



Il «regno della confusione»: il centro-sinistra tra integrazione europea e “lottizzazione politica” nelle campagne

di Luca Bergonzi

Abstract: The essay aims to examine the agricultural policy of the “organic center-left”, focusing in particular on the comprehensive reorganization of state agencies operating in the agricultural sector and the emergence of new forms of producer associations. The analysis is framed within the dialectic between the newly established Common Agricultural Policy (CAP) and the programmatic balance among the Italian governing parties. The inability to implement a thorough reform of Federconsorzi led the Moro governments to devise a series of measures that appeared less ambitious but ultimately transformed the structure of Italy’s rural world.

Keywords: Federconsorzi; AIMA; Agricultural Development Agencies; Producers Organizations; Organic Center-Left

Introduzione

Gli anni Sessanta costituiscono uno snodo decisivo nella storia dell’Italia repubblicana, tanto sul piano economico quanto su quello sociale. In questo quadro, i governi di centro-sinistra, chiamati ad adattare il sistema politico e istituzionale alle profonde trasformazioni in corso, assunsero un rilievo particolare¹. Entro tale prospettiva la «grande trasformazione» del mondo rurale, qui da intendersi in senso lato come fenomeno economico, sociale e ambientale ², nonché come premessa fondamentale alla trasformazione

¹ Sul centro-sinistra la bibliografia di riferimento è ricchissima. Cfr. in particolare G. Tamburrano, *Storia e cronaca del centrosinistra*, Feltrinelli, Milano 1971; U. Gentiloni Silveri, *Storia dell’Italia contemporanea, 1943-2019*, il Mulino, Bologna 2019, pp. 63-108.

² Sul concetto di «grande trasformazione» del mondo agricolo cfr. G. Fabiani, *Agricoltura-Mondo. La storia contemporanea e gli scenari futuri*, Donzelli, Roma 2015, p. 208; L. Bergonzi, *La grande*

dell'Italia in moderna potenza industriale, rimane oggetto ancora parzialmente inesplorato dalla storiografia, soprattutto per quanto attiene agli elementi più strettamente connessi alla modernizzazione dei modelli associativi e delle strutture di mercato, proprio in questi anni al centro delle iniziative della neonata PAC (Politica agricola comune)³. Questo saggio si propone di analizzare l'attività riformatrice dei primi tre governi Moro, che inaugurarono la stagione del centro-sinistra organico, con particolare riferimento alla riorganizzazione delle strutture di mercato operanti nel settore agricolo. L'obiettivo è ricostruire non solo i termini del dibattito politico sotteso a tale processo, ma anche l'effettiva incidenza dei provvedimenti adottati sul sistema organizzativo del comparto agricolo nazionale. L'analisi intende inoltre chiarire il ruolo esercitato dalla PAC nell'elaborazione e nell'applicazione di queste riforme, così da mettere in luce la stretta connessione tra integrazione europea e costruzione della politica agricola nazionale. Sul piano metodologico, il saggio privilegia l'utilizzo di fonti primarie: i lavori della Commissione Agricoltura della Camera dei deputati e il materiale conservato presso i National Archives statunitensi, gli Archivi storici dell'Unione europea, l'Associazione Nazionale per gli Interessi del Mezzogiorno d'Italia, la Federconsorzi e la Fondazione Nenni consentono infatti di articolare una lettura più approfondita delle dinamiche politiche sottese a riforme spesso ricondotte alla loro sola dimensione tecnica.

Sul piano generale, occorre anzitutto ricordare come la critica all'esperienza dei governi di centro-sinistra organico sia stata ampiamente condivisa sia dai commentatori coevi sia dalla successiva riflessione storiografica. A partire dall'estate del 1964, anche sulla scia delle preoccupanti manovre connesse al Piano Solo, quei governi furono infatti accusati di aver contribuito all'«insabbiamento dello slancio riformatore» che aveva costituito il motore originario della nuova formula politica. Tale interpretazione «si è prolungata nell'immagine del fallimento sostanziale del riformismo del centro-sinistra, o almeno del suo drastico ridimensionamento», individuando nel «partito dell'immobilismo» interno alla DC e nel parziale cedimento del PSI nenniano le cause principali di questo esito. Si tratta di una lettura condivisibile, ma bisognosa di ulteriori verifiche e articolazioni: è stato recentemente

trasformazione: la società rurale italiana tra politicizzazione, modernizzazione e sviluppo cooperativo (1950-1980), in G. Fiocco (a cura di), *Tempi Moderni. Pratiche, tecniche e visioni multiple nel mondo contemporaneo*, LePenseur, Brienza 2024, pp. 229-248.

³ Imprescindibili per uno studio della PAC e del ruolo italiano nella sua elaborazione e implementazione sono R. Galli, S. Torcasio, *La partecipazione italiana alla Politica Agricola Comunitaria*, il Mulino, Bologna 1976; G. Laschi, *L'Europa agricola, dalla fame agli sprechi. Storia della PAC (1945-2004)*, il Mulino, Bologna 2022; F. Sotte, *La politica agricola europea. Storia e analisi*, Firenze University Press, Firenze 2023.

affermato, in sede storiografica, che essa «si potrebbe molto precisare e articolare con uno studio attento del funzionamento dei ministeri Moro e della produttività legislativa e parlamentare di questi anni»⁴. L'analisi degli interventi legati alla trasformazione del mercato agricolo, che costituirono una parte assai rilevante della legislazione dei governi morotei, intende raccogliere questo invito. L'obiettivo è fornire alcune chiavi interpretative di un dibattito che, anche per la sua forte componente tecnica e per l'assenza di studi aggiornati su strutture fondamentali come la Federconsorzi e il sistema dei suoi associati, è rimasto finora sostanzialmente inesplorato⁵.

Prima di entrare nel merito della trattazione, è necessario richiamare alcuni tratti essenziali del sistema agricolo nazionale. All'inizio degli anni Sessanta, il mondo rurale aveva ormai alle spalle un processo di profonda modernizzazione. Esso si era articolato, da un lato, nella radicale trasformazione degli assetti proprietari prodotta dalla riforma agraria, che aveva favorito l'ascesa di un nuovo ceto di piccoli coltivatori diretti; dall'altro, nel miglioramento dei processi produttivi, reso possibile soprattutto dalla diffusione di macchine agricole, concimi, antiparassitari e sementi sempre più avanzati. Fu un processo decisivo per il miracolo economico italiano, con ricadute profonde anche sul piano sociale, a partire dal drammatico fenomeno dell'esodo rurale, e su quello politico. A gestire la modernizzazione agricola del dopoguerra furono in larga parte Coldiretti e Confagricoltura, le organizzazioni professionali più rappresentative, rispettivamente, dei coltivatori diretti e della grande proprietà terriera. Attraverso la potente leva economica della Federconsorzi e grazie alla connessione con i governi centristi a trazione democristiana, esse avevano assunto un controllo pressoché totale sulla fornitura dei mezzi di produzione e dei servizi utili all'agricoltura. Non è esagerato affermare che Coldiretti, Confagricoltura e Federconsorzi — tra l'altro principali finanziatori della DC — fossero divenuti, nel loro insieme, il più

⁴ Cfr. G. Formigoni, P. Pombeni, G. Vecchio, *Storia della Democrazia Cristiana 1943-1993*, il Mulino, Bologna 2023, p. 273; M. Franzinelli, *Il Piano Solo. I servizi segreti, il centro-sinistra e il "golpe" del 1964*, Mondadori, Milano 2021.

⁵ Sugli aspetti oggetto di studio in questo saggio sono quasi completamente assenti studi storiografici in quanto la ricerca si è prevalentemente concentrata su alcune specifiche riforme di notevole rilevanza, come la legislazione inerente alla graduale eliminazione della mezzadria. Esistono tuttavia alcuni studi di rilievo che, partendo da chiavi di lettura più specifiche, hanno effettivamente trattato l'argomento: cfr. S. Misiani, *Manlio Rossi-Doria. Un riformatore del Novecento*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2010, pp. 531-604; S. Mangullo, *La repubblica dei territori. Ludovico Camangi dall'ascesa del fascismo al centro-sinistra*, Unicopli, Milano 2018, pp. 247-305.

rilevante gruppo di pressione dell'Italia postbellica, ancora fortemente segnata dalla centralità del mondo rurale⁶.

Il potere di questo gruppo di pressione influenzava direttamente le direttrici dello sviluppo agricolo nazionale. Dalla fine degli anni Cinquanta, l'Italia aveva conseguito una virtuale autosufficienza nel grano tenero, per effetto di una politica agricola fortemente produttivista e di una costosa politica di incentivazione dei produttori, erogata tramite la Federconsorzi. Tale risultato, pur importante nell'ottica dell'autosufficienza alimentare, rispondeva più agli equilibri di potere interni a Coldiretti e Confagricoltura che a una valutazione ragionata delle prospettive e delle specificità del sistema agricolo nazionale. Il paese rimaneva infatti un importatore netto di grano duro e cereali minori, questi ultimi essenziali soprattutto per il comparto mangimistico. Il rapido passaggio a una moderna società dei consumi a trazione industriale ebbe tuttavia come inevitabile corollario una crescente domanda di prodotti carnei. A tale domanda il debole comparto zootecnico nazionale non sembrava in grado di rispondere, aprendo nel medio periodo la prospettiva di un grave deficit strutturale della bilancia commerciale. Carne e cereali erano, del resto, prodotti tipici di un'agricoltura continentale. La vera forza del sistema agricolo italiano, quella che avrebbe potuto trasformare il paese in un esportatore netto nell'Europa dei Sei, risiedeva invece nel variegato comparto ortofrutticolo⁷.

La vocazione tradizionalmente cerealicola di Coldiretti e Confagricoltura, il loro controllo di fatto sul ministero dell'Agricoltura e delle Foreste e il relativo isolamento dell'Italia — all'epoca unico paese comunitario caratterizzato da un sistema agricolo pienamente mediterraneo — resero evidente, fin dal 1962, anno di avvio della fase transitoria della PAC, la necessità di un radicale rinnovamento della politica agricola nazionale. La liberalizzazione del Mercato comune richiedeva ai coltivatori italiani di avviare un processo di specializzazione capace non solo di armonizzare i traffici commerciali tra gli stati membri, ma anche di promuovere uno sviluppo più qualitativo che quantitativo, soprattutto in un settore strategico per l'export nazionale come quello ortofrutticolo. L'approccio produttivista del dopoguerra appariva ormai

⁶ Cfr. J. LaPalombara, *Clientela e parentela. Studio sui gruppi d'interesse in Italia*, Edizioni di Comunità, Milano 1967, pp. 169, 171, 331; P.E. Taviani, *Politica a memoria d'uomo*, il Mulino, Bologna 2002, p. 333. Su Coldiretti, Confagricoltura e Federconsorzi cfr. S. Rogari (a cura di), *La Confagricoltura nella storia d'Italia. Dalle origini dell'associazionismo agricolo nazionale ad oggi*, il Mulino, Bologna 1999; E. Bernardi, *La Coldiretti e la storia d'Italia. Rappresentanza e partecipazione dal dopoguerra agli anni ottanta*, Donzelli, Roma 2020; M. Rossi-Doria, *Rapporto sulla Federconsorzi*, Laterza, Bari 1963.

⁷ Per un'analisi approfondita cfr. G. Medici, G. Fabiani, *La bilancia agroalimentare italiana*, il Mulino, Bologna 1987, pp. 108-111.

obsoleto, perché chiamato a confrontarsi con scelte e bisogni di consumo ben più complessi di quelli legati alla mera autosufficienza alimentare.

Nel frattempo la neonata PAC assunse un carattere marcatamente protezionista per i prodotti continentali come carne e cereali, mentre comparti quali l'ortofrutta e il vino furono regolati secondo un approccio più aperto e liberale. Tale assetto penalizzò di fatto l'Italia: da un lato il paese era costretto ad allentare lo storico interscambio commerciale con gli Stati Uniti e con l'Europa orientale, in virtù della preferenza comunitaria nella fornitura dei prodotti continentali; dall'altro doveva fare i conti con la tendenza degli altri paesi comunitari a rifornirsi da mercati esterni per i prodotti ortofrutticoli, spesso superiori sul piano qualitativo. In definitiva, la fase di implementazione della PAC richiedeva ai coltivatori italiani un processo di specializzazione e razionalizzazione, finalizzato a impostare un modello di sviluppo più qualitativo che quantitativo e in sostanziale discontinuità rispetto alle prassi consolidate nel dopoguerra. Alla politica italiana spettava dunque il compito di riformare l'offerta agricola nazionale, confrontandosi con due problemi strettamente connessi: la debolezza dell'associazionismo agricolo, in particolare del sistema cooperativo, e l'eccessiva polverizzazione fondiaria. Si trattava di questioni dalla natura profondamente politica. La centralità e l'autonomia dei piccoli coltivatori diretti, tendenzialmente avversi alla cultura cooperativa, avevano infatti costituito per lungo tempo una delle colonne portanti del consenso elettorale democristiano. Intervenire su questi equilibri significava approfondire le differenze interne al fronte Coldiretti-Confagricoltura e, soprattutto, collocare la politica agricola dentro un contesto politico del tutto nuovo: l'ingresso del PSI nell'area di governo e l'elaborazione di un programma riformatore capace di qualificare l'esperienza del centro-sinistra.

