

# SENATO DELLA REPUBBLICA

IV LEGISLATURA

(Nn. 519, 643, 769 e 771-A-quater)

## Relazione di minoranza della 8<sup>a</sup> Commissione permanente

(AGRICOLTURA E FORESTE)

(RELATORE CIPOLLA)

SUI

### DISEGNI DI LEGGE

Autorizzazione di spesa per le attività degli Enti di sviluppo (519)

presentato dal Ministro dell'Agricoltura e delle Foreste  
di concerto col Ministro del Bilancio  
e col Ministro del Tesoro

NELLA SEDUTA DEL 15 APRILE 1964

Istituzione di Enti di sviluppo in agricoltura (643)

d'iniziativa dei senatori COPPO, ANGELINI Cesare e VALSECCHI Pasquale

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 10 GIUGNO 1964

Istituzione degli Enti regionali di sviluppo (769)

d'iniziativa dei senatori MILILLO, DI PRISCO, SCHIAVETTI, TIBALDI, LUSSU, RODA,  
TOMASSINI, PICCHIOTTI, ALBARELLO, PASSONI e PREZIOSI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 24 SETTEMBRE 1964

Istituzione degli Enti regionali di sviluppo (771)

d'iniziativa dei senatori BITOSSO, BRAMBILLA, SAMARITANI, DI PAOLANTONIO,  
FIORE e CAPONI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 24 SETTEMBRE 1964

Comunicata alla Presidenza il 20 marzo 1965

ONOREVOLI SENATORI. — Per la terza volta dall'inizio della legislatura la nostra Assemblea è chiamata ad affrontare con un ampio dibattito i problemi dell'agricoltura italiana.

Continua così, in questa occasione, con l'esame dei disegni di legge 519, 343, 769 e 771 riguardanti gli Enti di sviluppo, d'iniziativa governativa e parlamentare, il discorso iniziato a proposito delle leggi sui patti agrari e sullo stralcio del disegno di legge n. 518 sui « mutui quarantennali ».

Sono passati ormai quasi 4 anni dalla Conferenza nazionale del mondo rurale e dell'agricoltura, e la situazione nelle campagne non è stata affrontata con provvedimenti tali da rimuovere quegli ostacoli di natura politica, economica e sociale che furono ampiamente denunciati in quella Assise così ufficiale e qualificata.

Ogni anno che passa la situazione nelle campagne si deteriora intanto sempre di più.

Si acutizzano, ad esempio, alcuni degli effetti negativi dell'esodo (invecchiamento della popolazione).

Si aggravano gli effetti deleteri del *deficit* alimentare della Nazione.

Gli squilibri tra l'agricoltura e gli altri settori produttivi, non solo influenzano in senso sfavorevole la congiuntura economica, ma ne sono drammaticamente acutizzati.

Inoltre, i recenti accordi di Bruxelles, che anticipano al 1966 l'entrata in vigore del Trattato del MEC per quanto riguarda il settore agricolo, rendono, se possibile, ancora più incerte le prospettive dei nostri contadini e della nostra agricoltura.

Chi può essere così ottimista (ottimista è dir poco) da pensare che entro il 1967 l'agricoltura italiana, possa avere già raggiunto un sufficiente grado di ammodernamento da potere competere con agricolture tanto più moderne ed organizzate?

Che cosa avverrà nelle zone a mezzadria, che fine farà l'agricoltura che si regge sugli arretrati patti meridionali, quale sarà la sorte dei contadini che acquisteranno la terra con i mutui quarantennali, dei contadini costretti a pagare ancora esosi canoni

enfiteutici, degli affittuari cui è vietato effettuare investimenti per trasformare le loro aziende, dei coloni miglioratori e via dicendo?

Non è difficile prevedere, e non siamo i soli a farlo, che una agricoltura arretrata nelle strutture fondiarie, contrattuali e di mercato moltiplicherà gli effetti negativi dell'integrazione. Sarà distorto o comunque si rallenterà lo sviluppo dell'agricoltura irrigua (specie meridionale) le cui sorti sono legate all'acquisizione di sbocchi ben più ampi del MEC (EFTA, Paesi socialisti). Non saranno recepite le poche agevolazioni di carattere autarchico e protezionistico che pure il MEC potrà assicurare alle agricolture più organizzate, anche e soprattutto a danno dei consumatori italiani.

Un Governo che accetta di spingere l'acceleratore dell'attuazione anticipata dell'integrazione europea in campo agricolo, non dovrebbe premere come fa sul freno della cautela, della lentezza, del rinvio, della rinuncia all'azione per rimuovere strutture e interessi arretrati la cui persistenza, secondo pressochè unanimi riconoscimenti, lascia l'apparato produttivo agricolo italiano in condizioni di così grave svantaggio, ma dovrebbe farsi invece anche per questo motivo promotore di una politica ardita e tempestiva di riforma e di progresso.

Noi comunisti, come ricorderete, fummo portati a respingere le prime due leggi agrarie presentate dal Governo, non solo per i limiti e le distorsioni contenuti in ciascuno di quei provvedimenti, e da noi ampiamente e puntualmente criticati nel corso del dibattito in armonia anche con le posizioni e le proposte concrete che venivano espresse dalle organizzazioni dei lavoratori di tutte le correnti, ma anche perchè proprio da quei limiti e da quelle distorsioni veniva fuori l'indicazione del tentativo, operato dal Governo Moro-Nenni, di imporre al Parlamento e al Paese un indirizzo di politica agraria condizionato da interessi arretrati non solo socialmente ma anche economicamente e incapace di portare avanti una qualsiasi linea di sviluppo produttivistico adeguata alle esigenze nuove dell'economia italiana.

Dal contesto dei provvedimenti e dalla azione svolta dal Governo noi abbiamo giudicato allora il programma del centro-sinistra come un programma arretrato che si colloca a destra delle stesse due linee che si erano affrontate alla Conferenza nazionale dell'agricoltura: quella, per intenderci, dello « sviluppo capitalistico » e quella della « terra a chi la lavora ».

