

La politica agricola regionale: possibilità e limiti

di Corrado Bonato

In relazione al tema proposto ci si può porre una domanda, per quanto superflua essa possa sembrare: può la regione svolgere una propria politica agricola? La proposta è affermativa ma condizionata ad alcuni fondamentali principi, che cercherò di riassumere in via molto breve. La repubblica italiana è una e indivisibile: lo afferma la Carta costituzionale. È lo stato italiano che si decentra e si articola in autonomie regionali e non sono le regioni ad autodefinirsi ed a stabilire ciò che deve essere lasciato allo stato, secondo una concezione di tipo federale. In altre parole, se bisogna opporsi agli accessi conservatorismi del potere centrale, in parte forse motivati dal consumato uso del potere stesso, bisogna anche impedire che la costituzione delle regioni sia l'occasione per tentare quella che è stata definita la « riforma delle riforme » e cioè la riforma dello stato italiano per il tramite delle regioni.

In relazione ai punti fondamentali appena accennati, è quindi da richiamare il dettato costituzionale per cui la potestà normativa della regione — naturalmente anche nel campo agricolo — è soggetta a limiti di legittimità e di merito. Limiti di legittimità perché la potestà legislativa della regione si espliciti nel rispetto dei « principi fondamentali stabiliti dalle leg-

gi dello stato »; limiti di merito perché le leggi regionali « non siano in contrasto con l'interesse nazionale e con quello delle altre regioni ».

Se teniamo inoltre presente che il nostro paese è membro della Comunità economica europea e che la programmazione nazionale è il momento delle scelte politiche, oltre che lo strumento-guida a livello operativo, appare evidente che i limiti di legittimità e di merito all'operato delle regioni si estendono ulteriormente in relazione al recepimento nel nostro ordinamento giuridico delle norme comunitarie, così come in relazione alle decisioni, e quindi alle scelte programmatiche dello stato unitario, da cui più chiaramente scaturisce quella funzione di "indirizzo e coordinamento" che la legge finanziaria ribadisce e riserva allo stato stesso per le materie trasferite alle regioni.

La funzione di indirizzo e di coordinamento riservata allo stato appare concettualmente ben chiara e in un certo senso ovvia. Non altrettanto chiaro è il modo in cui concepirla e realizzarla. Né appare possibile, come qualcuno sostiene, definire questi complessi concetti in astratto, senza concreti riferimenti ai fatti ed ai problemi da cui traggono motivo le ricordate funzioni di indirizzo e coordinamento. Dire, ad esempio, che in sede di programmazione economica nazionale vengono a comporsi e a definirsi i rapporti in questione, significa dire cose egregie e corrette, ma non significa tutto. Occorre invero precisare il *modo* in cui la regione partecipa alla definizione del programma nazionale, il quale deve pure restare nella sfera delle responsabilità dello stato; e qui le idee non sono in verità ben chiare, per cui il riferimento puro e semplice al programma non significa aver definito prerogative e funzioni che si concretano nel modo in cui le regioni partecipano alla messa a punto dello stesso.

Il discorso delle modalità di partecipazione della regione alle decisioni a livello

nazionale vale naturalmente anche per quanto attiene alla Comunità europea ed in particolare alla politica agricola comune. Se è vero che la CEE è una comunità di stati e che la rappresentanza degli interessi nazionali, così come il potere delle decisioni a Bruxelles, compete allo stato, è altrettanto vero che lo stato medesimo dev'essere portatore di una politica contratta e concordata alla luce di tutti gli interessi di cui sono, oggi, espressione primaria le regioni.

Non può ripetersi il caso, lamentato ad esempio dalla regione siciliana — la quale pur esiste da oltre un ventennio — per cui decisioni vengono prese a Bruxelles senza neppure una semplice sua consultazione, malgrado che dette decisioni investano interessi agricoli essenziali per la vita stessa dell'agricoltura della regione (grano duro, vino, agrumi, ecc.). E neppure è immaginabile che mezzi finanziari vengano messi a disposizione dallo stato già perfettamente e minuziosamente allocati — vedi il caso dei piani verdi — impedendo in tal modo alla regione una loro utilizzazione rispondente alle reali esigenze dell'agricoltura locale, così come sono avvertite dalla stessa regione in relazione all'azione propulsiva che oggi è chiamata a svolgere nel quadro della programmazione generale del paese.

In ordine alle competenze della regione in materia agricola, la costituzione adotta l'espressione "agricoltura" che è al tempo stesso piuttosto vaga ed omnicomprensiva (art. 117). È certo possibile disquisire sui vari aspetti che il termine agricoltura porta a considerare e la cui attribuzione alla regione può suscitare perplessità o apparire in tutto, o solo in parte, impossibile. Così è per quanto l'agricoltura ha a che fare con la conservazione e la difesa del suolo; con la regimazione delle acque; con le esigenze alimentari del paese; con la lotta contro le frodi e le sofisticazioni; con la ricerca scientifica e la sperimentazione; con la discipli-

na dei rapporti privatistici, ecc. Ma non penso che per il momento sia il caso di analizzare questi particolari aspetti. Piuttosto vorrei ricordare un altro limite che è posto alla possibilità di intervento delle regioni — ed allo stesso stato italiano — derivante dal fatto che il nostro paese è membro della CEE. Le decisioni prese dalla Comunità sono infatti vincolanti per tutti i suoi membri in funzione dello strumento giuridico con il quale le decisioni medesime sono prese. Se queste ultime assumono la forma del *regolamento* esse vincolano rigidamente ogni stato membro così nei fini da conseguire come nei mezzi da impiegare.