Costruire il centro-sinistra organico: la questione Federconsorzi

Quello dell'avvicinamento del PSI nenniano all'area di governo fu un processo politico complesso e profondamente avversato dal mondo agricolo gravitante attorno alla DC: temi fondamentali come la programmazione e la regionalizzazione erano infatti destinati a incidere profondamente sulle prassi consolidate negli anni del centrismo. Sul piano storiografico è stato spesso messo al centro dell'analisi il dibattito connesso alla politica estera e alla collocazione atlantica, lasciando tuttavia in secondo piano quello che era a tutti gli effetti il tema centrale dello scontro politico sul fronte interno tra il 1961 e il 1963, ovvero la questione Federconsorzi. Questa potente cooperativa di secondo grado, il cui *core business* rimaneva quello della fornitura dei mezzi tecnici per il mondo rurale, aveva in realtà ampliato enormemente le proprie competenze,

diventando il cardine della politica agricola nazionale per le attività a monte e a valle della produzione agricola in senso stretto. Il tema di una riforma democratica dell'ente, intesa come superamento del controllo pressoché assoluto che su di esso esercitavano Coldiretti e Confagricoltura, era per le sinistre socialiste, e in particolare per la sinistra autonomista lombardiana, i carristi di Tullio Vecchietti e l'area programmatica più vicina al sindacato di Vittorio Foa, una *conditio sine qua non* per un accordo programmatico con il partito di maggioranza relativa. Il monopolio assoluto esercitato dalla Federconsorzi nelle attività connesse al comparto agricolo d'altronde urtava anche gli interessi della chimica privata (Montecatini), dei commercianti (Fertilmacchine) e della galassia "post-azionista" che si era raccolta attorno a importanti intellettuali come Ernesto Rossi e Manlio Rossi-Doria. Si trattava di un fronte composito, che tra l'altro registrava con interesse il contrasto tra la Coldiretti, pienamente inserita nel fronte doroteo, e la CISL, che con le sinistre DC proponeva riforme strutturali della Federconsorzi e della politica agricola nazionale nel suo complesso. L'implementazione della PAC stava inoltre aprendo un crescente iato tra Coldiretti e la stessa Confagricoltura, che sin dalla metà degli anni Cinquanta stava tentando di costruire forme di associazionismo "parallele" e alternative ai CAP (Consorzi Agrari Provinciali) della federazione, considerata troppo subordinata agli interessi di Paolo Bonomi⁸.

Tra il 1961 e il 1964, mentre DC e PSI tentavano di arrivare a un accordo programmatico, si svolse una rilevante battaglia politica senza esclusione di colpi, che portò Federconsorzi e la politica agricola perseguita negli anni del centrismo sotto la luce dei riflettori con il famoso "scandalo dei mille miliardi"⁹. L'implementazione della PAC e la nuova disciplina comunitaria per la gestione degli ammassi agricoli¹⁰ rendevano d'altronde impossibile avviare un governo

⁸ Sin dalla metà degli anni Cinquanta emerse all'interno della Confagricoltura un'area fortemente critica rispetto alla Coldiretti, vero e proprio azionista di maggioranza della Federconsorzi, considerata troppo concentrata sugli interessi della piccola proprietà. Questa area, particolarmente preoccupata dal crescente ruolo delle centrali cooperative e interessata ai processi di razionalizzazione sottesi alla logica comunitaria, tentò di costruire dei «consorzi dei produttori» autonomi in grado di riempire il vuoto lasciato dai disciolti Enti economici fascisti in modo autonomo rispetto alla Federconsorzi. Questi consorzi, complice l'interesse di Coldiretti a mantenere un controllo sui processi associativi, vennero in realtà prevalentemente assorbiti nell'orbita della periferia federconsortile, assumendo spesso la forma di «sezioni dei produttori» interne ai CAP. Cfr. I. Barbadoro, *La Federconsorzi nella politica agraria italiana*, Editrice Lavoro, Roma 1961, pp. 230-234.

⁹ Per un sunto della questione cfr. nota successiva; M. Rossi-Doria, *Rapporto*, cit.

¹⁰ Gli ammassi erano acquisti mirati tramite cui lo stato influenzava i prezzi agricoli. Nella fase iniziale del dopoguerra riguardarono solamente contingenti stabiliti in sede governativa: inizialmente furono utilizzati come strumento al servizio dei consumatori per calmierare i prezzi alimentari, per poi diventare, dopo che Coldiretti ebbe acquisito il controllo della politica

senza un accordo di massima sulla questione, ostacolato dalla ferma opposizione della Coldiretti: integrazione comunitaria e avvio del centro-sinistra si erano ormai intrecciati in un nodo gordiano chiamato Federconsorzi. La difficile trattativa per la formazione del primo governo di centro-sinistra organico (ottobre-dicembre 1963), portata a compimento *in primis* grazie agli sforzi di mediazione di Moro e Nenni, fu dominata dal tema della riforma federconsortile¹¹. La sintesi finale consistette in un anodino compromesso che impegnava la federazione a una teorica autoriforma, che doveva rilanciare lo spirito cooperativistico dell'ente e della sua periferia rimandando un concreto riassetto legislativo a una più generica e imprecisata riforma della cooperazione, destinata a vedere la luce molti anni più tardi. Era inoltre accettato il principio (destinato a rimanere quasi totalmente teorico) per il quale le attività di ammasso statale, ovvero le politiche dei prezzi per i prodotti agricoli erogate con fondi comunitari, avrebbero potuto essere espletate anche da altri soggetti alternativi alla federazione. I primi mesi del 1964, che registrarono tra l'altro la scissione del PSI (non casualmente la prima attività parlamentare del neonato

agricola nazionale, un sostegno ai produttori, ovvero uno strumento per alzare i prezzi pagati ai conferenti. L'ammasso granario, l'unico ancora obbligatorio all'inizio degli anni Sessanta, era vitale per la politica alimentare nazionale. Ad esso l'ente affiancava un vasto numero di ammassi volontari per conto di Coldiretti e Confagricoltura, dedicati ai prodotti più disparati. L'attività di ammasso si basava sulla garanzia fornita dal ministero del Tesoro e Bankitalia all'attività federconsortile, che reperiva i capitali dai maggiori istituti finanziari in quanto intermediario tra essi e il mondo rurale. Federconsorzi aveva diritto a trattenere dei margini, giustificati dalle spese logistiche e gestionali. L'assenza di un effettivo controllo dei rendiconti federconsortili inerenti alle spese rimborsabili dallo stato, già di per sé questione fondamentale per comprendere quali dovessero essere i guadagni effettivi dell'ente, assunse i caratteri di una drammatica stortura finanziaria quando, a partire dalla seconda metà degli anni Cinquanta, si tradusse in una sospensione delle attività di ripianamento da parte dello stato stesso: in sostanza i governi centristi, agendo in maniera politicamente ingiustificabile, continuarono ad attuare nuovi ammassi senza pareggiare le gestioni precedenti, delle quali non erano nemmeno in grado di calcolare i costi effettivi: un debito rispetto al sistema bancario destinato ad aumentare di mese in mese per la maturazione degli interessi. Federconsorzi non solo utilizzò i margini che essa stessa dichiarava (e non verificava) nelle gestioni di ammasso per potenziare la propria struttura economica, ma poté usufruire a un tempo della grandissima liquidità garantita dal sistema bancario in virtù di queste operazioni colossali e della prospettiva futura di un rimborso statale. Per un approfondimento, cfr. M.V. Piñeiro, «Rastrellare il grano». *Gli ammassi obbligatori in Italia dal fascismo al dopoguerra*, in «Società e Storia», 42 (2015), 148, pp. 257-293; S. Fontana (a cura di), *La Federconsorzi tra Stato liberale e Fascismo*, Laterza, Roma-Bari 1995. Emilio Sereni sottolineò l'anomalia di un sistema di raccolta che impegnava più capitali finanziari della somma di tutte le altre voci di investimento in campo agricolo: cfr. E. Sereni, *Capitalismo e mercato nazionale*, Editori Riuniti, Roma 1966, p. 339.

¹¹ Per un'analisi precisa delle posizioni in campo nelle varie fasi della negoziazione cfr. L. Bergonzi, «Annibale alle porte»: *Federconsorzi e la nascita del centro-sinistra organico*, in «Studi Storici», 66 (2025) pp. 349-378; Archivio Centrale dello Stato, Aldo Moro, b. 168, f. 6.

PSIUP riguardò proprio la questione Federconsorzi), dimostrarono a Moro e Nenni come un processo di autoriforma fosse impossibile: tra gennaio e febbraio Gervasio Costa, il presidente della federazione che aveva appoggiato il fronte riformista, fu costretto alle dimissioni, mentre il riequilibrio interno della DC dava nuovamente ossigeno alle posizioni di Coldiretti. Lombardi, che di lì a poco avrebbe abbandonato la corrente nenniana, non esitò a definire la questione «uno sciagurato bubbone», in grado di mettere a rischio il senso stesso del centro-sinistra¹². Nel marzo del 1964 la trattativa tra PSI e DC, che coinvolse figure di primo piano come Moro, Nenni, Venerio Cattani, Ferdinando Truzzi e Mario Ferrari Aggradi, portò a un nuovo compromesso: la presidenza della Federconsorzi venne affidata ad Aldo Ramadoro, tecnico di valore esterno alle correnti DC ma apprezzato dalla Coldiretti, il cui compito doveva essere quello di aprire il sistema dei Consorzi Agrari al mondo cooperativo¹³, mentre al PSI, che rinunciava all'idea di un commissariamento o di una riforma legislativa, veniva assicurato che la gestione degli interventi pubblici sarebbe stata affidata a un nuovo ente.

È unicamente a partire da questo contesto che diventa possibile comprendere la politica agricola del centro-sinistra moroteo.

L'Azienda per gli interventi sul mercato agricolo

Il fallimento registrato nell'ottenere una riforma della Federconsorzi convinse Nenni della necessità di un cambio di approccio, che avrebbe influenzato profondamente il riformismo del centro-sinistra in ambito agricolo: ferma restando la necessità di adeguare il contesto italiano alla normativa comunitaria diventava necessario costruire centri di potere alternativi, soggetti economici e associativi che fossero in grado di insidiare il monopolio che il blocco economico Coldiretti-Confagricoltura-Federconsorzi era riuscito a costruire nelle attività legate all'agricoltura. Le componenti più riformiste del centro-sinistra puntavano a una democratizzazione e razionalizzazione dell'agricoltura erodendo il potere federconsortile tramite l'utilizzo di nuovi strumenti. Il primo passo in questo senso fu quello di separare la gestione degli ammassi statali dal

¹² Archivio storico Fondazione Nenni, Pietro Nenni, Carteggi, Unità 1518, Lombardi Riccardo (3 febbraio 1946-25 maggio 1976), lettera del 27 marzo 1964. Per la contrapposizione tra Lombardi e Nenni sul tema cfr. P. Nenni, *Gli anni del centro-sinistra. Diari 1957-1966*, SugarCo, Milano 1982, p. 343.

¹³ Come ebbe modo di ricordare 18 anni dopo lo stesso Ramadoro, al quale era stato domandato quale fosse la «linea di condotta» assegnatagli dal governo, l'unico scopo «esplicito» dell'operazione fu quello di «attuare l'ammorbidente» e di dare quindi anche a Bonomi la opportunità di recedere dalla polemica». Cfr. R. De Marzi, *Grano e potere. La Federconsorzi, cento anni di lotte per il dominio sulle campagne*, Edagricole, Bologna 1987, p. 155.

controllo federconsortile. Il 10 aprile del 1964 il Consiglio dei Ministri elaborò una proposta di legge per la creazione dell'AIMA (Azienda per gli interventi sul mercato agricolo), che avrebbe iniziato il proprio *iter* legislativo nella Commissione Agricoltura della Camera il 22 maggio: un «compromesso pulito» faticosamente mediato da Nenni e Moro con l'apporto di Giovanni Pieraccini, per il quale la DC aveva tentato fino all'ultimo di eliminare qualunque riferimento alla Federconsorzi¹⁴.

In questa fase iniziale (il dibattito sarebbe durato un biennio) l'ente avrebbe dovuto configurarsi come organismo deputato alla gestione della OCM (Organizzazione Comune di Mercato) granaria. In sostanza il compito dell'AIMA, che doveva caratterizzarsi per una struttura "leggera" e agile (solo 98 i dipendenti e una presidenza diretta del MAF), era quello di costruire l'albo degli organismi privati deputati a svolgere l'ammasso del grano, decidendo poi campagna per campagna le modalità di tale assegnazione. Per il PSI questa nuova agenzia avrebbe permesso effettivamente di scardinare lo storico monopolio federconsortile sulle attività di ammasso, diventando un utile strumento per conseguire una netta separazione tra le gestioni federali svolte per conto dello stato e quelle private, direttamente erogate e gestite dalla Federconsorzi per conto di Coldiretti e Confagricoltura. Per queste organizzazioni e la DC si trattava di un "male necessario" e in realtà già preventivato: non solo la PAC aveva già reso di fatto impossibile gestire gli stanziamenti per l'ammasso obbligatorio con la libertà del passato, ma le strutture della Federconsorzi erano ancora le uniche ad avere tecnicamente e logisticamente la capacità di gestire lo stoccaggio del grano.