Il trattamento differenziato a danno dei contadini e a favore degli agrari del mezzogiorno contenuto nella, pur insufficiente in linea generale, legge sui patti agrari; il rifiuto a considerare ogni e qualsiasi esproprio anche nelle forme già tradizionalmente acquisite nella legislazione italiana (legge stralcio - legge ONC) in occasione delle leggi sui « mutui quarantennali »; l'aver presentato il problema degli enti di sviluppo come problema di finanziamento degli apparati burocratici degli Enti di riforma, sono solo alcuni e significativi esempi che si incastonano in un contesto che è andato via via chiarendosi attraverso tutti gli atti legislativi e di Governo che non solo hanno riconfermato ma persino aggravato linee tradizionali di intervento e di politica economica dello Stato italiano nell'agricoltura.

Il modo con cui sono affrontati i problemi dell'agricoltura nei più recenti documenti governativi, il Piano quinquennale e la legge di proroga della Cassa del Mezzogiorno, conferma il nostro giudizio. Non si tratta più di leggi congiunturali o di provvedimenti settoriali, si tratta di atti che dovrebbero impegnare lo sviluppo economico e sociale del nostro Paese per un periodo che va al di là dell'attuale legislatura.

Non è qui la sede di un ampio esame dei due documenti, ma è certo indispensabile fare alcune osservazioni sia per quanto riguarda la precisazione del nostro giudizio sulla politica agraria del Governo, sia per quanto riguarda il ruolo che in questi documenti è riservato a quegli enti di sviluppo agricolo che stiamo esaminando.

Il Piano Pieraccini per quanto riguarda la agricoltura si basa su tre presupposti fondamentali.

In primo luogo afferma che l'aumento della produttività deve ottenersi attraverso

un processo di intensificazione delle zone « dotate di risorse » e l'ulteriore estensivizzazione, cioè in pratica la continuazione della politica dell'esodo e della disgregazione, delle altre.

Nelle zone « dotate di risorse », poi, l'incremento della produttività dovrebbe ottenersi praticamente solo attraverso una massiccia irrorazione di incentivi (sgravi fiscali, contributi, mutui agevolati) a favore di tutte le « posizioni imprenditive », « senza discriminazioni », come dice il documento con sottile e forse involontaria ironia.

Infine il Piano affida la realizzazione di questa politica ai tradizionali canali dell'intervento dello Stato in agricoltura: al Ministero dell'agricoltura ed ai suoi organi periferici, ai consorzi di bonifica perfino ulteriormente valorizzati rispetto agli Enti di sviluppo cui si assegnano funzioni del tutto subalterne e per giunta non precisate (gli Enti dovrebbero svolgere « le attività » che gli altri organi « non possono assumere »).

Anche se il Piano non nomina direttamente neanche una volta la Federconsorzi (pudore o paura degli audaci programmatori) la realtà del suo peso sulla vita delle campagne italiane e la sua ispirazione corporativa sono ben presenti nella formulazione degli interventi e degli organismi a carattere corporativo da promuovere.

La legge di proroga della Cassa per il Mezzogiorno traduce e concretizza questi concetti esasperandoli oltre ogni limite.

La Cassa ed il Ministero dovrebbero, dal centro, senza alcuna reale partecipazione delle Regioni, delle Provincie e dei Comuni, scegliere circa 300 mila ettari di terreni irrigui su cui concentrare tutti gli investimenti, lasciando le popolazioni degli altri 7 milioni circa di ettari del territorio meridionale ad arrangiarsi come possono.

Su questi 300 mila ettari dovrebbero essere concentrati tutti gli investimenti per opere pubbliche di bonifica (attraverso i consorzi di bonifica cui andrebbe non solo il 100 per cento della spesa per le opere ma persino le spese di gestione) e tutti gli incentivi (fino al 90 per cento tra contributi e mutui) alle aziende private « senza discri-

minazioni », allargando questo concetto fino al punto di mettere sullo stesso piano non solo agrari e contadini ma persino cooperative e società finanziarie.

Mettere sullo stesso piano il contadino e l'agrario per quanto riguarda l'acquisizione degli incentivi in agricoltura ha costituito una ipocrisia iniziata con la legge fascista sulla bonifica integrale del 1933 e continuata fino al Piano verde; una ipocrisia che ha sancito una vera e sostanziale discriminazione di classe operata da queste leggi a favore degli agrari ed a danno dei coltivatori diretti. Ma quando si mettono in gara, come fa l'articolo 11 della legge sulla Cassa, sullo stesso piano « cooperative di produttori e società finanziarie, anche in associazioni con imprese industriali » « per la costruzione di impianti per la conservazione, la trasformazione e la distribuzione dei prodotti agricoli », impianti che « possono essere ubicati anche fuori dei territori meridionali », la sproporzione tra le cooperative agricole e questo tipo di società finanziaria diventa vertiginosa.

Il processo di integrazione a livello finanziario di gruppi monopolistici nazionali ed internazionali del settore alimentare, tendente a realizzare, da un lato, il controllo della massa dei consumatori e, dall'altro, dei produttori agricoli attraverso la eliminazione e l'assorbimento di tutti i piccoli e medi commercianti e industriali che si trovano nel mezzo, verrebbe così stimolato dagli investimenti della Cassa del Mezzogiorno.

Ci troviamo così di fronte ad un disegno generale di politica agraria che ribadisce e, se possibile, accentua l'accentramento burocratico di ogni potere negli organi del Ministero dell'agricoltura, che chiude ogni possibilità di ulteriore intervento riformatore nelle strutture contrattuali e fondiari, anche le più arretrate, che non solo non affronta il problema della Federconsorzi, ma apre invece addirittura le porte a nuove forme di penetrazione e di dominio dei monopoli sull'agricoltura, che condanna all'esodo e alla degradazione economica la stragrande maggioranza dei territori rurali del nostro Paese, che aggrava la tradizionale di-

scriminazione a scapito della proprietà e dell'azienda coltivatrice ed a favore dell'azienda capitalistica.

È chiaro che un simile programma già suscita, e ancora più susciterà man mano che il dibattito si approfondirà nel Paese, dubbi, riserve, lotte tra le forze sindacali, le masse e le popolazioni interessate.

Già anche tecnici autorevoli (penso alla recente conferenza del professor Bandini all'INEA) mettono in dubbio la possibilità dell'aumento annuo del prodotto lordo vendibile previsto nel piano.

