

ADMINISTRACION PUBLICA Y REGIONES EN LA AGRICULTURA ITALIANA (**)

Carlo Desideri (*)

1. INTRODUCCION

Desde hace algunos años, principalmente desde la segunda regionalización (1977), numerosas propuestas han contribuido a poner de actualidad el tema de la reforma del Ministerio de Agricultura (1) en Italia.

Tales propuestas —de diversa naturaleza y en fases diferentes de elaboración— han procedido de muy variadas fuentes y han sido una señal manifiesta del consenso existente en Italia sobre el hecho de que la Administración pública en la agricultura ha llegado a un punto delicado y crítico de su historia, y de que se hace necesaria su transformación.

Antes de entrar en materia, puede señalarse que las organizaciones administrativas —consideradas como conjuntos de tareas, funciones y organismos, así como de sus recíprocas combinaciones— casi siempre expresan en sí mismas —por las características asumidas por dichos conjuntos— una determinada definición y composición de los intereses generales y colectivos, y una determinada distribución de poderes entre ellos. De ello se deduce que cualquier reforma de la Administración comporta aspectos técnicos, bien es verdad, pero no sólo esto; la búsqueda de un nuevo tejido funcional y organizativo consiste, sobre todo, en buscar la regla y el principio ordenador adecuados para realizar una nueva mediación y

(*) Carlo Desideri es investigador del *Consiglio Nazionale delle Ricerche* (Istituto di Studi sulle Regioni) y autor de numerosos trabajos sobre la Administración pública en Italia, con especial referencia a la agricultura y al proceso de regionalización. Entre estos trabajos destacan el libro *L'Amministrazione dell'Agricoltura (1910-1980)* (Roma: Officina Edizioni, 1981).

(**) Traducción de E. Moyano.

(1) En Italia la denominación literal es «ministero dell'agricoltura e foresta». En este artículo se utilizará la denominación de «ministerio de agricultura» cada vez que se haga referencia a este organismo de la Administración pública italiana.

— Agricultura y Sociedad, n.º 44 (Julio-Septiembre 1987)

composición de los diferentes intereses de los grupos sociales, pero también en buscar la forma en que dichos intereses puedan ajustarse al interés general de toda la colectividad.

Se pretende en este artículo iluminar las características sustanciales asumidas, a lo largo del tiempo, por la Administración de la agricultura en Italia, intentando poner en evidencia el hecho de que el ministerio nació y se consolidó inicialmente adquiriendo una cierta identidad, que más tarde —especialmente a partir de los años 70— iría perdiendo a medida que el contexto en el que venía desarrollando sus funciones se fue progresivamente modificando, hasta convertirse en una Administración de identidad bastante incierta y ambigua.

Este objetivo general se va a desarrollar aquí de la siguiente forma. En primer lugar, exponiendo el proceso de formación del Ministerio de Agricultura y los rasgos generales del modelo administrativo que adoptó en su fase inicial. En segundo lugar, analizando algunos de los elementos básicos que han modificado en las últimas décadas el contexto económico y político en el que el ministerio ha venido desarrollando sus funciones; entre ellos, se analizarán, de un lado, la emergencia de una nueva dinámica de intereses y la subordinación de los intereses del sector agrario a los de otros sectores, y de otro, la influencia que ha ejercido el proceso de descentralización regional en la modificación de dicho contexto. Por último, se analizarán esos factores en el marco de una política agraria sometida, en gran medida, a las normas dictadas por los poderes supranacionales de la CEE.

2. FORMACION Y CONSOLIDACION DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA

Fue en el período que va desde los primeros años del presente siglo (cuando Nitti asume el cargo de ministro de Agricultura, Industria y Comercio), hasta más o menos la mitad de los años treinta, cuando el Ministerio de Agricultura se creó y adquirió la forma que, prácticamente, ha tenido hasta los tiempos actuales (2). Durante el período precedente, la Administración pública de la agricultura italiana estaba inserta en un ministerio único para la agricultura, la industria y el comercio. Gran parte de la actividad de sus organismos estaba dedicada a la recogida de información, a la elaboración de estadísticas y a algunas tareas de promoción e instrucción. El «prefetto» era el único órgano propiamente periférico de la Administración. Además, existían —distribuidos de modo muy poco homogéneo por el territorio y en condiciones de

(2) Un análisis exhaustivo de ese debate, así como del proceso de formación del ministerio de agricultura en Italia, puede verse en el citado libro de C. Desideri, *L'Amministrazione...*, *op. cit.*

inestabilidad y deficiencia— organismos que, si bien habían sido creados por iniciativa privada o por los entes locales, como los «comizi», los institutos experimentales, las cátedras ambulantes o las escuelas de agricultura, su financiación procedía, en parte, del ministerio.

