltura. Da questo punto di vista assumerebbe grande rilevanza una programmazione zonale agricola fondata su previsioni articolate di sviluppo dei settori extra-agricoli.

Un altro fattore di importanza rilevante dal punto di vista strutturale è quello dell'ampiezza che potrà avere l'applicazione delle direttive comunitarie. A que-

sto proposito si possono ricordare le valutazioni effettuate dal professor Di Cocco e riportate in appendice.

In particolare, secondo Di Cocco, nell'ipotesi che l'Italia fruisca di un terzo degli stanziamenti comunitari per la politica delle strutture e tenuto conto che il contributo a carico del FEOGA è pari al 25% delle spese ammesse, sarebbero finanziabili mediamente 150.000 unità lavorative e non oltre 100.000 aziende, per quanto riguarda l'ammodernamento, nell'arco dei primi 5 anni di attuazione delle direttive (1).

Nei confronti delle 1.500.000 aziende suscettibili di ammodernarsi valutate dallo stesso Di Cocco, il numero di 100 mila aziende finanziabili appare alquanto limitato.

Da ciò discende che il valore dell'applicazione delle direttive comunitarie in Italia nei prossimi anni sarà non tanto quantitativo, quanto qualitativo. Infatti, nei prossimi anni verranno sperimentati per la prima volta nuovi strumenti di politica agricola che potranno in un secondo tempo essere estesi nella politica nazionale e in quella regionale.

In particolare, lo sviluppo della programmazione aziendale, il recupero delle terre incolte e delle terre delle aziende non in grado di svilupparsi a bene-

(1) DI COCCO, in "Il dottore in Scienze Agrarie" n.12, dicembre 1972

ficio di aziende efficienti, la costituzione di organismi pubblici con la capacità di gestire e di stimolare questi processi possono costituire un elemento di svolta nella politica e nelle strutture agrarie italiane.

Questo aspetto innovativo e, per così dire, sperimentale, che avrà l'introduzione delle direttive comunitarie in Italia non è scindibile dal contesto dinamico in cui le direttive stesse si inseriranno. Il prolungarsi di tendenze recessive e il mancato avviamento di articolate politiche regionali non favoriscono certo, per il ristagno che comportano nei movimenti occupazionali, la tendenza al raggiungimento di livelli di reddito e di produttività soddisfacenti.

Avendo così definito le grandi linee del contesto istituzionale, strutturale e dinamico in cui si inseriscono le direttive, siamo in grado di affrontarne gli aspetti specifici, in particolare per quanto riguarda il ruolo potenziale degli enti di sviluppo.

4.2.1. Le direttive 159-160-161/1972 della CEE

1) La redazione dei piani aziendali di sviluppo, la contabilità e la programmazione

L'articolo 4 della direttiva 159 stabilisce che:
"Il piano di sviluppo dovrà dimostrare che, una volta at-

tuato, l'azienda agricola in via di ammodernamento sarà in grado di raggiungere, in linea di massima per una o due ULU, almeno un reddito da lavoro comparabile a quello cui beneficiano le attività non agricole nella zona".

La tenuta di una rigorosa contabilità è generalmente inesistente nella maggior parte delle aziende agricole italiane. La stessa presentazione del piano di sviluppo richiederà dunque che l'imprenditore venga assistito da un apposito organismo. Lo stesso organismo dovrà seguire l'azienda per un certo numero di anni, finchè la contabilità non sarà divenuta uno strumento di gestione, come è nelle intenzioni delle direttive comunitarie (1).

Abbiamo analizzato nella prima parte di questa ricerca le esperienze degli enti di sviluppo sia per quanto riguarda la collaborazione alla rete contabile INEA-CEE, sia per quanto riguarda la costituzione di reti contabili proprie. Queste ultime costituiscono una esperienza rilevante, in quanto rappresentano uno sforzo di utilizzare la contabilità per analizzare e suggerire soluzioni ai problemi specifici delle diverse zone: in particolare, l'esperienza condotta dall'Ente Delta Padano in collaborazione con la Regione Emilia-Romagna è incentrata, come si è accennato, intorno alle caratteristiche di redditività delle colture dominanti zona per zona.

(1) L'art.11 della direttiva 159 prevede un regime di incoraggiamento alla tenuta della contabilità delle aziende agricole che comporta la concessione agli imprenditori agricoli che ne facciano domanda di un aiuto dell'importo di 450 unità di conto, ripartiti per almeno i primi 4 anni della tenuta di una contabilità di gestione nell'azienda.

Alcuni enti (Ersa, Etfas, Ente Delta Padano, Ente Maremma, Ente Fucino) dispongono quindi già di personale tecnico in grado di fornire un'assistenza alla contabilità, non solo in termini formali, ma anche in relazione alle diverse scelte di attività. E' da rilevare che, nei comprensori di riforma, gli enti hanno sempre avuto un ruolo importante nel determinare le scelte colturali, in particolare per quanto riguarda le zone più favorite, come il Delta Padano, la Maremma o il Fucino.

Tuttavia il numero delle aziende che fanno parte, oggi, di una rete contabile non comprende certamente tutte le aziende in grado di svilupparsi (1); sarà dunque certamente necessario un potenziamento di questo servizio.

Nella misura in cui ad essi venisse affidato il compito di assistere gli imprenditori agricoli nella contabilità aziendale, gli enti di sviluppo sarebbero anche gli organismi più idonei ad assistere gli imprenditori

(1) Secondo Giorgi, l'Attività o prospettiva della rete di contabilità agraria, in "Rivista di economia agraria" n.5 del 1973, reti di contabilità agraria sono attualmente promosse in Italia dai seguenti enti:

INEA-CEE	per 4.500 aziende
Istituto di Estimo e contabilità (Università di Bologna)	per 500 aziende

Facoltà di Agraria-Portici per alcune centinaia di aziende. Oltre che da enti di sviluppo e associazioni di categoria di Piacenza, Padova, Parma, Milano e Pisa per un numero limitato di aziende.

nella redazione del piano di sviluppo aziendale. Appare infatti opportuno che l'assistenza alla contabilità ed alcune forme di assistenza tecnica, in particolare quelle più collegate ai problemi di scelta negli indirizzi nelle tecniche colturali e nel tipo di investimenti da effettuare prioritariamente e all'aggiornamento professionale, vengano svolte congiuntamente, in modo che la contabilità sia effettivamente uno strumento operativo nella gestione delle aziende.

Occorre anche notare che, nella misura in cui verranno elaborati dei piani zonali contenenti delle indicazioni di priorità, queste indicazioni dovranno riflettere nei singoli piani aziendali: l'ente di sviluppo, una volta associato alla realizzazione dei piani zonali, verrebbe quindi a configurarsi come l'organismo che garantisce il coordinamento tra le scelte aziendali e le priorità indicate nel piano.

2) I miglioramenti fondiari ed infrastrutturali

La direttiva 159 prevede all'articolo 13: "...nel quadro di operazioni di irrigazione e di ricomposizione, ivi compresi i lavori connessi, gli Stati membri:

- istituiscono un regime particolare di aiuti nazionali che comportano incentivi supplementari all'ammodernamento delle aziende ... (sottolineatura nostra)

oppure

- adeguano gli aiuti alle opere di carattere collettivo per favorire le operazioni di ricomposizione e di irrigazione ...".

E' dunque presente nelle direttive comunitarie la esigenza dell'approntamento di opere infrastrutturali che siano di complemento alle opere di trasformazione aziendale. Queste ultime sono previste dal regime particolare di incoraggiamento di cui all'art.8 della direttiva, che accorda in particolare la messa a disposizione, in via prioritaria, delle terre rese libere dall'applicazione della direttiva 160, aiuti sotto forma di abbuono di interessi per gli investimenti, e garanzia per i mutui contratti e i relativi interessi a favore degli imprenditori il cui piano di sviluppo è stato approvato.

Inoltre, per quanto riguarda la costruzione di fabbricati aziendali, di ricostruzione di fabbricati di un'azienda effettuati a causa di pubblica utilità e di opere di miglioramento fondiario sono autorizzati aiuti nazionali alle aziende in grado di svilupparsi a condizioni più favorevoli di quelle previste per gli altri investimenti (art.14 paragrafo 1).

Al riguardo di queste disposizioni è da sottolineare il fatto che alcuni enti, in particolare l'Ente Tre Venezie, l'Etfas, l'Ersa, l'Ente Delta Padano e l'Ente Maremma, hanno dei servizi specializzati nella progettazione di strutture e infrastrutture aziendali e interaziendali, in particolare nei campi:

- della progettazione di opere di miglioramento fondiario;
- della realizzazione in concessione di opere pubbliche di interesse agricolo;
- della concessione di garanzie fidejussorie a favore degli imprenditori agricoli che operano investimenti Fondiari.

Abbiamo notato nella prima parte di questa ricerca come queste diverse forme di assistenza si siano per lo più sviluppate in maniera scollegata le une dalle altre nell'azione degli enti di sviluppo, in mancanza di una programmazione degli interventi.

La carenza più grave nella programmazione degli interventi si è certamente verificata per quanto riguarda i piani di riordino fondiario, dei quali esistono, come abbiamo visto, solo esempi isolati, in particolare in Maremma ed in Sardegna. Il piano di riordino fondiario avrebbe certamente permesso di realizzare in maniera coordinata una serie di opere di miglioramento fondiario, sul l'esempio di ciò che avviene in altri paesi comunitari.

L'applicazione delle direttive comunitarie, in particolare attraverso la liberazione di nuove terre me diante la direttiva 72/160, rappresenterà un'occasione di rilancio della politica di riordino fondiario e di messa in opera degli strumenti attribuiti agli enti di sviluppo per operare in questo senso, in particolare per quanto riguarda la facoltà di disporre d'autorità i piani di rior-

dino, come previsto dalla legge del 14 agosto 1971 n.817.

Come abbiamo notato, gli enti di sviluppo non sono certo gli unici ad operare nel campo dei miglioramenti fondiari in Italia: i consorzi di bonifica e gli enti locali hanno un ruolo più importante. Si tratta però di individuare quello che può essere il ruolo specifico degli enti di sviluppo in questo campo. Mentre ad altri enti dovrebbe essere più opportunamente riservata la concessione delle opere di maggior rilievo (acquedotti, infrastrutture per l'irrigazione, strade), gli enti di sviluppo potrebbero configurarsi come agenzie specializzate nella progettazione di opere di carattere aziendale ed interaziendale, quali sono previste dalla direttiva 72/159.

Per esempio, per quanto riguarda le opere fondiarie necessarie per l'avvio di efficienti aziende zootecniche, per le quali l'articolo 10 della direttiva 159 e la recente legislazione nazionale e regionale italiana (1) prevedono misure di particolare favore, gli enti di sviluppo potrebbero svolgere una importante funzione di assistenza, permettendo la progettazione e la realizzazione di opere conformi agli obiettivi comunitari. Una assistenza di questo tipo viene già svolta, in particolare dall'Ente di sviluppo in Umbria, che ha contribuito direttamente alla realizzazione di organici complessi zootecnici nelle zone montane.

(1) Legge 18 aprile 1974 n.118, in particolare.

3) L'associazionismo

La direttiva 159 prevede (art.5) che la domanda per beneficiare delle misure di incoraggiamento possa essere presentata anche da "vari imprenditori associati o che si impegnano ad associarsi".

D'altra parte, l'art.12 della stessa direttiva prevede la concessione "alle associazioni riconosciute aventi come scopo l'assistenza interaziendale, una più razionale utilizzazione in comune del materiale agricolo o una attività comune, un aiuto di avviamento destinato a contribuire ai costi di gestione".

Sono quindi, in particolare, prevedibili facilitazioni sia alla cooperazione di lavoro e produzione, sia alla cooperazione di servizi (1).

4) La distribuzione territoriale degli interventi

L'attuazione della direttiva 160 non può essere scissa da scelte di distribuzione territoriale degli interventi se non si vuole ridurre l'efficacia. Là dove è

(1) Si veda, in particolare : Commissione delle Comunità europee, "Nuove forme di collaborazione nel campo della produzione agricola, Italia"; "Informazioni interne sull'agricoltura", 93, novembre 1972.

Inoltre : Marcello GORGONI, "Analisi critica di alcune recenti forme di integrazione al livello della produzione", in "Rivista di economia agraria", Fascicolo 5, settembre-ottobre 1973, anno XXVIII.

possibile, per esempio attraverso programmi di irrigazione, stimolare fortemente l'intensificazione e la specializzazione, delle coltivazioni, il problema dell'ampliamento delle aziende diventa spesso secondario (1).

D'altra parte, una dispersione degli interventi, se può beneficiare singole aziende, è certamente tale da impedire la trasformazione qualitativa dell'agricoltura di una zona nel complesso, rimanendo la maggioranza delle aziende tagliate fuori da trasformazioni di struttura.

L'esigenza di una differenziazione territoriale degli interventi è presente nella direttiva 60, là dove si indica: "considerando che la diversità nelle cause, nella natura e nella gravità dei problemi strutturali in agricoltura può richiedere soluzioni distinte secondo le zone, adattabili nel tempo; che occorre contribuire allo sviluppo economico e sociale globale di ogni zona interessata; che si possono ottenere migliori risultati se, fondandosi su criteri e concezioni comunitari, gli Stati membri ... determinano essi stessi ... in che misura tale azione deve essere intensificata o concentra-

(1) Considerazioni sul rapporto tra intensificazione della produzione nel meridione e memorandum Mansholt sono sviluppate nella Relazione di F. PLATZER al Congresso "Agricoltura italiana 1980" - Como 14/15 giugno 1965 - riportato in "Rassegna dell'economia provinciale" mensile della Camera di Commercio - Como ottobre 1965 pp. 101 e segg.

ta in alcune zone ... gli Stati membri possono (art.1): differenziare secondo le zone l'importo degli incentivi finanziari; - non applicare, in talune zone l'insieme od alcune delle misure previste".

La possibilità di differenziare gli incentivi a seconda delle zone è certamente uno strumento che permetterebbe di concentrare, almeno relativamente, gli interventi in determinate zone.

La gestione del monte-terre rese libere nell'ambito di un piano di riordino fondiario e, nella misura in cui fosse elaborato, nel quadro delle priorità definite dal piano zonale, potrebbe garantire una destinazione efficace delle terre liberate, sia perchè esse potrebbero essere attribuite, tramite l'organismo fondiario, alle imprese che, nell'ambito del loro piano di sviluppo, le possono sfruttare più razionalmente, sia perchè, nelle terre liberate, potrebbero venir realizzate le più opportune trasformazioni fondiarie. Il riferimento agli enti di sviluppo in relazione a questi compiti era già presente nel Memorandum Mansholt.