La questione AIMA venne seguita con interesse dall'ambasciata statunitense, che definì la proposta «un combattuto compromesso tra DC e PSI, che avrebbe preservato gli interessi vitali della DC permettendo al contempo al PSI di ottenere credito politico per l'eliminazione del presunto abuso [il riferimento è allo "scandalo dei mille miliardi"]». L'analisi statunitense evidenziò con chiarezza che la riforma «avrebbe tolto ai nemici di Bonomi e della Federconsorzi il loro principale argomento» polemico, «lasciando intatti il potere e l'influenza politica dell'organizzazione». L'idea di un «colpo mortale inflitto alla Federconsorzi e una grande vittoria per i lavoratori e i socialisti» veniva perciò drasticamente ridimensionata. Emersero anche i tentennamenti della CISL, insieme al PCI la più convinta degli avversari della federazione, che ora doveva decidere tra la fedeltà al partito cattolico e la volontà di contrastare la Coldiretti. Da qui l'osservazione che Bonomi avesse «poche ragioni per essere insoddisfatto»: la federazione avrebbe potuto, una volta attuata la riforma,

¹⁴ Cfr. P. Nenni, *Gli anni*, cit., p. 347.

proporsi come una cooperativa uguale alle altre, non avendo più la responsabilità diretta di gestioni per conto dello stato¹⁵.

La proposta elaborata dal governo Moro venne immediatamente contestata nella discussione alla Camera dal PCI e dal PSIUP, che parallelamente, tramite Emilio Sereni e Giuseppe Avolio, elaboravano una proposta di riforma alternativa della Federconsorzi: in particolare Luigi Marras denunciò il tentativo di «archiviare completamente» la questione Federconsorzi senza affrontare una riforma che ponesse al centro del suo agire il ruolo dello stato rispetto alla commercializzazione dei prodotti agricoli. Il PCI, oltre a chiedere che fosse direttamente lo stato a gestire gli ammassi, sottolineò i limiti insiti in un'organizzazione sottodimensionata e operante unicamente nel settore cerealicolo. La discussione toccò anche il tema dell'autonomia dei CAP, i quali nella gestione degli ammassi rimanevano sostanzialmente meri esecutori della volontà federale. Per quanto riguardò il PSIUP venne anche sottolineata l'opportunità che l'istituenda AIMA venisse posta sotto la responsabilità del ministero delle Partecipazioni Statali piuttosto che del MAF, in modo da evitare ingerenze della Coldiretti. In definitiva la posizione del PCI e del PSIUP sull'AIMA era perfettamente sintetizzabile nel commento che Marras enunciò sin dalla prima riunione della Commissione Agricoltura sul tema: «riformate la Federconsorzi, e quello che dovrebbe fare l'AIMA lo farà la Federconsorzi». La DC mise al centro della propria iniziativa la teorica necessità di adattare la normativa italiana alla PAC, accusando comunisti e socialproletari di voler conquistare la federazione e colpire indirettamente la Coldiretti¹⁶.

PCI e PSIUP proposero una serie di emendamenti alla legge istitutiva dell'AIMA. Fu proposta l'organizzazione degli ammassi tramite i CAP, le cooperative e i consorzi di cooperative (quindi escludendo dalla gestione la federazione), in sinergia con comuni e associazioni di comuni (Truzzi sardonicamente commentò «facciamo gli ammassi in municipio?»): una proposta che in realtà era coerente con l'accordo programmatico dei partiti di governo. Un altro emendamento delle sinistre riguardò il CdA dell'AIMA: le sinistre lo volevano composto dai rappresentanti delle centrali cooperative e delle organizzazioni professionali, mentre la proposta governativa prevedeva solamente personale ministeriale. Il tentativo di inserire la cooperazione nei processi decisionali venne tentato anche da Vittorino Villani (PCI), che propose

¹⁵ Cfr. Nara (National Archives and Records Administration), Central Foreign Policy Files 1964-1966, box 470, f. AGR – AGRICULTURE IT 1/1/64, Government Agency to Replace Federconsorzi for Grain Collecting (rapporto di Thomas B. Bowie del 30 aprile 1964).

¹⁶ Cfr. su questo primo *round* del dibattito sull'AIMA Camera dei Deputati, Commissioni in sede legislativa, Commissione XI Agricoltura e Foreste, Seduta di venerdì 22 maggio 1964, pp. 121-137. La citazione di Marras è a p. 130.

la presenza del direttore generale responsabile della cooperazione, afferente al ministero del Lavoro (la proposta venne rigettata ma la discussione in Senato avrebbe accolto un'istanza equivalente). Il più rilevante degli emendamenti delle sinistre fu la proposta di far operare l'AIMA come organismo di intervento per la totalità delle produzioni agricole (in particolare all'epoca era possibile attivare le operazioni anche per riso, lattiero-caseari e zootecnia)¹⁷: la questione era particolarmente rilevante, in quanto approfondiva lo iato tra DC e PSI. Le aree vicine a Coldiretti non erano disposte a cedere il controllo ottenuto nel dopoguerra sugli altri comparti produttivi, mentre i socialisti vedevano nell'AIMA uno strumento teoricamente deputato a regolare l'utilizzo della PAC nel suo complesso. L'area Coldiretti, autorevolmente rappresentata in Commissione Agricoltura da Renzo Franco e Truzzi, arrivò a minacciare, dopo la dichiarazione favorevole di un esponente socialista all'emendamento, di bloccare l'intero disegno di legge. Nella discussione in questione Ludovico Camangi, sottosegretario repubblicano al MAF, chiarì che l'AIMA, stando agli accordi raggiunti nella maggioranza, non avrebbe dovuto sostituire gli enti settoriali operanti per il riso, il bergamotto e la canapa¹⁸. Nei casi summenzionati il fronte governativo resse la prova, ma anche Coldiretti dovette accettare dei compromessi: un emendamento di Silvio Antonini (PCI), che proponeva di destinare alle cooperative gli eventuali proventi dell'attività dell'AIMA (la differenza tra prezzo indicativo e di intervento), venne appoggiato dal PSI, che impose il proprio punto di vista alla DC, costretta ad accettare una parziale sconfitta¹⁹.

Dopo il passaggio in Senato e una lunga fase di gestazione l'AIMA venne effettivamente attivata nel 1966, assumendo la forma di un piccolo ufficio centrale giuridicamente autonomo ma di fatto controllato dal personale del MAF, che ne componeva tutto il corpo di funzionari e i vertici apicali. Nicola Miraglia, storico direttore generale ministeriale per la tutela dei prodotti agricoli strettamente legato alla Federconsorzi, venne a questo punto distaccato nel CdA del nuovo ente, diventando in pratica il rappresentante degli interessi della federazione stessa. Come avevano previsto le sinistre e l'ambasciata statunitense il nuovo organismo, sottodimensionato e sottocapitalizzato, agì costantemente in deroga rispetto alla normativa prevista, non creando un vero albo degli assuntori per le attività di ammasso fino al 1982 e non bandendo mai aste pubbliche, limitandosi perciò in definitiva ad attivare anno dopo anno una trattativa privata con Federconsorzi. L'ambiguità nelle assegnazioni si spiegava anche con un dato già noto, per il quale solo la Federconsorzi sembrava in

¹⁷ Cfr. *ivi*, Seduta di martedì 26 maggio 1964, pp. 141-156.

¹⁸ *Ivi*, Seduta di mercoledì 27 maggio 1964, pp. 157-163.

¹⁹ Cfr. *ivi*, pp. 176-177.

possesso di strutture sufficientemente vaste e diffuse da consentire una gestione razionale delle operazioni di stoccaggio e raccolta. Si può perciò affermare che, per quanto riguardò la questione degli ammassi granari per conto della CEE, la Federconsorzi vinse la propria battaglia politica, riuscendo a garantirsi il monopolio di tale attività, apparentemente vigilata da un “ente-fantasma” troppo debole e troppo politicamente controllato dall’area Coldiretti per poter rendere effettivamente contendibile questo tipo di operazioni.

Nelle poche analisi scientifiche prodotte successivamente sull’argomento venne affermato che l’AIMA, pur essendo nata «in funzione antifederconsorzi», si trovò molto spesso costretta a servirsi della stessa per l’espletamento delle proprie funzioni basilari²⁰, fino a diventare una vera e propria «cinghia di trasmissione e di amplificazione» della federazione²¹. Una visione ben diversa da quella proposta dal ministro Ferrari Aggradi, che aveva definito l’ente come «un cervello» in grado di presiedere «responsabilmente all’intervento sul mercato dei cereali», seguendo «un modello di snellezza, di economicità e di efficienza»²². In effetti la questione AIMA fu emblematica del fallimento che l’area socialista dovette registrare sia nei suoi tentativi di modificare completamente la politica agraria democristiana che nel “risolvere” il problema delle gestioni di ammasso federconsortili. Tuttavia, premessa la sostanziale validità di tali giudizi, è fondamentale sottolineare che l’AIMA divenne uno strumento ben più complesso e rilevante di quanto Coldiretti e le correnti democristiane ad essa più vicine avessero inizialmente previsto: il nuovo ente, esattamente come la PAC nel suo complesso, assunse una forma ben diversa da quella inizialmente preventivata, assumendo sotto la sua responsabilità la quasi totalità della politica di mercato comunitaria. L’equilibrio raggiunto con la legge istitutiva del nuovo ente si sarebbe rivelato precario.

Emblematica, in tal senso, fu la sfiorata crisi governativa che si presentò nel dicembre del 1966, a pochi mesi dal varo del nuovo ente, che rappresentò anche l’avvio della seconda grande offensiva socialista contro Federconsorzi. Il 9 novembre l’Italia aveva infatti recepito la normativa comunitaria inerente all’olio: si trattava di una gestione piuttosto particolare, l’unica insieme a quella del grano duro a prevedere un sussidio diretto al reddito dei produttori (una logica diversa da quella degli ammassi, che agivano sull’offerta produttiva). Sul piano politico si era ormai concluso il processo di unificazione tra PSI e PSDI, evento fondamentale nelle strategie nenniana e rossidoriana (il professore di

²⁰ Cfr. R. Perez, *Vicende organizzative dell’amministrazione dell’agricoltura*, in F. Merusi (a cura di), *La legislazione economica italiana dalla fine della guerra al primo programma economico*, FrancoAngeli, Milano 1974, pp. 598-599.

²¹ Cfr. A. Bartola, F. Sotte, G. Buoncompagni, *L’Aima*, in «Quaderni di Ricerca», n. 30 (1992), p.15.

²² Cfr. «Corriere della Sera» del 20 gennaio 1966.

Portici si era iscritto al neonato partito unitario, ufficializzando il proprio stretto rapporto con l'area giolittiana) e, conseguentemente, era opinione comune all'interno del nuovo partito unitario che fosse giunto il momento di rilanciare lo scontro per la ridefinizione della politica agricola nazionale e la riforma federconsortile, anche complice l'esaurirsi della legislatura. Il 1° dicembre i socialisti perciò incominciarono a premere perché il pagamento dei sussidi agli olivicoltori passasse per l'AIMA e non per Federconsorzi, soggetto tradizionalmente deputato alla gestione del comparto oleario fino a quel momento. La mossa, appoggiata da PRI, PCI e PSIUP, era un esplicito attacco a Bonomi e implicava l'allargamento delle competenze dell'AIMA (per la legge istitutiva attuabile anche tramite un semplice atto amministrativo come un decreto presidenziale)²³. Era in gioco perciò un principio fondamentale per la Coldiretti, ovvero la limitazione delle attività dell'AIMA al solo comparto cerealicolo e, non secondariamente, la possibilità di controllare un flusso di sussidi comunitari di notevole entità (circa 80 miliardi di lire per l'annata 1966/67): anche per l'ambasciata statunitense l'assegnazione di tale somma a Federconsorzi avrebbe rappresentato un *healthy political boost* e, «presumibilmente», «entrate per le casse della DC»²⁴. La vittoria della DC in Commissione Agricoltura (resa possibile anche dall'appoggio del PLI, vicino alla Confagricoltura) venne presto ribaltata sia al Senato che alla Camera, registrando tra l'altro la defezione in quest'ultima di una ventina di deputati democristiani, verosimilmente provenienti dall'area CISL. Bonomi, preso alla sprovvista, dopo aver mobilitato tutte le sue forze parlamentari e il ministro dell'Agricoltura Franco Restivo, minacciò esplicitamente di far crollare il governo, approfondendo la crisi politica. L'ambasciata statunitense, dopo aver sondato i propri contatti all'interno del partito socialista, registrò una *pre-crisis atmosphere*, aggravata dall'assenza di Nenni (all'epoca in Svizzera e ammalato). Il braccio di ferro si risolse effettivamente con una "vittoria" delle sinistre, spalleggiate dalle componenti democristiane più critiche rispetto alla bonomiana: furono Saragat e il Vaticano stesso a placare gli animi, sottolineando la natura meramente tecnica dello scontro, mentre a Bonomi venne assicurato un notevole finanziamento degli assegni familiari per i coltivatori diretti, in modo da rendere politicamente accettabile la sconfitta²⁵. Di lì a poco (legge 13 maggio 1967 n. 267) l'AIMA ottenne un proprio fondo di rotazione (finanziato dal MAF ma teoricamente destinato a essere

²³ Cfr. in particolare «Corriere della Sera» dell'1, 4, 14, 17 e 20 dicembre 1966.