Ma le impostazioni del piano sono destinate a scontrarsi principalmente con la realtà del Paese, con le esperienze di programmazione economica che sono già in corso di elaborazione e di studio.

Si scontrerà, per fare alcuni esempi, con le conquiste, le esperienze, le lotte del popolo sardo e del suo piano di rinascita, con la elaborazione democratica dal basso che ha impegnato attorno agli Enti locali tutte le forze politiche e sindacali della Regione umbra in uno sforzo unitario, con le elaborazioni condotte dall'Ente d'irrigazione Puglia e Lucania per la utilizzazione di tutte le risorse idriche delle due Regioni, con i piani elaborati in Sicilia che prevedono oltre 200 mila ettari di nuove irrigazioni non solo lungo le coste, ma anche nel profondo centro dell'Isola e che già diventano, come nelle recenti agitazioni nella vallata del Belice, motivo di unità e di lotta per tutte le popolazioni, i sindacati e le amministrazioni comunali.

Si scontrerà ovunque con la lotta dei braccianti dei contadini, dei tecnici, degli emigranti e delle loro famiglie che contesteranno un simile disegno.

Si scontrerà con la ferma, chiara presa di posizione espressa in modo emblematico con tanta forza, semplicità e chiarezza da quel giovane contadino maremmano che nel corso della recente visita della Commissione agricoltura prima avanzò, e ribadì, a richiesta di un senatore, l'istanza di una programmazione che facesse partecipi e protagonisti coscienti i contadini delle scelte e delle realizzazioni del piano in agricoltura.

Una programmazione di questo tipo presuppone una politica nuova e riformatrice quale quella che le forze del lavoro sono andate elaborando in tutti questi anni, una politica basata sullo sviluppo della proprietà e dell'azienda coltivatrice associata ed assistita tecnicamente ed economicamente dallo Stato, attraverso strumenti nuovi e democratici di intervento, quali, appunto, gli « Enti di sviluppo ».

Discutere di « Ente di sviluppo » significa discutere di un modo nuovo di concepire ed attuare l'intervento dello Stato in agricoltura per realizzare una politica nuova.

La Conferenza nazionale dell'agricoltura non si limitò a rilevare l'esigenza di eliminare le strutture agrarie, fondiarie, contrattuali e di mercato arretrate e di modificare la tradizionale politica corporativa e protezionista, che di quella arretratezza era responsabile, ma sottopose a martellante critica anche gli strumenti tradizionali di intervento dello Stato nell'agricoltura.

I governi che si sono succeduti che, dall'approvazione della Costituzione ad oggi, hanno retto la Repubblica e le maggioranze che li hanno sostenuti, hanno mantenuto in piedi nel campo dell'agricoltura quegli stessi strumenti che erano stati creati (o adattati e modificati ai suoi disegni) dalla politica agraria corporativa e protezionista del ventennio precedente. In una situazione radicalmente modificata negli aspetti politici e continuamente in movimento per quanto riguarda gli aspetti sociali ed economici, questi strumenti si sono sempre più rivelati incapaci di assolvere ad una funzione adeguata alle nuove situazioni, anzi proprio a causa dell'accavallarsi di nuove esigenze e di nuovi compiti, hanno perduto le loro caratteristiche originali spesso addirittura peggiorando ancora la loro situazione e funzionalità.

Così il sistema burocratico-corporativo basato sul trinomio ispettorato-consorzio di bonifica-consorzio agrario si è sempre più rivelato inadeguato ed addirittura in contrasto con le esigenze dell'agricoltura e del Paese; in contrasto con il sorgere della nuova realtà democratica nei comuni e nelle provincie e con l'affermazione costituzionale del-

le regioni, in contrasto con lo sviluppo quantitativo della proprietà e dell'azienda contadina, manifestatosi in questi anni in forme a volte impetuose, e con la valutazione del ruolo che questa deve assumere nella società italiana, elaborata da tutte le parti politiche democratiche fino al punto di informare la stessa Costituzione della Repubblica; in contrasto con il profondo mutamento nei rapporti città-campagna, con l'affermarsi di una agricoltura sempre più rivolta al mercato e sempre meno all'autoconsumo.

È persino troppo nota la situazione della Federconsorzi. L'aver messo a disposizione di questo organismo i privilegi di legge, soprattutto in materia di credito agrario e di ammassi comunque sovvenzionati dallo Stato, ha, da un canto, ritardato e persino impedito il sorgere di un movimento cooperativistico autonomo dei produttori agricoli, e ha, dall'altro, portato alla perdita di ogni carattere cooperativistico originario dei consorzi agrari, fino a privarli di ogni capacità di funzionamento autonomo e di effettiva rappresentatività degli interessi locali di fronte al progressivo accentramento dell'organo federconsortile di tutti i poteri economici utilizzati allo scopo di agevolare la penetrazione dei monopoli industriali nelle campagne.

Analogo discorso va fatto per quanto riguarda i consorzi di bonifica.

Sorti come consorzi di proprietari cui la legge dava solo il crisma dell'obbligatorietà, divennero, con la legge del 1933, strumento per l'attuazione di investimenti pubblici di bonifica nelle campagne.

Della loro origine conservano ancora soltanto un aspetto: solo la proprietà fondiaria, e con discriminazioni notevoli a favore della più estesa, può decidere gli orientamenti e la politica del consorzio.

L'impresa agraria non proprietaria, e soprattutto i lavoratori, e gli enti locali nulla possono fare per influenzare comunque decisioni che li toccano profondamente e che riguardano spese che solo per una piccolissima parte ormai ricadono sulla proprietà interessata (oscillando oggi i contributi dello Stato tra l'87,50 e il 100 per cento).

Lo stesso ente pubblico erogatore di questi contributi può essere messo in scacco dalla volontà (o dall'inerzia o dalle rivalità) di un gruppo di grandi proprietari fondiari abbarbicato alla direzione dei consorzi.

Di fronte a questo carattere ristretto e privatistico di formazione dei loro organi dirigenti stanno le funzioni pubbliche da cui sono stati via via investiti questi enti.

La viabilità rurale, gli elettrodotti, l'approvvigionamento idrico, potabile ed irriguo, la sistemazione di terreni e il rimboschimento, l'istituzione dei servizi e delle infrastrutture di uso comune della totalità di forze che intervengono nella produzione agricola e delle popolazioni che vivono nei comuni il cui territorio ricade nell'ambito dei comprensori di bonifica sono oggi subordinati alle decisioni di un ristretto gruppo di cittadini scelti col criterio feudale del censo.

