

Università degli Studi di Perugia, Facoltà di Agraria

12 dicembre 2002

Convegno di studi

*“Storicità e attualità della scuola economico-agraria italiana:
il pensiero di Mario Bandini”*

***Sistemi agrari e intervento pubblico nel pensiero
di Mario Bandini***

Tommaso Sediari ~ Cristiano Perugini

(Versione provvisoria)

1. Introduzione

L'obiettivo di questo saggio è di esaminare una serie di aspetti dell'ampio percorso intellettuale di Mario Bandini, al fine di coglierne gli eventuali elementi di attualità, o gli spunti di riflessione oggi rilevanti. Più precisamente, si è voluta focalizzare l'attenzione sugli scritti in cui egli, più o meno direttamente, discute dei temi della politica agraria comune o in cui introduce concetti e riflessioni che aiutano a comprendere pienamente la sua posizione in merito alle diverse problematiche trattate.

In questo ambito, dopo aver brevemente descritto in termini generali la concezione di intervento pubblico nell'economia di Bandini e la sua matrice ideologica, ci è apparso particolarmente interessante valutare i presupposti e le conseguenze del suo modo di concepire (ed osservare) ogni processo di produzione come collocato in un dato (e particolare) ambito territoriale; e soffermarsi sulle implicazioni di questa impostazione nel giudizio che egli esprime (e sulla loro attualità), circa i vari strumenti di attuazione della PAC.

2. Liberalismo “purificato” e liberismo “popolare”

Per comprendere la matrice della concezione di azione pubblica nei sistemi economici in Mario Bandini, è necessario combinare le implicazioni della lezione Crociana, che egli assorbe pienamente, con il peculiare (e discontinuo) ambiente storico-politico in cui si colloca la sua vita intellettuale.

In linea con l’idea e la posizione del filosofo napoletano nella nota polemica con Einaudi¹, Bandini sembra infatti aderire ad un concetto di liberalismo “purificato”, in grado cioè di resistere alle contingenti vicende storiche e politiche, e quindi, in quanto ideale di natura religiosa, capace di convivere con qualsiasi organizzazione economica della società (Bedeschi, 2002). Posizione che certo consente margini di manovra in quanto ad adesione e convivenza (più o meno temporanea) con regimi politici che poco spazio lasciano alla libera iniziativa economica, e che non a caso Croce costruisce e stabilizza durante gli anni trenta. Quando cioè non solo la minaccia all’ideale di libertà si fa più concreta, ma i fallimenti delle impostazioni economiche liberiste si mostrano evidenti e, se associati strettamente all’ideale liberale (alla Einaudi, per il quale la libertà economica è appunto presupposto di ogni libertà), rischiano di travolgerlo inesorabilmente.

Impostazione concettuale che, tradotta sul piano normativo, non può che configurare un *contenitore* di politiche economiche e sociali diverse, volta a volta suggerite dalla congiuntura storica (Santomassimo, 2002).

In questa cornice, Bandini non esita a collocarsi (tra gli orientamenti riformisti), all’interno della (da alcuni giudicata poco “virile”²) “terza via”:

¹ “Le diversità di significato e di contenuto delle espressioni libertà e liberismo economico sono ben evidenti. Non è detto che il liberismo economico corrisponda al concetto filosofico di libertà, né che, necessariamente, l’attuazione di sistemi economici non liberisti rinneghi il principio universale della libertà umana”.

* (in nota): è da ricordare a tale proposito la ben nota discussione tra Luigi Einaudi e Benedetto Croce. Secondo quest’ultimo l’intervento dello stato nei fatti economici, non è in contrasto con il principio della libertà; opinione non condivisa dal primo” (Bandini, 1966a, p.59). Ed ancora: “Va ricordata l’essenziale differenza tra liberismo economico e liberalismo politico. Nella ormai classica polemica tra Croce ed Einaudi, noi stiamo più a favore della distinzione affermata dal primo” (Bandini, 1966b, p.12).

² “Occorre definire questa politica di centro, o questa «terza via», che riteniamo essere la più saggia, anche se non sempre adatta a colpire l’immaginazione di una parte degli italiani, che credono virili solo gli atteggiamenti estremi” (Bandini, 1958, p.6).

“«Terza via» non significa una via intermedia tra quelle estreme, che corra da esse indipendente. La consideriamo piuttosto come espressione di una politica che prende il buono dove sta e rifiuta il cattivo da qualsiasi parte provenga. Non è quindi frutto di ibrido connubio, ma di ragionata scelta. Essa, ad esempio, aspira a prendere ciò che di buono vi è nel liberalismo e nel socialismo; tenta, in altri termini, una loro sintesi.”
(Bandini, 1966a, p.78).

“ [...] La nostra posizione nei riguardi del problema dei limiti dell'intervento pubblico nel campo economico è assai vicina quella del Röpke; spesso anzi del tutto coincidente. Lo Stato può e deve intervenire per imprese che superano la portata delle forze singole; e può operare per determinare strutture produttive nuove ed efficienti: infrastrutture attrezzature di generale utilità. Ma ciò non deve spingersi oltre il limite in cui questi interventi comprometterebbero la libera funzionalità del sistema di mercato, che è, anche nella complessità dei problemi moderni, insostituibile sistema”.
(Bandini, 1967, p.82).

Una posizione di base liberista (o, nelle sue parole, con un'espressione oggi usata in senso profondamente diverso, “neo-liberista”³), quindi, in cui la finalità e la portata dell'intervento dello Stato è limitata a stabilire quelle condizioni (strutturali) in grado di permettere alle libere forze concorrenziali di operare virtuosamente. E che, incidentalmente o per il merito di saper vivere la propria epoca, conciliabile con l'impostazione di “*liberismo popolare, e perciò di massa*” della Democrazia Cristiana del 1950 (Barberis, 1982, p.26), permea con invidiabile coerenza tutto il pensiero di Bandini; che instancabilmente si posa su una fittissima sequenza di avvenimenti che, proprio nel periodo più intenso della sua vita intellettuale, segnano indelebilmente l'agricoltura e investono la politica agraria italiana. A partire dalla bonifica, fino alla riforma agraria, a “*il crepuscolo della mezzadria*”, naturale conseguenza delle trasformazioni

³ “[...] La posizione nostra è quindi, nella sostanza, liberistica. Ma non di un liberismo che escluda o riduca ai minimi termini l'azione pubblica, come voleva la passata e non riproducibile formula di politica economica, ma tale che dia a tale azione il suo posto, fissandone chiaramente i fini, i caratteri ed i limiti. Potrà taluno ritenere che sia questa la formula di un neo-liberismo [...]. Preferiamo parlare di un liberismo adatto alle esigenze della vita moderna ed ai modi di concepire le strutture delle società umane, che sono, modernamente, società di libero lavoro, che non sopportano privilegi consolidati o sfruttamenti monopolistici, e che danno a ciascuno in relazione a quanto egli contribuisce, in alto o in basso, al comune benessere. La formula famosa del lasciar fare è quindi lontana da noi. Quel neo-liberismo implica un contenuto intervento pubblico volto a rendere logico e socialmente accettabile un sistema liberistico”. (Bandini, 1966b, p.9)

della società⁴, alla costituzione del Mercato Comune, alle varie vicende della Politica Agricola Comunitaria.

Vicende che lui, ad una ad una, legge, esamina profondamente, commenta, critica, difende, esalta, a seconda dei casi; alla luce di un importante patrimonio di teoria economica e di una enciclopedia di conoscenze delle realtà particolari del mondo (che l'adesione ai principi dello storicismo esige), che per estensione ed accuratezza non possono che profondamente stupire.

Ma che soprattutto, crediamo, contribuiscono in maniera decisiva, al suo atteggiamento "territorialista" nello studio della realtà economica (ed in particolare di quella agricola di cui si occupa) prima e nel concepimento di interventi di politica (agraria, ma non solo), di conseguenza.

3. Economia agraria, sistemi agrari, politica agraria

Come giustamente sottolinea Musotti (2000, p.127), Bandini contribuisce in maniera decisiva a rinnovare l'antica (o, meglio, classica) vena "territorialista" degli studi di economia agraria italiani, attraverso la formulazione del concetto di *sistema agrario*, risultante dalla combinazione di un complesso articolato e frastagliato di elementi (Bandini, 1959a, p.434): a) combinazione dei fattori della produzione; b) attributi (anche rispetto a chi e come ne detiene i diritti di proprietà) del fattore terra; c) densità e distribuzione della popolazione agricola; d) tipologia di imprenditore concreto, legami con altri agenti economici, ruolo della famiglia; e) posizione delle aziende rispetto al mercato e relazione tra agricoltura e resto del sistema economico; f) fattori politici.