²⁴ Cfr. Nara, Rg 59, Central Foreign Policy File 1964-1966, box 470, f. AGR – AGRICULTURE IT 1/1/64, A Crisis Over Olive Oil? (rapporto del 21 dicembre 1966).

²⁵ Cfr. ivi, Telegramma al Dipartimento di Stato del 21 dicembre 1966; box 2359, f. POL 2-1 1966 IT, Joint Weekas No. 50 (16 dicembre 1966) e No. 51 (23 dicembre 1966).

“compensato” dalla PAC) e incominciò a operare anche come strumento di intervento specificamente statale per il sostegno ai produttori agricoli.

Per quanto riguardò l'AIMA il provvedimento sull'olio d'oliva rappresentò un momento rilevante: lo schema bonomiano per il quale il “cedimento” doveva essere limitato al comparto cerealicolo saltò infatti completamente. A partire dal 1967 l'AIMA moltiplicò le proprie funzioni, diventando effettivamente il soggetto nazionale incaricato di gestire la politica di mercato della PAC: l'enorme quantità di regolamenti comunitari inerenti alle OCM agricole venne perciò recepita da questo piccolo ente, che tra il 1967 e il 1970 (l'ultima convulsa fase della fase transitoria della PAC) divenne il teorico responsabile dell'intervento di ogni comparto produttivo (con la non irrilevante eccezione del riso, della canapa e del bergamotto, gestiti da enti *ad hoc*), nonché delle attività di assistenza cerealicola a paesi esteri in difficoltà alimentare. L'AIMA divenne perciò, seppur in modo strettamente sinergico alla Federconsorzi sul piano delle strutture concretamente utilizzate, il riferimento italiano della “PAC dei prezzi”, ovvero il soggetto deputato a operare per conto della Sezione Garanzia del FEOGA (Fondo Europeo Agricolo di Orientamento e Garanzia). In definitiva perciò, se è vero che la quasi totalità delle funzioni dell'AIMA venne concretamente gestita dalla Federconsorzi, unico soggetto privato dotato di infrastrutture adatte e, soprattutto, della capacità di reperire credito sufficiente dal sistema bancario, si è probabilmente sottovalutata la portata del mutamento, che rese in effetti impossibile per la federazione e i suoi controllori gestire con la discrezionalità del passato queste operazioni fondamentali. Inoltre l'obiettivo bonomiano di utilizzare tale “concessione” per disinnescare futuri attacchi alla Federconsorzi tramite il formale distacco delle gestioni per conto dello stato da quelle private si rivelò illusorio: la stessa evidente insufficienza dell'AIMA come struttura operativa, acuita dalla sua disordinata assunzione di funzioni sempre più ampie e complesse, fu alla base di un nuovo *topos* polemico destinato a durare per oltre un decennio, incentrato sul tema di una necessaria riforma dell'ente, che per essere attuata doveva avere come *conditio sine qua non* un parallelo riassetto della stessa Federconsorzi.

Più in generale, la vicenda dell'AIMA mostrò i limiti della formula riformista del centro-sinistra e della capacità italiana di interagire con il contesto comunitario: un soggetto nato da finalità divergenti di PSI e DC finì per assumere compiti fondamentali, pur permanendo l'imprescindibilità della Federconsorzi sul piano operativo.

Piani verdi ed Enti di Sviluppo

La politica agricola dei governi morotei va letta anche alla luce della programmazione economica. Sin dalla fine degli anni Cinquanta le sinistre e i maggiori sindacati avevano collegato la questione all'introduzione delle regioni, proponendo la costituzione di nuovi Enti di Sviluppo che su base locale potessero fungere da motori dello sviluppo agricolo nazionale²⁶. Era un modello potenzialmente alternativo a quello emerso nel dopoguerra, fortemente centralizzato e imperniato sulla dialettica tra gli ispettorati ministeriali e le strutture federconsortili: la rilevanza della federazione nell'erogazione del credito di esercizio finanziato dai fondi di rotazione ministeriali, la comune connessione rappresentata dal predominio della Coldiretti e l'affiatamento tra le due amministrazioni, risalente alla parentesi parastatale della federazione durante gli anni del fascismo, avevano contribuito a cementare un legame apparentemente indissolubile. Nel caso delle aree montane il MAF era arrivato addirittura a delegare alla federazione il compito di elaborare le strategie di sviluppo locali²⁷.

Durante la prima fase della loro attività gli Enti di Sviluppo, nati nel 1962 come diretti successori degli Enti di Riforma Agraria, erano ancora lontani dall'impostazione teorica postulata dai socialisti e assomigliavano più a un terreno di scontro politico che ad agenzie per il rilancio dell'agricoltura nazionale, rimanendo ancorati a prassi e funzioni dei loro predecessori²⁸. Nei casi di enti costruiti *ex novo*, come quello per il Friuli-Venezia Giulia, o di contesti politicamente complessi come quello siculo, non mancarono efficaci

²⁶ Cfr. G. Avolio, *Agricoltura e sviluppo. La politica agraria del partito socialista 1973-1975*, Marsilio, Venezia 1976, p. 68.

²⁷ La decisione risale al marzo del 1957. Cfr. Asue (Archivi storici dell'Unione Europea), Ernesto Rossi, ER-140, Documents Imprimés (2) 1951-1963, Fertilmacchine, Gli esclusivismi di Federconsorzi. Estratti dai resoconti stenografici della Conferenza Nazionale del Mondo Rurale e dell'Agricoltura, Appendice II, Protocolli dell'accordo fra la Federconsorzi e l'Amministrazione Forestale per l'applicazione della legge n° 991 del 25 luglio 1952.

²⁸ Alla metà degli anni Sessanta erano attivi sia enti di carattere interregionale (e perciò teoricamente da adattare alla eventuale e a lungo rimandata riforma per il decentramento amministrativo) che regionale: alla prima categoria appartenevano l'Ente Delta Padano, l'Ente di Sviluppo di Puglia e Lucania e l'Ente Maremma, mentre alla seconda l'Ente Fucino, l'Ente di Sviluppo in Campania, l'Ente Sila e l'Ente di Sviluppo in Molise. Attivi e con competenze direttamente connesse agli assessorati regionali erano i soggetti operanti nelle regioni a statuto speciale (Friuli-Venezia Giulia, Sicilia e Sardegna). Per una visione d'insieme cfr. C. Desideri, *L'amministrazione dell'Agricoltura (1910-1980)*, Officina, Roma 1981, pp. 192-201; G. Fumi, *Il coltivatore nella rete. Una messa a fuoco dei rapporti tra agricoltura e servizi nel secondo Novecento*, in G. Nenci, G. Gotti (a cura di), *Esodo e ritorno. I contadini italiani dalla grande trasformazione ad oggi*, Viella, Roma 2022, pp. 271-308.

tentativi da parte delle organizzazioni collaterali di PCI, PSIUP e PSI di costruire blocchi di potere alternativi: uno scontro politico strisciante che minava il predominio assoluto fino a quel momento mantenuto da DC, Coldiretti e Confagricoltura²⁹. Nel caso degli ex Enti di Riforma si registrò invece una certa staticità: la classe dirigente rimase tendenzialmente la stessa, anche se evidente divenne la tendenza a sostituire i dirigenti tecnici con personale ministeriale, al fine di garantire un maggiore controllo su quella che potenzialmente poteva diventare una periferia politicamente contendibile³⁰. Tra il 1965 e il 1966 venne impostata una riforma complessiva, che oltre a prevedere la formazione di due nuovi enti per le Marche e l'Umbria (seguendo in questo senso indicazioni emerse ai tempi del Rapporto Saraceno sulla necessità di ampliare le aree geografiche di intervento)³¹, inserì tra le finalità la creazione di piani di valorizzazione agraria e di sviluppo zonale. Sulla carta gli Enti di Sviluppo degli anni Sessanta assunsero perciò compiti piuttosto vasti: oltre a quelli legati alla programmazione essi dovevano gestire forme di assistenza tecnica, economica e finanziaria alle imprese agricole, concedere credito, incentivare lo sviluppo cooperativo (va ricordato che essi "ereditarono" la vasta rete cooperativa degli Enti di Riforma), progettare e realizzare opere pubbliche (anche non strettamente connesse al comparto agroalimentare) e incentivare il turismo. La teorica "apertura" degli Enti alle istanze diffuse sul territorio coincise con una riforma del sistema di rappresentanza dei Consigli di Amministrazione, che accolsero a partire dal 1967-1968 i rappresentanti delle forze sociali e categoriali attive nelle campagne.

Occorre ricordare che sin dal 1961 la colonna portante dell'intervento pubblico in campo agricolo era rappresentata dal Piano verde: si trattava di un programma di finanziamento e riordinamento del credito agrario dal valore complessivo di 637,6 miliardi di lire³², che aveva avuto un ruolo fondamentale nel garantire una non scontata continuità con le politiche espansive del decennio precedente. La Coldiretti aveva elaborato la prima versione del piano sin dai tempi del governo Segni e la sua effettiva approvazione, frutto di una difficile mediazione anche interna alla stessa DC, aveva rappresentato una delle prove più evidenti delle capacità dell'organizzazione come gruppo di

²⁹ Osservazioni in questo senso in Nara, Rg 166, f. Italy – Agriculture 1962-65, Program for Friuli-Venezia Giulia (rapporto del 14 agosto 1964); The Consiglio Government Survives the Ente Bill Vote with PCI-PSIUP Support (rapporto di John Ordway del 6 agosto 1965).

³⁰ Per un'analisi dettagliata sono imprescindibili O. Lanza, *L'agricoltura, la Coldiretti e la Dc*, in L. Morlino (a cura di), *Costruire la democrazia. Gruppi e partiti in Italia*, il Mulino, Bologna 1991, pp. 220-252; R. Perez, *Vicende*, cit., pp. 600-609.

³¹ Il DPR 14 febbraio 1966 n. 257 fu l'intervento *ad hoc* per gli Enti di Sviluppo, teso a "completare" la riforma legata al secondo Piano verde.

³² Per un'analisi dettagliata cfr. C. Desideri, *L'amministrazione*, cit., pp. 166-167; pp. 222-223.

pressione³³. Il primo Piano verde, attivo fino al 1965, aveva perseguito una logica apertamente favorevole alla proprietà diretto-coltivatrice, definendone chiaramente le caratteristiche e privilegiando l'utilizzo massiccio di credito di esercizio agevolato, *conditio sine qua non* per la sopravvivenza delle piccole imprese agricole che sostanziano il tradizionale bacino elettorale democristiano³⁴: una logica in sostanziale continuità con l'impostazione degli anni Cinquanta, che teneva insieme sviluppo produttivo e assistenza alla piccola proprietà coltivatrice, senza incidere tuttavia sulle problematiche poste dalla polverizzazione fondiaria e dall'integrazione comunitaria sul piano delle scelte colturali. Il nuovo contesto politico rendeva tuttavia necessario venire incontro non solo alle istanze di Coldiretti e Confagricoltura, che chiedevano un nuovo Piano verde che potesse garantire al mondo rurale il credito necessario per proseguire le proprie attività, ma anche a quelle dei sindacati e del PSI, che nel piano vedevano uno strumento fondamentale per sostanziare le attività degli Enti di Sviluppo territoriali in via di formazione.

Il secondo Piano verde, approvato con la legge 27 ottobre 1966 n. 910, fu dunque un compromesso, seguendo una logica per molti versi assimilabile a quella già incontrata nel caso dell'AIMA. Su un piano generale i 1.077,4 miliardi di lire stanziati per il credito agricolo³⁵ obbedirono a una logica prevalentemente improntata alla difesa degli assetti preesistenti, mettendo al

³³ Esponenti come Ferrari Aggradi e Rumor criticarono duramente, pur evitando di far trapelare il malcontento, la prima bozza del Piano verde, definita come una «lista confusa messa insieme senza prendere in considerazione una visione di programmazione organica o affrontare i problemi più basilari dell'agricoltura italiana», dal carattere «caotico» e «clientelare». Cfr. Nara, Rg 166, box 511, f. Italy Agriculture 1956-55, Memorandum di Conversazione tra Ferrari Aggradi e Vincent M. Barnett, Jr del 18 gennaio 1960.

³⁴ Le effettive novità del Piano verde, che per certi versi appariva come una razionalizzazione del sistema di credito agrario preesistente, consistettero in una definizione legislativa univoca sui concetti di coltivatore diretto, piccola, media e grande impresa, nell'indirizzo vincolato del 40% degli stanziamenti al Mezzogiorno e, elemento in effetti inedito e virtuoso, nel livellamento dei tassi di interesse su tutto il territorio nazionale, eliminando alcune disparità che colpivano in particolare le aree meridionali. È fondamentale sottolineare che aumentarono sia il credito di miglioramento che quello di esercizio, ma quest'ultimo, sul quale tra l'altro fondamentale era il ruolo della Federconsorzi, si confermò il cardine dell'intervento (un aumento del 60% rispetto al 24% del credito di miglioramento, prendendo in considerazione il quinquennio nel suo complesso). Durante il quinquennio 1961-1965 gli investimenti in macchine e attrezzi arrivarono a valere quanto quelli in bonifiche, irrigazioni e miglioramenti fondiari, contando non solo sulla riconferma dei vari fondi di rotazione del vecchio Piano Fanfani, ma anche su nuove forme di credito agevolato create *ad hoc*. Per un'analisi dettagliata di entrambi i Piani verdi imprescindibile G. Fabiani, *L'agricoltura in Italia tra sviluppo e crisi (1945-1977)*, il Mulino, Bologna 1979.