A questi stessi organismi spetterebbe poi il compito di controllare l'esecuzione delle opere di competenza privata, complementari alle opere pubbliche di bonifica. Compito naturalmente non assolto con il risultato, ad esempio, che alla costruzione di monumentali opere di irrigazione non segue la necessaria trasformazione delle aziende private per il venir meno dei consorzi di bonifica ai compiti ispettivi e sostitutivi loro incautamente affidati dalle leggi.

Nella recente visita dell'8<sup>a</sup> Commissione nelle zone di riforma, proprio un dirigente dell'Ente Puglia invitava ripetutamente i senatori a constatare visivamente come proprietà di grande estensione, malgrado la possibilità di irrigazione creata dai vasti investimenti pubblici, restassero a coltura estensiva, mentre a pochi metri di distanza piccoli poderi degli assegnatari erano già trasformati in agrumeti, in orti, in colture intensive molto avanzate.

Ciascuno di noi, specialmente nel Mezzogiorno, può indicare nella sua regione, nella sua provincia, esempi come quello e forse più gravi di grandi aziende che sono rimaste come prima, anzi addirittura con minori possibilità di occupazione di prima, e di acque che si « sprecano » a mare dopo avere attraversato le costosissime serie di dighe e

di canalizzazioni in cemento realizzate dai consorzi di bonifica.

Si aggiunga, infine, il potere di ripartire e imporre contributi, il cui ammontare per ettaro supera in molti casi quello già elevato delle imposte e sovrainposte fondiari, e si avrà il quadro di una situazione che occorre rapidamente e profondamente riformare con ben altro respiro di quello della legge delegata dal « Piano verde » che si è limitata ad attenuare (e non a limitare) le discriminazioni elettorali a favore delle grandi proprietà.

Discorso diverso va fatto per quanto riguarda gli ispettorati agrari. Ma deve dirsi con chiarezza che anche la loro azione, per tanti aspetti meritoria quanto oscura e poco redditizia per i molti valorosi tecnici che in essa sono impegnati, non può dirsi nè adeguata nè soddisfacente.

Dalle primitive, agili attribuzioni di « cattedre ambulanti dell'agricoltura », alle quali pensano ancora con nostalgia e rimpianto funzionari e agricoltori, si è passati agli attuali ispettorati sui quali sono stati, via via, scaricati una serie di compiti e di attribuzioni inerenti all'applicazione delle leggi che man mano il Parlamento andava casualmente sfornando per tentare di venire incontro, nella più gran pare dei casi con palliativi, alle esigenze dell'agricoltura.

Questi uffici, che dovrebbero assolvere a funzioni di propaganda e di orientamento, a funzioni ispettive, e infine a funzioni amministrative dirette nel farragginoso settore dell'erogazione degli innumerevoli e svariati incentivi, carenti sempre di personale, privi di una articolazione capillare, assolvono in modo insufficiente a tutti e tre i compiti loro demandati, generando insoddisfazione non solo negli ambienti agricoli interessati, ma anche tra gli stessi funzionari, che vedono la loro capacità tecnica e scientifica mortificata e sommersa dagli aspetti burocratici e amministrativi del loro lavoro.

La volontà di mantenere tutto il potere di erogazione degli incentivi decentrato negli organi periferici del ministero, e quella di mantenere un metodo di erogazione lento e costoso, accessibile solo alle aziende più forti e tale da scoraggiare la grande massa delle

aziende contadine anche dal richiedere la concessione di determinati contributi (una scelta cioè autoritaria e di classe nello stesso tempo) ha portato all'attuale elefantiasi (che si trasforma spesso in paralisi) negli uffici e negli ispettorati agrari che potranno esercitare ancora un ruolo notevole nella agricoltura italiana, un ruolo di orientamento, di stimolo e di controllo anche negli altri enti che operano e opereranno nello stesso settore, a condizione che sia decentrato ad altri organi più vicini agli interessati, enti locali, cooperative e, soprattutto, agli enti di sviluppo il compito dell'erogazione degli incentivi stabiliti dalle leggi, specie quelli destinati alle aziende coltivatrici.

L'unica esperienza nuova di intervento dello Stato nell'agricoltura è quella degli enti di riforma, sorti per dare applicazione alle leggi stralcio della riforma agraria approvate dal Parlamento in seguito alle gloriose lotte contadine del secondo dopoguerra.

La nostra posizione su quelle leggi e sui loro limiti è nota e non va qui ripetuta, se non per ricordare che quelle leggi, « stralcio » appunto di provvedimenti legislativi di riforma agraria generale, rimasero tali anche perchè furono strumentalmente utilizzate allo scopo di contenere la spinta delle zone più avanzate del movimento.

Da qui l'origine delle carenze nell'azione degli enti di riforma e delle critiche nostre e del movimento contadino nel suo complesso, critiche che noi, nel momento stesso in cui ci battiamo per la trasformazione degli enti di riforma in enti di sviluppo, dobbiamo ribadire per la loro giustizia e costruttività e che ci differenziano sia dai negatori assoluti della validità dell'opera degli enti di riforma, considerati rei di aver attentato alla « sacertà » del diritto di proprietà, sia dalla agiografica adesione dei lodatori di ogni e qualsiasi opera del governo e del regime.

Noi, assieme ai contadini, abbiamo criticato e combattuto gli enti quando la loro azione è stata strumentalizzata a fini di discriminazione politica e di rottura dell'unità del movimento contadino.

Abbiamo criticato il loro carattere antidemocratico e paternalistico (e nella composizione degli organi dirigenti, e negli sta-

tuti delle cooperative, e nello scarso collegamento con gli enti locali, e nel rifiuto, ancora oggi mantenuto da molti enti, a trattare con organizzazioni sindacali degli assegnatari e dei lavoratori).

Abbiamo criticato i ritardi e i favoritismi, sia nelle attuazioni degli espropri che nelle assegnazioni dei terreni ai contadini.