La politica di mercato, che è una componente essenziale della politica agricola comunitaria, è invero realizzata tutta a mezzo di regolamenti e pertanto lo stato membro non ha possibilità alcuna di deroga o di adattamento della norma alle sue particolari circostanze. Non solo, ma in relazione al principio per cui non si possono fare discriminazioni fra i produttori dei paesi membri, così come per il fatto che si debbono rispettare le regole di concorrenza, nessun intervento di mercato può essere fatto a favore di una data produzione agricola, nazionale o regionale che sia, ove questo non sia stato espressamente previsto in sede comunitaria.

Da quanto sopra discende che la politica di mercato — per i prodotti regolamentati — non è più nazionale, ma comunitaria. Ogni stato membro — in quanto partecipe dell'organo decisionale comune — può influenzare le decisioni medesime ma non può svolgere una propria autonomia politica di mercato né in fatto di obiettivi (livelli di prezzo, ecc.) né in fatto di strumenti. Discende ancora con tutta evidenza la constatazione che la regione non ha possibilità di svolgere una propria politica in questo campo. Essa può naturalmente prospettare — e deve anzi prospettare — le realtà e le esigenze regionali all'organo centrale di coordina-

mento della politica agraria nazionale perché questi le tenga nel dovuto conto in sede di decisioni comuni a Bruxelles. In ciò sta anche la partecipazione della regione alla formulazione di una politica agraria che rispecchi i problemi dello sviluppo locale. Non si può escludere che le anzidette realtà ed esigenze vengano dalle regioni medesime prospettate direttamente a Bruxelles, ma se questo può essere concepito a livello di informazione e consultazione, non può mai essere immaginato come rapporto di partecipazione alle decisioni, le quali sono riservate agli stati membri in quanto soltanto questi sono rappresentati nell'organo decisionale (il Consiglio).

Ben diversa è la situazione per quella parte della politica agricola che concerne le *strutture*. La Comunità europea non opera, in questo campo, a mezzo di regolamenti, bensì a mezzo di *direttive*, in forza delle quali gli stati membri sono vincolati solo negli obiettivi ma non negli strumenti e nei modi della loro realizzazione. Gli obiettivi possono riguardare i livelli di produttività da conseguire, le dimensioni delle imprese ovvero i tipi di impresa da promuovere o altro ancora, ad essi riservando determinate provvidenze. Anche per questo tipo di politica, però, la Comunità può imporre divieti come, ad esempio, la non concessione di aiuti finanziari pubblici per l'acquisto della proprietà terriera o la non concessione di agevolazioni fiscali e creditizie ad imprese che non dimostrino capacità di evolversi verso determinati obiettivi di efficienza e produttività.

La politica strutturale appare invero la sola in cui gli stati membri — e naturalmente le regioni — possono operare in modo autonomo e con un notevole grado di elasticità. Questo non è poco; è anzi molto e sotto certi aspetti è anche tutto, ove si tenga presente l'importanza strategica che questa politica ha ai fini di un radicale processo evolutivo dell'agricoltura.

La politica di mercato è, in fondo, complementare a quella strutturale e spesso, purtroppo, deve proprio compensare insufficienze in fatto di strutture produttive. È da tener presente tuttavia che se la regione non può avere una propria politica di mercato, essa può fare molto per migliorare le condizioni in cui il mercato stesso opera attraverso interventi strutturali. Interventi tesi, ad esempio, a dotare l'agricoltura di idonee attrezzature di mercato ed a stimolare efficienti forme associative certamente contribuiranno a potenziare quell'azione di carattere privatistico che la stessa Comunità europea pone alla base della politica di mercato.

È comunque fuori di dubbio come, al di là degli accennati limiti e delle perplessità su taluni aspetti della materia, la regione abbia una notevole possibilità di intervento in campo agricolo; intervento che può aver luogo con maggiore concretezza, incisività e aderenza alla realtà di quanto non abbia potuto, o non possa, fare lo stato.

La regione opera innanzitutto in un ambiente ristretto e meno diversificato; è in grado di conoscere la realtà in modo conveniente e di conseguenza può valutare più propriamente gli effetti di determinati interventi, condizione questa indispensabile per una politica di piano che voglia essere razionale, coerente e produttiva; è inoltre a più diretto contatto con gli stessi protagonisti del processo produttivo, la cui partecipazione all'attività degli organi decisionali è resa dall'ordinamento regionale più agevole e feconda. In altre parole, la politica agraria perde, nel contesto regionale, quel certo "anonimato", proprio di tanti provvedimenti nati e gestiti al centro, per acquistare invece i caratteri propri — sia concesso il raffronto — di un "vestito su misura". L'azione politica non si vanifica in provvedimenti buoni per ogni situazione, ma si modella sui casi concreti e quindi sui problemi specifici che la realtà regionale presenta.