Si possono, d'altra parte, delibere delle misure che possono considerarsi complementari alle direttive comunitarie e, parzialmente, sostitutive delle stesse, là dove i fondi stanziati fossero decisamente insufficienti a promuovere delle ristrutturazioni, e che potrebbero avere negli enti di sviluppo un punto di riferimento: in molti casi la creazione di adeguate struttu

re interaziendali può permettere di superare i limiti delle insufficienti dimensioni degli appezzamenti. In particolare, come illustrato da Giorgi (1) si possono concepire ristrutturazioni per settori che permettano di integrare appezzamenti di diverse aziende in una unica produzione, in modo da raggiungere dimensioni di scala sufficienti per uno sfruttamento efficiente delle risorse (2). In questo senso va anche l'art.5 della direttiva 159 che prevede aiuti ai coltivatori associati.

-
- (1) E. GIORGI : Comunicazione al convegno nazionale "Agricoltura italiana 1980" Como, 14-15 giugno 1969 in Rassegna dell'economia provinciale - Mensile della Camera di Commercio - Como - ottobre 1969 p.93 e ss. In particolare: "Se anzichè tendere a costituire aziende autonome di media ampiezza, si organizzano gruppi di aziende, ognuna delle quali conservasse la propria individualità, fra loro integrate in modo che almeno il settore più rilevante potesse trovare la sua dimensione economica, sicuramente si potrebbero conseguire risultati buoni e più celeri evitando numerosi problemi connessi alla fusione".
- (2) E' chiaro che, anche in questo caso, rimarrebbe il problema del numero eccessivo di unità lavorative rispetto alle norme di gestione efficiente delle aziende, a meno di una forte intensificazione delle forme produttive; i problemi riguardanti le forze lavorative eccedenti andrebbero quindi ugualmente risolti, almeno parzialmente, attraverso la riqualificazione professionale, la riconversione o il prepensionamento.

Applicando i piani di riordino fondiario, sviluppando le forme cooperative, estendendo l'assistenza tecnica, gli enti di sviluppo sarebbero in grado di stimolare queste forme di ammodernamento che, procedendo parallelamente a quelle più radicali da attuarsi tramite la direttiva 160, dovrebbero permettere, per la generalità delle aziende situate in una determinata zona, l'attuazione delle trasformazioni suggerite dagli eventuali piani di zona.

5) Problemi connessi con la gestione delle terre rese disponibili

L'esperienza della riforma fondiaria e l'esperienza delle assegnazioni fatta successivamente tramite la Cassa per la formazione della proprietà coltivatrice, costituiscono certamente dei precedenti cui fare riferimento riguardo all'azione degli enti di sviluppo sulle strutture fondiarie.

L'esperienza della riforma fondiaria, pur con i gravi limiti che abbiamo già analizzato, in particolare per quanto riguarda le caratteristiche dimensionali delle aziende che sono state costituite, ha dimostrato che lo stretto coordinamento tra aziende degli assegnatari ed ente di sviluppo è stato determinante nel garantire l'adeguamento delle aziende al progresso tecnico e ai mercati. Tale coordinamento è stato realizzato, come ab

biamo visto, attraverso il sistema delle cooperative obbligatorie.

Nei prossimi anni, l'assegnazione agli imprenditori agricoli di nuove terre, sotto il vincolo della realizzazione del piano di sviluppo, potrebbe riproporre su scala più ampia il collegamento tra enti di sviluppo ed imprenditori agricoli. Tale collegamento dovrebbe avere come base non soltanto il rafforzamento delle cooperative e delle forme associative, ma soprattutto la sperimentazione agraria e l'assistenza tecnica, oltre alla realizzazione di importanti opere di miglioramento fondiario, previste dalle direttive comunitarie. L'ente di sviluppo come gestore del monte-terre che si vengono via via liberando e come realizzatore dei piani di riordino fondiario potrebbe quindi diventare lo strumento regionale per favorire l'ampliamento e la razionalizzazione delle imprese, nel quadro di una azione tendente a favorire il progresso tecnico, l'integrazione verticale e la tutela delle imprese agricole.

Per quanto riguarda l'esperienza della Legge per la formazione della proprietà coltivatrice vi sono da rilevare soprattutto degli esempi negativi: abbiamo già visto, infatti, come gli acquisti realizzati dagli enti tramite i fondi stanziati dalla legge siano stati fortemente limitati dalla progressiva lievitazione dei prezzi delle aree. Tale lievitazione dei prezzi è tale da rendere particolarmente onerosa in determinate zone, per gli imprenditori a-

gricoli e per gli intermediari pubblici, l'attuazione della direttiva 160 attraverso il passaggio di proprietà delle terre rese disponibili. D'altra parte, la preferenza data dalla legislazione italiana all'ampliamento della proprietà coltivatrice rispetto all'affitto (1) gli stessi vincoli posti dalla legislazione sui fitti rustici (2) comportano ostacoli alla estensione dell'affitto, sebbene quest'ultimo sarebbe certamente uno strumento più efficace meno dispendioso e più conforme allo spirito delle direttive comunitarie ai fini dell'ampliamento delle dimensioni aziendali. Si può pertanto concludere che, nella misura in cui gli enti di sviluppo verranno designati come gestori del monte-terre creato dalla direttiva 160, occorrerà anche mettere a loro disposizione mezzi e strumenti tali da garantire una loro azione efficace.

6) L'informazione socio-economica alla popolazione agricola

E' noto che, nell'insieme, vi è stato e vi è tuttora nella politica agraria italiana, uno scollegamen

-
- (1) Si veda, a questo proposito: Le marché foncier et le baux ruraux, in "Informations internes sur l'agriculture" n° 81, CEE Janvier 1972 1ère partie p. 55-87
- (2) "Annuario dell'agricoltura italiana", vol. XXV - Roma 1972 p.175-180.

to tra la politica delle ricerche e dell'assistenza tecnica e la politica degli incentivi (1); tale scollegamento è stato di ostacolo ad una effettiva programmazione nel campo agricolo.

Perchè l'applicazione delle direttive 159 e 160 riesca ad imprimere trasformazioni nella gestione delle aziende e negli orientamenti colturali, uno stretto collegamento con l'assistenza tecnica sotto forma di informazione socio-economica della popolazione agricola prevista dalla direttiva 161 è indispensabile. Nella misura in cui l'applicazione delle direttive comunitarie potrà essere connessa con un rilancio della pianificazione zonale, la determinazione di orientamenti produttivi ottimali per determinate zone e nell'ambito di determinate trasformazioni strutturali sarà subordinata all'efficacia dell'azione di orientamento dei servizi di assistenza tecnica. D'altra parte, per quanto riguarda le aziende in grado di svilupparsi, la formulazione del piano di sviluppo è collegata alla determinazione di scelte produttive, così come le scelte produttive sono condizionate dall'entità delle terre liberate al fine dell'incremento delle dimensioni aziendali; in questo senso la direttiva 161 è inscindibile dalle due precedenti, ed è anche necessario che la determinazione dei piani aziendali di sviluppo e la gestione del monte terre liberate ay

(1) Una analisi dei problemi connessi con l'assistenza tecnica e la politica agrari è condotta da Vincenzo COSENTINO e Lucio DE ANGELIS : "Il ruolo dell'assistenza tecnica nello sviluppo dell'agricoltura. "Rivista di Economia Agraria" n.2 1972.

venga da parte dello stesso ente che fornisce l'assistenza tecnica, o, perlomeno, da enti strettamente collegati fra di loro.

Abbiamo già analizzato alcune esperienze significative di collegamento tra assistenza tecnica e trasformazioni aziendali compiute dagli enti di sviluppo: l'esempio più significativo è forse quella del Friuli-Venezia Giulia dove l'unificazione zona omogenea per zona omogenea sia dei servizi amministrativi (ispettorati agrari della Regione), che della programmazione (piani zonali) e della assistenza tecnica e professionale svolta dall'ente di sviluppo, potrebbe garantire una destinazione efficace dell'assistenza tecnica stessa.

Altre esperienze importanti sono state condotte come abbiamo visto, là dove l'assistenza tecnica è stata collegata con la cooperazione e quindi, da una parte, con l'introduzione di macchinari e sistemi colturali più aggiornati (cooperazione di servizi) e, d'altra parte, con la determinazione degli orientamenti produttivi in funzione della trasformazione e dei mercati (cooperazione di trasformazione e di commercializzazione). Abbiamo anche visto come gli enti di sviluppo abbiano, in altri casi, orientato l'assistenza non solo verso le cooperative, ma più in generale verso i gruppi di coltivatori associati.

I consulenti socio-economici dovrebbero anche essi essere inseriti in una struttura in grado di garantire che la selettività connessa con la natura delle direttive

comunitarie corrisponda al contesto in cui esse devono operare e al carattere differenziato delle innovazioni da mettere in atto a seconda del tipo e delle dimensioni delle aziende.

Ricordiamo che la direttiva 161 prevede corsi di perfezionamento e di formazione di consulenti socio-economici, precisando però (articolo 4) che tali corsi "devono consentire alle persone che abbiano già ricevuto una adeguata formazione di base e che abbiano una sufficiente esperienza nel settore agricolo, di completare le loro cognizioni tecniche, di acquisire sufficienti conoscenze e di migliorare quelle di cui già dispongono...". Nella misura in cui la gestione degli aspetti fondamentali della direttiva 159 e 160 venisse affidata agli enti di sviluppo, il perfezionamento dei dipendenti attuali e la formazione di quelli nuovi si rivelerebbe indispensabile, dati i fattori di rigidità nella composizione del personale e l'attuale inadeguatezza del personale degli enti dal punto di vista della qualificazione, su cui ci siamo soffermati nella prima parte di questo lavoro.

Appare dunque opportuno che i contributi per la formazione tecnica dei consulenti vengano attribuiti non in maniera dispersiva, come avviene attualmente per i contributi a favore dell'assistenza tecnica e professionale, ma in maniera selettiva, ed in particolare agli enti di sviluppo, perchè essi riescano ad operare secondo le direttrici fissate dalle direttive comunitarie.

7) La qualificazione professionale delle persone che lavorano in agricoltura

Riguardo alla qualificazione professionale, la direttiva 161 prevede la creazione e lo sviluppo di centri nei quali le persone che lavorano in agricoltura e hanno superato l'età di diciotto anni possano acquisire una nuova qualificazione nell'ambito della professione agricola o migliorare quella che già possiedono.

Abbiamo già visto come centri di questa natura siano già stati costituiti e siano in fase di ampliamento da parte di alcuni enti di sviluppo, in particolare l'Ersa e l'Ente Tre Venezie.

Il carattere rilevante di queste esperienze è costituito dal collegamento stabilito con istituti di ricerca agronomica, da una parte, e dal suo carattere specializzato ed aderente ai diversi indirizzi culturali, dall'altra. In questo senso, queste esperienze costituiscono un fatto innovativo rispetto alle forme più tradizionali di assistenza professionale, non direttamente collegate con la ricerca e la sperimentazione agronomica.

Il modello che emerge da queste esperienze è quello di una assistenza professionale garantita da una molteplicità di enti (Istituti universitari, cooperative, associazioni dei produttori, enti pubblici), ma in maniera coordinata e sotto l'egida della Regione o dell'ente di sviluppo. Il ruolo specifico dell'ente di sviluppo è

rilevante: esso gestisce i rapporti con i singoli coltivatori o con i gruppi di coltivatori organizzati, con i destinatari della formazione professionale, dovendo quindi garantire la corrispondenza tra il servizio prestati e le esigenze dei coltivatori.

Questo modello, coerente con una visione programmata dell'intervento in agricoltura, può senz'altro essere considerato come valido ai fini dell'applicazione della direttiva 161.

4.2.2. La direttiva sull'agricoltura di montagna e di talune zone svantaggiate

La direttiva adottata dal Consiglio delle Comunità europee il 21 gennaio 1974 a favore dell'agricoltura di montagna e di talune zone svantaggiate riveste, come è noto, particolare importanza in relazione alle condizioni naturali e all'arretratezza strutturale dell'agricoltura italiana.

Questa direttiva ha due aspetti: da una parte prevede la concessione di una indennità compensativa permanente, agli agricoltori in rapporto agli svantaggi naturali esistenti zona per zona; d'altra parte, come nelle tre direttive analizzate precedentemente, hanno una importanza centrale gli obiettivi di trasformazione strut

turale e di miglioramento dell'efficienza aziendale; in questo quadro, viene attribuito un peso particolare all'incentivazione delle forme associative.

Il ruolo specifico dell'ente di sviluppo potrà svilupparsi in relazione ad ognuno di questi aspetti.

1) L'attribuzione dell'indennità compensativa permanente

E' previsto che l'indennità compensativa permanente venga commisurata agli svantaggi naturali esistenti in ogni zona. La determinazione razionale dell'ammontare dell'indennità compensativa richiede quindi una serie di conoscenze, solo parte delle quali potranno essere fornite dalla "Carta della montagna", attualmente in fase di elaborazione in applicazione della legge del 3.12.71 n.1102. Inoltre, i destinatari dell'indennità compensativa, essendo imprenditori agricoli che coltivano almeno 3 ettari di SAU, e che s'impegnano a proseguire un'attività agricola conforme agli obiettivi comunitari, essi devono venire selezionati in base a precisi criteri di gestione aziendale.

Abbiamo visto come alcuni enti di sviluppo, in particolare l'ESA per la Sicilia e l'Etfas per la Sardegna, abbiano elaborato piani zonali sulla base di una analisi delle caratteristiche naturali dei territori e delle loro possibili trasformazioni; una utilizzazione ed una specializzazione degli uffici studi degli enti in funzione della determinazione dell'entità più opportuna

e della destinazione, dell'indennità compensativa permanente appare possibile, in particolare là dove, come nei casi citati, esistono già delle prime esperienze di studio che possono costituire un precedente.

2. Misure volte a migliorare l'efficienza aziendale

Riguardo a queste misure valgono in particolare le considerazioni fatte nelle pagine precedenti sul possibile ruolo dell'ente di sviluppo in relazione alla direttiva 72/159/CEE. Infatti, a questo proposito, non vi sono sostanziali differenze riguardo ai problemi di applicazione nelle zone svantaggiate, rispetto alle altre zone, salvo gli incentivi più favorevoli, anche per quanto riguarda la zootecnica e le attività ad essa connesse.

E' noto che l'attività zootecnica condotta in maniera razionale richiede l'integrazione della produzione fra zone aventi diverse caratteristiche naturali e che la montagna è particolarmente adatta solo ad alcune produzioni, come ad esempio quella dei vitelli da ingrasso.