³⁵ Per un'analisi dettagliata degli stanziamenti cfr. C. Desideri, *L'amministrazione*, cit., pp. 168-169; 225-226.

centro il sostegno ai piccoli coltivatori diretti. Tuttavia non mancarono alcuni elementi di novità, destinati ad approfondire il carattere duale dell'agricoltura italiana: l'assenza di concreti stimoli per il rinnovamento e la trasformazione strutturale delle aree più arretrate³⁶, l'enfasi sul maggior utilizzo dei prodotti industriali utili all'incremento produttivo e la preminenza del credito di esercizio su quello di miglioramento disegnarono un sistema che in sostanza privilegiava le realtà aziendali più avanzate (solitamente di dimensioni medio-grandi), che avevano già provveduto a operazioni di miglioramento fondiario e strutturale ed erano maggiormente interessate all'utilizzo di mezzi di produzione più avanzati e a basso costo³⁷. Piuttosto significativa fu d'altronde la scelta "terminologica" alla base del nuovo piano, che individuò come soggetti privilegiati dell'intervento le «aziende familiari» e non i «coltivatori diretti»: pur trattandosi in sostanza di sinonimi il cambiamento implicava una diversa prospettiva, più aperta anche a categorie rappresentate da Confagricoltura e, soprattutto, coerente con l'impostazione comunitaria emersa nella PAC. Un corollario fondamentale di questa impostazione consistette nella fortissima diminuzione del ruolo dei fondi pubblici per la costruzione di nuove realtà aziendali³⁸. Si può perciò affermare che sul piano del credito agricolo il centro-sinistra abbia assunto una posizione sfaccettata e complessa, piuttosto coerente con l'impostazione che caratterizzava la PAC: di fatto l'intervento pubblico nel 1965-70 mirò ad accompagnare la modernizzazione secondo un indirizzo duale, ovvero preservando tramite il credito di esercizio a basso costo la sostenibilità delle piccole aziende arretrate che continuavano a caratterizzare il mondo rurale italiano e, al contempo, fornendo gli strumenti per uno sviluppo effettivo limitato alle realtà più moderne e avanzate. La missione politica di Coldiretti e Federconsorzi, tesa a preservare il più possibile il potere elettorale dell'area

³⁶ Cfr. G. Fabiani, *L'agricoltura*, cit., pp. 182-203.

³⁷ Premesso un notevole aumento del credito di esercizio, gli stanziamenti per capitali fondiari calarono dal 47,7 al 30% del totale, mentre nelle aree centro-settentrionali arrivarono addirittura a dimezzarsi (dal 58 al 27%). Parallelamente si registrò anche un declino relativo degli stanziamenti per superficie agricola e per unità lavorativa nel Mezzogiorno, confermando ulteriormente il maggiore interesse per uno sviluppo della componente "forte" e avanzata dei produttori agricoli. *Ibidem*.

³⁸ Se nel 1960-1965 (primo Piano verde), le nuove realtà aziendali erano state 244.932 con una superficie media di 2,25 ettari, nel quinquennio successivo esse furono solamente 21.274, con superficie media di 15,3 ettari. Anche in questo mutamento fu evidente la differenza territoriale: nel primo periodo il 52,5% delle nuove aziende e il 40,4% della superficie vennero assegnati nel Mezzogiorno, mentre nel secondo solo il 26,2% delle proprietà era nelle regioni meridionali (e solo nelle aree continentali), con il 27,4% della superficie. Le aziende di nuova formazione agevolata degli anni Sessanta, coerentemente con questi dati, erano perciò mediamente molto più vaste: dai 5 ettari del primo quinquennio ai 17,8 del secondo. *Ibidem*.

democristiana, convivette con la ricerca di una modernizzazione effettiva delle imprese nazionali.

Nell'ambito del secondo Piano verde doveva anche trovare sistemazione la *vexata quaestio* degli Enti di Sviluppo: a questi ultimi venne assegnato il compito di elaborare dei piani zionali in base alle direttive generali formulate dal MAF. Un assetto che avrebbe dovuto integrarsi con il Programma Economico Nazionale che Antonio Giolitti andava elaborando e avrebbe visto la luce nel luglio del 1967. Tuttavia, come ebbe successivamente modo di sottolineare Carlo Desideri, il tentativo di «introdurre un sistema unitario di governo dell'economia a competenza intersettoriale» sognato dai fautori della programmazione «non riuscì ad incidere sull'assetto decisionale ed operativo della struttura amministrativa, la quale continuò a funzionare secondo la propria logica di settore»³⁹. La DC dimostrò ancora una volta una notevole capacità di conservare gli equilibri preesistenti: i rinnovati Enti di Sviluppo non produssero effettivamente alcun piano zonale, né si inserirono nella cornice teorizzata dai programmatori socialisti, rimanendo soggetti ancorati al MAF e agli interessi particolaristici delle categorie in essi rappresentate. Anche i funzionari statunitensi dell'ambasciata, attenti osservatori dei tentativi italiani di organizzare una compiuta programmazione economica, definirono la riforma degli enti «vaga» ed evidentemente tesa a relegarli «ad un ruolo di supporto» della politica ministeriale, sottolineando come anche nel programma quinquennale all'epoca in discussione essi fossero stati ricondotti a un ruolo evidentemente «secondario»⁴⁰. Nonostante la notevole enfasi posta su questi strumenti da CGIL, CISL e UIL, che vedevano negli enti in questione il possibile strumento per avviare una stagione di riforme strutturali in campo agricolo e, come giustamente sottolineato dagli analisti statunitensi, per definire un proprio «punto di appoggio» nel mondo rurale, le riforme del 1965-1966 rappresentarono «più di una vittoria per Coldiretti», che dimostrò ancora una volta la propria notevole capacità di difendere lo *status quo* delle campagne. In effetti il riassetto, che doveva in teoria democratizzare un sistema rimasto saldamente in mani democristiane sin dall'avvio della riforma agraria di Segni, assomigliò più a un compromesso teso alla «lottizzazione politica» che a una riforma strutturale. Un riassetto che vide emergere come vincitori la DC e le organizzazioni ad essa collaterali: sul piano delle cariche dirigenziali i socialisti unitari avrebbero acquisito dal 1966 la presidenza del Delta Padano e dell'ESA (il nuovo ente siciliano), mantenendo anche il controllo precedentemente

³⁹ Cfr. C. Desideri, *L'amministrazione*, cit., p. 165.

⁴⁰ Cfr. Nara, Rg 59, Central Foreign Policy File 1964-1966, box 470, f. AGR-AGRICULTURE IT 1/1/64, *The Establishment of the Controversial Agricultural Development Agencies (Enti di Sviluppo)* (Rapporto di Bowie dell'8 novembre 1965).

acquisito su quello Pugliese e Lucano, mentre il PRI ottenne quella del nuovo ente marchigiano. Eppure la direzione generale di tutti gli enti rimase saldamente nelle mani della DC⁴¹. Ancora più rilevante il fatto che gli ipertrofici nuovi CdA degli Enti, che con l'inserimento delle rappresentanze professionali superavano quasi tutti i 40 consiglieri (rendendo per forza di cose la gestione macchinosa e caotica), videro in realtà non solo aumentare la presenza di esponenti democristiani, e in particolare di area Coldiretti, ma anche la subordinazione al MAF, che con le riforme del 1965-1966 doveva di fatto approvare ogni singola delibera⁴².

Nonostante le speranze della sinistra e dei sindacati, i nuovi Enti di Sviluppo divennero soggetti tutt'altro che autonomi, rimanendo una sorta di organismo periferico subordinato al ministero. Essi divennero inoltre uno strumento al servizio dell'AIMA per le attività legate all'applicazione della normativa comunitaria, dovendo la neonata agenzia appoggiarsi, complice la propria mancanza di organico, a strutture già presenti sul territorio. La totale dipendenza finanziaria dal ministero inoltre rappresentò un notevole vincolo, in quanto gli enti dipesero dagli stanziamenti annualmente messi a bilancio per il Piano verde, rendendo piuttosto difficile programmare le attività anche solo nel medio termine o assicurare una gestione oculata degli interventi economici:

⁴¹ Il criterio di una lottizzazione politica quasi esasperata era evidente anche nell'assegnazione delle vicepresidenze, che a parte nello specifico caso del nuovo ente siciliano, erano due, una sempre assegnata alla DC e l'altra al PSI (Fucino, Puglia e Lucania, Sila, ente sardo, ente umbro) o al PRI (Delta Padano). Cfr. O. Lanza, *Gli enti del settore agricolo nel sistema politico italiano*, in «Rassegna italiana di Sociologia», 18 (1977), 2, pp. 224-225; 227.

⁴² Tra il 1962 e il 1967 i CdA furono generalmente composti da 5 assegnatari presidenti di cooperative dell'ente, 5 rappresentanti ministeriali e 5 esperti tecnici nei campi della trasformazione fondiaria, della colonizzazione o del cooperativismo (e/o esponenti delle amministrazioni provinciali e comunali). Nella fase successiva (concretamente avviatasi nel 1967) i CdA superarono tutti (con un'unica eccezione) i 41 membri (l'ente pugliese-lucano arrivò a 46, quello maremmano a 44 e in due casi si arrivò a 42), tra i quali Coldiretti e Confagricoltura contarono costantemente su rispettivamente 9 e 5 consiglieri. Le realtà sindacali rappresentative dei lavoratori agricoli, dei mezzadri e dei coloni parziali ne ottennero 5 e i presidenti di cooperative agricole 4. Premesso perciò il carattere estremamente eterogeneo delle singole realtà locali è evidente che nel mondo delle campagne Coldiretti e Confagricoltura erano ancora una volta riuscite a marginalizzare i grandi sindacati nazionali. I CdA contavano inoltre 7 rappresentanti ministeriali, 2 presidenti di Consorzi di Bonifica, 4 tecnici ed esperti agricoli, 2 rappresentanti del personale e un numero variabile di rappresentanti della periferia del MAF: tutti elementi tendenzialmente vicini a Coldiretti e Confagricoltura. Unica eccezione a questo schema era l'ente siciliano, che aveva un CdA ridotto a 20 membri (5 esperti tecnici, 2 rappresentanti ministeriali (MAF e Tesoro), un rappresentante dell'Assessorato regionale all'Agricoltura, 4 rappresentanti dei coltivatori e/o agricoltori, 6 rappresentanti dei lavoratori agricoli e 2 delle cooperative). Cfr. *ivi*, pp. 232-233.

alla fine del 1969, le passività complessive del sistema ammontavano a 22 miliardi di lire⁴³.

Tirando le somme sulla questione degli Enti di Sviluppo sembrerebbe evidente il fallimento dell'impostazione riformista che aveva caratterizzato i tentativi di Giolitti e del fronte dei programmatori. Tuttavia sarebbe errato non tenere conto di alcuni elementi di discontinuità rispetto al passato, destinati ad avere conseguenze macroscopiche sull'intervento pubblico in campo agricolo. Innanzitutto va sottolineato che i veri "vincitori" di questo braccio di ferro politico furono Coldiretti e Confagricoltura ma non la Federconsorzi, in quanto gli Enti di Sviluppo ampliarono enormemente il proprio campo di attività e lo fecero in settori fino a quel momento apertamente dominati dalla federazione. Pur con tutti i loro limiti, gli Enti di Sviluppo divennero dei "rivali" della Federconsorzi, ovvero uno strumento alternativo per l'attuazione di iniziative sul territorio da parte dei partiti politici e delle associazioni categoriali. Se perciò sul piano della sostanza politica è indubbio il sostanziale mantenimento dello *status quo*, d'altro canto iniziò a profilarsi con crescente evidenza un ridimensionamento della rilevanza federconsortile, e in particolare della sua periferia in sofferenza: erano ancora una volta i CAP a dover fare i conti con le conseguenze dello «splendido isolamento» a cui la federazione era stata spinta da Bonomi⁴⁴. In effetti proprio il carattere strettamente integrato (o, meglio, subordinato) rispetto al MAF e il possesso diretto di una rete di cooperative agricole trasformarono gli Enti di Sviluppo in strumenti più utili della periferia consortile, che rimaneva priva di una reale integrazione cooperativa e incapace di agire direttamente sulle dinamiche legate alla produzione agricola in senso stretto. Anche sul piano finanziario gli Enti di Sviluppo, al netto delle loro difficoltà, disponevano di capitali ben maggiori dei singoli CAP e di una maggiore capacità di accesso a eventuali fondi europei per il miglioramento del territorio e delle strutture aziendali.