A partir de comienzos del siglo actual, se desarrolló un amplio debate en cuyo seno se fue planteando la necesidad de crear un auténtico Ministerio de Agricultura. Este debate giraba en torno a las siguientes dos cuestiones:

a) La primera cuestión puede situarse en la gran atención que entonces se le dio a los temas de la Administración pública y de su renovación. Jacini, ya en el siglo pasado había invocado la creación de un específico Ministerio de Agricultura, entendido como defensor —«procuratore»— de los intereses agrarios ante el Gobierno. En los comienzos del siglo actual —en una situación que contemplaba, de un lado, el papel cada vez más reducido de una agricultura atrasada, y de otro, el de un sector industrial en constante crecimiento—, se clamaba por una Administración adecuada y fuerte que, además de defender, como quería Jacini, los intereses de la agricultura en el Gobierno, se hiciese también cargo, mediante un esfuerzo de intervención sustancialmente diferente y más decidido que el que había tenido hasta entonces, de mejorar las condiciones productivas de la agricultura, de potenciarla y, para usar una palabra que estaba entonces en la boca de muchas personas, de «modernizarla».

El gran interés que hubo entonces por una reestructuración de la Administración estaba ligado, en definitiva, a este empuje hacia la «modernización» de la agricultura.

Estas tendencias se combinaron más tarde en la persona de Serpieri para dar como resultado un verdadero proyecto de reforma institucional en años determinantes para la construcción de la Administración agraria, durante los cuales este ilustre economista ocupó importantes cargos en el seno de la misma. Serpieri consideraba que frente al crecimiento, en términos de poder político y social, de la industria, había en la agricultura una clase dominante, desunida y políticamente incapaz, por lo que debía el Estado responsabilizarse de favorecer la recomposición interna de los intereses del sector agrario (recomposición que, siempre según Serpieri, debía, en el fondo, ir en favor de una agricultura campesino-capitalista). El Estado debía ser, también, quien asegurase una mediación entre los intereses de la agricultura globalmente considerada —los intereses del «mundo de la agricultura»— y los intereses del más potente sector industrial.

Esta operación, que era de difícil equilibrio político —ya que exigía destinar a la agricultura una amplia cuota de recursos públicos—, sólo era posible, para Serpieri, si el Estado desarrollaba un rol activo, justo en dirección a la «modernización» de la agricultura, mediante intervenciones de naturaleza

integral en los sectores de la «bonifica» (3), del crédito, de la asistencia técnica y de la investigación y experimentación.

Se comprende, pues, el porqué de la gran atención que se prestó entonces a los aspectos de reorganización y potenciación de la Administración, y el porqué de la insistencia en exigir que esta Administración fuese reestructurada en un sentido técnico. La insistencia sobre la «tecnicidad» de las intervenciones en la agricultura que encontramos en Serpieri —y que estaba ya en Nitti y en Valenti— era, en efecto, la expresión de una exigencia de racionalización administrativa, pero era también la condición para asegurar a la agricultura un «puesto» satisfactorio junto al poderoso sector industrial.

b) La segunda cuestión que se planteó en el debate que estamos analizando estaba relacionada con la forma en que debía producirse la conexión entre el centro y la periferia, conexión que hasta entonces se había venido realizando —de modo no sistemático y, como mucho, mediante ayudas estatales de tipo financiero— con las instituciones agrarias ya existentes, nacidas por iniciativa del sector privado y de los entes locales (institutos experimentales, escuelas de agricultura, «comizi» agrarios, cátedras ambulantes, etc.). Sobre la necesidad de que el aparato administrativo central de la agricultura tuviese una conexión precisa y homogénea a lo largo del territorio con la realidad agrícola de la periferia, todos, más o menos, estaban de acuerdo. Sin embargo, existían opiniones diferentes en relación con las formas que debería adoptar dicha conexión y con el grado de autonomía que la organización periférica debería tener. Había quien —como, por ejemplo, el partido popular— defendía el proyecto de crear entes regionales con amplios poderes propios, y quien, por el contrario, consideraba que la organización periférica debería actuar en estrecha conexión con la Administración central. Todos, sin embargo, desde Valenti a Coletto o Serpieri, estaban de acuerdo en que, al nivel periférico, existiesen formas de representación de los intereses agrarios, incluso formas mixtas con representación de las Administraciones locales.