Il suo originale contributo sta però nel passo successivo che egli, diversamente dal Serpieri (il quale dall'identificazione della *zona agraria* si cala nello studio dell'azienda ad essa appartenente, ri-confluendo nella tradizione "*aziendalistica*"), fa invece verso l'alto. Con l'obiettivo, forte della sua sterminata conoscenza delle realtà agricole di buona parte del

⁴ Questo il titolo di un articolo apparso sul n. 3 della Rivista di Politica Agraria del 1954, dove Bandini, con grande chiarezza, completa, per così dire, la sua visione dell'intervento pubblico:

"Nostra idea fondamentale è che ogni intervento politico, legislativo, pratico, sia buono o cattivo a seconda che si inserisce nelle linee evolutive in atto, e si armonizza o no con esse. La legge è allora fecondo strumento di progresso, poiché facilita le trasformazioni, rende agevole il sorpasso degli ostacoli, riduce quelle scosse sociali che ogni trasformazione presume. E prima assoluta esigenza, a nostro avviso, che ogni intervento, ogni riforma di contratti agrari, ogni impostazione di patti da discutere «pariteticamente», tenga presente quali sono i motivi ed i caratteri delle trasformazioni in atto» (p.138)

mondo⁵ e con una mentalità anche geografica oltre che strettamente economica, di classificare (per quanto possibile) lo spazio nelle tante (e teoricamente infinite) tipologie di *sistemi agrari* che riconosce.

L'ingresso di questo complesso di fattori (anche di ordine storico, umano, sociale; e non solo, o in prevalenza, naturalistico, “*come nelle epoche di imperante positivismo scientifico*”⁶) impone naturalmente un ripensamento in chiave “territoriale”, possiamo dire, della economia e, conseguentemente, della politica agraria.

La prima (l'economia agraria), infatti, giunge alla spiegazione della realtà agricola (anzi delle molteplici realtà agricole) attraverso successive approssimazioni degli schemi delle teorie economiche generali⁷:

“l'economia agraria [...] si vale del procedimento delle successive approssimazioni degli schemi economici generali. Tali successive approssimazioni mirano al risultato della spiegazione logica della realtà agricola. Evidentemente tale procedimento vale anche per gli altri settori della vita economica [...] Naturalmente le successive approssimazioni di quegli schemi seguono vie diverse, in relazione alle diverse caratteristiche delle varie forme di attività economica. Ma a nostro avviso la distanza tra le realtà concrete e gli schemi generali è all'incirca la stessa nei vari casi; quegli schemi generali sono perciò strumenti di egual valore per la spiegazione della realtà agraria, e per la spiegazione di realtà industriali o commerciali”.

(Bandini, 1953, pp.22-23)

⁵ “A solo titolo di chiarimento l'autore precisa di avere conoscenza diretta di tutta l'agricoltura europea, di quella del nord Africa, di quella delle due Americhe, di quella di buona parte del medio Oriente e dell'Oriente asiatico, di quella della Russia” Bandini (1959, p.437).

⁶ Cfr. Bandini (1959, p.436).

⁷ Bandini in questo modo, pur conservando una fedeltà di base (o “una forte «*simpatia intellettuale*»” (De Benedictis, 2000, p.31) per il filone “sistemico” della tradizione di studi agrari italiani, in qualche modo si inserisce, in quella spinta di “*modernizzazione della disciplina*” in chiave marginalista, che Favia (2000, p.138) ricollega dalla “*modernizzazione del suo oggetto di analisi*” ormai analizzabile con “*gli strumenti che l'apparato teorico dell'equilibrio parziale metteva a disposizione*”. E lo fa, al di là degli omaggi e dei riconoscimenti formali, limitandosi ad assorbire la lezione serpieriiana (con i suoi elementi di marginalismo), senza compiere sostanziali passi in avanti. D'altra parte, come sottolinea il Di Sandro (1995, p.97), il suo interesse si concentra su un piano analitico (lo studio dei «sistemi agrari»), diverso da quello strettamente aziendale.

L'impostazione di Bandini, in questo senso, ci sembra poter essere considerata come un momento di convivenza (con i suoi momenti di crisi: è nota la sua opinione circa l'utilità analitica delle formalizzazioni di stile neoclassico e i relativi metodi di analisi quantitativa) tra il filone di studi economico-agrari sistemico tradizionale e quello aziendalista, *modernizzato* (dalla spinta neoclassica) a partire dagli anni 50 (distinzione proposta in De Benedictis, 2000).

La seconda (la politica), essendo la portata dell'economia agraria solo ed esclusivamente positiva, sostanzialmente si serve di essa per comprendere le tendenze evolutive in atto, così da elaborare interventi (nei limiti sopra indicati) volti ad accompagnare, favorire, accelerare, stimolare, assecondare, il cambiamento⁸.

Ma, sempre in via *strumentale*, l'economia agraria permette anche di comprendere le ragioni dell'esistenza e del funzionamento delle tante realtà agricole locali, al fine di intraprendere coerenti, eventuali, interventi:

“Ogni tipo di realtà agraria che abbiamo sott’occhio, non è frutto del caso e del capriccio o dell’ignoranza degli uomini, e neppure esclusivamente dei fattori naturalistici (cioè dei terreni, delle piogge, delle acque fluenti e simili) ma bensì frutto di numerosi complessi fattori, anche connessi all’uomo, alla sua attività, ai caratteri degli insediamenti umani, ecc. E soprattutto connessi al sistema economico generale di cui l’agricoltura è parte integrante. Discende da questo che ogni azione che si voglia intraprendere nel campo dell’agricoltura, traverso opportune norme di politica agraria, non può prescindere dalla preliminare conoscenza del perché una data realtà esiste”.

(Bandini, 1960, p.5)

Ne risulta un'idea di intervento pubblico che aggiunge agli attributi già evidenziati, un forte carattere, diremmo oggi, “locale”. Cioè attento alle condizioni specifiche della realtà agricola, non a caso configurandosi come una “politica dei fattori” (per loro natura localmente specifici), piuttosto che, in maniera troppo generale e troppo poco discriminante, “dei prodotti”.

4. La politica agricola comunitaria: dal prudente entusiasmo iniziale alla posizione di aperta critica

Guerrieri (1982) ricorda come l'istituzione del mercato comune e la sua estensione alle produzioni agricole (condizionata all'implementazione di una politica agricola comunitaria) mancò, nel mondo accademico italiano di allora⁹, di suscitare quel dibattito che avrebbe forse meritato.

⁸ Questo concetto (intervento pubblico finalizzato ad assecondare il naturale cambiamento) ricorre con notevole insistenza negli scritti di Bandini. Si veda, ad esempio: Bandini (1965a, p.483 e 1966a, p.132), quando discute di strutture agrarie; (1954b, p.38, 1966a, p.415) sulla mezzadria; (1957, p.45-46 e p.55) sull'economia collinare italiana; (1966a, p.445-446) sulla proprietà contadina.

⁹ “Il mutamento politico indotto dal centro sinistra e le tesi della programmazione economica polarizzarono l'interesse di allora [...]. D'altro canto, l'emergere di una nuova

L'importanza (anche politica) del momento storico fu invece sottolineata e vissuta con intensità da Bandini, sia in termini teorici (in quasi tutti i suoi scritti della seconda metà degli anni 50 e del successivo decennio, fino alla sua scomparsa, egli tratta di argomenti più o meno direttamente ed esplicitamente connessi alla PAC), che pratici (partecipò, per lo più inascoltato, alla stesura dei primi Regolamenti). Al punto che la rilettura (in ordine cronologico) dei suoi scritti, sembra restituire una parabola (anche emotiva) che va da un misurato ottimismo iniziale (pur sempre gravato da prudenti condizioni da perplessità di fondo), ad una progressiva disillusione successiva e finale.

L'istituzione del mercato comune fu, comunque, in generale, giudicata da Bandini positivamente, sia in quanto favoriva processi di specializzazione agricola forieri di efficienza economica (che avrebbero condotto l'Europa agricola verso quelle produzioni di qualità, "*favorite dai costi comparati*"¹⁰), sia perché, in quel momento storico, appariva in tutto coerente con le naturali evoluzioni economiche e sociali:

"Il Trattato di Roma non è in verità che l'atto formale e conclusivo di un processo evolutivo già in atto. Anche senza il Trattato, in altre parole, si sarebbe dovuta percorrere una nuova strada, allargare i nostri mercati, specializzare maggiormente le produzioni, ecc. [...] Questo Trattato, in conclusione, fissa date, procedimenti, scadenze ad un processo di integrazione economica europea che comunque tendeva a manifestarsi"

(Bandini, 1958, pp.5-6)

La sua riflessione, però, non mancava di mettere in guardia su due temi (potenziali effetti negativi del MEC e successivi interventi pubblici), conseguenti tra di loro, che evidentemente il suo bagaglio di esperienza (anche personale) circa le *vicende della politica*, gli suggeriva come delicatissimi. Inevitabilmente, infatti, il processo di allargamento, pur vantaggioso nel complesso, avrebbe favorito certi settori (e per questo, certi territori) e danneggiato altri¹¹. Generando, in taluni casi, processi di

generazione di economisti, particolarmente sensibili all'aspetto quantitativo dell'economia agraria indirizzò le discussioni teoriche [...] in direzioni molto diverse da un'attenzione puntuale ai problemi della politica agraria comune [...]" (Guerrieri, 1982, p.16)

¹⁰ Bandini (1966a, p.285).