Nella misura in cui l'assistenza all'elaborazione dei piani aziendali di sviluppo venisse attribuita agli enti di sviluppo a livello regionale, essi potrebbero fungere da momento di coordinamento e di orientamento dello sviluppo delle imprese sia nelle zone svantaggiate

che in quelle più favorite, garantendo in questo modo sia lo sviluppo dei piani zootecnici (1), sia lo sviluppo delle imprese agricole in maniera coordinata, garantendo l'integrazione fra le diverse fasi del processo produttivo;

3. Incentivazione delle forme associative

Come si è visto nella prima parte di questa ricerca, l'esperienza sembra dimostrare che, per affermarsi come modelli aziendali validi, le forme associative necessitano, in particolare, nel periodo di avviamento, del sostegno sia tecnico che finanziario di un ente specializzato.

Se per la montagna la conduzione associata dei terreni e la formazione di imprese cooperative appare particolarmente idonea a risolvere i problemi strutturali esistenti, l'esperienza accumulata dagli enti di sviluppo nell'assistenza alle cooperative e, per quanto concerne l'Ente Delta Radano e l'Ente Maremma, nell'assistenza alle cooperative di produzione e lavoro, appare qualificata per garantire l'avvio adeguato a queste esperienze.

(1) Ci riferiamo al progetto per la zootecnia della Cassa per il Mezzogiorno ed alle leggi regionali di attuazione della legge del 18.IV.1974 n.118 (Provvedimenti urgenti per la zootecnia) ed al successivo D.L. (Piano nazionale per l'incremento della produzione di carne bovina e ovina).

E' noto, d'altra parte, che l'attività zootecnica, che dovrebbe costituire l'attività prevalente nelle zone montane, richiede forme di integrazione particolarmente complesse ed avanzate, in mancanza delle quali l'attività associativa incontra gravi ostacoli. Gli investimenti in questo settore richiedono quindi forme di programmazione dell'intervento pubblico che dovrebbero essere svolte da enti aventi una dimensione territoriale adeguata, quali gli enti di sviluppo, o comunque enti aventi una dimensione regionale.

4.2.3. La direttiva 73/440/CEE. Altri provvedimenti comunitari

La direttiva 73/440/CEE contiene disposizioni generali in merito alla differenziazione regionale di talune misure previste dalle tre direttive socio-strutturali per l'agricoltura. Da una parte, vengono fissati limiti rigorosi alla non applicazione delle direttive in talune zone: in particolare, occorre che almeno il 75% della SAU della zona coltivata da imprenditori a titolo principale si trovi fin d'ora in aziende che soddisfano le condizioni di reddito comparabile stabilite dalla direttiva 159 perchè essa non venga applicata. D'altra parte, vengono definiti i criteri di differenziazione zonale degli

incentivi, sulla base del basso livello del reddito agricolo oppure della forte disparità fra il reddito agricolo ed il reddito extra-agricolo comparabile.

In questo modo, la direttiva 73/440/CEE, definisce con maggiore precisione il raccordo tra politica socio-strutturale e politica regionale della Comunità. Come è noto, con la costituzione prevista del Fondo europeo di sviluppo regionale (1) e altre misure connesse, la Comunità tende a mettere in atto delle misure tendenti a compensare i crescenti squilibri regionali (2).

Il Fondo avrà particolare importanza in zone, quali quelle del Mezzogiorno, dove vi è una forte dipendenza dell'occupazione nelle attività agricole. Inoltre, particolare importanza viene accordata nel progetto di regolamento del Fondo alla realizzazione degli investimenti in un quadro programmato.

L'attuazione di questi programmi appare determinante soprattutto al fine di una efficace realizzazione delle direttive socio-strutturali per l'agricoltura nel Mezzogiorno: infatti, solo lo sviluppo dei settori extra-agricoli può garantire una efficace riconversione all'interno del settore agricolo stesso. Come abbiamo avuto modo di illustrare nella prima parte di questa ricerca, la azione degli enti di sviluppo nel Mezzogiorno per una

(1) Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee del 16.10.73
N.C. 86/7

(2) Del legame tra politica agraria comunitaria e altre politiche comunitarie si tratta ampiamente nel "Memorandum agricoltura 1973-78" (Notizie sulla politica agricola comune-Novembre 1973).

riorganizzazione del settore agricolo è stata ostacolata non solo dall'arretratezza del settore agricolo stesso, ma anche da quella dei settori extra-agricoli, in particolare dalla mancanza di infrastrutture commerciali efficienti, dalla debolezza dell'industria di trasformazione e dalla mancanza di sbocchi per la mano d'opera agricola eccedente.

Il fatto che gli enti di sviluppo agiscano spesso come enti di gestione in industrie di trasformazione, come nel caso dell'Ente Fucino e dell'Ente Delta Padano e che abbiano comunque un ruolo determinante nel sostegno alla cooperazione, suggerisce che essi potranno avere un ruolo importante se associati ad una politica regionale di investimenti nei settori dell'industria alimentare e della commercializzazione, nell'ambito di una politica di programmazione. In questo modo, l'azione dell'ente di sviluppo contribuirebbe direttamente all'eliminazione delle strozzature che caratterizzano l'agricoltura nelle zone meno favorite.

Per quanto riguarda gli impianti per la trasformazione e per la commercializzazione dei prodotti agricoli, è noto che esiste già una proposta comunitaria di regolamento sulle associazioni dei produttori agricoli e le loro relative unioni e che sono in fase di elaborazione progetti volti alla razionalizzazione di questo settore. In questo senso sta già operando concretamente la sezione orientamento del FEOGA e abbiamo già visto come nu-

merosi impianti sorti su iniziativa degli enti di sviluppo abbiano beneficiato del sostegno comunitario.

4.3. Le direttive comunitarie e gli enti di sviluppo nel contesto dell'agricoltura italiana

I criteri cui sono subordinati gli aiuti alle aziende nelle direttive comunitarie si distinguono profondamente da quelli previsti nella legislazione agraria italiana: il criterio, in particolare, del reddito conseguito per ULU e il criterio della comparabilità tra reddito agricolo e reddito extra-agricolo non sono contemplati nei contenuti della legislazione agraria italiana, tendente nel suo complesso ad una politica di incentivazione diffusa.

Il carattere rigorosamente selettivo delle direttive CEE, selettività che mira all'obiettivo della comparabilità dei redditi, si desume anche dalla premessa alla direttiva 72/159/CEE: "L'ammodernamento delle aziende si realizzerà nella misura voluta soltanto a condizione che l'aiuto finanziario degli stati membri a favore delle aziende stesse sia concentrato nella realizzazione di tale obiettivo".

Per quanto riguarda più specificatamente le competenze attribuite dalla legislazione nazionale all'ente di

sviluppo, si possono fare le seguenti considerazioni sulla loro conformità o meno alle direttive.

In proposito, si possono prendere in considerazione gli interventi:

a) formazione della proprietà coltivatrice: vanno distinti due aspetti. Da una parte, le misure che favoriscono i riaccorpamenti e la ricomposizione fondiaria e che sono certamente i più conformi allo spirito delle direttive; d'altra parte, gli incentivi all'acquisto delle terre che non sono conformi alle direttive stesse, nella misura in cui tendono a favorire la proprietà in alternativa all'affitto, e quindi ad immobilizzare capitali che potrebbero essere impiegati in investimenti strutturali (ciò che si è voluto evitare esplicitamente all'articolo 8b della direttiva 159).

b) Caratteristiche e limiti delle agevolazioni creditizie : se i Fiani Verdi e la legislazione regionale avevano accolto i criteri di incentivazione mediante il credito agevolato di preferenza rispetto ai contributi in conto capitale, ~~le~~ le direttive comunitarie pongono dei limiti addizionali, sia in relazione ai limiti minimi e massimi nell'ambito dei quali le facilitazioni possono essere concesse (e ciò con dei limiti più restrittivi rispetto alla legge per il credito agevolato, L.1760 del 5.7.1928), sia ponendo in essere un regime differenziale di incentivi a seconda che le aziende siano in grado di svi-

lupparsi, abbiano già un reddito comparabile con le attività extra-agricole o non sono considerate in grado di svilupparsi.

c) politiche di settore: la direttiva 159/72/CEE e la direttiva per le zone svantaggiate prevedono degli incentivi particolari a favore della zootecnia, rispetto ai quali la legislazione nazionale e regionale può essere considerata non conforme in quanto non selettiva rispetto alla destinazione degli aiuti; tali incentivi possono anche essere considerati incompatibili con le direttive comunitarie, in quanto facilitazioni creditizie comprendenti un o nere minimo del 3% e fino al 2% nelle zone svantaggiate sono previste per tutte le aziende beneficiarie (nelle direttive tali facilitazioni sono riservate alle aziende in grado di svilupparsi).

Per quanto riguarda gli enti di sviluppo, i mutamenti indotti dall'applicazione delle direttive saranno riscontrabili a due livelli: in generale, in una politica più selettiva degli interventi; in particolare, per quanto riguarda l'intervento sui mercati fondiari, l'assistenza tecnica e creditizia, gli interventi per favorire lo sviluppo di singoli settori produttivi, nello stabilire criteri differenziati di intervento.

Se la legislazione agraria italiana e gli organismi che intervengono in agricoltura in Italia mostrano numerose discrepanze con lo spirito delle direttive comunitarie, abbiamo anche visto come l'attuazione delle

stesse richieda importanti misure complementari rese necessarie dal contesto strutturale italiano.

Dall'esame degli obiettivi posti dalle direttive CEE ora analizzate è emersa l'opportunità di interventi complementari a quelli in esse previsti, al fine del raggiungimento degli obiettivi medesimi per i quali le direttive sono state emanate. A questo riguardo, si è individuato nella programmazione zonale lo strumento adeguato a fornire una risposta a queste esigenze. Si tratta, d'altra parte, di un istituto già conosciuto dalla legislazione agraria italiana, e come si è visto, richiamato dagli statuti regionali e dalla legislazione regionale.

Quanto al contenuto dei piani zonali, essi dovrebbero riguardare: la destinazione del territorio fra i diversi usi agricoli ed extragricoli, la definizione degli indirizzi colturali, criteri e parametri per la valutazione di conformità dei piani di sviluppo aziendali, programmazione degli interventi per infrastrutture collettive, localizzazione degli impianti di trasformazione commercializzazione dei prodotti agrari in funzione della dimensione ottimale degli impianti in relazione alla produzione.

Circa la definizione degli organismi e delle procedure relative alla elaborazione ed attuazione dei piani zonali, è in corso un dibattito che, in relazione alla fase di attuazione, individua un ruolo specifico per l'ente

di sviluppo. Più complessi, sono i problemi attinenti al la elaborazione dei piani ed infatti, ad una tendenza che connette il piano zonale agricolo ad un più ampio ambito di programmazione e che, quindi, accentua maggior mente il ruolo della regione o di organismi comprensoria- li formati da enti locali, si contrappone una tendenza che, definendo il contenuto del piano in relazione all'inter- vento in agricoltura, accentua il ruolo dell'ente di svi- luppo anche nella fase della programmazione (1).

In merito allo strumento del piano zonale, come è noto, esso è stato richiamato dal ddl. n.2244 per l'ap- plicazione delle direttive (cosiddetto progetto Natali) e successivamente nella legge di attuazione. In quella sede si è fatto riferimento al piano zonale, in relazione al- l'armonizzazione ad esso dei piani aziendali di sviluppo.

La Commissione Europea ha criticato tale ^{referi-}mento, in quanto ritiene che per tale via si introdurreb- be un elemento di vischiosità nell'intervento per l'appli- cazione delle direttive. Questa obiezione è pertinente, data l'attuale inesistenza della programmazione zonale.

Ciò posto, si ritiene però che questo problema va più ampiamente valutato, in relazione al carattere innovativo delle direttive comunitarie nel contesto ita- liano, caratterizzato da strumenti istituzionali di in-

(1) Queste questioni vengono approfondite nel capitolo seguente.

tervento inadeguati al raggiungimento degli obiettivi che le direttive pongono. Di qui l'opportunità di introdurre, anche se in via sperimentale e per i motivi ampiamente illustrati nei paragrafi precedenti, lo strumento del piano zonale.

APPENDICE AL CAPITOLO IV

LE STRUTTURE AZIENDALI DELL'AGRICOLTURA ITALIANA DI
FRONTE AGLI OBIETTIVI DI AMMODERNAMENTO POSTI DALLE
DIRETTIVE COMUNITARIE

1) Le strutture aziendali nell'agricoltura italiana e i
problemi di ammodernamento

E' noto che, allo stato attuale, solo poche aziende agricole italiane producono un reddito da lavoro pari o maggiore di quello definito all'art.4 della direttiva 159 (reddito da lavoro comparabile a quello cui beneficiano le attività non agricole nella zona, per una o due ULU).

Diverse valutazioni, condotte sulla base dei parametri di efficienza delle imprese definiti in relazione all'indirizzo colturale e alle dimensioni aziendali nel memorandum Mansholt, permettono di dare un quadro dell'ampiezza delle ristrutturazioni necessarie per permettere l'adeguamento delle strutture agrarie italiane.

Secondo le elaborazioni compiute dall'Istituto Nazionale di Sociologia rurale sui dati dell'indagine dell'Istat sulla struttura delle aziende agricole del 1967, si può compiere la seguente suddivisione tra le aziende agricole italiane, in relazione alla politica comunitaria delle strutture (Indagine citata in C. BARBERIS : "Sociologia del Piano Mansholt" - Il Mulino, Bologna 1970 p.74 e ss.):

"1) aziende che avendo già raggiunto i livelli di produzione auspicati, verrebbero invitate a perseguire con mezzi propri gli additati livelli di produttività-uomo, senza contributi pubblici: 40.000;

2) aziende che, essendo prossime al livello di produzione auspicato, riceverebbero, nel corso di un decennio, sovvenzioni comunitarie in modo da raggiungere l'obiettivo individualmente: 160.000;

3) aziende che, oggi più lontane dai livelli di produzione auspicati, dovrebbero, per raggiungerli, fondersi in circa 150.000 nuove unità di produzione: 500.000;

4) aziende i cui ~~titolari~~ sono da pensionare e la cui superficie sono da aggregare agli altri gruppi: 900.000;

5) aziende la cui scomparsa va accelerata con premi: 100.000;

6) aziende di operai-contadini o di altri piccoli produttori per autoconsumo di cui va incoraggiata la evoluzione verso il giardino alimentare: 1.900.000".