Un secondo fattore fondamentale di cui bisogna tener conto per una valutazione obiettiva è la connessione tra gli Enti di Sviluppo e la

⁴³ Il Piano verde prevede infatti fondi per 18,9 miliardi per il 1964, 35,5 per il 1965 e 36 annuali per il 1966-1969. Il problema stava nel fatto che l'effettivo stanziamento venne messo a carico di fondi degli esercizi successivi, rendendo di fatto impossibile accedere effettivamente ai capitali nei tempi e nei modi previsti e costringendo a ricorrere a un oneroso indebitamento. Cfr. R. Perez, *Vicende*, cit., p. 606.

⁴⁴ Critiche in questo senso emersero al XIII Congresso del Sindacato Nazionale dei Lavoratori dei Consorzi Agrari (1969), sul quale si tornerà in seguito. Una cronaca dettagliata è presente in una serie di ritagli de «Il lavoratore dei Consorzi Agrari» conservati da Rossi-Doria, che era tra l'altro intervenuto al congresso come relatore. Cfr. Animi (Associazione Nazionale per gli Interessi del Mezzogiorno d'Italia), Manlio Rossi-Doria, Federconsorzi. "Documenti e materiale vario" (1963-1970).

regionalizzazione, provvedimento che il centro-sinistra a trazione morotea non riuscì a implementare, ma che nel corso degli anni Settanta avrebbe rivoluzionato l'apparato amministrativo nazionale: quella degli Enti di Sviluppo era una riforma che *ab origine* era sempre stata collegata all'istituzione delle regioni a statuto ordinario e nel decennio successivo essi sarebbero divenuti il principale strumento degli Assessorati all'Agricoltura regionali, ponendo fine al modello centralizzato dell'amministrazione agricola sorto nel dopoguerra, che individuava informalmente in Federconsorzi il proprio agente di riferimento sul territorio. In definitiva si può affermare che i governi Moro, pur lasciando apparentemente intatti i rapporti di forza tra le parti in campo, incisero in modo sostanziale sugli strumenti operativi dell'intervento agricolo, avviando un processo destinato a mutare drasticamente gli equilibri consolidati, e in particolare venendo incontro alla volontà del fronte riformatore per quanto atteneva al depotenziamento della Federconsorzi.

Le associazioni dei produttori

Per quanto riguarda il riformismo in campo agricolo del centro-sinistra moroteo una delle innovazioni più rilevanti fu quella legata all'introduzione delle associazioni dei produttori, non solo per la rilevanza concreta che tali strumenti avrebbero assunto in seguito, ma anche per i termini del dibattito politico che si sviluppò attorno ad esse. Il tema, particolarmente complesso, richiede innanzitutto di fare una chiara distinzione: vi furono infatti due processi paralleli, entrambi legati al tema dell'adeguamento alla normativa comunitaria. Da una parte si avviò un dibattito strettamente politico tra i partiti per la definizione dei caratteri di queste associazioni, intese come strumento di intervento e di autogoverno dei produttori agricoli e immaginate come esecutrici dirette degli interventi sul mercato stabiliti dalla PAC, e dall'altra le forze sindacali e cooperative concretamente operanti sul territorio si sfidarono in una vera e propria battaglia organizzativa, tesa a ristrutturare la concreta attività dei propri associati proprio in preparazione alle direttive comunitarie in via di attuazione. In un certo senso l'avvio del centro-sinistra coincise con una nuova "lottizzazione delle campagne" nella quale confluirono le specificità del sistema politico italiano (i partiti e le loro organizzazioni collaterali) e le istanze di razionalizzazione dell'offerta portate avanti dalla CEE.

Sin dal maggio del 1964 Coldiretti, Confagricoltura e Federconsorzi, una volta terminata la contesa politica sulla riforma federconsortile, iniziarono a organizzare un Comitato d'Intesa, inteso come uno strumento unitario di coordinamento per le attività comunitarie e nazionali. La forma compiuta del

Comitato venne definita nel gennaio del 1965⁴⁵, con la costituzione di un apposito ufficio interno alla Federconsorzi e alcuni comitati interregionali e provinciali, composti dai rappresentanti apicali delle strutture periferiche dei tre soggetti fondatori. Lungi dall'essere una semplice camera di compensazione, il Comitato d'Intesa aveva il compito di contribuire alla formazione e al coordinamento di associazioni e consorzi di produttori agricoli, che potessero mettere a sistema in una rete imprenditoriale coesa gli associati. Lo scopo era quello di costruire strutture in grado di competere con la cooperazione "rossa" e affrontare virtuosamente l'implementazione definitiva delle OCM comunitarie, razionalizzando l'offerta agricola di tutti i prodotti più rilevanti per l'agricoltura nazionale. Il Comitato d'Intesa rappresentò per i suoi fondatori lo strumento con cui adattarsi alle istanze politiche del centro-sinistra, che in teoria proponeva un rilancio della cooperazione: anche la Confcooperative, la centrale della cooperazione bianca, venne coinvolta in questo processo di aggregazione, pur avendo in questa fase un ruolo subordinato rispetto ai tre fondatori. In particolare la Coldiretti avviò una fase di «mercantilizzazione» delle strutture cooperative, utilizzando come strumento proprio «l'adeguamento alle norme comunitarie» e gli incentivi ad esso sottesi, anche al fine «di realizzare una crescente integrazione con le strutture della Federconsorzi»⁴⁶.

Per tutta risposta le organizzazioni economiche e sindacali della sinistra si organizzarono nel Centro nazionale delle forme associative e cooperative, organo di coordinamento che includeva le cooperative agricole della Lega nazionale delle cooperative e mutue, l'ANC (Alleanza nazionale dei contadini) e la CGIL⁴⁷. Le divisioni politiche della sinistra influenzarono in maniera sostanziale questo processo di aggregazione: ad esempio la graduale (e in fin dei conti effimera) riunificazione tra PSI e PSDI si sostanziò *in primis* nel progetto, fortemente voluto da Cattani e dalla destra autonomista, di una nuova

⁴⁵ Sui passi preparatori alla formazione del Comitato d'Intesa cfr. Asf (Archivio storico Federconsorzi), 123. Confederazione Nazionale Coltivatori Diretti, comunicazioni di Coldiretti e Confagricoltura del 3 agosto 1964. Il patto finale per la costituzione del nuovo Comitato d'Intesa, firmato dalle tre organizzazioni il 19 gennaio 1965, doveva diventare per Ramadoro «l'ossatura organizzativa dei produttori» e dare applicazione alle norme comunitarie «al fine di evitare l'intervento di Enti pubblici». Cfr. Asf, Comitati Esecutivi del 28 luglio 1964, pp. 2-3, Comitato Esecutivo del 20 gennaio 1965, pp. 55-61; CdA del 12 dicembre 1964, p. 173.

⁴⁶ Sul passaggio in questione, giudicato negativamente per il rapporto subordinato delle cooperative bianche rispetto agli interessi delle associazioni categoriali e della Federconsorzi cfr. M. Degl'Innocenti, *Geografia e strutture della cooperazione in Italia*, in G. Sapelli (a cura di), *Il movimento cooperativo in Italia. Storia e problemi*, Einaudi, Torino 1981, pp. 84-85.

⁴⁷ Cfr. A. Esposto, *Le organizzazioni contadine*, in Id. (a cura di), *Democrazia e contadini in Italia nel XX secolo. Il ruolo dei contadini nella formazione dell'Italia contemporanea*, I, Robin, Roma 2006, p. 172.

organizzazione professionale operante in campo agricolo, la UCI (Unione coltivatori italiani), con lo scopo di penetrare la base associativa di Coldiretti e rendere l'area socialista autonoma dall'ingombrante alleato comunista, maggioritario nella preesistente ANC⁴⁸. Un quadro complessissimo dunque, che si declinava in forme estremamente eterogenee nelle linee di faglia disegnate dalle zone di influenza politiche ed economiche di partiti, cooperative e sindacati.

La questione delle associazioni dei produttori non poteva non incidere su questi processi di riorganizzazione. In generale era prevista una loro implementazione come strumenti di controllo dell'offerta agricola (garanzia dei prezzi, stoccaggio e, nel caso fosse necessario, distruzione dei prodotti) strettamente connessi alla PAC ma la trattativa per una loro effettiva definizione richiese tempi lunghissimi. Nel corso degli anni Sessanta fu possibile regolare a livello comunitario solamente l'intervento per il comparto ortofrutticolo (e solo grazie alla notevole insistenza dei rappresentanti italiani): il 24 luglio del 1966 venne infatti stabilita l'assegnazione del ruolo di organismi di intervento alle associazioni, la cui formazione sarebbe stata finanziabile fino al 50% tramite i fondi della Sezione Orientamento del FEOGA⁴⁹. Durante gli anni del centro-sinistra moroteo le uniche associazioni dei produttori effettivamente integrabili al sistema comunitario sarebbero state perciò quelle legate alle produzioni ortofrutticole, con un provvedimento che vide la luce con la legge 27 luglio 1967 n. 622. In definitiva le associazioni avrebbero svolto il ruolo di "prima linea" nell'organizzazione del sistema ortofrutticolo nazionale, al fine di garantire prezzi il più possibile favorevoli ai produttori agricoli. Le nuove associazioni avrebbero avuto il diritto di richiedere al MAF un contributo per i primi tre anni di attività (del 3, del 2 e infine dell'1% del valore dei prodotti effettivamente commercializzati), nonché una serie di integrazioni creditizie per le attività di raccolta.

Il dibattito su questi soggetti associativi fu peculiare perché la loro implementazione a livello nazionale dipendeva da un accordo che doveva avere

⁴⁸ Cfr. E. Bernardi, F. Nunnari, L.S. Iacopini, *Storia della Confederazione italiana degli agricoltori. Rappresentanza, politiche e unità contadina dal secondo dopoguerra ad oggi*, il Mulino, Bologna 2013. Il tema fu seguito con interesse e favore dall'ambasciata statunitense: cfr. Nara, Rg 59, Central Foreign Policy File 1964-1966, Box 2362, f. POL 12 Political Parties IT 1/1/65, *Mario Zagari's Comments on Situation within PSI and on Nenni's Visit to United States* (Rapporto di William N. Fraleigh del 12 marzo 1965); box 2363, f. POL 12 1/1/66 IT, *PSI Problems in Mass Organizations: Notes on Creation of Socialist Small Farmers' Organization U.C.I.*

⁴⁹ Il compito delle associazioni sarebbe stato quello di agire sulla politica dei prezzi, ritirando il prodotto a un prezzo garantito in caso di crisi grave del mercato (ovvero il calo del prezzo al di sotto di una specifica soglia stabilita annualmente). Cfr. R. Galli, S. Torcasio, *La partecipazione*, cit., pp. 115-116.

luogo a livello comunitario, mentre le organizzazioni economiche e sindacali italiane, e *in primis* il summenzionato Comitato d'Intesa, avevano avviato i processi di costituzione con largo anticipo. La ricezione di una normativa tecnica divenne così un terreno di scontro politico, attraverso cui le parti in campo tentavano di garantirsi il controllo dei ceti produttivi. In particolare Coldiretti e Confagricoltura, registrato il dato di fatto per il quale la Federconsorzi non sarebbe stata l'unico strumento di intervento comunitario sul territorio nazionale, considerarono quella delle istituende associazioni un'occasione per superare il solipsismo tipico della propria base associativa, da una parte utilizzando in modo strumentale la cooperazione "bianca", e dall'altra teorizzando in questi strumenti una vera e propria alternativa alla cooperazione in senso assoluto.

Premesso perciò il fatto che la normativa europea e quella italiana presero effettivamente forma tra il 1966 e il 1967 (unicamente per il comparto ortofrutticolo) e che le organizzazioni categoriali e sindacali avevano incominciato a strutturare forme associative *ad hoc* sin dall'inizio del 1965, vale la pena ripercorrere sinteticamente i termini del dibattito politico italiano, al fine di cogliere le differenti visioni sul tema: sin dall'estate del 1963 era stato depositato da Truzzi, rappresentante di spicco di Coldiretti, un primo disegno di legge inerente alla costituzione di alcuni Enti dei produttori per la tutela dei prodotti di dimensione nazionale, da costituire con l'adesione del 50% dei coltivatori di uno specifico prodotto (e operanti almeno in un decimo del totale del territorio nazionale utilizzato per la coltura in questione). In caso di effettivo riconoscimento del MAF gli enti in questione avrebbero avuto diritto, nel caso di interventi di interesse pubblico, a operare per conto della totalità dei produttori nazionali, vincolando eventualmente anche i non aderenti. Era una proposta che riprendeva, per molti aspetti, il modello dei disciolti Enti economici dei produttori di epoca fascista, le cui strutture e funzioni erano poi state assorbite dalla Federconsorzi nel dopoguerra. La proposta Truzzi, fortemente contestata, sarebbe stata rimodulata, prevedendo la coesistenza di più associazioni concorrenti su base zonale o nazionale, pur prevedendo l'obbligatorietà di un consorzio unico tra di esse. La proposta mirava, in sostanza, a creare una teorica libertà di associazione, che tuttavia doveva fare i conti con gli effettivi rapporti di forza tra le parti: un'impostazione basata sulla chiara percezione della superiorità organizzativa del Comitato d'Intesa nel controllo delle campagne.