¹¹ "*Vi saranno zone e prodotti che si avvantaggeranno e zone e prodotti che subiranno i danni*" (Bandini, 1957, pp.54). Espressione e collegamento non banale, come potrebbe apparire. Se è vero infatti che l'architettura della PAC è stata storicamente concepita ed organizzata, da un'angolatura tipicamente settoriale, per prodotti, questo non le ha impedito di produrre (e distribuire) i suoi effetti a livello territoriale. Si tornerà, più approfonditamente, su questo tema.

profonda e lunga trasformazione strutturale, che era legittimo accompagnare con un'azione pubblica, il cui obiettivo doveva perentoriamente essere quello di far sì che tali aggiustamenti potessero avvenire (con costi sociali più possibile ridotti) in modo da porre le condizioni di base per il funzionamento di una libera economia concorrenziale:

“l'azione statale provveda a ripartire il più equamente possibile i vantaggi e le perdite traverso ad esempio la politica fiscale o traverso il sostegno alle aziende che dal mercato comune dovranno trarre motivi di trasformazione e che quindi saranno impegnate, anche se si vuole duramente, per alcuni anni. [...] Il compito dello Stato sta nella sfera più alta che consiste nel determinare le linee di politica doganale, nel seguire una politica dei prezzi che faciliti le trasformazioni in atto, che sostenga maggiormente i prezzi di determinati prodotti agricoli, ma che nello stesso tempo, non impedisca che certe trasformazioni che debbono avvenire siano impedito. [...], nel creare anche quelle strutture di base sulle quali poi l'iniziativa privata avrà modo di espandersi e prosperare”.
(Bandini, 1957, p.54-55)¹²

Le sue preoccupazioni iniziali (indirizzi troppo dirigistici, utilizzo di strumenti che possono rallentare o inibire trasformazioni ed evoluzioni strutturali, finendo addirittura per aggravare le condizioni di vita delle classi agricole¹³ oltre che il bilancio statale, sostegno non discriminante a favore delle produzioni “dell'avvenire”¹⁴), assai presto lasciarono spazio a posizioni gradatamente più pessimistiche¹⁵, che nel corso degli anni

¹² Concetto che non manca di esprimere, ancora più chiaramente, nella sua relazione alla conferenza della International Economic Association, nel 1969: *“It is necessary to plan the march towards free trade which the Rome Treaty envisages. Public intervention must be logically studied, in accordance with the transformation that is to come, and this goes for all the sectors covered by intervention. [...] What we do ask is that this public intervention be planned in such a way as to arrive at a regime of greater freedom, and that it be a logical and feasible regime. It does not seem that the common agricultural policy is yet clearly based on these premises”* Bandini (1969a, p.80).

¹³ Bandini M. (1969b)

¹⁴ Cfr. Bandini (1958, p.18)

¹⁵ Cfr. Bandini (1966b, p.12: *“Il nostro atteggiamento, che andiamo man mano meglio chiarendo e giustificando, ci porta anche ad alcune considerazioni nei riguardi della realizzazione del mercato comune [...]. Non possiamo certo celare le preoccupazioni di un indirizzo troppo dirigistico nei mercati agricoli, o troppo chiuso nei riguardi di una più vasta integrazione economico agricola [...]. Gli entusiasmi iniziali, che noi come tanti abbiamo sentito ed espresso, lasciano oggi il posto a non poche perplessità, nella tema di errori irrimediabili, quasi sempre determinati dalla scarsa considerazione delle iniziative private e libere e della funzionalità delle leggi economiche”.*

sfoceranno in quel complesso di ripetuti e vigorosi commenti e valutazioni che ad oltre trent'anni di distanza suonano, sconcertantemente, attuali.

4.1. Stabilizzazione dei prezzi o stabilizzazione dei mercati?

La politica di garanzia dei prezzi (cioè in larga parte la PAC che egli viveva e quasi integralmente *la* PAC, almeno fino alla riforma McSharry) è stata ripetutamente oggetto di severe critiche, talvolta anche spigolose, da parte di Bandini.

In prima istanza, egli non mancava di sottolineare la difficoltà teorica di base di accettare un intervento che direttamente influisse sul prezzo, supremo regolatore dell'efficienza dei mercati (Bandini, 1969b, p.108) ed ammoniva circa le possibili conseguenze di queste distorsioni (Bandini, 1966a):

“Il prezzo garantito inoltre, al livello dell'intervento, non è precisamente adatto a determinare la selezione economica tra i produttori. I sub-marginali possono resistere meglio con esso, il che non è precisamente un risultato favorevole per la efficienza produttiva (p.317) [...]. Un sistema di prezzi garantiti può frenare la spinta al progresso agricolo, impedire la selezione delle imprese, non permettendo l'adattamento della produzione alla domanda. Si possono elevare le produzioni di cui vi è scarso bisogno e di cui è arduo il collocamento. E sarebbe pur illogico che i prezzi garantiti sarebbero tanto elevati da costituire un costo eccessivo per la collettività dei consumatori” (p.330).

Peraltro sollevando a più riprese¹⁶ un problema di natura anche giuridica, su quanto una politica di stabilizzazione dei prezzi fosse da identificare con la politica di stabilizzazione dei mercati, prevista nel trattato di Roma (Art. 39). Il passaggio, ancora una volta, non è banale, e quanto meno (ma non solo) a livello concettuale, logicamente strutturato. La definizione che egli dà di “stabilizzazione” del mercato (“*eliminare dai mercati le cause aberranti che ne compromettono le funzioni, soprattutto quelle che portano alla regolazione della produzione attraverso le variazioni dei prezzi*”, Bandini, 1966a, p.303), indirizza a confinare le politiche a ciò finalizzate verso l'eliminazione di qualsiasi causa che (allontanando il prezzo di mercato dal livello di naturale equilibrio) impedisca alle forze di mercato di svolgere il proprio ruolo funzionale. In altri termini, alla Röpke, tali politiche hanno il ruolo di porre le condizioni affinché le forze concorrenziali possano dispiegarsi.

¹⁶ Si veda, ad esempio, (Bandini, 1969a, p.81); (Bandini, 1966a, p.303).

Si tratta di tutte quegli interventi volti a facilitare la formazione di efficienti strutture di mercato che possano evitare le artificiose distorsioni di esso (Bandini, 1966a, p.327): *“ciò implica da un lato l’eliminazione di strutture monopolistiche per quel che riguarda i prezzi dei mezzi produttivi e dall’altro la riduzione delle cause che mettono i produttori agricoli in condizioni di debolezza mercantile [...]”*.

Cioè, ad esempio, di interventi pubblici che facilitino l’accesso al credito, o volti ad incentivare forme di cooperazione; allo sviluppo di attrezzature di mercato, alla costruzione di impianti di carattere nazionale, al miglioramento dei trasporti, delle informazioni economiche e di mercato (Bandini, 1965a, p.485). Fino, ed ecco il punto, alla prevenzione di oscillazioni *anomale* (quindi contingenti) delle quantità (e conseguentemente di prezzo) dei prodotti (“stabilizzazione dei prezzi”), attraverso ad esempio, forme di ammasso volontario o politiche commerciali. In questo senso, una politica doganale (comunitaria) protezionista, può essere accettata nella misura in cui permette di prevenire shock (di quantità) destabilizzanti, in questo caso, di origine esterna (*“per evitare le oscillazioni incontrollate di prezzi senza giustificazione e soprattutto creando una zona di ordine in un mondo di disordine”* Bandini, 1965b, p.18).

Cioè per permette, sul mercato interno, alle forze economiche di operare “serenamente”:

“La politica commerciale [...] determina il quadro economico e il livello dei prezzi entro cui la produzione agricola si muove. Nell’ambito di questo sistema si deve mirare al funzionamento il più possibile libero delle imprese agrarie: la impresa agraria cioè dovrà essere determinata dal mercato e dalle sue variazioni. Il gioco dei prezzi, espressione delle vicende mercantili, dovrà avere pieno funzionamento; la fissità o la garanzia dei prezzi vanno considerate come contrarie ai principi di una sana economia”.

(Bandini, 1964, p.6)

Ma, punto cruciale, stabilizzazione dei mercati, non implica, *necessariamente* (o si persegue esclusivamente con la), stabilizzazione dei prezzi¹⁷. Così come quest’ultima deve essere tenuta distinta dal loro sostegno:

¹⁷ *“Principio fondamentale che ispira la maggior parte dei regolamenti comunitari è quello di arrivare alla stabilizzazione dei mercati attraverso una stabilizzazione dei prezzi. Si è discusso molto se la stabilizzazione dei mercati non implichi necessariamente una assoluta stabilizzazione dei prezzi. Personalmente non sono di questo parere, credo che la stabilizzazione dei mercati non implichi necessariamente una assoluta stabilizzazione dei prezzi, che talvolta può avere i suoi aspetti negativi impedendo la selezione, la*

“Questione di base della nostra politica agraria è quella del sostegno dei mercati agricoli che viene da più parti richiesto. Occorre distinguere il concetto di sostegno (che in pratica equivale a integrazione del prezzo a carico della collettività) da quello di stabilizzazione, che significa evitare, a mezzo di opportune manovre, anche finanziarie, oscillazioni di prezzi in alto o in basso, che non fanno altro che alimentare un tipo di speculazione economicamente improduttiva. Mentre niente ci vieta di accettare, anche come forma permanente di intervento, una politica di stabilizzazione, molte riserve debbono essere fatte per una permanente politica di sostegno”
(Bandini, 1965b, p.18)

In ogni caso, ognuna di queste politiche di stabilizzazione dei mercati (in senso ampio), non può che avere una durata (generalmente il breve periodo) strettamente necessaria alla risoluzione del problema che affronta. Ad esempio:

“The system of stabilizing prices may only be admitted in the initial phase of setting the market in order, but not as a permanent principle of the life of the economic-agricultural community. It may also be maintained for the purpose of avoiding too rapid fluctuations, i.e. as a temporary expedient; but, in the long run, it has the danger of removing the functional role from the free trade system”.
(Bandini, 1969a, p.81).