Valutazioni meno restrittive, ma che forniscono un quadro non molto diverso da quello delineato dall'INSOR sono contenute in uno studio su "L'agricoltura italiana di fronte al Piano Mansholt e al Progetto Ottanta" (Studio disponibile presso il Centro documentazione dell'INEA). Secondo questo studio, condotto sulla base del censimento dell'Istat sull'Agricoltura del 1961, le aziende con superficie superiore al minimo ottimale erano nel 1961

n.121.458 (pari al 2,8% delle aziende) su una superficie di 7.441.488 ha (pari al 28% della superficie del complesso delle aziende). Per il 97% delle aziende e il 72% della superficie agraria, si rendono quindi necessari, in base a tali valutazioni, interventi strutturali più o meno approfonditi. (Dal Censimento ISTAT per l'Agricoltura del 1970 risulta un aumento rispetto al 1961 della superficie di 93.063 ha e di 672.578 ha rispettivamente delle aziende la cui superficie è compresa tra 50 e 100 ha e delle aziende la cui superficie è superiore ai 100 ha, mentre per tutte le altre classi di ampiezza, e in particolar modo per le aziende comprese tra 1 e 10 ha vi è stata una diminuzione della superficie totale. La stima del 28% della superficie superiore al livello minimo ottimale dovrebbe dunque, allo stato attuale, essere errata per difetto).

Secondo Di Cocco, "con un calcolo presuntivo si può ritenere che le aziende rispondenti agli attributi per entrare nel novero di quelle in grado di svilupparsi siano dell'ordine di un milione e mezzo" (E. DI COCCO, Relazione al 37° Convegno Nazionale dei Dottori in Scienze Agrarie, in "Il dottore in scienze agrarie" n.12 dicembre 1972 p. 14).

2) Gli stanziamenti a favore dell'ammodernamento delle aziende e l'ampiezza dell'intervento necessario

Le previsioni che abbiamo appena citato sono concordi nell'indicare un numero estremamente ampio di azien-

de da ristrutturare; si possono, d'altra parte, fare delle previsioni grossolane, ma indicative; sul numero approssimativo di aziende che è possibile ristrutturare con i fondi previsti per il finanziamento delle direttive (1).

Ora, il divario tra i mezzi disponibili e l'ampiezza dell'intervento che si renderebbe necessario per adeguare le strutture agricole italiane, pone il problema della definizione di un criterio per la destinazione e la selezione degli interventi finanziabili.

E' noto il legame che esiste fra indirizzo colturale, dimensioni aziendali, fertilità del suolo ed efficienza delle imprese (2): la politica comunitaria delle strutture, intesa per incidere su tutti questi fattori congiuntamente, non può prescindere da scelte di riassetto territoriale degli indirizzi produttivi e delle strutture aziendali. La destinazione degli incentivi per l'ammodernamento delle imprese agricole dovrebbe dunque essere definita in relazione con quelle zone nelle quali si ritiene la politica di ammodernamento possa dare maggiori risultati.

Dell'eventuale esigenza di una differenziazione territoriale degli interventi a favore dell'ammodernamento delle aziende si tiene conto nella direttiva 159:

(1) E. DI COCCO, Relazione al 37° Convegno dei dottori in Scienze agrarie, in "Il Dottore in Scienze Agrarie" n.12 dicembre 1972.

(2) Queste questioni sono, in particolare, sviluppate in: Possibilités de développement des systèmes de production agricole extensifs, in "Informations Internes sur l'Agriculture" (CEE), n.72.

"...Considerando che la diversità nelle cause e nella gravità dei problemi strutturali in agricoltura può richiedere risoluzioni distinte secondo le zone, adattabili nel tempo, ... gli Stati membri possono: - differenziare secondo le zone l'importo degli incentivi finanziari...; - non applicare in talune zone l'insieme o talune delle misure previste" (art.1 par.2). Inoltre: "... gli Stati membri possono concedere, per un periodo di cinque anni a decorrere dall'entrata in vigore della presente direttiva, aiuti transitori ad imprenditori che non sono in grado di raggiungere il reddito da lavoro fissato in base all'art. 4" (art.14 par.2a) (1).

Occorre, inoltre, notare che la stessa distribuzione dei fondi fra le regioni, ne determinerà una certa dispersione. Il problema sarà quindi quello di una destinazione programmata o meno dei fondi all'interno delle regioni stesse, e quindi dell'attuazione o meno di, una programmazione zonale a livello regionale.

L'importanza di una differenziazione degli interventi a seconda delle regioni è messa in evidenza nel già citato rapporto su "L'agricoltura italiana di fronte al Piano Mansholt e al Progetto Ottanta" (2). In questo rap-

(1) Nel contesto italiano questa esigenza può esprimersi nell'inserimento delle direttive comunitarie in piani zonali che comprendano il complesso degli interventi pubblici in agricoltura.

(2) Vedi nota 1 al paragrafo

porto viene compiuta una distinzione tra zone nelle quali le direttive comunitarie non hanno bisogno di rilevanti integrazioni per essere applicate e zone in cui invece l'applicazione delle direttive presuppone degli interventi pubblici addizionali per garantire alle aziende efficienti delle infrastrutture valide.

Sulla base del censimento dell'ISTAT per l'agricoltura del 1961 è stata compiuta una suddivisione, provincia per provincia e per zone altimetriche, in zone in cui il piano zonale in relazione alle direttive comunitarie avrebbe una funzione di ristrutturazione dell'intero settore agricolo e zone in cui il piano zonale avrebbe una funzione di mero coordinamento o non sarebbe necessario. Inoltre è stata compiuta una stima delle zone in cui andrebbero predisposte misure per sviluppare l'integrazione verticale, dove cioè il centro decisionale non è l'impresa agricola ma l'impresa di trasformazione e di lavorazione dei prodotti agricoli. All'interno di ciascuna zona viene compiuta una stima della superficie coperta da aziende con superficie ottimale minima. Secondo queste stime, in Italia nel complesso il 15,4% della superficie corrisponderebbe a zone in cui il piano zonale avrebbe funzione di mero coordinamento o non sarebbe necessario, il 77,9% della superficie agraria corrisponderebbe a zone dove il piano zonale ha funzione di ristrutturazione; infine, il 6,7% della superficie agraria corrisponderebbe a zone dove gli interventi di piano interesserebbero l'integrazione ver_

ticale. Mentre per la quasi totalità delle zone dell'Italia centrale, meridionale e insulare sarebbero necessari piani di ristrutturazione o processi di integrazione verticale, meno della metà della superficie dell'Italia settentrionale potrebbe utilizzare il piano zonale come strumento di coordinamento o farne a meno (1).

L'integrazione tra direttive comunitarie e intervento pubblico in agricoltura pone non solo il problema di inserire le direttive comunitarie nei piani zionali, ma anche quello degli strumenti per garantire questa integrazione (2).

Infatti, collegare le disposizioni a favore delle aziende che intendono ammodernarsi con programmi più generali di creazione di infrastrutture pubbliche e forme di sostegno alla cooperazione e alla verticalizzazione del processo produttivo in agricoltura, comporta anche la definizione di organismi pubblici idonei a svolgere questi compiti.

3) Valutazioni sulle terre liberabili

Oltre la metà delle aziende agricole italiane è condotta da persone aventi più di 55 anni di età. Nel de-

(1) V. tabella allegata in ultima pagina della presente appendice

(2) La decisione del Consiglio delle Comunità europee del 21.10.1974, relativa all'elenco delle zone svantaggiate dell'Italia, ha definito svantaggiate, ed in quanto tali beneficiarie dei contributi addizionali del FEOGA, tutte le regioni italiane, salvo Lombardia e Liguria.

cennio 1961/71 l'esodo è stato di circa duecentocinquanta mila unità annue (1). D'altra parte, secondo le valutazioni di Di Cocco (2), i titolari di aziende che potrebbero beneficiare degli incentivi per l'incoraggiamento alla cessazione dell'attività agricola non potrebbero essere più di 150.000.

Per la direttiva 160, come per la direttiva 159, vi è dunque un forte divario fra l'ampiezza dei fenomeni negativi che caratterizzano l'agricoltura italiana e la limitatezza degli interventi che possono essere indotti dall'applicazione delle direttive comunitarie: da una parte, l'elevato numero di coltivatori anziani potrebbe essere suscettibile di permettere con interventi adeguati, ampi movimenti di riaccorpamento; d'altra parte, in mancanza di tali provvedimenti, il mantenimento di elevati tassi di esodo rischia di risolversi nel semplice abbandono delle terre e delle colture, fenomeno che è già in atto, come è documentabile dal confronto fra il Censimento dell'agricoltura del 1970 e quello del 1961 (3).

(1) Valutazioni sulla composizione per età dei titolari delle aziende agricole italiane, in relazione all'applicazione della presente direttiva sono contenute nell'"Annuario dell'Agricoltura Italiana" Volume XXVI, 1972 Roma 1973 p.120 e ss.

(2) DI COCCO, op.cit., pag.13

(3) Vedi, in particolare G.FABIANI, M. GORGONI : Una analisi delle strutture dell'agricoltura italiana, in "Rivista di Economia Agraria", Fasc.6, novembre/dicembre 1973.

Alcune indagini condotte "sul campo" hanno dimostrato che, entro certe condizioni, vi è una notevole disponibilità da parte dei coltivatori anziani ad abbandonare le terre. In uno studio sull'applicabilità del Memorandum Mansholt in una zona del Veneto (1) è stato rilevato che la disponibilità a lasciare l'agricoltura è correlata positivamente con l'età avanzata del capo-azienda, con la scarsa ampiezza aziendale e con la non eccessiva numerosità del nucleo familiare ed anche con la non proprietà della terra e che una applicazione estesa degli incentivi all'abbandono delle terre sarebbe in grado di provocare un ampliamento notevole delle dimensioni aziendali della zona (da 1990 aziende con ampiezza media di ha 8,5 a 645 aziende con ampiezza media di ha 24, escludendo le aziende inferiori ad un ettaro e 370 aziende non interessate né alla cessione né all'ampliamento).

Una indagine per campione condotta dall'ERSA(2) conferma parzialmente queste ipotesi: degli imprenditori potenzialmente interessati alla cessazione, il 36,7% ha dato una adesione esplicita alle proposte della direttiva 160, il 19,9% ha dato una adesione con riserva. E' da rilevare però che, se si conta soltanto sui coltivatori che hanno dato una adesione esplicita alle proposte conte

-
- (1) Ente Nazionale per le Tre Venezie: Studio sulla applicabilità del memorandum Mansholt in una zona del Veneto, Venezia, 1971.
- (2) ERSAs - Le direttive comunitarie nella Regione Friuli Venezia Giulia - Gorizia 1973.

nute nelle direttive, per le operazioni di ampliamento si otterrebbe un ampliamento medio delle aziende modesto (1,31 ha per azienda in grado di ampliarsi).

DISTRIBUZIONE DELLA SUPERFICIE SECONDO IL TIPO DI INTERVENTO RICHIESTO - in complesso

Province e grandi circoscrizioni geografiche	Zone dove il piano zonale ha funzione di mera coordinamento (1)		Zone dove il piano zonale ha funzione di ristrutturazione		Zone dove gli interventi di piano integrano l'integrazione verticale	TOTALE
	Superficie in complesso	di cui aziende con dimensione minima	Superficie in complesso	di cui aziende con dimensione ottimale minima		
Fiemonte	730.427	552.580	1.425.245	392.922	24.000	2.179.672
Valle d'Aosta	52.163	29.854	1.0625	9.158	-	212.789
Lombardia	574.593	441.717	929.089	229.867	6.000	1.509.682
Trentino A.A.	597.824	319.893	68.138	15.420	69.000	1.134.962
Veneto	384.198	133.420	1.007.955	220.172	114.000	1.506.193
Friuli V.G.	-	-	608.512	182.131	7.500	616.012
Liguria	-	-	420.525	42.989	61.642	482.167
Emilia Romagna	559.544	50.028	1.057.331	66.230	348.000	1.964.875
<u>ITALIA SETTENTRIONALE</u>	3.738.749	1.327.892	5.637.461	1.162.889	630.142	10.006.352
Toscana	148.239	30.088	1.908.824	295.137	31.500	2.100.563
Umbria	45.573	23.559	735.102	260.025	-	780.675
Marche	-	-	865.647	95.038	15.000	90.647
Lazio	161.034	63.001	1.279.635	567.221	90.000	1.530.669
<u>ITALIA CENTRALE</u>	354.846	116.648	4.821.208	1.217.421	136.500	5.312.554
Abruzzi	-	-	517.374	368.479	60.000	977.374
Molise	-	-	350.681	83.061	-	390.681
Campania	-	-	1.147.220	273.279	74.039	1.221.259
Puglia	-	-	1.149.617	350.664	633.873	1.783.490
Basilicata	-	-	903.285	216.828	-	903.289
Calabria	-	-	1.387.937	370.397	19.891	1.407.828
<u>ITALIA MERIDIONALE</u>	-	-	5.856.118	1.662.708	787.803	6.683.921
Sicilia	-	-	2.138.156	590.328	206.454	2.344.610
Sardegna	-	-	2.209.228	542.913	15.000	2.224.228
<u>ITALIA INSULARE</u>	-	-	4.347.384	1.113.241	221.454	4.568.838
<u>ITALIA</u>	4.093.595	1.444.540	20.702.171	5.176.259	1.775.899	26.571.665
%	15,4	(5,4)	77,9	(19,5)	6,7	100,0

(1) Comprese quelle dove il piano zonale non è necessario

CAPITOLO V

L'ADATTAMENTO DEGLI ENTI DI SVILUPPO ALLE DIRETTIVE COMUNITARIE E ALLA RIFORMA REGIONALE

5.1. L'ente di sviluppo come ente che agisce per piani

Il conferimento agli enti di sviluppo di compiti di pianificazione, attraverso le competenze ad essi attribuite per quanto riguarda i piani di riordino fondiario ed i piani zonali, è rimasto, come abbiamo a più riprese sottolineato, privo di attuazione. L'analisi delle direttive comunitarie ci ha tuttavia dimostrato che momenti di pianificazione sono non solo previsti dalle direttive, in particolare per quanto riguarda il riordino fondiario, ma sarebbero particolarmente opportuni alla luce delle deficienze strutturali dell'agricoltura italiana. In questo quadro, ci pare che un rilancio dell'attività degli enti di sviluppo attraverso la attribuzione ad essi dei principali compiti connessi con l'attuazione delle direttive CEE, possa permettere l'attuazione delle forme di pianificazione previste dalla legislazione. In questo senso, definiremo l'ente di sviluppo idoneo all'applicazione delle direttive comunitarie ente che agisce per piani, e delineeremo lo sviluppo delle funzioni, attualmente svolte dagli enti e necessario

a tale applicazione, alla luce di un modello organizzativo capace di garantire in maniera qualificata i nuovi compiti di intervento nell'agricoltura.

A questo riguardo acquistano particolare importanza la qualificazione e la riorganizzazione del personale. Infatti, l'assistenza tecnica, l'assistenza alla progettazione di opere, la pianificazione, sono servizi che richiedono personale adeguatamente qualificato; d'altra parte, altri servizi, quali la realizzazione diretta di opere pubbliche, la gestione dei servizi a favore degli imprenditori agricoli, la gestione di imprese cooperative, richiedono in quantità elevata personale la cui importanza è secondaria rispetto all'attuazione delle direttive comunitarie e per funzioni che non sono comunque competenza esclusiva degli enti di sviluppo.