È interessante notare che i socialisti, pur mantenendo una posizione dialogante con la DC, erano in realtà ben consci dell'importanza e delicatezza della questione: in un documento di lavoro anonimo (ma probabilmente composto da Rossi-Doria) inerente alla trattativa in corso venne esplicitamente

affermato «che sotto la veste di una semplice attuazione di un regolamento comunitario si cela(va) una manovra di vastissima portata», tesa a «porre sotto il “COMITATO D’INTESA” [...] il controllo del settore produttivo ortofrutticolo», nonché «di tutti gli organismi associativi esistenti in questo campo». Un provvedimento «la cui pericolosità dispensa da ogni commento». Nel documento veniva evidenziato inoltre come queste forze avessero già avviato delle associazioni private «imposte dall’Alto» che costringevano i produttori locali «a conferire i prodotti e a delegare alle operazioni di vendita i Consorzi Agrari e la Federconsorzi». Queste associazioni, definite «fasulle» e lontane dallo spirito della normativa comunitaria, erano accusate infatti di non basare la propria attività sull’associazionismo spontaneo, bensì sul dirigismo del Comitato d’Intesa. Conseguentemente venne proposto di assegnare alla Commissione Consultiva del MAF che sarebbe stata incaricata di vigilare sulle associazioni la presidenza di un sottosegretario socialista⁵⁰. Rossi-Doria, autorevole esperto che era ormai pienamente impegnato nel partito socialista, considerava il disegno di legge Truzzi «il più pericoloso strumento per il consolidamento del blocco Coltivatori Diretti – Federconsorzi che sia mai stato messo in cantiere». Un’osservazione che dimostrava la notevole consapevolezza maturata dallo studioso di Portici sulla nuova strategia del Comitato d’Intesa, e che si accompagnava a una dura critica allo «sconsiderato appoggio» che il socialista Cattani sembrava aver dato alla proposta bonomiana⁵¹. Anche Gaetano Di Marino, che proprio in quegli anni produsse un saggio di particolare rilievo sulla Coldiretti, non esitò a definire la proposta di Truzzi sulle associazioni dei produttori come la «nuova strategia bonomiana», tesa a garantire, grazie al carattere corporativo e obbligatorio degli enti in questione, «l’assoluta irregimentazione della produzione agricola sotto il controllo degli agrari e della Federconsorzi». Una lettura evidentemente di parte ma che coglieva la rilevanza che la questione aveva assunto per le forze del Comitato d’Intesa⁵².

Le preoccupazioni di Rossi-Doria e Di Marino erano tutt’altro che esagerate: tra il 1965 e il 1966 Coldiretti, Confagricoltura e Federconsorzi (che fungeva concretamente da motore organizzativo e sostegno tecnico), pur in assenza di una chiara cornice normativa avevano avviato 48 associazioni zonali

⁵⁰ Cfr. Animi, Manlio Rossi-Doria, 30. “Ammassi” (1967-1968), Decreto Legge per l’attuazione del Regolamento Comunitario (N. 159/1966) sulla organizzazione del Mercato dei Prodotti Ortofrutticoli.

⁵¹ Cfr. ivi, Lettera di Rossi-Doria a Nenni, senza data. La lettera era in realtà dedicata quasi interamente al problema delle trattative in corso sulla rendicontazione degli ammassi tra il PSI e il ministro dell’Agricoltura Franco Restivo.

⁵² Cfr. G. Di Marino, *La Confederazione di Bonomi nella vita politica italiana*, Editrice Cooperativa, Roma 1967, p. 85.

operanti per tutti i principali prodotti agricoli e 13 «sezioni dei produttori», che contavano sull'apporto di 311 cooperative agricole. Coordinare e integrare una simile rete associativa in un contesto frammentato come quello italiano si rivelò tuttavia una missione piuttosto difficile, complicata ulteriormente dalla complessità dei rapporti tra i tre soci del Comitato d'Intesa: non mancarono così tensioni tra Coldiretti e Confagricoltura e tentativi di modificare gli assetti locali della Federconsorzi, le cui strutture erano fondamentali per la formazione delle nuove associazioni⁵³. La seconda metà degli anni Sessanta fu perciò una fase di magmatica riorganizzazione per il mondo agricolo, caratterizzata dal farsi e disfarsi di un numero incalcolabile di iniziative, spesso destinate a sfiorire nell'arco di pochi anni. Come si è già accennato, le uniche associazioni che vennero poi effettivamente inserite nella normativa comunitaria nel corso degli anni Sessanta furono quelle ortofrutticole, mentre le altre concorsero a sostanziare lo sviluppo organizzativo delle campagne italiane in forme e modalità differenti.

Il tema delle associazioni dei produttori acquisì centralità tra il gennaio e il marzo del 1967, nel contesto della sfiorata crisi del terzo governo Moro, che vide contrapporsi ancora una volta socialisti e democristiani sul tema federconsortile. Pur non essendo questa la sede per analizzare il complesso dibattito su questo secondo tentativo di riforma, che, complici le divisioni interne dei socialisti, si concluse ancora una volta con una vittoria di misura della DC⁵⁴, è fondamentale sottolineare come in questa occasione si siano poste le basi per un successivo compromesso politico sul tema delle associazioni: nelle prime fasi del dibattito la commissione socialista incaricata delle trattative con la DC non esitava a definire l'esistenza di un simile organismo di intervento come «incompatibile con il mantenimento delle forme attuali, secondo le quali si organizza il mondo agricolo attorno ai consorzi agrari e alla Federconsorzi»⁵⁵. Sia la DC che i socialisti collegavano esplicitamente le due questioni: le neonate associazioni infatti non solo avrebbero agito sull'offerta produttiva, ruolo storicamente svolto da Federconsorzi (seppur in forme assai limitate per il

⁵³ Mancano studi approfonditi su questa complessa ridefinizione dei rapporti di forza interni al Comitato d'Intesa. In questo senso mi permetto di rimandare a una mia analisi incentrata sullo specifico caso del Viterbese: cfr. L. Bergonzi, *Storia di una difficile ristrutturazione: il Consorzio Agrario Provinciale di Viterbo e l'Italia del boom (1959-1969)*, in «Giornale di Storia Contemporanea», 26 (2023), n.s., 2, pp. 85-86.

⁵⁴ Mi permetto di rimandare a L. Bergonzi, *La "grande trasformazione". La Federconsorzi nella storia dell'Italia repubblicana e dell'integrazione europea (1943-1982)*, tesi di Dottorato in Scienze Storiche e dei Beni Culturali, Università della Tuscia, XXXVII Ciclo, anno accademico 2023/2024, pp. 520-567.

⁵⁵ Cfr. Animi, Manlio Rossi-Doria, 30. «Ammassi» (1967-1968) cit, Appunto per l'On. Nenni del 14 febbraio 1967.

comparto ortofrutticolo), ma potevano anche fungere da sistema organizzativo delle campagne, inserendosi nella dialettica che da decenni vedeva il mondo cooperativo contrapporsi alla federazione in base a discriminanti più politiche che economiche in senso stretto. Nel corso della difficile trattativa inerente alla riforma federconsortile venne segnalata a Nenni la disponibilità di «una parte della DC» a elaborare una riforma federconsortile strettamente intrecciata al dibattito parallelo sulle associazioni dei produttori: in sostanza i «dc favorevoli» proposero che il gruppo socialista alla Camera si facesse promotore nel corso del dibattito di una riforma che potesse permettere ai CAP di diventare gli organismi di secondo grado, incaricati di coordinare le associazioni dei produttori⁵⁶.

La proposta, considerata con molto interesse dalla delegazione socialista, venne aspramente contestata da Rossi-Doria, che arrivò a definirla come «politicamente ignobile» e assimilabile a «una vera e propria turlupinatura». Lo studioso di Portici, che aveva elaborato un ambizioso progetto di riforma della federazione basato su un'integrazione delle sue strutture periferiche con il mondo cooperativo e il nascente associazionismo agricolo di matrice comunitaria, lesse in questa proposta una «ennesima edizione del tentativo del gruppo Bonomi-Federconsorzi di impadronirsi anche della nuova struttura in procinto di formazione delle "Associazioni dei Produttori"», affidando alla federazione un controllo sulle nuove strutture senza offrire alcuna concreta contropartita sul piano politico e gestionale. In effetti la proposta democristiana si poneva come un astuto tentativo di risolvere il problema del rapporto tra le istituende associazioni dei produttori e Federconsorzi a favore di quest'ultima, facendone nuovamente il perno dell'offerta dei prodotti agricoli, senza aprire realmente il sistema al mondo e alle prassi cooperative esterne al Comitato d'Intesa. Per Rossi-Doria la federazione rimaneva «il simbolo e il nocciolo del mostruoso "regime" imposto dalla DC sul paese», la cui demolizione avrebbe dovuto essere il principale obiettivo politico del partito socialista unificato.⁵⁷

Pur rivelandosi impossibile trovare una sintesi su una riforma strutturale della federazione, il confronto portò al riconoscimento di una «preoccupazione comune» per l'incredibile frammentazione che stava ormai caratterizzando il sistema delle strutture operanti sul comparto agricolo: i CAP, l'AIMA e gli Enti di Sviluppo, ai quali dovevano affiancarsi le associazioni dei produttori, sembravano disegnare uno sconcertante «regno della confusione» per Truzzi. Proprio questo storico dirigente democristiano dovette ammettere che il quadro emerso negli anni immediatamente precedenti aveva danneggiato la

⁵⁶ Cfr. ivi, Appunto per l'On. Nenni Riforma Federconsorzi; Appunto per l'On. Nenni (entrambi datati 14 febbraio).

⁵⁷ Ivi, Lettera di Rossi-Doria a Nenni del 16 febbraio 1967.

Federconsorzi in «modo molto maggiore a quanto si pensi comunemente». Un discorso che includeva anche le «associazioni di fatto» del Comitato d'Intesa, le quali rischiavano di diventare il «più grave elemento di confusione nelle campagne». Il complesso quadro fin qui descritto portava i socialisti a riconoscere l'esistenza di uno «sfondo comune» nelle valutazioni dei due partiti alla guida del centro-sinistra⁵⁸. Socialisti e democristiani, una volta constatata l'impossibilità di giungere a una riforma organica che potesse regolamentare i rapporti tra associazionismo, cooperazione e sistema dei consorzi agrari, concordarono sulla necessità di trovare un accordo sulla non più rinviabile questione delle associazioni dei produttori ortofrutticoli.

Il successivo dibattito in Commissione Agricoltura della Camera riguardò innanzitutto il tema dell'obbligatorietà delle nuove associazioni, previsto dalla iniziale proposta Truzzi e considerato da socialisti unitari, comunisti e socialproletari un elemento democraticamente distorto: un tema sul quale le sinistre riuscirono effettivamente a imporsi⁵⁹. Ad assumere particolare centralità fu tuttavia il dibattito sul senso "ontologico" del nuovo strumento, che per le sinistre doveva essere al servizio dei consumatori come dei produttori, mentre per la DC e le destre aveva come unico scopo quello di difendere la categoria dei produttori. La differenza, apparentemente astratta, riguardava in realtà un tema piuttosto concreto, ovvero quello del ruolo delle cooperative rispetto alle nuove realtà associative. Ad esempio la sinistra (e *in primis* Emilio Sereni) si impegnò attivamente per tentare di escludere che nelle associazioni potessero essere inserite industrie di trasformazione o soggetti commerciali. La linea del PCI e del PSIUP era tesa a stabilire con nettezza una differenza di competenze, in particolare per quanto riguardava la trasformazione e la commercializzazione dei prodotti ortofrutticoli: venne proposto di codificare una vera e propria divisione dei compiti per la quale se le associazioni dovevano limitarsi a raccogliere il prodotto collocandolo sul mercato, doveva invece essere compito esclusivo del mondo cooperativo operare nel campo della trasformazione. Una linea tesa anche a evitare una saldatura tra la Federconsorzi e le istituende associazioni. Su questo punto così delicato si

⁵⁸ Per una ricostruzione approfondita di questi passaggi cfr. L. Bergonzi, *La "grande trasformazione"*, cit.; Asue, Emilio Colombo, EC-108, Lettere, carte sciolte e fotografie, *Da venerdì 17 a giovedì 25 febbraio 1967*; Animi, Manlio Rossi-Doria, *Rapporti con istituzioni, partiti e movimenti, Dalla fondazione del Centro di Portici alla presidenza dell'Animi, Gli anni del Senato (1968-1975)*, 29. "Federconsorzi. DDL e iniziative di inchiesta o di partito" (1964-1967), *Osservazioni all'appunto n. 1: Rendicontazioni; Osservazioni all'appunto n. 2: Riforma Federconsorzi*.

⁵⁹ Per la discussione qui oggetto di studio (anche per quanto riguarda i passaggi successivi) cfr. Camera dei Deputati, Commissioni in sede legislativa, IV Legislatura, Commissione XI – Agricoltura e Foreste, *Seduta di giovedì 1 giugno 1967; Seduta di martedì 6 giugno 1967; Seduta di mercoledì 7 giugno 1967*, pp. 775-839.

giunse a un compromesso finale, teso a posporre gli inevitabili scontri che si sarebbero presentati sul territorio: la discriminante per i trasformatori venne accantonata, pur prevedendo nel testo finale un'incompatibilità «per quei produttori che svolgono contemporaneamente attività commerciali e industriali contrastanti con gli scopi e gli interessi delle organizzazioni».