In definitiva il problema su cui si sofferma Bandini è che la PAC non solo ha assunto nei fatti l'identità tra forme d'intervento che sono distinte (per obiettivi, strumenti ed effetti): “stabilizzazione mercati = stabilizzazione dei prezzi = sostegno dei prezzi = garanzia dei prezzi”; ma ha fatto dell'ultimo (evidentemente a lui già sembrava così) uno strumento di intervento permanente, con tutte le conseguenze (prevalentemente negative) che ne derivano.

Il che non significa, peraltro, che il sostegno (non necessariamente nella forma di garanzia¹⁸) di prezzo (nella sua versione di misura contingente) fosse a-prioristicamente condannato da Bandini come una politica solo ed esclusivamente foriera di (costose) distorsioni e dissipazione (anche dannosa) di risorse pubbliche. Il problema, cioè, non

trasformazione e il miglioramento delle imprese e delle aziende agricole” (Bandini, 1965b, p.18)

¹⁸ Che può, naturalmente essere (insieme, ad esempio, agli ammassi, volontari e obbligatori; a tutte le altre politiche di limitazione dell'offerta [quote, *set-aside*]; alle stesse politiche commerciali] una forma di sostegno dei prezzi ma che solo “[...] può essere ammessa per talune colture ed in temporanee situazioni di pesantezza congiunturale” (Bandini, 1966a, p.330).

era lo strumento in sé (come potrebbe sostenere un'impostazione liberista *tout court*), ma il suo corretto utilizzo. Che, nel caso contingente (garanzia dei prezzi a livello comunitario), assume la forma di fissazione dei giusti rapporti tra i prezzi dei prodotti garantiti.

Di qui la nota critica alla fissazione del prezzo di garanzia del frumento, non in quanto tale ma perché sui livelli (tedeschi) troppo alti; politica che induceva un nuovo slancio cerealicolo dell'agricoltura europea, piuttosto che favorire la sua riconversione verso produzioni di qualità, dove godeva di un vantaggio comparato rispetto, in primis, agli Stati Uniti¹⁹.

In questo senso anzi, l'intervento sui prezzi poteva dimostrarsi addirittura molto efficace²⁰ (proprio perché il prezzo regola l'allocazione delle risorse), e, se utilizzato correttamente, avrebbe potuto accompagnare, premiando alcuni prodotti e punendone altri, un virtuoso processo di trasformazione:

“L'azione statale sui prezzi può invece avere efficacia ed utilità quando modifica anche le condizioni del sistema economico. L'azione politica può essere anche discriminatrice nel senso di favorire alcuni prodotti o ostacolare altri. Il prezzo è sempre il supremo regolatore della attività economica. [...] L'aumento del prezzo del grano ad esempio, relativamente agli altri, tende a far estendere od intensificare quella coltivazione”.

Se ne deduce, complessivamente, una posizione che, più che sulla politica di sostegno dei prezzi in senso stretto, appare sostanzialmente critica, più in generale, nei confronti di tutti quegli strumenti di sostegno che oggi chiameremmo “accoppiati” (alla produzione).

¹⁹ “Più che il livello medio dei prezzi, preoccupano i rapporti tra di essi. [...] ciò che occorre è rivedere i prezzi nelle loro misure relative. Vi sono produzioni fortemente deficitarie rispetto alla domanda ed il sostegno appare in tal caso logico, anche per il fatto che le tendenze del consumo a medio o lungo termine fanno ritenere sicuro il collocamento di produzioni crescenti. Si tratta, in modo particolare, di quei prodotti di qualità che più appaiono adatti alla raffinata agricoltura europea: grani duri, carni, prodotti di industrie trasformatrici, [...] Si tratta di stabilire prezzi di equilibrio per coltivazioni come il riso, la bietola, il tabacco. Si tratta di attuare un atteggiamento di razionale prudenza nei riguardi del grano tenero, dei cereali secondari [...] che più adatti sono alle grandi pianure statunitensi o argentine” Bandini, (1969b), p.109.

²⁰ Bandini non si sofferma invece, almeno all'interno degli scritti che abbiamo considerato, sull'efficacia del trasferimento delle diverse politiche di sostegno, ed in particolare su quella dei prezzi. Ovverosia sulla capacità di esse di trasformarsi in reddito disponibile per i beneficiari dell'intervento: in generale (ma tutto dipende da una serie articolata di condizioni e assetti dei mercati coinvolti) decrescente all'aumentare del grado di accoppiamento dei sussidi, per effetto dei deflussi di reddito a favore dei fornitori di input variabili (OECD, 1995 e 1996).

In effetti, il nodo centrale del problema, ribadito con una certa frequenza, non è tanto il fatto (pur rischioso) che si intervenga sul prezzo (inibendo le sue capacità allocative, qualora si operasse in mercati di concorrenza perfetta), ma che questo sostegno (per il suo carattere di permanenza e continuità) si scarichi in una garanzia di redditi (soddisfacenti) per gli agricoltori, in condizioni di evidente inefficienza produttiva. Ritardandone, o addirittura inibendone, la trasformazione strutturale. Da questo punto di vista, nulla appaiono rilevare, ad esempio, le differenze tra un trasferimento via mercato (garanzia di prezzo) e quindi sostenuto dai consumatori, o via risorse pubbliche (integrazione di prezzo o premio per ettaro o per capo allevato), sostenuto dai contribuenti²¹.

Assume invece centralità il reddito netto che questa forma di sostegno (legata ad un tipo di produzione, piuttosto che ad un'altra) garantisce al singolo agricoltore, disegnando una mappa della convenienza colturale (e quindi della produzione), dipendente strettamente da come il livello fissato di sostegno incrocia le condizioni (locali) di produzione.

Il problema che Bandini pone con forza, cioè, quando critica il meccanismo di garanzia dei prezzi (e non a caso critica soprattutto il loro livello relativo²²), riguarda gli effetti che esso produce in termini di specializzazione (o di mancata specializzazione) di singoli territori nelle produzioni economicamente più efficienti, perché più adatte alle circostanze locali della produzione. In altre parole quello che egli teme (che è quello che oggi osserviamo), è un'agricoltura europea (nelle infinite situazioni particolari) completamente disegnata da una politica agricola che sostiene i redditi degli agricoltori imponendo delle opzioni colturali: tanto con le politiche di prezzo *dirette*, oggi sempre più reti di sicurezza (Commissione Europea, 2002), o *indirette* ma in via, chi più chi meno, di smantellamento (politiche commerciali, quote di produzione, ammassi volontari); quanto con quelle (oggi saldamente in sella) cosiddette "parzialmente" disaccoppiate.

Il problema, di interesse generale e di straordinaria attualità, è quindi, al di là delle sostanziali questioni legate all'allocazione efficiente della terra, del lavoro e del capitale disponibile: quanto questa mappa del sostegno (diciamo pure dei redditi agricoli indotti dalla politica) è coerente con gli obiettivi di politica economica (o, più direttamente, in termini di benessere generale)? Cioè, quanto gli effetti di questa politica si sovrappongono (immaginiamo graficamente) con le finalità per cui queste

²¹ Differenza che Bandini individua e spiega ripetutamente (Bandini, 1966a, p.268, p.330; Bandini 1962, p.19) ma che non pone mai in termini di equità del trasferimento. Su questi temi si veda invece Tarditi (1998) e (1999), oltre a OECD (1995) e (1999).

²² Bandini, (1969b), p.109.

risorse sono erogate? E quanta, di questa eventuale sovrapposizione, è accidentale? Quanta è, invece, intenzionalmente programmata? In altri termini, erogando un sostegno al frumento duro pari a quasi il doppio rispetto a quello garantito a chi produce mais (in termini di incidenza sulla PLV) quanto intenzionalmente si premiano di più i redditi di certi agricoltori (cioè si sostiene un modello agricolo, un ordinamento fondiario, una società rurale, un territorio) rispetto ad altri? Quanto, in altri termini, è consapevole e coerente la mappa del sostegno (e degli ordinamenti culturali che ne derivano) che si disegna?

Perplessità ed interrogativi (per lo più retorici) tanto più rilevanti quanto, ai giorni nostri, si tende ad esaltare il ruolo multifunzionale dell'attività agricola e a giustificare in tal senso il sostegno accordatole. E' fin troppo evidente che attribuire tale compito a politiche "accoppiate", suona come pretendere di dipingere i minuti particolari di un quadro con un aerografo.

E', in definitiva, questa incapacità di discriminazione tra i diversi "luoghi economici"²³, a condannare politiche di sostegno dei prezzi (la forma di sostegno accoppiato che egli osservava) che, se applicati in forme non contingenti, "*non potrebbero che far dubitare della sanità di mente di chi le propone*"²⁴.