Nella misura in cui essi si specializzeranno in funzioni connesse con le direttive comunitarie, sarà quindi opportuno uno snellimento delle attività degli enti di sviluppo nei campi della gestione diretta di opere e servizi, mentre si renderà necessario un potenziamento dei servizi di assistenza tecnica specializzata. Nei prossimi paragrafi mostreremo come l'adeguamento secondo queste direttrici pone dei problemi differenti a seconda degli enti. Tenteremo poi di delineare un organigramma adeguato allo svolgimento dei nuovi compiti, distinguendo questi ultimi in compiti svolti direttamente dagli enti di sviluppo ed in compiti che potranno venir dati in con-

cessione ad altri enti.

5.2. La riorganizzazione degli enti di sviluppo e i problemi posti dalle loro diverse caratteristiche attuali

Le rilevanti differenziazioni esistenti nella attività e nell'organizzazione dei diversi enti, fanno sì che il problema del loro adattamento non possa non essere affrontato in maniera differenziata. Ci sembra si possano compiere le seguenti distinzioni fondamentali:

a) Enti aventi una struttura organizzativa di dimensioni relativamente modeste:

personale non eccedente le 300 unità, volume limitato di impegni di spesa. Si tratta di enti che, o sono stati creati dopo la riforma fondiaria o, come l'Ente Tre Venezie, sono enti che pur essendo stati creati prima del 1965 non hanno mai svolto veri e propri compiti di riforma fondiaria.

Le caratteristiche principali comuni a questi enti sono:

- una struttura territoriale fragile; i centri zonali assistono ancora un numero limitato di coltivatori, generalmente gruppi organizzati, e non hanno con essi lo stretto rapporto che gli enti già di riforma hanno con gli assegna

tari;

- nei confronti delle cooperative svolgono un importante ruolo di assistenza tecnica, sia per quanto riguarda la gestione che gli investimenti. Anche l'assistenza finanziaria è rilevante nella loro attività, sotto forma di fidejussioni, contributi in conto capitale e assistenza creditizia; tuttavia, questo intervento tende a svilupparsi in maniera selettiva, con l'obiettivo di recidere, non appena possibile i vincoli tra l'ente e le cooperative. Anche le cooperative con rappresentanti dell'ente nel proprio consiglio d'amministrazione sono poche;

- per quanto riguarda il personale, hanno una componente più consistente di elementi giovani e; soprattutto, dato il numero limitato dei dipendenti, esistono maggiori possibilità di ampliamento in funzione dei nuovi compiti.

In questa categoria rientrano: l'Ente Regionale di Sviluppo nel Friuli-Venezia Giulia, l'Ente Tre Venezie (ente con compiti di sviluppo), l'Ente Regionale di Sviluppo nel Piemonte (in via di costituzione), l'Ente di Sviluppo in Umbria, l'Ente di Sviluppo nelle Marche, l'Ente di Sviluppo nel Molise, l'Ente di Sviluppo in Campania.

E' da rilevare che il contenimento del numero dei dipendenti ha costituito una scelta precisa da parte dell'Ente Tre Venezie e dell'ERSA, nella misura in cui si è voluto subordinare l'ampliamento dell'organico alla definizione puntuale dei compiti previsti dalle direttive

comunitarie, in modo da assumere nuovo personale adeguatamente qualificato. D'altra parte, il fatto di aver condotto studi per la delimitazione di zone omogenee e di aver posto le basi per una pianificazione zonale mette questi enti nelle condizioni di applicare le direttive comunitarie in un contesto di programmazione.

b) Enti, già di riforma e operanti in regioni agricole relativamente o parzialmente favorite :

Si tratta di Enti il cui personale, in larga parte, come abbiamo potuto vedere nella prima parte di questo lavoro, è entrato a far parte dell'ente nel periodo della riforma fondiaria. Il numero dei dipendenti è generalmente elevato e, date le numerose attività collegate con compiti sviluppatisi nel periodo della riforma fondiaria, i problemi di adattamento comporteranno una riorganizzazione interna, tanto più importante quanto alcuni di essi, oggi interregionali, dovranno essere suddivisi in enti regionali.

La caratteristica particolare degli enti che rientrano in questa categoria, fra i quali si possono comprendere: l'Ente Delta Padano, l'Ente Maremma, l'Ente Fucino, l'Ente di sviluppo in Puglia e Lucania, è che le trasformazioni fondiarie iniziate nel periodo della riforma hanno trovato condizioni ambientali favorevoli che hanno permesso un potenziamento dell'attività degli enti come strumenti di assistenza tecnica e di stimolo alla coope

razione.

Il rapporto tra questi enti e le cooperative è, come abbiamo già visto, molto stretto e svolge un ruolo determinante nella loro attività. Ciò comporta una differenziazione qualitativa di questi enti nei confronti degli altri: l'importanza delle loro partecipazioni azionarie in cooperative o in società per azioni, il fatto che gestiscono impianti di interesse pubblico, fa di essi dei veri e propri "enti di gestione" nel campo delle attività di trasformazione dei prodotti agricoli.

Tale attività di intervento nel settore della trasformazione e l'assistenza tecnica agli ex-assegnatari si fondano su una struttura territoriale articolata e in genere più consistente nei vecchi comprensori di riforma.

La riorganizzazione di questi enti in funzione dell'applicazione delle direttive comunitarie dovrà dunque consistere nella riorganizzazione di una attività già consistente, secondo nuove direttrici e in una utilizzazione del sistema delle cooperative in funzione dell'orientamento dell'attività delle aziende.

Un processo di adattamento secondo direttrici conformi alle esigenze poste dalle direttive comunitarie è già in corso in alcuni di questi enti: così, l'Ente Delta Padano sta smantellando l'importante settore della bonifica (attualmente vi sono impiegati 90 dipendenti su 782) mentre è stato solo recentemente dato inizio al servizio di contabilità agraria e lo stesso servizio di assistenza tec-

niva richiede un ampliamento.

L'assistenza alla cooperazione è invece destinata a rimanere un importante campo di attività per gli enti rientranti in questa categoria. Ciò rappresenta un aspetto positivo della loro attività in quanto la cooperazione, contribuendo ad una maggiore verticalizzazione del processo produttivo e ad una maggiore tutela dei produttori agricoli costituisce un fattore di sviluppo. Tuttavia, anche all'interno di questo settore si assiste ad una trasformazione nelle modalità d'intervento, certamente conforme allo spirito delle direttive comunitarie: si tende sempre più a riducere l'impegno diretto dell'ente nella gestione degli impianti, a operare una selezione nel senso dell'efficienza tra le cooperative assistite e ad attribuire all'ente un compito promozionale di nuove cooperative da una parte e di rafforzamento del sistema delle cooperative nel complesso, attraverso la creazione di organismi di secondo e terzo grado.

c) Enti nel cui comprensorio è determinante il peso delle zone svantaggiate

In questa categoria possono rientrare gli enti già di riforma, come l'Opera Sila, l'Etfas e in maniera più accentuata, l'Ente di Sviluppo Agricolo in Sicilia, per i quali il carattere svantaggiato delle aree nelle quali hanno operato sin dal periodo della riforma fondiaria, ha comportato gravi limiti per quanto riguarda l'efficacia

del loro intervento.

Per questi enti, il divario fra l'importanza della loro struttura organizzativa, il numero dei dipendenti e il volume della spesa, da una parte, ed il loro più limitato legame con le aziende agricole e le trasformazioni nell'agricoltura, dall'altra, è tale che l'applicazione delle direttive comunitarie, da parte loro, va certamente subordinata ad una revisione approfondita della loro struttura organizzativa e dei loro compiti.

I problemi delle aree svantaggiate, peraltro, riguardano anche in larga misura i comprensori dell'Ente di Sviluppo in Puglia e Lucania, dell'Ente Campania, dell'Ente Fucino e, anche se in misura minore, dell'Ente Maremma, dell'Ente di Sviluppo nell'Umbria e dell'Ente di Sviluppo nelle Marche. L'efficacia dell'attività degli enti operanti in zone particolarmente svantaggiate appare subordinata o allo sviluppo di importanti opere infrastrutturali, di irrigazione per esempio, o ad interventi strutturali sulle aziende che permettano l'avvio di efficienti sistemi di agricoltura estensiva.

Il ridimensionamento e la riqualificazione del personale degli enti operanti in queste zone appare quindi strettamente collegato alla natura ed all'efficacia delle misure straordinarie a favore dell'agricoltura meridionale che potranno essere messe in atto in sede comunitaria e in sede nazionale.

E' tuttavia precisamente riguardo all'attuazio-

ne di importanti opere infrastrutturali che si porranno importanti problemi di scelta organizzativa: occorre infatti rilevare che l'attuale sovradimensionamento dagli enti in questione dipende in larga misura dal fatto che essi hanno, nel passato, e particolarmente nel periodo della riforma fondiaria, eseguito in prima persona opere pubbliche di interesse fondiario, oppure hanno gestito in prima persona servizi per gli assegnatari, quali i centri macchine agricole. Così si spiega il fatto che vi sia oggi un numero elevato di salariati sottoccupati in questi enti, per esempio 615 (su 1662 dipendenti) nell'ETFAS e 313 (su 1928 dipendenti) nell'Ente Puglia e Lucania. In questi enti si rileva, inoltre, un numero eccessivamente elevato di dipendenti impiegati con mansioni esecutive nei servizi amministrativi (398 su 1197 dipendenti per l'Opera Sila, 454 su 1554 dipendenti per l'ESA), anche essi sottoccupati. Anche riguardo alla carriera direttiva ed alla carriera di concetto il personale appare sovradimensionato nel settore amministrativo, rispetto ai settori tecnici, mentre nell'ambito dei settori tecnici hanno un peso determinante i servizi di bonifica e di progettazione di strutture ed infrastrutture, a scapito dei servizi di assistenza tecnica, sperimentazione agraria, studi e programmazione, come si è visto nel capitolo III.

Appare certamente più opportuno che l'esecuzione di opere, o la manutenzione delle stesse, e la gestione di servizi a favore degli imprenditori agricoli venga af-

fidata gradualmente ad altri enti, in modo da ottenere uno snellimento nella struttura organizzativa degli enti di sviluppo e l'assunzione di nuovo personale qualificato per i nuovi compiti. In mancanza di un tale adeguamento, difficilmente gli enti operanti in zone svantaggiate data la loro struttura attuale, potrebbero rispondere efficacemente alle esigenze poste dalle direttive comunitarie.

5.3. L'esecuzione degli interventi

Nel paragrafo precedente abbiamo visto come l'idoneità ad essere strumento di applicazione delle direttive comunitarie non può essere attribuita "in blocco" ed in maniera indiscriminata a tutti gli enti di sviluppo: al contrario, alcuni enti presentano una forma organizzativa e un tipo di attività orientati verso la prestazione di servizi qualificati ed appaiono idonei ad applicare le direttive comunitarie; altri, invece, hanno una struttura organizzativa inadeguata e svolgono una molteplicità di compiti non sempre collegati fra di essi; per questi enti vi sono problemi di adattamento più o meno importanti a seconda dell'efficacia dei rapporti stabiliti con gli imprenditori agricoli, in particolare attraverso il sistema delle cooperative.

Si tratta ora di qualificare le singole funzioni

svolte dagli enti di sviluppo in base alla loro conformità o meno all'attuazione delle direttive comunitarie. Si tratta di valutare quali compiti debbano essere più opportunamente svolti dagli enti di sviluppo e quali invece possano essere trasferiti o dati in concessione ad altri enti per migliorare l'efficienza degli enti di sviluppo. La necessità di tale distinzione discende dalla constatazione della inefficienza che deriva dalla mancata definizione puntuale dei compiti degli enti di sviluppo attualmente e dalla mancanza di un loro svolgimento programmato. Per valutare la opportunità di attribuire a determinati compiti agli enti di sviluppo, definiamo i seguenti criteri:

- le attribuzioni dell'ente di sviluppo devono corrispondere all'esigenza di raggiungere una maggiore specializzazione nelle forme dell'intervento pubblico in agricoltura ed una più chiara delimitazione delle competenze fra i diversi enti;
- i compiti attribuiti all'ente di sviluppo devono essere suscettibili di essere coordinati fra di loro;
- vi potrà essere una differenziazione nelle attribuzioni degli enti di sviluppo, tenuto conto dell'autonomia regionale² del diverso grado di efficienza che caratterizza attualmente gli enti stessi.

5.3.1. Gestione diretta

I servizi che dovrebbero rimanere in gestione di-

retta da parte degli enti possono essere suddivisi in tre categorie:

- servizi svolti dagli enti di sviluppo in esclusiva o in collaborazione con altri enti:

si tratta, in particolare, dell'assistenza tecnica, sia per quanto riguarda l'assistenza ai piani aziendali di sviluppo, sia per quanto riguarda l'assistenza alle aziende nell'attuazione del piano di sviluppo stesso.

Attualmente, com'è noto, servizi di assistenza alla pianificazione aziendale non esistono, se non sotto la forma di assistenza di programmi aziendali di investimento assistiti da sovvenzioni pubbliche.

E' opportuno che l'assistenza tecnica sia centralizzata da un organismo avente un'articolazione territoriale per zone omogenee, quale già si configura l'organizzazione degli enti di sviluppo.

In questo contesto l'assistenza alle aziende, come definita dalle direttive comunitarie, potrà avere, non solo per quanto riguarda gli aspetti amministrativi, un momento di unificazione in un unico organismo regionale, in grado di raccogliere le informazioni ed adeguare i servizi prestati alle esigenze che emergono nella fase di attuazione dei piani aziendali di sviluppo. Attualmente, nell'ambito del riordinamento delle competenze conseguente alla regionalizzazione, una tale centralizzazione potrebbe venir realizzata dall'ente di sviluppo per conto della Regione, oppure direttamente dagli assessorati agrari regio-

nali.

Oltre all'assistenza tecnica, anche i compiti connessi al riordino fondiario andrebbero opportunamente centralizzati in un unico ente, per quanto riguarda gli aspetti connessi con gli investimenti pubblici, per essere realizzati in collaborazione tra organi di pianificazione (ente di sviluppo o Regione) e altri enti, come i consorzi di bonifica. Attualmente, riguardo al riordino fondiario, ed in particolare in connessione con le opere pubbliche promosse dalla Cassa per il Mezzogiorno, i consorzi di bonifica svolgono un ruolo certamente più rilevante degli enti di sviluppo, per cui si può ipotizzare che, anche in futuro, i consorzi continuino ad operare in questo campo, seppur con più precisi vincoli da parte degli organismi regionali di programmazione.