Abbiamo criticato gli aspetti di malcostume, di clientelismo, di uso spregiudicato del sottogoverno, gli sperperi e le disamministrazioni presenti negli enti di riforma, come purtroppo in tutti gli altri rami delle amministrazioni e degli enti pubblici in questo periodo, ma qui particolarmente odiosi perchè messi a contatto con la realtà viva e purificatrice della lotta contadina per la riforma e perchè usati strumentalmente dai nemici dei contadini nella loro agitazione contro la riforma agraria.

Abbiamo criticato infine il fatto (e qui la responsabilità è quasi tutta dei governi che si sono succeduti) che gli enti siano stati lasciati per anni « ad arrangiarsi » come potevano in una situazione di incertezza e di inattività, che è stata la matrice di molti dei difetti e degli abusi di carattere amministrativo che la Corte dei conti ha giustamente rilevato.

Ciò posto e mantenuto, dobbiamo dire che non c'è mai sfuggito il carattere originale e nuovo del tipo di intervento pubblico suscitato dalla lotta contadina per la riforma.

Per la prima volta lo Stato, sia pure in comprensori limitati, ha avuto la possibilità di intervenire contemporaneamente ed organicamente sulle strutture fondiarie, agrarie e di mercato.

Ha potuto, attraverso l'ente, organizzare (e certamente ci sono zone dove è stato fatto bene, dove male e dove non è stato fatto niente), secondo un piano, opere di bonifica e corsi di istruzione professionale, trasformazioni agrarie e impianti di valorizzazione dei prodotti ottenuti, disponendo attraverso un unico centro decisionale del potere di esproprio, dei finanziamenti pubblici, dell'assistenza tecnica, del credito agrario nelle sue varie forme.

Ma secondo un piano che aveva un presupposto politico ben preciso: sviluppare

la produzione attraverso la creazione di proprietà coltivatrici assistite tecnicamente e finanziariamente dallo Stato ed associate in cooperative per realizzare la dimensione economica sufficiente a utilizzare i mezzi tecnici moderni.

È andato in porto questo piano, e in che misura? Non sta a me dare una risposta completa, nè è questa la sede.

Quello che si può dire e che è utile per il nostro dibattito è che, dove condizioni favorevoli si sono verificate, questa azione ha raggiunto il risultato di trasformare braccianti e contadini senza terra in coltivatori autonomi, capaci di portare avanti produzioni e allevamenti di avanguardia, e a dare vita a strutture di mercato, a carattere più o meno cooperativo, capaci di affermarsi attraverso l'appoggio tecnico e finanziario dell'ente pubblico, in zone e settori dove situazioni ambientali e lotta accanita della speculazione e dei monopoli non avevano consentito l'affermarsi di altre iniziative a tipo cooperativistico (penso, ad esempio, alla situazione del Mezzogiorno, agli zuccherifici del « Delta » e del « Fucino » eccetera).

Una simile esperienza non poteva non urtarsi in mille resistenze e difficoltà, aggravata dal fatto che mai le direzioni degli enti hanno osato chiedere alle masse interessate ed alle loro organizzazioni l'appoggio per superarle.

Anche nella recente visita della Commissione agricoltura alle zone di riforma queste resistenze e difficoltà sono state confermate, con grande evidenza e semplicità, dalle parole degli assegnatari, dei presidenti delle cooperative, degli stessi funzionari e dirigenti degli enti oltre che dai memoriali delle organizzazioni sindacali.

Sono venuti fuori con evidenza i contrasti e le difficoltà di un collegamento con i consorzi di bonifica, ad un tempo lenti nell'eseguire le opere di loro competenza ed esosi per quanto riguarda i contributi da far pagare agli assegnatari.

È venuta fuori l'assurdità dell'affidamento esclusivo delle gestioni dell'ammasso (ad esempio per l'olio e per il vino in Puglia) ai consorzi agrari e non alle cooperative degli assegnatari, malgrado queste siano tuttora

sottoposte ad un controllo non certo leggero di un ente pubblico e certamente più continuo di quello esercitato sui consorzi agrari.

È stata posta in evidenza l'assurdità di dovere, contrariamente a quanto avveniva all'inizio della riforma, sottoporre i progetti di trasformazione di impianti degli assegnatari e delle loro cooperative elaborati dagli uffici di un ente pubblico agli stessi controlli preventivi e consuntivi degli ispettorati agrari effettuati per le richieste dei privati.

Venivano poi in luce tutte le difficoltà dei rapporti tra assegnatari, cooperative e banche a proposito del credito agrario con ritardi nelle erogazioni ed un costo dei finanziamenti specie nel Mezzogiorno di gran lunga superiore a quello assicurato ai grandi complessi industriali attraverso il credito agevolato.

È risultata anche l'esigenza di assicurare una migliore collaborazione con gli enti locali, con i sindacati, e una più efficace democrazia nelle cooperative sia per quanto riguarda l'ammissione di nuovi soci, sia per quanto riguarda l'amministrazione interna delle cooperative medesime.

Dalle esperienze, dalle critiche, dalle difficoltà incontrate dagli enti di riforma è maturato per molte vie e da diverse parti, il convincimento che si potesse allargare e approfondire quella esperienza ed è nata così l'idea stessa della istituzione degli enti di sviluppo, di organismi cioè che mantenendo le caratteristiche positive degli enti di riforma, ne superassero i limiti territoriali ed operativi, i difetti di democrazia e di funzionalità ed estendessero la loro azione a tutta la Regione, diventando gli organi della programmazione democratica in agricoltura, il punto di incontro tra l'intervento del capitale pubblico e l'iniziativa contadina.

C'è chi, anche a livello governativo, forse per coprire il suo e l'altrui cedimento, afferma ancora oggi di non sapere che cosa devono essere gli enti di sviluppo di cui tanto si parla.

La verità è che non c'è peggior sordo di chi non vuol sentire.

L'argomento, dalla Conferenza nazionale dell'agricoltura in poi è stato trattato a fon-



do, ed esistono proposte e documenti precisi ed elaborati.

Il relatore di maggioranza ha voluto, ed ha fatto bene, ricordare citandolo per esteso il passo del rapporto finale della Conferenza nazionale dell'agricoltura riguardante gli enti di sviluppo.