E che proietta Bandini sulla dimensione della politica per le strutture; cioè, per l'idea (e la definizione) che lui adotta di strutture agrarie, su una dimensione politica che oggi definiremmo profondamente *locale*.

4.2. Circostanze economiche e strutture agricole

Per struttura agricola Bandini suggerisce di considerare

"tutto ciò che nella organizzazione produttiva ha un certo carattere di persistenza temporale, spesso frutto di investimenti fondiari e quasi permanenti, effettuati nei tempi passati. Le strutture, quindi, si modificano solo lentamente e danno spesso luogo ai fenomeni di quasi-rendita marshalliana. [...] Le strutture agrarie sono conseguenza di fenomeni storici di grande portata. [...] Le strutture agrarie non si risolvono solo nell'azienda elementare, ma in molte altre circostanze. Ambiente economico e sociale, sistemi di proprietà terriera, comunicazioni, mercati, imprese extra-aziendali, volte alla trasformazione e commercializzazione dei prodotti diretti del suolo sono esempio di esse. Le strutture agrarie sono oggi

²³ Espressione che utilizza, ad esempio in (Bandini, 1955, p.12), (1966a, p.515).

²⁴ Avendo peraltro "*la finale efficacia del classico impiastro sulla gamba di legno*" (Bandini, 1959b, p.9).

sempre più chiaramente frutto di fattori sociologici [...] Tutto ciò vale evidentemente con riferimento ai diversi ambienti. Non vi è una verità assoluta”

La definizione, che illustra pienamente ed esplicitamente la centralità dell’approccio storicista dell’autore, restituisce l’immagine di un’azienda agraria fortemente radicata in un contesto territoriale, i cui attributi meno cangianti risultano impastati non solo con i caratteri fisico-naturalistico-climatici dell’ambiente in cui opera, ma con un *set* complesso di “circostanze”, locali e non, legate, più o meno direttamente, all’uomo e alla sua sfera d’azione economica e sociale.

In altri termini, nelle strutture agrarie di ogni territorio è implicitamente impresso un ritratto, possiamo dire così, della risposta locale (delle condizioni materiali e immateriali della produzione [fattori naturali, fisici, tecnici, infrastrutturali, politici, economici, ma anche istituzionali, sociologici] e, indirettamente, della società locale [“ambiente sociale”]), ai cambiamenti che investono il sistema economico e politico generale.

“la configurazione attuale delle strutture agrarie, e il senso del loro divenire sono in gran parte, determinati da cause esterne, cioè da fenomeni di sviluppo ed evoluzione dell’intero sistema economico. I fattori fondamentali del cambiamento stanno, a nostro avviso, nei fenomeni demografici, con particolare, ma non esclusivo riferimento, alle forze di lavoro. Stanno inoltre nelle nuove tendenze di localizzazione dell’attività economica, specie connesse al moderno sviluppo delle comunicazioni. Stanno infine nelle variazioni della domanda e nelle vicende della politica economica internazionale”

(Bandini, 1965a, p.466)

Certo tutto si svolge, formalmente, in una dimensione ancora strettamente settoriale (osservazione della realtà agricola, strutture agricole, politiche per le strutture agricole); ma la necessità di comprendere la diversità, induce ad uscire al di fuori dell’azienda (e dei suoi fattori, per loro natura già localmente specifici), per cercare variabili esplicative in “circostanze” (locali e non) che solo agricole non sono.

La varietà delle possibili combinazioni di questo *set* di elementi, determina non solo una varietà di assetti strutturali osservabili, ma l’esistenza di una varietà di strutture agricole ottimali, e quindi di paradigmi economico-produttivi efficienti (con conseguenze, sul piano normativo, rilevantissime).

“Il problema della scelta dell’una o dell’altra (strutture efficienti e moderne), non può essere risolto con una formula unica, poiché, nelle varie parti del mondo e

anche nelle varie parti di un ristretto territorio, si presentano alternativamente condizioni favorevoli all'una o all'altra soluzione".

(Bandini, 1963, p.8)

"Troppe volte vediamo come i tecnici vadano propagandando alle formule per ogni parte del mondo, con identica mentalità, senza tener conto né delle strutture agrarie né di quei fattori umani di cui abbiamo parlato. [...] non vi sono formule valide in ogni paese ed in ogni luogo. [...] Ad errori simili conduce spesso volte anche l'azione politica. Troppe volte i criteri per gli investimenti, l'esecuzione di opere pubbliche, le irrigazioni, l'impiego di macchine sono decisi in astratto senza tener conto delle diverse realtà o dei singoli ambienti. [...]"

(Bandini, 1963, p.11)

Se, da un punto di vista politico, ha senso un intervento che favorisca il raggiungimento di assetti strutturali più efficienti (cioè in grado di produrre a costi più bassi) e coerenti con le evoluzioni socio-economiche in atto, le premesse poste impongono quindi una attenta considerazione delle condizioni locali di produzione, al fine di evitare l'applicazione di modelli di efficienza astratti ad una realtà concreta che impone soluzioni produttive ottimali diversificate.

Naturalmente Bandini era ben consapevole delle importanti (e diverse) cause di inadeguatezza delle strutture agricole delle tante realtà italiane ed europee²⁵. Ma proprio da questa consapevolezza (e dalla sua capacità di interpretare i segnali di cambiamento economico e sociale in corso), derivava l'ostinazione con la quale discuteva delle necessità di attribuire centralità ad una politica delle strutture all'interno della PAC, pur accettando l'idea che nel periodo di adeguamento strutturale, una politica dei mercati fosse indispensabile. Ma non nascondendo la speranza che gli effetti benefici degli interventi per le strutture avrebbero man mano reso meno invasivo l'intervento sui mercati (Bandini, 1962, p.15).

La storia della PAC ci informa su quanto queste speranze, pur nella innegabile fondatezza dei loro argomenti, siano rimaste tali: su come, cioè, *la centralità* di una politica per le strutture non sia mai stata neanche vicina ad imporsi; su come la persistenza delle politiche di mercato abbia anzi giocato in senso contrario alle naturali evoluzioni (cioè non neutrale, nel senso che le ha rallentate o impedito del tutto) strutturali.

²⁵ E non esitava ad attribuirle anche ad atteggiamenti politici inconciliabili con il libero funzionamento dei mercati (ad esempio la chiusura protezionista e autarchica delle economie europee nel periodo tra le due guerre) (Bandini, 1969a).

Rimane, tuttavia intatta la validità dell'approccio positivo e normativo²⁶ "localista" Bandiniano, che costituisce forse il tratto di più evidente attualità del suo pensiero. D'altra parte, è tale in certi momenti (pur nella sua settorialità), la contiguità della sua impostazione con quella "territorialista" del filone di studi sullo sviluppo locale (Musotti, 2002), da rendere le sue riflessioni facilmente proiettabili su una dimensione anche non strettamente settoriale.

In altre parole, le sue riflessioni, pur riferite alla realtà agricola, ci sembra possano rappresentare oggi un decisivo contributo "metodologico" per lo studio dei fenomeni socio-economici in chiave territoriale e per l'elaborazione di conseguenti interventi pubblici.

Ciò risulta evidente quando ad esempio discute (a partire da metà anni 50) sul futuro del contratto di mezzadria, ed invita a diffidare da soluzioni, anche normative, uniche e generali, a partire dal presupposto che *"non vi è una mezzadria ma moltissime, sotto una apparente uniformità vi è una sostanza plastica che male si presta ad essere inquadrata in formule precise, giuridiche od economiche che siano"* (Bandini, 1966a, p 400).

E dopo un'ampia panoramica sulle diverse tesi in campo e sulle ragioni (economiche e sociali) alla base della irreversibile crisi del contratto, soffermandosi a discutere sulle possibili forme della sua ineluttabile evoluzione²⁷ specifica che:

"Tutti questi sono ad ogni modo esempi di come l'evoluzione e la trasformazione possano prendere vie molteplici, e ci fa vedere i pericoli di basarci sopra un'unica possibile soluzione. [...] eventuali disposizioni o clausole contrattuali, volte a promuovere direttamente la trasformazione della mezzadria in altre forme di conduzione agricola, è preferibile siano studiate ed applicate localmente, tenendo presente le varie situazioni, le tendenze in atto, il più o meno grande spirito d'impresa dei mezzadri, le loro possibilità economiche, etc. Sono pericolose, in ogni modo, a meno che non si riducano alla formulazione di un semplice principio, formule uniche e drastiche"
(Bandini, 1954b, p.142)

Ne deriva che una sana politica agraria dovrebbe assumere la finalità *"di facilitare e concretamente aiutare, con ragionevole considerazione delle diversità locali, lo sviluppo dei sistemi agricoli che progressivamente*

²⁶ Anche rispetto a come tecnicamente strutturare una efficace politica per le strutture, che discuteremo nel prossimo paragrafo.

²⁷ Proprietà contadina, affitto, enfiteusi, contratti misti di mezzadria ed affitto, partecipazioni al prodotto.

prenderanno il posto della mezzadria, dove questa naturalmente e progressivamente cede” (Bandini, 1966a, p. 416).

Ma, ancora più chiaramente, emerge quando si sofferma a discutere su un tema (la dimensione aziendale ottima), che ha poi rappresentato uno dei centri della discussione teorica distrettuale e del filone dello sviluppo locale in generale.