- Servizi svolti dagli enti di sviluppo in collaborazione con altri enti :

le competenze attualmente attribuite agli enti di sviluppo nel campo del riordino fondiario e nella formazione della proprietà coltivatrice hanno un riscontro nelle nuove competenze relative alla gestione del monte-terre che si verrebbe a creare attraverso l'applicazione della direttiva 160, come abbiamo visto nel capitolo IV. Tuttavia, non è ipotizzabile che l'ente di sviluppo operi nel campo della gestione delle terre rese libere in maniera autonoma: le Regioni, per quanto riguarda la programmazione generale del territorio, le comunità montane ed i co-

muni, per quanto riguarda i piani urbanistici, hanno competenze proprie che si intersecano con i problemi della destinazione del territorio per l'agricoltura.

Un altro servizio che, nel quadro delle direttive comunitarie, può venire affidato agli enti di sviluppo, ma non gestito in esclusiva da questi, riguarda i servizi di contabilità agraria. Infatti, la collaborazione con l'INEA e con la CEE oltre che con le organizzazioni professionali dei coltivatori appare indispensabile per permettere valutazioni a livello nazionale e a livello comunitario sull'evoluzione delle aziende beneficiarie degli incentivi comunitari.

- Servizi svolti indifferentemente dagli enti di sviluppo o da altri enti

Le funzioni svolte dagli enti di sviluppo nel sostegno alla cooperazione e a forme di verticalizzazione della produzione agricola, quali l'assistenza e gli incentivi all'associazionismo e la gestione in concessione di impianti pubblici per la valorizzazione della produzione agricola, se rientrano certamente negli aspetti più positivi dell'azione svolta dagli enti di sviluppo, non ne costituiscono né una attribuzione esclusiva, né l'attribuzione principale nella prospettiva dell'applicazione delle direttive comunitarie.

Le competenze degli enti di sviluppo riguardo al sostegno all'associazionismo potranno tuttavia rivelarsi particolarmente efficaci laddove, per esempio, l'at-

tuazione di progetti beneficiari di contributi nazionali o comunitari, per esempio nel campo della zootecnica, richiedono forme particolarmente complesse di integrazione e comportano rischi tali da costituire un freno agli investimenti privati in mancanza delle garanzie messe in atto da un programma di investimenti pubblici.

Occorre notare che nelle Regioni in cui l'ente di sviluppo non esiste ancora (Lombardia e Liguria) i compiti appena esaminati andranno attribuiti o ad enti di sviluppo costituiti "ex-novo" o ad enti già esistenti quali gli enti locali e i consorzi di bonifica.

Nelle Regioni nelle quali l'ente di sviluppo esiste, ma risulta non adeguato a svolgere alcuni dei compiti previsti dalle direttive comunitarie, questi compiti potranno essere dati in concessione ad altri organismi pubblici, nel quadro della programmazione regionale.

5.3.2. Gestione indiretta

Una serie di compiti, attribuiti all'ente di sviluppo in quanto organo di pianificazione della spesa pubblica in agricoltura, possono essere dati in concessione ad altri enti specializzati e qualificati, sotto il controllo dell'ente di sviluppo.

Ciò avviene in già larga misura per la realizzazione di opere pubbliche affidate agli enti di sviluppo.

Alla luce delle direttive comunitarie e dell'esigenza di qualificare l'intervento degli enti di sviluppo soprattutto nel senso della programmazione e dell'assistenza specializzate alle aziende agrarie e alle cooperative, dotando l'ente di sviluppo di una struttura organizzativa che non sia appesantita da un numero eccessivo di funzioni addizionali svolte anche da altri enti, la concessione di opere da realizzare ad altri enti da parte dell'ente di sviluppo potrà realizzarsi in particolare:

- riguardo alla progettazione ed esecuzione di opere pubbliche di interesse agricolo rientranti nei piani zonali;
- riguardo ai corsi di formazione professionale e di aggiornamento, sia per i coltivatori di età inferiore ai 18 anni, che per quelli di età superiore. Abbiamo già visto a proposito della direttiva 72.161/CEE che tale formazione può essere garantita in maniera adeguata anche da una molteplicità di organismi specializzati, coordinati dall'ente di sviluppo o dalla Regione.

5.3.3. Competenze degli enti di sviluppo non funzionali ai nuovi compiti previsti dalle direttive comunitarie

Vi sono alcune funzioni svolte attualmente dagli enti di sviluppo per le quali l'applicazione delle direttive comunitarie comporta un assorbimento o una eliminazione;

in particolare, le funzioni residue svolte dagli enti di sviluppo riguardo ai rapporti con gli ex-assegnatari della riforma fondiaria potrebbero venire eliminate con opportuni provvedimenti legislativi, che permetterebbero di destinare il personale finora impiegato in questo settore a nuovi compiti.

Altri compiti di carattere prevalentemente amministrativo, quali le funzioni svolte per conto dell'AIMA dovrebbero essere scorporate dall'attività principale svolta dall'ente di sviluppo, in quanto non collegate alle funzioni istituzionali degli enti di sviluppo.

5.4. L'organizzazione interna

Attualmente la composizione del Consiglio di Amministrazione dell'Ente di sviluppo contempla la partecipazione di rappresentanze agrarie che vuole essere funzionale alla definizione di livelli organici di intervento. In realtà, essendo questi venuti a mancare, tale composizione del Consiglio di amministrazione ha costituito un canale di rappresentanza di interessi, di indubbia rilevanza in assenza di altre forme di rappresentanza sul territorio, ma con difficoltà in grado di operare un coordinamento dell'intervento. La composizione del Consiglio di amministrazione dell'ente, nella prospettiva di una sua ridefinizione varia a seconda dei termini di quest'ul-

tima.

Nel caso in cui si giunga alla definizione dei livelli di pianificazione dell'intervento facenti capo a comitati comprensoriali o consulte zonali, è in questa sede che dovrebbe venire attuata un'ampia partecipazione delle rappresentanze agrarie.

La specializzazione funzionale dell'ente non elimina, però, l'opportunità di una rappresentanza agraria al suo interno; questa tuttavia troverebbe la sua ragion d'essere non dalla esigenza di definizione dei contenuti d'intervento ma da quella di assicurare una partecipazione dei produttori alle impostazioni di attività funzionali, quali ad esempio l'assistenza tecnica e ciò ai fini di tendere alla qualificazione della loro posizione tecnico-professionale.

Forme di partecipazione dei produttori possono perciò essere opportune anche a livello di gestione (eventualmente decentrata) di specifiche funzioni.

5.5. Gli enti di sviluppo e le direttive comunitarie nel quadro dell'autonomia regionale

L'autonomia regionale è il contesto nel quale verranno applicate le direttive comunitarie: verosimilmente quindi, se le direttrici fondamentali per la loro attuazione saranno le stesse a livello nazionale, vi sa-

sanno nello specifico di ogni singola regione, differenziazioni nei modelli di applicazione, differenziazioni che influiranno sia sul ruolo attribuito agli enti di sviluppo, sia sull'incidenza effettiva della politica delle strutture.

A questo proposito ci sembra possibile ipotizzare tre diversi modelli di applicazione delle direttive, modelli incompatibili all'interno di una stessa regione, ma che potrebbero avere attuazione contemporaneamente in Regioni diverse.

Ciò che differenzia l'un modello dall'altro, sono i criteri di programmazione dell'intervento pubblico in relazione all'attuazione, o meno, dei piani zonali, e alle diverse modalità di attuazione dei piani zonali stessi.

5.5.1. Non attuazione dei piani zonali o loro attuazione solo nominale

E' possibile fare una ipotesi di attuazione non programmata delle direttive comunitarie: in questo caso, i provvedimenti contenuti nella direttiva 159 sarebbero ridotti ad una mera politica di incentivazione, diversa da quella tradizionale solo per il suo carattere maggiormente selettivo: l'introduzione della contabilità agraria e dei piani di sviluppo aziendale rischierebbe di essere ridotta per la maggioranza delle aziende ad una formalità

burocratica, finalizzata all'ottenimento di incentivi.

Più gravi ancora sarebbero le conseguenze di una mancata programmazione per quanto riguarda la direttiva 160, in quanto la dispersione dei contributi agli agricoltori anziani che abbandonano la terra ridurrebbe di molto la efficacia della direttiva per quanto riguarda l'ampliamento delle dimensioni aziendali medie. Inoltre, l'applicazione di tale direttiva, prescindendo dall'attuazione dei piani di riordino fondiario e dalle opere ad essi connesse, rischia di comportare errate destinazioni della spesa.

Infine, per quanto riguarda gli incentivi all'assistenza tecnica e alla formazione professionale in mancanza di una loro attuazione nell'ambito di un programma, si perpetuerebbe la dispersione attuale nella distribuzione dei contributi pubblici, nonché la scissione tra sperimentazione e divulgazione.

In una ipotesi non programmata degli interventi, l'attuazione delle direttive comunitarie potrebbe venire attribuita agli enti di sviluppo, senza che la loro organizzazione attuale subisca rilevanti modifiche. Infatti, anche nell'ipotesi della regionalizzazione degli enti interregionali, non necessariamente, in assenza della definizione di un livello pianificatorio, si verificherebbe quella specializzazione funzionale dell'ente dalla quale dovrebbe derivare anche una sua riorganizzazione interna. In sostanza, le nuove attribuzioni connesse con le diret-

tive comunitarie verrebbero sovrapposte a quelle attuali e si perpetuerebbe un intervento svolto secondo forme settoriali.

5.5.2. Attuazione dei piani zionali con ruolo determinante dell'ente di sviluppo nel momento dell'elaborazione e della realizzazione

Un modello di programmazione zonale nel quale l'ente di sviluppo assume un ruolo centrale è proposto da una serie di studi compiuti dall'Ente Tre Venezie (1). Secondo tale modello, la gestione del piano zonale viene affidata dalla Regione all'Ente di sviluppo agricolo e lo sviluppo dell'agricoltura viene programmato nell'ambito regionale, in modo integrato ma interdipendente con le altre attività produttive. In questo quadro, le principali finalità del piano zonale sono: assicurare la partecipazione delle categorie interessate alla individuazione degli obiettivi e degli strumenti che si intendono mettere in atto; promuovere, attraverso la partecipazione, un processo educativo e autoformativo degli operatori agricoli; stabilire in materia di informazione e qualificazione professionale, di incentivi, di investimenti pubblici, uno stato di certezza sul quale operatori pubblici e operatori privati possano far conto nello svolgimento dei propri compiti; garantire il coordinamento tra spesa pubblica e spesa pri-

(1) Ente Tre Venezie-Piano zonale agricolo nella Regione Veneto-Testo ciclostilato. Alcuni punti rilevanti di questo documento corrispondono a quelli enunciati nel-

vata; rendere concretamente aderenti alla realtà dello sviluppo agricolo della zona i piani di sviluppo aziendali previsti dalla direttiva 159.

La metodologi¹aproposta per l'elaborazione del piano zonale è la seguente: gli obiettivi generali di sviluppo agricolo ed extra-agricolo vengono fissati dalla Regione attraverso propri organismi e, in particolare per l'agricoltura, un contributo determinante viene dato dall'ente di sviluppo; in questo quadro si inserisce il contributo dell'ente di sviluppo per la definizione di zone agricole omogenee, sulla base in particolare della struttura occupazionale dei vari comuni, della situazione irrigua in quanto premessa di programmi di trasformazione, delle forme di possesso dei terreni coltivati; nelle zone omogenee così definite, delimitate con decreto del Presidente della Giunta Regionale, vengono istituite le consulte di zona, organismi di promozione, di espressione e di coordinamento della più ampia partecipazione dei produttori agricoli e degli operatori locali al processo di sviluppo.

La consulta di zona assume, in questo quadro, un ruolo assai rilevante, in quanto deve: partecipare al-

... segue nota pag.precedente

la Legge della Regione Veneto del 31 gennaio 1975 n.21 di cui ci si è occupati nel paragrafo 4.1. di questo studio.

la formulazione degli indirizzi generali di sviluppo agricolo; suggerire programmi specifici di intervento, studiare le condizioni di applicazione nella zona delle direttive comunitarie e dei programmi regionali; promuovere la costituzione di gruppi ed associazioni di produttori agricoli; valutare periodicamente lo stato di applicazione del piano. La consulta di zona comprende: rappresentanti di produttori agricoli, presidenti delle cooperative agricole più rappresentative, rappresentanti degli enti locali, della Camera di commercio, industria e agricoltura, dei consorzi di bonifica, esperti agricoli e un funzionario dell'ente di sviluppo agricolo.

La regione affida all'ente di sviluppo il compito di reperire la documentazione di base e di procedere alla stesura dei piani zionali sulla base delle ipotesi di sviluppo prefissate, nell'ambito delle zone omogenee delimitate, con la consultazione della consulta di zona. In particolare il progetto di piano zonale redatto dall'ente di sviluppo, subordinato al parere obbligatorio ma non vincolante da parte della consulta zonale, viene posto all'approvazione degli organi deliberanti dell'ente di sviluppo.

L'ente di sviluppo inoltra il progetto di piano zonale alla Giunta regionale, allegandovi il parere della consulta; il Consiglio regionale approva il piano, con eventuali modifiche. Il piano, una volta approvato dalla Regione, è vincolante per gli enti pubblici e basato su

una politica di incentivi per i privati. L'ente di sviluppo deve, in particolare: sollecitare gli organismi presenti in zona ad operare nel senso del piano; svolgere direttamente alcuni interventi, nell'ambito delle proprie competenze.

Questo modello di attuazione del piano zonale, proposto dall'Ente Tre Venezie, punta principalmente sul coinvolgimento delle categorie agricole interessate alla programmazione attraverso lo strumento delle consulte zonali.

Riguardo all'attuazione delle direttive comunitarie, il problema del coinvolgimento delle categorie agricole assume particolare importanza, sia perchè i piani di sviluppo aziendale siano rispondenti agli obiettivi comunitari di trasformazioni strutturali, sia perchè la liberazione delle terre da parte dei coltivatori anziani avvenga con la loro partecipazione in un contesto programmato; infine, vi è da rilevare che l'assistenza tecnica e la formazione professionale, gestite in collaborazione con le categorie agricole interessate, acquisterebbero una maggiore efficacia e capacità di diffusione.