Vale la pena di aggiungere a questo un'altra citazione: quella della dichiarazione unitaria di voto espressa alla fine del 1962 dai rappresentanti della CGIL, della CISL e della UIL nel Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro a proposito delle leggi proposte dal Governo di centro-sinistra sulla base del cosiddetto accordo Cattani-Rumor.

Dice il documento: « Per l'attuazione di una politica agraria organica, che si ponga il fine di promuovere la estensione e il potenziamento della proprietà coltivatrice e delle sue forme associative, e crei perciò nuove basi al progresso tecnico, economico e sociale dell'agricoltura, è necessario pervenire all'istituzione, in ogni regione, di Enti regionali di sviluppo agricolo, col compito di intervenire nella trasformazione delle strutture fondiari, produttive e di mercato, nell'ambito della politica di piano. Gli Enti regionali, che sostituiranno quelli di cui al decreto del Presidente della repubblica 23 giugno 1962, n. 948, provvederanno a coordinare a livello regionale e locale l'attività e l'iniziativa degli altri Enti e organismi operanti in agricoltura e interessati all'azione di sviluppo economico e sociale delle singole zone d'intervento. Gli enti saranno amministrati con piena partecipazione dei rappresentanti delle organizzazioni sindacali e cooperative. Con l'entrata in vigore delle leggi istitutive delle Regioni a statuto ordinario sarà provveduto ai necessari coordinamenti legislativi e regolamentari concernenti gli Enti regionali, in relazione ai poteri attribuiti alle Regioni in materia di agricoltura ».

Queste idee sono state ulteriormente precisate, naturalmente con le inevitabili specificazioni e differenziazioni in due disegni di legge.

Uno promosso dalla CISL e presentato alla Camera dagli onorevoli Storti, Scalia ed altri e riprodotto qui al Senato dai colleghi Coppo, Angelini e Valsecchi (643).

Ed uno ad iniziativa della CGIL (e sostenuto anche dalla Alleanza nazionale dei contadini e dalla Lega nazionale delle cooperative) presentato alla Camera dagli onorevoli Novella, Santi, Foa e Lama, e riprodotto al Senato in seguito a precisa richiesta avanzata dagli organi dirigenti della CGIL a tutti i gruppi parlamentari, dal Partito comunista italiano alla Democrazia cristiana con esclusione naturalmente dei Liberali e del Movimento sociale italiano, nei due disegni di legge presentati ad iniziativa del senatore Bitossi ed altri e del senatore Milillo ed altri (771, 769).

Le due proposte si differenziano su diverse questioni, come i colleghi rileveranno agevolmente, ed in particolare sulla diversa accentuazione nei confronti della proprietà coltivatrice. Più radicalmente orientato verso l'esproprio il disegno della CGIL (secondo la linea della « terra a chi la lavora ») orientato anche verso l'imposizione di un controllo pubblico sulle aziende non coltivatrici quello della CISL.

Ma ci preme chiarire, che al di là di queste differenze di strumentazione dell'intervento pubblico ed anche di orientamento, si ricava dai due documenti una chiara linea comune per quanto riguarda: il carattere regionale dell'ente di sviluppo; la sua funzione di organo della programmazione in agricoltura con il compito di coordinare (sino alla sostituzione) l'azione di tutti gli altri enti operanti nel settore; la partecipazione alla direzione ed al controllo degli enti della Regione e dei sindacati; i poteri di elaborare piani zionali e di imporre direttive di trasformazione alle aziende non coltivatrici; il compito di promuovere lo sviluppo della proprietà coltivatrice anche mediante esproprio; il compito di promuovere strutture associative capaci di assicurare alle proprietà coltivatrici le direzioni tecniche ed economiche idonee allo sviluppo.

Non si tratta quindi di capire o di non capire che cosa deve rappresentare l'ente di sviluppo in agricoltura. Si tratta di essere o no d'accordo per una linea politica che tende a realizzare una agricoltura nuova basata non sulla grande proprietà e neanche sulla

grande azienda capitalistica ma sulla proprietà coltivatrice.

Dice il relatore di maggioranza « erra però chi crede di poter organizzare l'agricoltura in senso industriale anche per ciò che riguarda le dimensioni dell'azienda, con grandi estensioni di terreno, tecnici specializzati, salariati e molti capitali, tra l'altro d'impossibile reperimento. Questa forma di organizzazione, benchè razionale, può rappresentare l'eccezione, mentre di regola dovremo tendere alla piccola e media impresa familiare contadina, possibilmente su terra propria con mezzi e capitali propri. Questa è la nostra tendenza ».

Questa è certamente la tendenza più tradizionale e radicata del pensiero politico e sociale cattolico.

Non risulta che sia però la tendenza che ispira gli indirizzi di politica agraria dell'attuale governo. Non è ispirata a questo principio ad esempio l'estensione a favore dei grandi agrari dei benefici fiscali e dei passaggi di proprietà di fondi rustici che perfino la legislazione dei governi centristi, dalla legge Sturzo, dal 1948 in poi, aveva riservato soltanto agli acquirenti coltivatori diretti.

Non è ispirata a questo principio, e l'esempio è ancora più probante, l'affermazione contenuta nel progetto di programma di sviluppo economico preparato dal Governo, secondo la quale gli obiettivi del piano « hanno come presupposto di fondo quello di valorizzare, senza discriminazione le posizioni imprenditive ».

Per conto nostro come comunisti abbiamo fatto e non da ora la nostra scelta.

L'abbiamo fatta con le elaborazioni ideologiche, con l'azione politica, con la partecipazione a tutte le lotte contadine per la terra.

Da Gramsci a Grieco, alle deliberazioni dell'VIII e del X Congresso del Partito la nostra posizione è stata arricchita, precisata, adeguata alla realtà della società italiana e dei problemi della sua trasformazione.

L'VIII e il X Congresso in particolare hanno definito il ruolo che per noi hanno le masse contadine che si muovono per ottenere il raggiungimento della rivendicazione della terra a chi la lavora, e il nostro giudizio sulle posizioni degli enti di sviluppo in agricoltura.

Abbiamo fatto questa scelta perchè in primo luogo i contadini vogliono essere padroni della terra che lavorano.

Lo hanno dimostrato e lo dimostrano ogni giorno con le loro lotte e con i loro sacrifici. Malgrado le difficoltà in cui si dibattono i contadini e l'agricoltura, malgrado le crisi e l'esodo tutte le statistiche indicano che la spinta alla estensione dell'area della proprietà e dell'azienda coltivatrice è continua.