Anche in questo caso, Bandini, pur avendo in mente alcuni assetti strutturali (e quindi anche dimensionali) verso cui l’evoluzione naturale sembra poter tendere e che l’azione pubblica dovrebbe favorire (*“l’impresa coltivatrice diretta familiare e la media impresa non coltivatrice con diretta partecipazione dell’imprenditore”*²⁸), non si lega mai *religiosamente* ad un unico modello idealtipico, declinando invece la soluzione ottimale anche sulla base di caratteri peculiari locali²⁹.

Così, ad esempio, discutendo di cooperazione, l’Autore non solo specifica l’esistenza di ambienti ed atmosfere sociali, storicamente determinate, più o meno adatte all’instaurazione e allo sviluppo del fenomeno, ma si sofferma compiutamente su alcuni casi di disintegrazione aziendale verticale (e ricomposizione della filiera) che giustificano dimensioni ottimali ridotte, peraltro confutando esplicitamente quel principio di asimmetria (tutto quello che può fare la piccola impresa lo può fare anche la grande, ma non viceversa)³⁰, sulla cui messa in discussione si innesta, di fatto, tutto il discorso distrettuale.

Fino a compiere, forse, un ulteriore passo nella direzione, indicata ed auspicata da Becattini (2000), della formulazione di un proto-concetto di sistema produttivo locale, dapprima negando l’esclusiva efficienza delle aziende di dimensioni medio grandi (le sole capaci di applicare la tecnica agraria moderna), e poi affermando che questa può anche appartenere a strutture agrarie caratterizzate da aziende familiari, alla *“essenziale”*

²⁸ Bandini, 1966a, p.514. Ma anche, ad esempio, Bandini (1954a, p.9), e (1965a, p.479)

²⁹ D’altra parte, *“Nel campo dell’agricoltura tale concezione è di particolare evidenza, poiché va sempre ricordato che non esiste, per nessuna produzione agricola o animale, un procedimento tecnico che sia, in via assoluta, migliore di altri. A seconda dei caratteri regionali o locali, la soluzione tecnica è diversa”* (Bandini, 1966a, p.499).

³⁰ *“[...] potrebbe derivare una definizione della cooperazione, come quell’organismo economico che, per determinati atti economici, realizza, con l’associazione dei produttori, la più conveniente ampiezza dell’impresa. Ma perché tale migliore ampiezza non viene raggiunta dalle imprese individuali? [...] la risposta è semplice. Perché vi è già un optimum di ampiezza dell’azienda agraria [...] ed esso è dato dalla piccola azienda. [...] Quando la convenienza non si spinge sino a quel punto in cui converrebbe la grande azienda invece della piccola; né vi sono strutture aziendali che realizzino i vantaggi della grande e della piccola azienda contemporaneamente, si apre il campo della cooperazione.”*

condizione che “attorno” ad esse “vadano sempre più diffondendosi le «strutture esterne», cioè le industrie trasformatrici e valorizzatrici della diretta produzione agricola aziendale, nonché le imprese che forniscono servizi all’azienda familiare, specie nei riguardi dell’impiego delle macchine” (Bandini, 1966a, p.458-459).

Cioè alla condizione che il processo di produzione/trasformazione si scomponga all’esterno delle singole aziende di produzione di prodotti agricoli, per ricomporsi “attorno” ad esse, configurando uno di quei “complessi industriali-agricoli”, la cui affermazione ha contrassegnato “il processo di sviluppo dell’agricoltura italiana, dal dopoguerra ad oggi” (Bandini, 1966a, 515).

4.3 Strutture agricole e struttura dell’intervento

Date queste premesse, non è banale la discussione di come possa essere efficacemente (e senza danni) implementata una politica per le strutture agrarie. Bandini propone approcci (con riferimento all’ambito comunitario, ma anche nazionale), ancora oggi attuali, e tutti da considerare.

Commentando le proposte di riforma contenute del memorandum Mansholt (Bandini et al., 1971), l’Autore ha infatti modo di esprimere opinione nettamente contraria circa l’adozione di qualsiasi rigidità (in termini di parametri fissi e applicabili a livello europeo) al fine di esprimere valutazioni sulla vitalità (o meno) delle aziende e circa la fissazione di rigide scadenze (6 anni) per la realizzazione dei piani aziendali³¹.

In primo luogo perché tali rigidità di fondo non tengono conto della grande varietà di situazioni agricole esistenti a livello comunitario; in secondo luogo, perché questi parametri, paradossalmente, rischiano di condizionare l’evoluzione strutturale delle aziende, alla ricerca del contributo (*rent-seeking*, potremmo dire), facendole necessariamente convergere verso quei tipi di struttura che non sono necessariamente i migliori nelle condizioni in cui esse operano.

Soluzione più desiderabile sarebbe quella di limitare l’ambito decisionale europeo (quello più generale) alla fissazione di obiettivi di larga massima (Bandini et al., 1971, p.11), da tradurre in termini concreti, attraverso apposite strutture, operando sulle singole realtà locali, nella

³¹ Oltre ad una netta critica al meccanismo di limitazione dell’utilizzazione delle terre per eliminare le eccedenze produttive; alle perplessità sulle modalità di valutazione ed erogazione degli incentivi agli investimenti e sul meccanismo stesso dei piani aziendali.

consapevolezza delle circostanze produttive e della suscettività economica di ogni situazione territoriale³².

“La precisazione dei criteri di erogazione non potrà, a sua volta, essere fatta se non sulla base della definitiva messa a punto dei caratteri e dei compiti da attribuire agli enti di sviluppo e ai piani zonali e degli obiettivi agricoli che con essi si intendono perseguire nelle singole regioni”
(Bandini et al., 1971, p.10).

Regioni, che, ed è questo un punto assolutamente da sottolineare alla luce anche della attuale palese indeterminatezza della distinzione, devono essere intese da un punto di vista funzionale (*“territori caratterizzati da un certo grado di omogeneità”*) e non confuse con spazi di natura o matrice amministrativa (Bandini, 1966a, p.499).

In effetti, probabilmente intuendo sul nascere un pericolo (rilevatosi reale, ed ancora attuale), di *centralismo decentrato* (alle Regioni amministrative, fresche di istituzione), si soffermava a sgomberare il campo dall'illusione (ancora oggi assolutamente dominante) secondo cui la *politica regionale* potesse essere (*sic e simpliciter*) la politica delle Regioni.

La deduzione secondo cui, essendo il panorama agricolo italiano molto differenziato, *“il quadro regionale”* (senza ulteriori specificazioni) potesse essere considerato il più adatto per la soluzione dei problemi dell'agricoltura, poteva infatti racchiudere rischi ed errori, gravidi di conseguenze. In particolare legati alla mancata comprensione del fatto che il problema non è tanto l'individuazione del livello su cui caricare l'applicazione dei principi della politica agraria (poca differenza passa, in linea di principio tra livello nazionale, regionale o provinciale); ma declinare *localmente* (ossia in considerazione delle realtà concrete territoriali) questi principi generali.

Nelle sue parole:

“Nessuno può negare che l'applicazione di una qualsiasi forma di politica agraria esige la conoscenza dei problemi diversi che in ogni territorio si presentano. [...] Ma ciò non deve portarci alla confusione tra territori regionali

³² Già in precedenza (Bandini, 1958, p.22), nell'ambito di una nota di commento al discorso del Ministro per l'agricoltura (Ferrari Aggradi) al termine del dibattito sul Bilancio per l'agricoltura, aveva avuto modo di affermare: *“Risulta secondo noi impossibile fissare per tutta Italia uno «standard» unico delle aziende ordinarie, e quindi la legge prevista non può far altro che delegare il Ministero Agricoltura a fissare, zona per zona, con l'ausilio di una commissione di esperti locali presieduta dall'Ispettore agrario, lo «standard» agricolo ordinario, e le categorie di miglioramenti economicamente convenienti (conto tenuto del sussidio statale) da imporre”*.

considerati nei loro limiti amministrativi e territori agricoli omogenei. [...] Il problema di rendere concreta e realistica l'applicazione dei principi della politica agraria è in sostanza lo stesso per l'Italia tutta, per la regione o per la provincia. [...] Le costituenti regioni non potranno credere di essere libere di attuare una politica agraria del tutto indipendente (dalla PAC) ma occorrerà che applichino ai singoli loro territori i principi generali, adattandoli alle varie caratteristiche che essi presentano.

Gli enti di sviluppo [...] dovranno esercitare funzioni fondamentali nel quadro della politica agraria regionale. Le condizioni di vita di molte zone agricole o rurali certamente presentano aspetti gravi: gli Enti dovrebbero eseguire i cosiddetti "piani zonali" secondo direttive del Ministero dell'Agricoltura. Tali piani zonali saranno utilissimi se concepiti nel senso di applicare ai vari territori omogenei i principi di politica agraria nazionale o europea".

(Bandini, 1970, p. 3-4)

In altre parole, il semplice trasferimento (o delega) delle funzioni relative alla politica agricola alle Regioni, non avrebbe dissipato i rischi di centralismo e di inadeguatezza ed incoerenza (territoriale) delle misure adottate, se non accompagnato da un'ulteriore precisazione di obiettivi (e di conseguenti misure) e strumenti, ad un livello territoriale più ristretto. Individuato, attraverso una conoscenza attenta delle realtà locali e l'eventuale utilizzo di strumenti analitici coerenti, sulla base di una relativa omogeneità.