I rischi che un tale modello di attuazione della pianificazione zonale comporta potrebbero venire indicati, pur tenendo conto della particolarità del contesto, dalla esperienza della Sicilia, sulla quale ci siamo soffermati nel capitolo III: in primo luogo, una suddivisione dei fondi disponibili tra le varie zone omogenee, ri-

schia di ostacolare la realizzazione di progetti di grande portata, che richiedono la concentrazione degli investimenti in determinate zone; in secondo luogo, all'interno stesso della consulta zonale, la presenza di rappresentanti di diversi gruppi sociali e di enti locali se, da una parte, è un momento positivo di coinvolgimento degli operatori agricoli, può, d'altra parte, costituire uno stimolo ad un ulteriore spezzettamento dell'intervento, riducendo il carattere programmato dell'azione pubblica ad una distribuzione di incentivi e di contributi pubblici. Per ovviare a questa eventualità l'Ente Tre Venezie propone che il parere della consulta zonale non sia vincolante e esalta, al contrario, il ruolo dell'ente di sviluppo e della Regione, come organi generali di programmazione su tutto il territorio.

5.5.3. Attuazione dei piani zonali con ruolo dell'ente di sviluppo come strumento di realizzazione di determinati interventi

Un altro limite del modello proposto dall'Ente Tre Venezie ed analizzato nel paragrafo precedente, è costituito dal rischio di una eccessiva settorializzazione dell'intervento pubblico in agricoltura che prescinda dall'interdipendenza fra i vari settori, agricoli ed extra-agricoli; il pericolo di tale settorializzazione, se,

per un verso, viene attenuato dal coordinamento operato dalla Regione, quale organo complessivo di programmazione, d'altra parte potrebbe venir aggravato dal carattere settoriale di organismi come le consulte zonali, se intese come soggetti di definizione dei contenuti della programmazione.

Riguardo all'applicazione delle direttive comunitarie abbiamo già rilevato come, in particolar modo per le zone svantaggiate, l'interdipendenza tra settore agricolo ed altri settori sia il nodo di molti aspetti della politica strutturale.; In particolare, problemi di riconversione professionale, di sviluppo dell'industria di trasformazione dei prodotti agricoli, di adeguamento tecnologico delle imprese agricole, sono profondamente condizionati, come ampiamente documentato anche dagli studi comunitari, da una positiva evoluzione nei rapporti tra i diversi settori produttivi.

Lo schema di programmazione proposto dalla Regione Emilia-Romagna offre un'alternativa che punta prevalentemente su organi intersettoriali, i comitati comprensoriali, come strumento di consultazione e di coinvolgimento delle categorie locali nella programmazione zonale. Corrispondentemente, è ad una concezione intersettoriale che sono ispirati i piani zonali (1) nelle

(1) "I piani di zona costituiscono gli strumenti di iniziativa politica ... per una gestione democratica degli interventi pubblici in agricoltura, per un più

proposte dell'Emilia-Romagna.

Com'è noto, i comprensori sono concepiti come organismi di programmazione intercomunale. Anche i piani zionali agricoli, potendosi articolare in sottozone, vanno conciliati con le ipotesi di suddivisione ipotizzate per i comprensori urbanistici; lo stesso problema si pone per i distretti scolastici, che tendenzialmente dovrebbero svolgere un ruolo importante anche riguardo a problemi di formazione professionale agricola e di riconversione professionale, e per le unità sanitarie locali. Il pregio della visione comprensoriale sta dunque nel fatto che la suddivisione del territorio in zone omogenee, per la programmazione delle diverse attività produttive e per l'erogazione di servizi pubblici, viene ricondotta ad aree corrispondenti, permettendo in questo modo una

... segue nota pag. precedente

avanzato rapporto tra città e campagna, per un nuovo livello di infrastrutture civili e sociali (compresa la casa e l'edificazione), per le fondamentali scelte produttive di strutturazione aziendale ed interaziendale per lo sviluppo delle forme associative e della cooperazione. E' necessario concludere la prima fase di elaborazione attraverso una sistemazione organica con legge regionale, la quale deve ispirarsi alle leggi di principio nazionali e di applicazione delle direttive comunitarie e alle scelte regionali sull'assistenza tecnica e sulla formazione professionale" Regione Emilia-Romagna - Progetto di programma degli interventi regionali presentato dal Presidente, in: "Regione Emilia-Romagna" n.4, aprile 1973 - Bologna.

politica complessiva e coordinata di programmazione (1).

In questo quadro, il ruolo dell'ente di sviluppo risulta certamente ridimensionato, rispetto a quello prospettato nell'ipotesi delle consulte zonali: sono gli enti locali che diventano promotori della programmazione e interpreti delle esigenze delle categorie degli imprenditori agricoli; l'ente di sviluppo può essere concepito, invece, come strumento tecnico di attuazione dell'intervento pubblico in determinati campi, piuttosto che come momento autonomo di elaborazione e di proposizione.

All'ente di sviluppo potrebbero venire attribuite particolari competenze nel campo dell'assistenza tecnica, dell'assistenza alla redazione dei piani di sviluppo ed alla contabilità agraria, nonché alla gestione del monte-terre reso disponibile dall'applicazione della direttiva 160. Tuttavia, esso opererebbe in questi campi secondo le direttrici definite dalla Regione, in base alle proprie scelte programmatiche.

Occorre notare, d'altra parte, che anche altre ipotesi di piani zonali vanno nel senso di attribuire al-

(1) Il disegno di legge approvato dalla giunta dell'Emilia-Romagna per l'attuazione delle direttive comunitarie fa esplicita menzione dei Comitati comprensoriali come **enti** delegati a svolgere le funzioni amministrative inerenti l'applicazione degli interventi previsti. Vedi: "Regione Emilia-Romagna: progetti di legge approvati dalla Giunta nel maggio 1975".

l'autorità regionale la scelta tra modelli alternativi di sviluppo e la determinazione delle loro modalità di attuazione: in particolare, i piani zonali per le cinque zone interne della Sardegna (1) e lo schema di piano zonale per l'Alta valle del Chienti nelle Marche (2) definiscono ipotesi alternative di scelta nella distribuzione degli investimenti secondo diversi modelli di impresa e diversi modelli di interventi strutturali volti a trasformare il tipo agricoltura esistente. In questo quadro, la Regione formula il piano e sceglie le alternative, mentre all'ente di sviluppo sono demandati i compiti di attuazione per gli aspetti che riguardano specificamente l'agricoltura.

-
- (1) "Piani zonali delle cinque zone interne della Sardegna" - Università degli studi di Urbino - Facoltà di Economia e Commercio (Ancona) 1969.
- (2) Schema di piano zonale - per l'Alta valle del Chienti - rapporto riassuntivo Ente di sviluppo nelle Marche-
ISSEM Ancona 1972.

QUESTIONARIO SOTTOPOSTO AI FUNZIONARI DEGLI ENTI DI SVILUPPO

P R E M E S S A

L'inchiesta prevede due "tornate". Lo schema qui presentato riguarda la prima: esso è incentrato sull'attività effettivamente svolta dagli Enti di Sviluppo, con particolare riguardo a tutti quegli aspetti che possono costituire precedenti all'applicazione delle direttive CEE per l'agricoltura, rispetto al contenuto delle attività oppure rispetto agli aspetti organizzativi. Nella seconda "tornata" si dovranno invece essenzialmente considerare le possibili funzioni degli ESA nell'applicazione delle direttive CEE.

Valutare l'attività degli ESA comporta, in primo luogo, l'identificazione dei criteri di giudizio nei loro confronti: in particolare, ci pare che il criterio più corretto sia quello della rispondenza - o meno - dell'azione degli ESA alle tendenze dell'agricoltura moderna, principalmente:

- la specializzazione regionale ed aziendale delle colture;
- l'allargamento delle condizioni minime delle dimensioni aziendali;
- la diminuzione delle forze di lavoro impiegate in agricoltura, ma, parallelamente, l'accrescimento, relativo od assoluto, delle forze di lavoro indirettamente impegnate nell'agricoltura:

- con l'accrescimento degli "inputs" industriali in agricoltura;
- con lo sviluppo delle industrie di trasformazione dei prodotti agricoli;
- con lo sviluppo delle strutture di commercializzazione.

Un processo di questo tipo può anche tendere a svilupparsi spontaneamente: si tratta qui di vedere se - e in che misura - esso è stato guidato e accelerato dall'azione svolta dagli ESA.

Esiste un secondo ordine di questione: il processo di sviluppo agricolo è portatore di profonde contraddizioni (affrontate nelle direttive CEE):

- disoccupazione palese e nascosta ad esodo agricolo;
- frammentazione di proprietà coltivatrice e comunque sue dimensioni inferiori alle soglie minime di efficienza;
- problemi di formazione professionale;
- strozzature nel settore distributivo.

Come si sono posti agli ESA di fronte a questi problemi? Che tipo di soluzione hanno favorito? In che misura essi hanno subito le situazioni che si andavano sviluppando?

Si tratterà di valutare le esperienze positive e negative accumulate dagli ESA in relazione ai potenziali impegni posti dalle direttive della CEE.

PERSONALE ED ORGANIZZAZIONE

- Organigramma dell'Ente (per funzioni, per articolazione territoriale)
- Il consiglio di amministrazione, gli organi direttivi.
- Composizione del personale:
 - per settore di attività
 - per zona di intervento
 - per qualifica
 - per titoli di studio
 - per età
- Esperienze di riorganizzazione interna.
- Problemi di efficienza:
 - la spesa dell'Ente e i suoi effetti
 - ad es. rapporto tra assistenza tecnica e sviluppo della produttività nelle aziende assistite;
 - competitività con il settore privato nella qualità del personale e nella prestazione dei servizi;
 - efficienza amministrativa.

PROBLEMI FINANZIARI

- Validità dell'attuale meccanismo di finanziamento (è garantita annualmente la spesa di funzionamento, mentre gli interventi sono finanziati attraverso leggi particolari: funzioni dirette, funzioni indirette).
- Raffronto con il meccanismo che era utilizzato per gli Enti di Riforma (finanziamento globale).
- Come si pone oggi il problema del finanziamento nei rapporti con le Regioni.

- Discontinuità nella spesa: in che misura è stata di ostacolo ad un programma poliennale e complessivo di intervento; sprechi che ne sono derivati.
- Rapporto risorse effettive/interventi potenziali: sua entità (per es. rispetto al "Patrimonio progetti"). In che misura la limitatezza della spesa ha influito sulla frammentarietà e sulla disorganicità degli interventi (sempre tenuto conto che gli interventi non vengono finanziati direttamente dall'Ente).
- Rapporto spesa/sviluppo: si è tentato di misurare, in determinati casi, le conseguenze della spesa sulla produttività ?
- Il patrimonio dell'Ente: aspetti della sua consistenza legati all'attività di riforma e nuove costituzioni. Possibilità di modifica.

BONIFICA ED OPERE ED IMPIANTI PUBBLICI

- Importanza della bonifica nell'attività dell'ESA, sua evoluzione nel tempo. Stato dei terreni e prospettive.
- Le opere pubbliche:
 - tipo e rilevanza dei diversi interventi: irrigazione, conservazione del suolo, strade, edifici industriali e commerciali, impianti per cooperative;
 - in che misura si è seguito un criterio di organicità negli interventi; in caso contrario, quali contraddizioni si sono create.

- Fonti di finanziamento delle opere (per capitoli di intervento e per importanza):

FEOGA

CASLEZ

MAF

Regioni e provincie

Altri

- Entità e sviluppo delle opere e degli impianti:

- di base

- di trasformazione

- di commercializzazione

RIFORMA E RIORDINO FONDIARIO

- Feso dell'attività di riforma sull'attività complessiva dell'Ente. Sua evoluzione nel tempo;
- zone oggetto della riforma e non: loro peso relativo nel comprensorio dell'ESA;
- caratteristiche qualitative delle zone oggetto della riforma;
- strutture aziendali e loro evoluzione;
- rendimento delle colture;
- sviluppo cooperativistico e impianti di trasformazione e di commercializzazione.

Problemi di riordino fondiario:

- le esperienze più significative e gli studi svolti;
- l'evoluzione delle strutture aziendali, la produttività, l'occupazione, le attività extra-agricole;

- eventuali interventi di altri organismi.

Problemi di riordino culturale:

- metodi di attuazione;
- risultati qualitativi raggiunti;
- ruolo dell'ente.

Demani ed usi civici:

- problemi incontrati nella loro utilizzazione.

Formazione della proprietà contadina:

- dati qualitativi;
- efficienza delle aziende costituite.

LE DIFFICOLTA' ISTITUZIONALI NELLE PROMOZIONI DI TRASFORMAZIONI

Gli ostacoli al riordino territoriale:

- i diritti di proprietà;
- i vincoli edilizi e paesaggistici;
- le norme del Codice Civile;
- il demanio e gli usi civili.

Gli ostacoli di tipo burocratico-amministrativo:

- le competenze dell'Ente di sviluppo in rapporto a quelle di altri enti;
- i limiti nei poteri decisionali.

ASSISTENZA TECNICA E CREDITIZIA

- Attività dimostrativa: carattere, importanza, capacità di indirizzo
- Assistenza tecnica alle aziende:

- Funzionamento della rete contabile CEE (o eventualmente dell'Ente) come strumento di valutazione e come strumento di trasformazione;
- in che misura i dati della rete contabile sono stati utilizzati da agricoltori e cooperative;
- ruolo dell'Ente nella creazione di strutture aziendali adeguate:
 - progettazione
 - rifornimento adeguato di fattori industriali
 - assistenza creditizia, facilitazioni finanziarie;
 - selezioni colturali
 - ricerche di mercato ed indirizzo delle attività.
- Rapporto assistenza tecnica/assistenza alle cooperative
- Assistenza fidejussoria alle aziende.

MONTAGNA

- Attività di bonifica montana.
- Difesa del territorio ed instaurazione di un giusto rapporto uomo-terra. Capacità di garantire l'assestamento della economia montana.
- Sviluppo delle aziende agro-silvo-pastorali e loro problemi.
- Usi civici e demani: loro possibile uso; problemi incontrati.
- Rapporti con gli altri enti montani.
- La direttiva sulle zone svantaggiate: in che misura è possibile far permanere una popolazione agricola in zone particolarmente svantaggiate.

- Le possibilità di gestione del territorio in funzione extra agricola (p.es. turistica), sulla base di una popolazione agricola minima.
- La suddivisione della montagna in comprensori: loro caratteristiche e problemi specifici.