Dall'inizio del secolo questo processo è stato fermato ed ha avuto una inversione di tendenza una sola volta: negli anni più duri della reazione fascista quando coscientemente furono liquidate alcune posizioni conquistate dalla proprietà contadina a seguito delle grandi lotte del primo dopoguerra.

I componenti della Commissione agricoltura del Senato non potranno dimenticare facilmente la grande assemblea degli assegnatari di Ravenna i quali, dopo avere illustrato con forza tutti gli aspetti critici della loro condizione di coltivatori proponendone anche rivendicazioni riparatrici e risoltrici, conclusero con l'affermazione unanime « comunque non vogliamo ritornare alla condizione di braccianti ».

La Costituzione della Repubblica riconosce e valorizza questa aspirazione dei contadini a conquistare e mantenere la proprietà della terra.

Questa aspirazione non è in contrasto con lo sviluppo economico anzi lo sollecita, sia quando la lotta contadina promuove la formazione di nuove proprietà coltivatrici, sia quando stimola l'iniziativa nel resto delle aziende. E non lo è soprattutto oggi, a parte frammentazioni patologiche, in una epoca di continuo e incessante progresso tecnico che richiede dimensioni aziendali sempre più ampie ed anche mutevoli. Entro queste dimensioni si possono più agevolmente e rapidamente comporre e ricomporre secondo le esigenze di una economia in sviluppo una molteplicità di cellule autonome terra-lavoro sostenute da una azione pubblica di programmazione e assistenza tecnica ed economica, che un numero minore di aziende medio-grandi sclerotizzate dal diritto proprietario e successorio e meno disposte ad inserirsi in una programmazione. Oggi però questa, comun-

que, si impone e o sarà di tipo pubblico con tutte le possibili garanzie democratiche, o sarà sempre più imposta all'agricoltura dalle scelte dei grandi monopoli nazionali ed internazionali che tendono sempre più a dominare il settore delle trasformazioni e della distribuzione dei prodotti agricoli.

Abbiamo fatto questa scelta infine perchè abbiamo la consapevolezza che oggi i contadini, tutti i contadini piuttosto che costituire una base di massa della conservazione economica, sociale e politica contro l'avanzata della classe operaia delle altre forze del lavoro (l'ultima incarnazione di questa concezione è costituita dalla fallimentare politica bonomiana), rappresentano una delle forze determinanti e motrici per contrastare il dominio dei monopoli e aprire la strada alla costruzione di una società nuova.

Ed è qui fra queste masse che lo sforzo per costruire un nuovo mondo contadino colto, aperto a tutti i progressi della scienza e della tecnica, e perciò capace di fare propri gli strumenti che questa mette a disposizione oggi della società, e di realizzare nel modo di gestirli un arricchimento dei valori, umani e democratici, è qui che avviene e avverrà sempre più il confronto, il dialogo, la convergenza tra forze di diverse ispirazioni.

Può avvenire e già avviene come nelle prese di posizione dei vertici sindacali che ho già ricordato, come nella delegazione di sindaci democristiani e comunisti che le popolazioni della Vallata del Belice hanno mandato a Roma la scorsa settimana assieme a Danilo Dolci per chiedere appunto investimenti pubblici per l'irrigazione, da gestire attraverso un ente di sviluppo democratico, per trasformare terre da liberare da residui odiosi della rendita e del privilegio fondiario.

Ma questa linea ha trovato e trova opposizioni tenaci e potenti, che si servono di una tattica che si può ben definire ormai, tanto la parola ha acquistato un chiaro significato, di tipo doroteo per ostacolarla, impedirne e distorcerne l'avanzata.

Già in occasione della discussione del « Piano verde » i sostenitori della politica tradizionale riportarono un notevole successo riconfermando il sistema tradizionale d'intervento dello Stato in agricoltura con la sola eccezio-

ne dell'articolo 32 che delegava al Governo la facoltà di emanare norme per la trasformazione degli enti di riforma in enti di sviluppo.

Queste norme furono emanate un anno dopo con legge delegata n. 948 del 1962.

Malgrado i limiti e le insufficienze, che risaltano evidenti dal confronto non solo con le posizioni unitarie dei sindacati, ma persino con le indicazioni ufficiali della Conferenza nazionale dell'agricoltura, questa legge non ha avuto finora alcuna applicazione.

Si vede che l'arroganza degli interessi tradizionalmente legati alla vecchia politica agraria, *crescit eundo*, cresce con il progredire... nel tempo della politica del centro-sinistra. E non si tratta di una battuta.

Il cosiddetto accordo Cattani-Rumor ai tempi del primo Governo monocoloro di centro-sinistra fu accolto da tutti i lavoratori a qualsiasi sindacato appartenessero con la più ferma opposizione.

Le leggi che il Governo Moro ha presentato ricalcano quell'accordo e tra esse il testo originario della « 519 » spicca per la sua inconsistenza beffarda ed irritante.

Dopo che per anni il governo aveva puramente e semplicemente disapplicato la legge delegata, ci si è presentati al Parlamento con la richiesta di una nuova delega (per ricominciare da capo un nuovo ciclo di defaticanti manovre) e la proposta di un nuovo finanziamento agli enti di riforma il cui ammontare fu riconosciuto dalla Corte dei Conti persino insufficiente a coprire le spese generali degli enti di riforma esistenti.

E tutto ciò con il pretesto scopertamente ipocrita che la regolamentazione definitiva doveva essere rinviata a quella legge quadro sulle competenze delle regioni in materia di agricoltura che proprio l'azione del governo Moro ricaccia ogni giorno di più tra le brume nebbiose di un futuro incerto come la sorte stessa del Governo.

Si voleva cioè continuare a mantenere, ancora chissà per quanti anni, a marcire nell'inattività gli enti a costo di dilapidare decine e decine di miliardi di pubblico denaro ogni anno.

Certo il testo elaborato dalla Commissione agricoltura risulta profondamente modificato rispetto al testo originario del governo, anche perchè all'interno della maggioranza governativa forze che vivono più da vicino la vita degli enti di riforma si sono adoperate per modificare e correggere un così scoperto disegno di definitivo affossamento.