Riflessione che potremmo riproporre oggi integralmente, ma proiettata non in senso settoriale, osservando alcuni Quadri di Sostegno Comunitario (Documenti Unici di Programmazione, POR, ecc), elaborati dalle Regioni (e approvati dall'UE), che programmano l'intervento pubblico su base pluriennale sullo spazio amministrativo regionale considerandolo sostanzialmente uniforme. Cioè (per scelta o in buona fede) ignorando, talvolta anche nella sezione analitico-descrittiva dei documenti, oltre che nell'ingegneria delle misure e delle azioni, la sua (più o meno complessa) articolazione in *territori*, o, se si preferisce, in società locali. Ossia completamente tralasciando, oltre che l'insegnamento Bandiniano che non sono poi necessariamente tenuti a conoscere, quello che impartisce l'osservazione del percorso di sviluppo italiano dal secondo dopoguerra in avanti, basato su infinite traiettorie di crescita diversa, a partire da fattori locali diversi; oltre che il patrimonio (ormai ricchissimo) di conoscenza che offrono più di venti anni di fitta riflessione sui temi dello sviluppo locale.

5. La politica per le strutture 30 anni dopo e il “secondo pilastro”

Osservare la PAC di oggi, per valutarla alla luce delle impostazioni Bandiniane, può offrire spunti di notevole interesse.

L’evoluzione (1992, riforma MacSharry, e Agenda 2000) della politica dei mercati nel senso di una riduzione dei livelli di prezzi di intervento (e più in generale del sostegno al prezzo di mercato, indotto anche dall’adozione di una politica commerciale meno protezionista³³), a fronte dell’introduzione di pagamenti diretti agli agricoltori (anche funzionali a compensare gli svantaggi della riduzione del sostegno via mercato), se ha segnato un punto di svolta decisivo nel trasferire una buona parte dell’onere del finanziamento dai consumatori ai contribuenti, non ha certo contribuito in maniera decisiva (per essere simpatetici) a sciogliere il nodo dell’*accoppiamento* dell’aiuto alla produzione. Ossia, se ha affrontato il problema economico delle distorsioni sul lato del consumo, non si è occupata, al di là delle finzze semantiche (aiuti “parzialmente disaccoppiati”), del lato della produzione, dove l’allocazione delle risorse risponde, ancora decisamente, più al livello relativo degli aiuti (erogato, di fatto, per prodotto), che agli stimoli proposti dalle forze di mercato³⁴.

Per quanto riguarda strettamente questi aspetti, possiamo considerare sufficienti le riflessioni condotte nel paragrafo 4.1.

Ci interessa invece approfondire il capitolo delle politiche delle strutture, nella forma (e nella sostanza) che oggi hanno, perché ci conducono su un altro terreno, oggi strategicamente centrale (quello, accidentato, dello sviluppo rurale) di cui ci sembra importante discutere.

Come noto, le varie evoluzioni storico-politiche (solo per rimanere negli ultimi quindici anni: riforma dei fondi strutturali 1988, con l’istituzione dell’obiettivo 5b; riforma Mac Sharry e politiche di accompagnamento, Agenda 2000 e nuova riforma dei fondi strutturali 1999; periodo e percorso in cui la Conferenza di Cork (1996) può essere considerata una tappa decisiva), hanno condotto alla metafora dei due “pilastri” della politica agricola comunitaria: il primo, la *politica dei*

³³ Processo in cui ha giocato un ruolo decisivo il raggiungimento e l’implementazione dell’Accordo in ambito GATT-WTO a conclusione dell’Uruguay Round (1994). E sulla cui reale efficacia (nel senso di una progressiva eliminazione delle barriere agli scambi internazionali) sono state espresse diverse perplessità. Si veda, ad esempio, Anania (1995) o Corazza, (1997).

³⁴ Segnali di evoluzione si intravedono però per il futuro, stando alle proposte di riforma contenute nella proposta di revisione a medio termine della PAC (COM(2002) 394), che alimenta in questo momento una parte significativa del dibattito sulla politica agraria in Italia ed Europa.

mercati; e il secondo *lo sviluppo rurale*, all'interno del quale albergano attualmente obiettivi e risorse per l'intervento sulle strutture agricole.

Il fatto che una politica (per lo sviluppo rurale) di natura strettamente territoriale (la ruralità è un attributo complesso, di difficile formalizzazione, definizione, misurazione, ma di certo prescinde da dimensioni solo settoriali, per proiettarsi su un piano territoriale, ossia nelle caratteristiche di un impasto dinamico di fattori fisici, naturali, umani, socio-economici, culturali, tradizionali) sia considerata una componente di una politica settoriale (agricola), pone immediatamente, per ovvie ragioni, un sostanzioso pregiudizio di ordine teorico-concettuale.

E' stato giustamente osservato (De Filippis-Storti, 2001) come la pretesa di una politica di pura impostazione territoriale avrebbe peccato di scarso realismo, andando a cozzare contro l'usuale durezza del complesso degli interessi di lunga data (beneficiari, diretti ed indiretti, visibili ed invisibili, della PAC) e la connaturata ostilità a cambiamenti repentini (e troppo netti) dei *policy makers*.

La formulazione in questi termini (assolutamente e palesemente incoerente) della politica di sviluppo rurale [(codificata nell'Agenda 2000, anche a dispetto peraltro dei principi della Dichiarazione di Cork (De Filippis-Storti, 2001)], avrebbe in sostanza rappresentato una sorta di compromesso tra chi sosteneva (su solide basi) innovazioni radicali e chi, pur difendendo le impostazioni esistenti, era ormai consapevole della loro insostenibilità politica.

Non sembra trattarsi, pertanto, di ingenua confusione, almeno ai livelli politici più elevati (non siamo sicuri di poter affermare altrettanto riguardo ai livelli politici e burocratici più bassi), tra concetti di agricolo e rurale, che invece Bandini, pur all'interno di un punto di vista settoriale, ma cogliendone le connessioni, distingueva benissimo³⁵. Ma di scelta strategica, consapevole e *condivisa*.

³⁵ Ad esempio, trattando della differenza tra esodo agricolo ed esodo rurale, affermava che: "*popolazione agricola è quella che vive prevalentemente della attività agricola. Popolazione rurale è quella non cittadina. [...] Il termine rurale è più esteso, e comprende persone esercitanti i più vari mestieri, anche se quello agricolo è il più frequente. [...] Dal punto di vista sociologico e dei caratteri umani, è tuttavia evidente come, anche queste persone, hanno, nei diretti contatti con il mondo agricolo, interessi e particolari rapporti*" (Bandini, 1966a, p.340).

Distinzione (esodo agricolo e rurale) importante non solo concettualmente, ma rilevante anche politicamente, nella misura in cui il primo è da considerare fisiologico, ed il secondo un danno al benessere collettivo, e quindi da impedire con adeguate misure di intervento; che potremo oggi definire di sviluppo rurale:

"Distinguere il problema dell'esodo agricolo da quello dell'esodo rurale: accogliere l'ineluttabilità del primo e non del secondo; e orientare le politiche per le zone ad

Rimane il fatto (ed è questo, in fondo, il problema vero), che tale genesi si riverbera sui fatti reali (cioè sull'uso delle risorse): è infatti evidente, già osservando il dettato dei Regolamenti sullo sviluppo rurale³⁶, come l'insieme degli interventi (un mix di politiche e strumenti già esistenti e di altri interventi, che potremmo dire innovativi) risulti chiaramente distorto settorialmente verso l'agricoltura (misure di ammodernamento delle strutture); pur all'interno di un quadro complessivo più ampio (misure di diversificazione aziendale ed economica, miglioramento infrastrutturale e dei servizi, salvaguardia e valorizzazione delle risorse ambientali).

Ed anche l'esperienza concreta, ormai valutabile, dell'applicazione pratica degli strumenti nei diversi Paesi dell'Ue *“alimenta la percezione che le politiche di sviluppo rurale comunitarie siano ancora, di fatto, eminentemente politiche settoriali”*³⁷ (De Filippis-Storti, 2001, p.18).

Quasi paradossalmente, quindi, si dà finalmente corpo ad una politica strutturale sistematica e stabile da sempre invocata da studiosi ed analisti: ossia si riesce a fare, attraverso un approccio di natura (per quanto surrettizia) territoriale, ciò che non è riuscito (una politica di settore) in 40

agricoltura povera proprio nel senso di mantenere vivo un «mondo rurale civile» imperniato non più sull'attività primaria soltanto, ma su un adeguato equilibrio di attività anche secondarie e terziarie. In tale quadro, dare la massima elasticità ai rapporti economici e giuridici uomo-terra, facilitare in tutti i modi (a cominciare dall'esenzione fiscale) le compra-vendite dei terreni, l'affitto, l'accentramento in nuovi equilibri di impresa è la soluzione verso cui si indirizzano chiaramente i paesi nei quali il processo è più avanzato” (Bandini, 1968, p.3)

E tracce (anzi anche qualcosa di più) dell'idea di una politica di sviluppo rurale (in senso schiettamente territoriale) si ritrovano anche quando, ad esempio, rifiuta accanimenti terapeutici in aree di scarsa suscettività agricola, per suggerire di nuovo traiettorie di sviluppo, coerenti con le risorse locali, ma non agricole:

“In alcune di queste zone (montagna ed alta collina) le possibilità di sviluppo economico extra-agricolo sono notevoli. [...] Nei territori che più si spopoleranno e che non saranno capaci di mantenere quel minimo di popolazione atta a dare luogo alle grandi aziende montane, si pone però il problema della conservazione del suolo e della presenza di un minimo di uomini sulla terra. Mi sembra assai interessante in modo in cui tale problema è stato visto in Francia. Si stima che al di sotto degli 8-9 abitanti per kmq, convenga trasformare questi territori in parchi nazionali e tenere quegli 8-9 uomini come salariati incaricati della conservazione del territorio e della custodia del parco” (Bandini, 1965a, p.482).