CCOOPERATIVE E ALTRE FORME ASSOCIATIVE E ATTIVITA' DI VALORIZZAZIONE PRODUZIONE AGRARIA

- Cooperative promosse dall'ente o assistite e altre cooperative: importanza e rapporti reciproci.
- Sviluppo e dimensioni delle cooperative legate agli ESA negli ultimi anni (grandezze economiche, raggio d'intervento, processo di concentrazione).
- Il personale delle cooperative: esperienza e capacità di intervento.
- Settori e livelli di competenza.
- Efficacia:
 - nella trasformazione delle colture
 - nel miglioramento dell'efficienza aziendale
 - nel processo di trasformazione dei prodotti
 - nel processo distributivo.
- Situazione finanziaria delle cooperative
- Importanza e ruolo degli ammassi volontari e per conto dell'AIMA presso le cooperative.
- Assistenza fidejussoria da parte dell'ESA
- Assistenza amministrativa
- Le altre forme associative: caratteristiche fondamentali

- Altre forme di intervento dell'Ente nel campo dei servizi, della trasformazione e della commercializzazione dei prodotti:
 - Società con partecipazione azionaria dell'Ente
 - Società con partecipazione dell'Ente insieme a consorzi e/o cooperative
 - Impianti demaniali gestiti dall'Ente.
- Fonti del finanziamento pubblico alle forme associative e alla costituzione di impianti di commercializzazione e di distribuzione: MAF, FEOGA, CASMEZ, Regioni.

ASSISTENZA SOCIO ECONOMICA E VALORIZZAZIONE EXTRA-AGRICOLA

- Rapporti con le scuole professionali e tecniche: agricole, extra-agricole.
- Attuazione corsi di riqualificazione.
- Turismo ed altre attività extra-agricole
- Attività (ad es. opere pubbliche) aventi lo scopo di assorbire i disoccupati agricoli.
- Asili-nido e case di riposo.
- Assistenza sociale.

RAPPORTI CON LE REGIONI ED ALTRI ENTI

L'esperienza delle regioni ed autonomia speciale: in che misura possono prefigurare un modello nei rapporti ESA-Regioni. La programmazione regionale e gli ESA:

- L'intervento della Regione in agricoltura: problematica ed ampiezza.

Rapporti con la CASMEZ

- " " le Comunità Montane
- " " i Consorzi di Bonifica
- " " il FEOGA
- " " l'AIMA

Carattere complessivo e coordinato - o meno - dell'intervento pubblico in agricoltura.

PIANI ZONALI E PIANI DI VALORIZZAZIONE

- Grado di elaborazione dei Piani e metodologia utilizzata.
- Esistenza di applicazioni - stralci e loro eventuali risultati.
- Nodo in cui è stato affrontato nei piani:
 - il problema delle zone più sfavorite;
 - lo sviluppo dei settori produttivi e distributivi collegati all'agricoltura;
 - lo sviluppo agricolo e extra-agricolo nei suoi riflessi sull'occupazione;
- Indagini svolte dagli ESA oltre all'elaborazione di piani zonali: problemi di organicità con l'intervento complessivo (ad es. nei piani di ricomposizione fondiaria).
- In quale misura esistono fattori di rigidità nella formulazione dei piani di zona che derivano dalle competenze di altri enti.

ASPETTI LEGISLATIVI

- Idoneità della legislazione attuale

- Ruolo dei regolamenti della CEE
- Tendenze della legislazione regionale in agricoltura
- Il controllo sull'attività degli ESA.

DOCUMENTAZIONE

Si elencano di seguito i titoli del materiale acquistato e disponibile presso il Centro di documentazione costituito appositamente con sede all'INEA:

Documentazione relativa all'ERSA

- 1) ERSA: Forze di lavoro agricole nella Regione Friuli-Venezia Giulia, Gorizia 1971;
- 2) ERSA: Consistenza e distribuzione dell'allevamento bovino nella Regione Friuli-Venezia Giulia, Gorizia 1974;
- 3) ERSA: Indagine statistico-economica su alcune aziende agricole della regione, Gorizia 1972
- 4) ERSA: Le direttive comunitarie nella Regione Friuli-Venezia Giulia, Gorizia 1973;
- 5) ERSA: Miglioramento delle strutture di produzione e commercializzazione agricola, Gorizia 1971;
- 6) La programmazione agricola regionale nel Friuli-Venezia Giulia per il quinquennio 1971/75;
- 7) ERSA: La commercializzazione associata dei prodotti ortofrutticoli nella Regione Friuli-Venezia Giulia, Gorizia 1969;
- 8) Atti dei convegni tenuti dall'ERSA:
 - a) Atti del convegno sulla formazione professionale dei giovani coltivatori, Gorizia 1969;
 - b) Atti del convegno regionale sulla tabacchicoltura, tenuto a Percoto (Udine) 18 marzo 1970
 - c) Atti del convegno regionale sulla bieticoltura, tenuto a S.Giorgio di Nogaro (Udine) 27 febbraio 1971;

- d) Atti del convegno regionale sul pesco, tenuto a Fiumicello (Udine) 1969;
- 9) ERSA: Conti consuntivi e bilanci di previsione 1968/72.

Documentazione relativa all'Ente Maremma

- 1) Primi lineamenti per un piano di valorizzazione agrario delle zone seguenti:
- Campagna romana meridionale
 - Zona dell'Aniene
 - Zona dell'agro romano in destra Tevere
 - Zona del Viterbese meridionale
 - Zona del viterbese settentrionale
 - Zona del Mugello
 - Zona di Albenga
 - Zona Cecina e Cornia
 - Zona delle colline senesi
 - Zona dell'Amiata
 - Zona della Maremma grossetana
 - Zona dell'Arno pisano
 - Zona dell'Arno fiorentino
 - Zona della Garfagnana-Lunigiana.

Gli studi sopracitati si riferiscono a dati del 1967.

- 2) Ente Maremma: Realizzazioni e prospettive per lo sviluppo dell'agricoltura, 1968/72, Roma 1973;
- 3) Ente Maremma: Le regioni, le comunità montane e gli enti di sviluppo agricolo per un'azione programmata di

- organizzazione e sviluppo della Montagna, Roma 1972;
- 4) Cartografia relativa ad uno studio per il futuro assetto produttivo agricolo della zona della campagna romana meridionale del 1968;
 - 5) Ente Maremma: Dalla riforma fondiaria allo sviluppo agricolo: una continuità di azione per il progresso, Roma febbraio 1974.

Documentazione relativa all'Opera Sila:

- 1) Conferenza regionale dell'agricoltura: Valorizzazione delle risorse agricole, marzo 1974
 - Documento della giunta regionale calabra
 - Prospettive dello sviluppo dell'agricoltura in Calabria
 - Agricoltura e mondo extra agricolo in Calabria;
- 2) Atti del convegno regionale sulla viticoltura calabrese, Catanzaro, ott. 1972;
- 3) Atti del convegno regionale sull'Agricoltura, Roma novembre 1972;
- 4) Atti del convegno regionale sulla zootecnia; Thurio (Corigliano Cal. 1972).

Documentazione relativa all'Ente Nazionale per le Tre Venezie

- 1) ENTV: Piano di valorizzazione per la zona di Montagna - ciclostilato;
- 2) ENTV: Impianto di vigneti nella zona a denominazione di

- origine controllata "Prosecco di Conegliano-Valdobbiadene" (Treviso) - ciclostilato;
- 3) ENTIV: Piano zonale agricolo nella regione Veneto - ciclostilato;
 - 4) ENTIV: Studio sull'applicabilità del memorandum Mansholt in una zona del Veneto - Venezia 1971;
 - 5) ENTIV: Indagine sulla struttura occupazionale e produttiva dei comuni dell'area centrale veneta - Venezia 1971
 - 6) ENTIV: Indagine sulle strutture di produzione, trasformazione e conservazione del settore vitivinicolo - Venezia 1974;
 - 7) ENTIV: Studio preliminare per la costruzione di impianti per l'essiccazione, lo stoccaggio e la commercializzazione del mais da granella in una zona di produzione Venezia 1972;
 - 8) Atti del convegno tenuto a Verona nel marzo 1972 sul tema: Realtà regionale ed enti di sviluppo.

Documentazione relativa all'Ente di sviluppo nelle Marche

- 1) I.S.S.E.M.: Proposta di piano zonale dell'Alta valle del Chienti - Voll. I e II
- 2) Ente Marche: Schema di piano zonale per l'Alta valle del Chienti - Rapporto riassuntivo ISSEM, Ancona 1972;
- 3) Ente Marche: Piano regionale di valorizzazione nel settore vitivinicolo, Ancona 1970;

- 4) Ente Marche: Linee generali di sviluppo per l'alta collina e la montagna della provincia di Pesaro - Urbino;
- 5) G.CUCOMO-G.ORLANDO: Analisi di mercato per l'impianto di Fermo;
- 6) Ente Marche: Istruzione professionale ed assistenza tecnica in agricoltura - Ancona 1969;
- 7) Ente Marche: Marche verdi: l'Attività dell'Ente di sviluppo - Urbino 1972.

Documentazione relativa all'Ente Delta Padano:

- 1) Ente Delta Padano: Assistenza alla gestione aziendale - Bologna 1974 - ciclostilato;
- 2) Ente Delta Padano: Relazione al bilancio preventivo 1974 - Bologna 1974;
- 3) Ente Delta Padano: Periodico "Giovani" - mensile del Servizio di formazione professionale 1973.

Documentazione relativa all'ETFAS:

- 1) ETFAS: Atti del Convegno sui problemi di organizzazione e gestione a livello regionale di un servizio di assistenza tecnica agraria - Cagliari luglio 1973;
- 2) ETFAS: Relazioni ai bilanci consuntivi degli esercizi finanziari 1972/73 - Relazione al bilancio preventivo 1974;
- 3) ETFAS: Relazione sulla visita dell'VIII Commissione agricoltura del Senato ai comprensori dell'Etfas, marzo 1965;

- 4) EFFAS: Assistenza tecnica e creditizia-1974 ciclostilato;
- 5) EFFAS: Piani zionali e di valorizzazione - 1974 - ciclostilato;
- 6) EFFAS: Rapporto preliminare per lo sviluppo agricolo delle zone omogenee - Cagliari 1973;
- 7) Regione Sardegna - Assessorato rinascita - Centro regionale programmazione: I piani zionali delle cinque zone interne della Sardegna - Ancona 1969.

Documentazione relativa all'ESA:

- 1) ESA: Sviluppo agricolo - periodico dell'ESA 1973/74;
- 2) ESA: Considerazioni sul progetto di legge relativo alle direttive comunitarie - ciclostilato a cura del Servizio attivazione - Palermo 1973.

Documentazione relativa all'ENTE FUCINO:

- 1) ENTE FUCINO: Per una specificazione programmatica dello sviluppo dell'agricoltura e dell'ambiente naturale degli Abruzzi - Avezzano 1972;
- 2) ENTE FUCINO: Gli obiettivi dello sviluppo agricolo abruzzese - Avezzano 1970
- 3) ENTE FUCINO: L'azione dell'Ente nel quadro dell'ordinamento regionale - Avezzano 1970;
- 4) ENTE FUCINO: L'agricoltura nella prospettiva regionale Avezzano 1971;
- 5) ENTE FUCINO: Problemi finanziari - ciclostilato 1974;

- 6) ENTE FUCINO: Appunti sugli incontri preliminari con i consiglieri delle province d'Abruzzo per la preparazione dei piani zionali di sviluppo - Avezzano 1971 - dati loscritto.

Documentazione relativa all'ENTE DI SVILUPPIO
nell'UMBRIA:

- 1) PAOLO ABOZZO: Formazione ed arrotondamento di proprietà contadina in Umbria - Perugia 1971
- 2) ENTE DI SVILUPPIO NELL'UMBRIA: Sintesi delle principali attività - Bastia, Settembre 1974;
- 3) ENTE DI SVILUPPIO NELL'UMBRIA: Schema di proposte per un programma quinquennale d'intervento dell'Ente di Sviluppo nell'Umbria - Perugia, settembre 1974.

Sono disponibili presso il centro di documentazione - INEA i bilanci consuntivi di tutti gli enti di sviluppo dal 1968 al 1972.

Uffici di vendita

Belgique - België

Moniteur belge - Belgisch Staatsblad
Rue de Louvain 40-42 -
Leuvenseweg 40-42
1000 Bruxelles - 1000 Brussel
Tél. (02) 512 00 26
CCP 000-2005502-27 -
Postrekening 000-2005502-27

Sous-dépôt - Agentschap
Librairie européenne -
Europese Boekhandel
Rue de la Loi 244 - Wetstraat 244
1040 Bruxelles - 1040 Brussel

Danmark

J. H. Schultz - Boghandel
Montergade 19
1116 København K
Tel 14 11 95

BR Deutschland

Verlag Bundesanzeiger
5 Köln 1 - Breite Straße - Postfach 108 006
Tel. (0221) 21 03 48
(Fernschreiber: Anzeiger Bonn 08 882 595)
Postscheckkonto 834 00 Köln

France

*Service de vente en France des publications
des Communautés européennes*
Journal officiel
26, rue Desaix
75 732 Paris - Cedex 15
Tél. (1) 578 61 39 - CCP Paris 23-96

Ireland

Stationery Office
Beggars Bush
Dublin 4
Tel. 68 84 33

Italia

Libreria dello Stato
Piazza G. Verdi 10
00198 Roma - Tel (6) 85 08
Telex 62008
CCP 1/2640

Agenzie

00187 Roma — Via XX Settembre
(Palazzo Ministero
del tesoro)
20121 Milano — Galleria
Vittorio Emanuele 3
Tel 80 64 06

Grand-Duché de Luxembourg

*Office des publications officielles
des Communautés européennes*
5, rue du Commerce
Boite postale 1003 — Luxembourg
Tél 49 00 81 — CCP 191 90
Compte courant bancaire
BIL 8-109/6003/300

Nederland

Staatsdrukkerij- en uitgeverijbedrijf
Christoffel Plantijnstraat, s-Gravenhage
Tel. (070) 81 45 11
Postgiro 42 53 00

United Kingdom

H M Stationery Office
P O Box 569
London SE1 9NH
Tel (01)928 6977, ext 365
National Giro Account 582-1002

United States of America

European Community Information Service
2100 M Street N.W.
Suite 707
Washington, D.C. 20 037
Tel. (202) 872 8350

Schweiz - Suisse - Svizzera

Librairie Payot
6, rue Grenus
1211 Genève
Tél. 31 89 50
CCP 12-236 Genève

Sverige

Libreria C E Fritze
2, Fredsgatan
Stockholm 16
Post Giro 193, Bank Giro 73/4015

España

Librería Mundl-Prensa
Castelló 37
Madrid 1
Tel 275 46 55

Altri Paesi

*Ufficio delle pubblicazioni ufficiali
delle Comunità europee*
5, rue du Commerce
Boite postale 1003 — Luxembourg
Tél 49 00 81 — CCP 191-90
Compte courant bancaire
BIL 8-109/6003/300

8862

FB 250,-	Dkr. 39,30	DM 17,-	FF 30,-	Lit. 4550	Fl. 17,30	£ 3,10	\$ 7.20
----------	------------	---------	---------	-----------	-----------	--------	---------

UFFICIO DELLE PUBBLICAZIONI UFFICIALI DELLE COMUNITÀ EUROPEE
Boite postale 1003 - Luxembourg

7165/12