Noi abbiamo appoggiato e sostenuto questa azione, ma non possiamo che considerare del tutto insoddisfacenti e inadeguati i risultati raggiunti.

E neanche dovrebbero considerarsi tranquilli e soddisfatti coloro che all'interno della maggioranza si sono adoperati per modificare il disegno governativo.

Il testo approvato dalla Commissione infatti presenta tre pericoli che possono inficiare sul nascere la vita dell'ente di sviluppo.

Il primo è costituito dalla delega al Governo contenuta negli articoli 1 e 2.

L'esperienza negativa della delega prevista dalla legge sul « Piano verde » dovrebbe fare riflettere sulla necessità di non ripercorrere questa strada, che oltretutto si presta a tutte le manovre dilatorie che la incertezza della situazione politica attuale favorisce.

Il secondo motivo è più di fondo.

L'articolo 3 dà agli enti dei compiti in materia di sviluppo della cooperazione agricola di trasformazione e di servizi ma non ne dà nessuno in materia di intervento nelle strutture fondiarie ed agrarie (si è giunti persino a negare agli enti quei modestissimi poteri di esproprio che sono previsti dalla legge sul riordino fondiario pur presentata dall'attuale Governo e stralciati dalla legge sui « mutui quarantennali ») nonchè ogni possibilità di elaborare ed attuare piani zionali di sviluppo e direttive obbligatorie per tutte le aziende non coltivatrici.

L'esperienza della riforma e lo stesso orientamento verso una agricoltura che guardi al mercato pongono l'esigenza di considerare in modo unitario la programmazione dei tre momenti: regime fondiario, trasformazione agraria e strutture di mercato.

Se giustamente è stata riconosciuta da tutti poco utile una riforma che mirasse sol-

tanto allo spezzettamento della proprietà, deve altrettanto giustamente ripetersi che limitata e inefficiente sarebbe anche una politica di sviluppo che si basasse soltanto sulla programmazione di infrastrutture economiche per trasformare la « attuale » produzione agricola e non programmasse assieme e lo sviluppo quantitativo e qualitativo basato sulla proprietà coltivatrice e la trasformazione e commercializzazione della produzione agricola.

Un ente che nascesse con queste limitazioni accentuerebbe tutte le caratteristiche negative degli enti di riforma, e in definitiva tutto si risolverebbe nella cristallizzazione accanto alle altre di una nuova struttura burocratica in agricoltura.

Il terzo pericolo è costituito dal carattere antidemocratico della direzione e dell'articolazione dell'ente così come risulta dagli articoli 1 e 2 del testo della Commissione.

Qui non solo non sono stati fatti passi avanti chiari e inequivocabili per chiamare a livello centrale e zonale gli enti locali e i sindacati a partecipare alla direzione dell'attività dell'ente, non solo non si fanno passi avanti per legare la vita degli enti alle realtà regionali esistenti o costituende, ma addirittura si arriva a togliere all'unica regione che finora l'aveva sempre avuto riconosciuto il diritto a legiferare in materia. Nel testo della Commissione infatti si toglie alla Regione siciliana questa prerogativa delegando, al di là certamente della realtà costituzionale, al Governo compiti che sono dell'Assemblea regionale siciliana.

(Da notare che mai durante tutto il lungo periodo dei Governi di centro-destra in Sicilia dal 1947 al 1955, di quei Governi che furono sabotatori coscienti nell'attuazione della riforma agraria, lo Stato italiano avanzò queste pretese. Le avanza ora che in una situazione politica mutata le forze conservatrici locali possono temere l'approvazione di una legge più avanzata in analogia con quanto già verificatosi nell'approvazione di norme sui patti agrari più favorevoli ai contadini siciliani di quella approvata dal Parlamento nazionale).

Di fronte a questi pericoli non solo noi ci opponiamo a coloro che sostengono la vec-

chia impostazione di politica agraria e i vecchi metodi di intervento dello Stato in agricoltura, ma richiamiamo criticamente coloro che nel campo cattolico o socialista sostengono la linea del rinnovamento della agricoltura, sulla scarsa validità di posizioni che partono da considerazioni rinunciatricie e dilazionatrici.

Accettare, per timore del peggio, soluzioni limitate e parziali significa far partir male gli enti di sviluppo; togliere loro la componente riformatrice significa spingerli ancora di più su una via di assistenza spicciola e senza prospettive, significa esaltarne in definitiva gli aspetti più deteriori e di sottogoverno, significa staccarli, ancora più di oggi, da quel rapporto vivo con quelle masse e con quelle istanze democratiche, enti locali e sindacati, che sole possono assicurare una base seria ad una politica di sviluppo e di progresso. La situazione attuale delle nostre campagne e l'economia del nostro Paese è matura e richiede misure tempestive e un profondo rinnovamento della politica e degli strumenti dell'intervento dello Stato.

Sulla base delle proposte contenute nei disegni di legge della CGIL e della CISL, che sono tutt'altro che assorbite nel testo elaborato dalla maggioranza della Commissione, sulla base delle stesse deliberazioni di

quella Conferenza nazionale dell'agricoltura che fu ufficialmente promossa da un Governo che aveva una base parlamentare nominalmente più a destra di quella dell'attuale Governo, ci sono nel Parlamento le possibilità per realizzare convergenze di consensi necessari ad assicurare ai contadini, all'agricoltura e allo Stato uno strumento agile e adeguato all'attuazione di una politica nuova nelle campagne. A condizione che queste forze socialiste e cattoliche adempiano ad un dovere di coerenza con i principi e le idee che hanno finora professato. E tanto più del resto questa fedeltà alle proprie idee è giustificata e necessaria, nel momento in cui saltata l'impostazione dilazionatrice dell'originario disegno governativo, il Senato è chiamato a pronunciarsi sul merito delle questioni.

Noi comunisti faremo ancora una volta il nostro dovere battendoci per affermare le nostre istanze programmatiche di rinnovamento, e facendoci portavoce e sostenitori delle rivendicazioni e delle proposte dei contadini e di tutte le loro organizzazioni che si inquadrano nella visione più ampia di una programmazione democratica e profondamente rinnovatrice dello sviluppo della nostra agricoltura.

CIPOLLA, *relatore di minoranza*