³⁶ In particolare il Regolamento (CE) 1257/99, che riunifica anche tutti i precedenti interventi normativi concernenti misure strutturali.

³⁷ Gli autori propongono, a questo proposito, una eloquente riclassificazione delle misure dello sviluppo rurale in “settoriali tradizionali”, “intermedie «a metà del guado»”, “innovative”, che, a livello aggregato italiano stimano di una incidenza percentuale rispettivamente del 48; 41 e 10% (De Filippis-Storti, 2001, p.20).

anni di intervento settoriale. Da questo punto di vista (che giudichiamo assolutamente parziale), il passo in avanti è però incontestabile.

Tutto poi dipende ovviamente, e torniamo, per concludere, sugli insegnamenti di Bandini, da come è realizzata una politica strutturale decentrata.

Osservando alcuni Piani di Sviluppo Rurale (per le Regioni fuori Obiettivo 1), suonano quasi profetiche le invocate distinzioni (che abbiamo richiamato prima) tra politica regionale e politica delle Regioni. Documenti di programmazione dove non solo non esiste difformità di condizioni territoriali sub-Regionali tali da far immaginare e promuovere strutture agricole ottimali diverse; ma dove anche la ruralità non ha bisogno di ulteriori attributi (quella della Valnerina come quella dell'Alta o della Media Valle del Tevere umbra, per fare un esempio) al di fuori di quelli conferiti dai confini amministrativi.

Riferimenti bibliografici

Anania G. (1995) “L’agricoltura e l’accordo conclusivo dell’Uruguay Round” in Anania G., De Filippis F. (1995) *L’accordo GATT in agricoltura e l’Unione Europea*, Franco Angeli, 1995

Bedeschi G. (2002): “Lo spirito «puro» del liberalismo”, in *Il Sole-24 Ore* del 10/11/2002, p.37

Bandini M. (1953): “La logica dell’economia agraria”, *Rivista di economia agraria*, n.1, 1963 (pp. 3-54)

Bandini M. (1954a): “Sulla bonifica”, *Rivista di politica agraria*, n.1, 1954 (pp. 9-40)

Bandini M. (1954b): “Il crepuscolo della mezzadria”, *Rivista di politica agraria*, n.3, 1954 (pp. 117-143)

Bandini M. (1955): “Politica agraria e Partito Liberale”, *Rivista di politica agraria*, n.3, 1955 (pp. 7-20)

Bandini M. (1957): “La politica agraria e l’economia collinare italiana”, *Rivista di politica agraria*, n.4, 1957 (pp. 43-60)

Bandini M. (1958): “Politica agraria di oggi”, *Rivista di politica agraria*, n.3, 1958 (pp. 5-24)

Bandini M. (1959a): *Economia Agraria*, Utet, Torino, 1959

Bandini M. (1959b): “*La politica agraria di Mariano Rumor*”, *Rivista di politica agraria*, n.3, 1959 (pp. 5-16)

Bandini M. (1960): “Sugli errori che più frequentemente si commettono nella considerazione dei problemi della economia e della politica agraria”, *Rivista di politica agraria*, n.4, 1960 (pp. 5-14)

Bandini M. (1962): “Linee generali della politica agraria comune”, *Rivista di politica agraria*, n.3, 1962 (pp. 5-24)

Bandini M. (1963): “Per una migliore coltivazione e una migliore produzione”, *Rivista di politica agraria*, n.4, 1963 (pp. 5-14)

Bandini M. (1964): “Agricoltura e programmazione”, *Rivista di politica agraria*, n.4, 1964 (pp. 5-10)

Bandini M. (1965a): “Le strutture fondiari ed agrarie: la loro dinamica nello sviluppo economico e pianificazione territoriale”, *Rivista di economia agraria*, n.2-3, 1965 (pp. 465-498)

- Bandini M. (1965b): “Linee generali della politica agricola comunitaria”, in *Annali dell’Accademia Nazionale di Agricoltura*, n. LXXVII, Luglio 1966, Bologna
- Bandini M. (1966a): *Politica agraria*, Edizioni Agricole Bologna, V° edizione, 1966
- Bandini M. (1966b): “Politica agraria: scienza e azione pratica”, *Rivista di politica agraria*, n.1, 1966 (pp. 7-14)
- Bandini M. (1967): *Il carattere storico dell’economia agraria*, Ed. Inea, Roma 1967
- Bandini M. (1968): “Presentazione”, al numero 3 di *Rivista di economia agraria*, 1968 (pp. 3-6)
- Bandini M. (1969a): “Free Trade and planning in the common agricultural policy”, in Papi U. – Nunn C. (a cura di) (1969): *Economic Problems of Agriculture in Industrial Societies*, MacMillan, New York, 1969
- Bandini M. (1969b): “Strutture agrarie: nuovo corso della politica agraria europea”, *Atti dell’Accademia dei Georgofili*, Settima Serie – Vol. XVI (pp. 103-115), Firenze, 1969
- Bandini M. (1970): “Alcune considerazioni su regioni e agricoltura”, *Rivista di economia agraria*, Fascicolo IV, 1970 (pp. 3-4)
- Bandini M. et. al. (1971): “La riforma delle strutture agricole nella Comunità economica europea. Nota di commento alle proposte di direttiva per la riforma dell’agricoltura”, *Rivista di economia agraria*, Fascicolo II-III, 1971 (pp. 3-56)
- Barberis C. (1982): “Mario Bandini e la Riforma agraria”, *Rivista di politica agraria*, n.2, 1982 (pp. 25-30)
- Becattini G. (2000): “«Distrettualità», fra industria e agricoltura”, in *QA – La Questione Agraria* n.2, 2000 (pp.11-24)
- Commissione Europea (2002): *Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo. Revisione intermedia della politica agricola comune*, COM(2002) 394 definitivo, Bruxelles, 2002
- Corazza G. (1997): *Uruguay Round e Politica Agraria Europea*, Collana della Confederazione Nazionale Coltivatori Diretti, 1997, Roma
- De Benedictis M. (2000): “Economia agraria e distrettualità”, in *QA – La Questione Agraria* n.2, 2000 (pp.25-36)

- De Filippis F. – Storti D. (2001): “Le politiche di sviluppo rurale nell’Unione Europea: un ‘secondo pilastro’ tutto da inventare”, Working Paper 13/01, 2001, Inea, Roma
- De Filippis F. (2000): “Distrettualità e politica agraria”, in *QA – La Questione Agraria* n.2, 2000 (pp.37-41)
- Di Sandro G. (1995): *Gli economisti agrari tra Otto e Novecento*, Collana di economia applicata, Clueb, Bologna, 1995
- Favia F. (2000): “Economia agraria e distrettualità: variazioni sul tema”, in *QA – La Questione Agraria* n.3, 2000 (pp.133-146)
- Gatto E.–Henke R.–Velazquez B.E. (2002): “Rural development policies and non trade concerns: the case of Italy”, Working Paper 22/01, 2002, Inea, Roma
- Guerrieri G. (1982): “La CEE nel pensiero di Mario Bandini”, *Rivista di politica agraria*, n.2, 1982 (pp. 15-23)
- Musotti F. (2000): “Il territorio: da sempre nell’analisi economico-agraria italiana”, in *QA – La Questione Agraria* n.4, 2000 (pp.119-132)
- Musotti F. (2002): “Il pensiero di Bandini alla luce delle recenti teorie dello sviluppo locale”, paper presentato al convegno *Storicità ed attualità della Scuola economico-agraria italiana: il pensiero di Mario Bandini*, Perugia, 12 dicembre 2002
- OECD (1995): “Assessing the relative transfer efficiency of agricultural support policies”, in *Adjustment in OECD Agriculture, Issues and policy responses*, OECD, Parigi, 1995
- OECD (1996): *Factors conditioning the transfer efficiency of agricultural support*, OECD, Parigi, 1996
- OECD (1999): *Distributional effects of agricultural support in selected OECD countries*, OECD, Paris, 1999
- Santomassimo G. (2002): “Nello zaino di Guevara”, in *Il Manifesto* del 20/11/2002, p.12
- Tarditi S. (1998): “Agricoltori e consumatori: simbiosi o parassitismo”, *Consumatori, diritti e mercati*, I-1 aprile 1998
- Tarditi S. (1999): *Measuring market price support of agricultural commodities*, OECD, Parigi, 1999