Come corollario a questa impostazione le sinistre cercarono anche di imporre il principio per il quale, nel caso in cui nella stessa area di competenza fossero state presenti più associazioni (e perciò in sostanziale concorrenza tra loro), gli impianti di trasformazione posseduti da enti di diritto pubblico (come ad esempio gli Enti di Sviluppo) avrebbero dovuto essere messi a disposizione di chiunque ne facesse richiesta. In questa sede venne tra l'altro sollevata da Michele Magno (PCI) una questione destinata a essere centrale: a suo parere i CAP e la federazione non avrebbero dovuto entrare direttamente nelle associazioni, essendo a livello statutario soggetti commerciali operanti nel settore della fornitura dei mezzi di produzione e perciò non assimilabili a dinamiche strettamente agricole. La posizione di Magno insidiava una delle direttrici strategiche dell'operato federconsortile: in effetti per quanto atteneva al comparto ortofrutticolo la federazione, pur vantando alcuni impianti di notevole rilievo e realtà imprenditoriali come la Massalombarda, era lontana dal poter costruire un vero polo produttivo autonomo e di dimensione nazionale. La saldatura con le associazioni dei produttori avrebbe in effetti potuto, in teoria, permettere alla federazione di collegarsi direttamente alla produzione agricola in senso stretto e, complice il notevole controllo esercitato dagli altri membri del Comitato d'Intesa sugli Enti di Sviluppo, di mettere a sistema una vasta rete integrata su tutto il territorio nazionale, escludendo le cooperative rivali. In ogni caso i provvedimenti proposti da Magno furono rigettati, scontrandosi con un blocco monolitico composto dai partiti governativi. L'asse tra DC e PLI si ripresentò nel dibattito sulla democrazia interna delle associazioni: per il fronte conservatore il criterio della forza produttiva (ovvero in sostanza della dimensione aziendale) doveva essere alla base delle consultazioni interne, seguendo un modello assimilabile a quello dei Consorzi di Bonifica, mentre le sinistre proponevano di mantenere un voto per ogni realtà imprenditoriale, in continuità con il modello cooperativo. Per questo punto specifico si arrivò a un'accumulazione pro capite di massimo quattro voti. La questione Federconsorzi emerse costantemente nella discussione: fu ad esempio in base all'esplicito riferimento allo "scandalo dei mille miliardi" che PSIUP e PCI riuscirono a imporre una gestione contabile separata tra le attività svolte per conto dello stato e quelle private degli associati, principio sul quale Truzzi e la Coldiretti si posero in aperta contrapposizione, dovendo tuttavia fare i conti con la sensibilità dei deputati socialisti su questo tema. Nella critica

dichiarazione di voto finale per conto del PCI, Miceli dedicò significativamente buona parte del suo intervento proprio a Federconsorzi, definita come uno «sbarramento all'associazionismo» non solo per il notevole potere economico che la federazione era in grado di esercitare, ma anche per l'approccio corporativo (qui definito come «quella impostazione che guarda solo alla produzione») sotteso al suo operato⁶⁰. Nella stessa occasione il socialista Libero Della Briotta registrò invece con soddisfazione l'importanza del provvedimento per l'integrazione comunitaria del comparto ortofrutticolo italiano, che ormai rappresentava con i suoi 220 milioni di quintali di produzione annuale il 30% della produzione agricola complessiva (per un valore di 1.300 miliardi di lire), sottolineando il ruolo che il sistema cooperativo avrebbe assunto nel nuovo assetto organizzativo (le cooperative idonee sarebbero state effettivamente accettate come associazioni dei produttori).

Anche nel caso delle associazioni dei produttori il processo riformatore del centro-sinistra non si presta a un giudizio netto e univoco. Si trattò di un processo politico trainato dal vincolo esterno comunitario, penalizzato dalla mancata riforma della Federconsorzi e dal carattere marcatamente settoriale del suo campo di azione, il cui principale pregio consistette nell'aver effettivamente adattato il contesto italiano alla OCM ortofrutticola senza penalizzare nessuno degli schieramenti che andavano contendendosi il controllo delle campagne. E tuttavia, esattamente come nel caso degli Enti di Sviluppo e dell'AIMA, il risultato finale fu quello di disegnare un assetto complessivo in sostanziale discontinuità rispetto al passato, soprattutto per quanto riguardava la Federconsorzi, che mise le sue strutture e competenze al servizio di soggetti economici in fin dei conti destinati a sostituirla nel ruolo di regolatori dell'offerta agricola. Un postulato valido non solo per il mondo della cooperazione "rossa", ma anche per le associazioni dello stesso Comitato d'Intesa, che di fatto rappresentarono soggetti esterni alla federazione, seppur politicamente affini. In sostanza i vincitori del processo di sviluppo associativo furono le organizzazioni professionali e cooperative, mentre la Federconsorzi perdeva, seppur con una certa gradualità, il proprio carattere di strumento economico preminente.

Sin dal marzo del 1965 il direttore generale della federazione Leonida Mizzi aveva ammesso con preoccupazione come nell'ambito del neonato Comitato d'Intesa solo «nel settore dei cereali» fosse «possibile far sentire la voce dell'Organizzazione federconsortile»⁶¹. La proposta di cui DC e Coldiretti si erano fatti promotori nella trattativa col partito socialista all'inizio del 1967 ebbe in effetti lo scopo di risolvere questo problema, subordinando

⁶⁰ Cfr. *ivi*, pp. 837-838.

⁶¹ Cfr. Asf, Comitato Esecutivo del 25 marzo 1965, p. 86.

esplicitamente il sistema delle associazioni a quello federconsortile. Il fallimento di quel tentativo, pur impedendo al partito di Nenni e Rossi-Doria di conseguire un'effettiva riforma della federazione, certificò sul lungo termine il declino della federazione. Un declino che sarebbe stato definitivamente sancito alla fine degli anni Settanta, quando la federazione si scoprì di fatto emarginata dalle associazioni dei produttori, a quel punto avviate anche per tutti gli altri comparti agricoli⁶².

Tirando le somme: le conseguenze di una riforma mancata

Analizzando nel dettaglio le riforme legate alla riorganizzazione dell'intervento in campo agricolo dei governi Moro, appare innanzitutto evidente la centralità della questione Federconsorzi, vero e proprio *punctum dolens* programmatico del centro-sinistra organico sin dalla difficile trattativa per la sua costituzione. In secondo luogo occorre sottolineare il peso decisivo del processo di integrazione europea, e in particolare della complessa fase di implementazione della PAC: i vincoli normativi concordati e la necessità di adattarsi al nuovo contesto economico costrinsero di fatto il blocco di potere a trazione democristiana che aveva dominato le strutture agricole per tutto il dopoguerra a venire a patti con le istanze delle componenti più riformiste della coalizione di governo. La PAC divenne a tutti gli effetti il motore del cambiamento. Il dibattito inerente a Federconsorzi, Enti di Sviluppo, AIMA e associazioni dei produttori dimostra chiaramente come sia stata proprio la non più prorogabile necessità di adattarsi al sistema comunitario a mettere concretamente in discussione la struttura organizzativa che aveva caratterizzato il sistema italiano fino ad allora. Il confronto politico su questi temi, pur essendo caratterizzato da dinamiche tipicamente nazionali, fu conseguenza diretta della svolta agricola comunitaria.

In questo contesto peculiare, condizionato da variabili esogene – la dialettica comunitaria – ed endogene – il difficile rapporto tra i partiti di governo e la complessa morfologia politica e produttiva del mondo rurale italiano – le riforme in campo agricolo si caratterizzarono per il loro carattere frammentato e complesso. È piuttosto evidente che una riforma organica della Federconsorzi, struttura che aveva fatto da braccio operativo della politica agricola nazionale lungo tutto il dopoguerra, e una conseguente apertura alla

⁶² La riforma complessiva delle associazioni dei produttori fu la legge 20 ottobre 1978 n. 674. In quell'occasione fu lo stesso Comitato d'Intesa, ora comprendente come socio alla pari anche la Confcooperative, a emarginare Federconsorzi. Di fatto i CAP ottennero il diritto di aderire in quanto enti dedicati alla valorizzazione dei prodotti agricoli, ma con notevoli limitazioni. Cfr. Asf, Verbali del CdA, CdA del 27 febbraio 1979, pp. 198-199.

partecipazione delle forze politiche e associative fino a quel momento escluse dalla sua gestione avrebbero permesso di adattare il sistema agricolo nazionale con maggiore efficacia. Registrata l'impossibilità di poter proseguire per questa via prese forma un vasto fronte riformatore, prevalentemente (ma non esclusivamente) rappresentato dalle forze socialiste, interessato in sostanza ad applicare un vero e proprio svuotamento funzionale della Federconsorzi.

È proprio a partire da questa chiave di lettura che diventa possibile decifrare il «regno della confusione» che prese gradualmente forma tra il 1964 e il 1967. Quello dell'AIMA, l'ente nato esplicitamente per togliere alla federazione il controllo assoluto sull'intervento pubblico in campo granario non fu in effetti un caso isolato: gli Enti di Sviluppo e l'introduzione delle associazioni dei produttori svolsero in definitiva la stessa funzione. Nei tre casi qui analizzati la DC e Coldiretti sembrarono superare da vincitori il braccio di ferro politico: l'AIMA e le associazioni dovevano necessariamente appoggiarsi alle strutture federconsortili, mentre gli Enti di Sviluppo non solo non furono mai inseriti in una reale programmazione, ma rimasero prevalentemente subordinati al MAF e ai gruppi di pressione agricoli vicini al partito di maggioranza relativa. Le critiche del PCI e del PSIUP sul fallimento del centro-sinistra sul piano delle riforme strutturali avevano indubbiamente ragione d'essere. Tuttavia ognuno di questi provvedimenti tolse alla Federconsorzi libertà di azione e margini per consolidare il proprio ruolo di *dominus* nella gestione dei mercati agricoli. Inoltre AIMA, Enti di Sviluppo e associazioni dei produttori diventarono, proprio per la loro natura sostanzialmente "incompleta", strumenti su cui investire politicamente nel decennio successivo: nel corso degli anni Settanta l'AIMA registrò un aumento esponenziale delle proprie competenze, gli Enti di Sviluppo si trasformarono nel braccio operativo degli assessorati all'agricoltura regionali, smarcandosi progressivamente dal modello accentrato a trazione ministeriale, mentre le associazioni dei produttori, che andarono sostanziano l'ecosistema economico del mondo rurale con modalità dipendenti dagli specifici contesti locali, non divennero mai una rete subordinata al sistema federconsortile. Il gruppo di pressione composto da Coldiretti e Confagricoltura riuscì effettivamente a inserirsi in questi nuovi strumenti, pur dovendo accettare una maggiore presenza del mondo associativo vicino alle sinistre. Ma la Federconsorzi, soggetto potenzialmente in grado di assumere *in toto* la gestione del rapporto tra stato, CEE e campagne, dovette fare i conti con un declino relativo della propria influenza sul mondo rurale. Tenendo conto di questi aspetti e dell'evoluzione impressa dall'effettiva attuazione dell'ordinamento regionale, è possibile affermare che il fronte riformatore abbia in realtà ottenuto successi non trascurabili, almeno per

quanto riguardava l'obiettivo strategico di indebolire il controllo quasi assoluto che la DC aveva esercitato fino a quel momento sulle campagne.

Prima di concludere è fondamentale aggiungere un ultimo elemento interpretativo: i processi di riorganizzazione degli anni Sessanta assunsero i tratti di una vera e propria lottizzazione politica delle campagne, secondo modalità ben più complesse rispetto alle prassi preesistenti. L'adattamento alla PAC, in teoria momento di natura squisitamente tecnica, interagì di fatto con una dinamica tutta politica, contribuendo a ridefinire l'influenza che partiti, organizzazioni professionali, sindacati e centrali cooperative esprimevano sul territorio nazionale. Un processo che ebbe notevoli ricadute sulla razionalità organizzativa dei produttori agricoli: una riforma in senso democratico e cooperativo della Federconsorzi, tale da farne strumento integrato della totalità del mondo rurale, avrebbe permesso di attivare sinergie e processi associativi ben più vasti di quelli che derivarono dal processo di svuotamento funzionale fin qui descritto, capaci di razionalizzare i processi a monte e a valle della produzione agricola in senso stretto. E, non secondariamente, avrebbe permesso di rendere molto più efficace l'intervento pubblico nel settore sul piano della programmazione. Il carattere incompleto e "comunitario" delle riforme varate dai governi Moro diede vita a strutture di mercato più frammentate e specializzate, difficilmente compatibili con il controllo quasi assoluto che la DC e i suoi gruppi di pressione categoriali avevano esercitato nel ventennio precedente. Nei decenni successivi, sulla scia dei nuovi processi avviati dallo sviluppo cooperativo e dalla regionalizzazione, questa politicizzazione avrebbe assunto nuove forme, meno rigidamente subordinate rispetto ai partiti politici. Ma a questo punto i centri economici di maggiore rilievo avevano già concluso la loro fase di modernizzazione, sviluppando autonomamente infrastrutture e connessioni con le industrie di trasformazione e le reti commerciali, anche al costo di creare sovrapposizioni e duplicati. Si trattò di processi di notevole rilevanza che, nel bene e nel male, contribuirono a dare al mercato agricolo nazionale la sua forma attuale.