La convulsiones políticas precipitaron, sin embargo, los hechos. Así, en 1916 se constituyó por primera vez un ministerio específico para la agricultura, concebido esencialmente en función de las exigencias del estado de guerra. En

(3) El concepto de «bonifica» es definido literalmente como «hacer buenas las aguas», correspondiendo a las actuaciones de drenaje de suelos y de saneamiento general del terreno que desde el siglo pasado se habían venido realizando en algunas zonas de Italia vulnerables a las inundaciones por sus deficientes características edafológicas. Más tarde, el concepto de «bonifica» fue ampliando su campo de definición, incorporando nuevos elementos hasta convertirlo en un concepto que hace referencia a las actuaciones realizadas sobre las estructuras agrarias con el fin de mejorar las condiciones de los terrenos, no sólo desde el punto de vista sanitario sino también agrícola. De esa ampliación del concepto viene su más actualizada denominación de «bonifica integrale», acuñada en su tiempo por A. Serpieri, su verdadero impulsor.

1923 esta joven administración fue reabsorbida en el interior de una estructura más amplia con atribuciones en las áreas de industria, comercio y trabajo, denominada «ministerio de la economía nacional». También en esta ocasión, más que consideraciones relacionadas con los problemas específicos del sector, fueron factores externos los que ejercieron una influencia decisiva. La constitución del nuevo ministerio entraba, en efecto, en el marco de la reorganización del aparato administrativo con la que el fascismo, apenas llegado al poder, intentaba abordar tareas, entonces difusas, de simplificación y reducción de los organismos y del personal, de uniformidad administrativa y de control y freno del gasto público.

No pasaron, sin embargo, muchos años para que la dificultad de funcionamiento del «ministerio de la economía nacional», el crecimiento de las tareas atribuidas por la legislación a la Administración y la multiplicación y fortalecimiento de los lazos con las instituciones periféricas, llevasen en 1929 (Real Decreto de 12 de septiembre nº 1611 y Real Decreto de 27 de septiembre nº 1663) a la creación del Ministerio de Agricultura. En ese mismo año se crearon las «inspecciones regionales de agricultura», con la tarea de coordinar las instituciones periféricas y con funciones de control y gestión de los estímulos financieros. Más tarde, en 1935, se crearon las «inspecciones provinciales de agricultura», a las que le fueron atribuidas, además de tareas relativas a la promoción e incentivación, funciones correspondientes a la asistencia técnica que hasta entonces habían sido propias de las cátedras ambulantes, suprimidas en esta ocasión. Asimismo, durante los años treinta, se produjo una expansión de la estructura y de las funciones ministeriales, particularmente en materia de intervención y regulación del mercado.

A finales de los años treinta puede decirse que la Administración pública de la agricultura italiana tenía una fisonomía notablemente diferente de la de comienzos de siglo. Baste pensar que el ministerio de agricultura tenía en este momento una red periférica de organismos propios, y que sobre las funciones tradicionales de recogida de datos, de propaganda y de instrucción habían prevalecido funciones como la «bonifica» y las intervenciones sobre el mercado, que eran verdaderos instrumentos de política económica y de mediación económica y social.

Sin embargo, los desarrollos legislativos y la orientación específica que se le dio a la política de intervención (piénsese, en particular, en el tratamiento que se dio a la «bonifica») acabaron por dar al ministerio el carácter de una administración orientada, sobre todo, al desarrollo de funciones administrativo-financieras, consistentes en llevar a cabo actividades relacionadas con la distribución de incentivos y estímulos económicos, y no el de una administración técnica y de programación. La nueva Administración no parecía, pues, satisfacer las expectativas y las propuestas que se habían planteado en el ya citado debate de principios de siglo, y que, como se recordará, se orientaban hacia la construcción de una estructura de

intervención técnicamente cualificada y no «burocrática». Son de recordar, a propósito, las numerosas críticas surgidas durante los años treinta y siguientes sobre el funcionamiento de la bonifica, sobre la supresión de las cátedras ambulantes o sobre las dificultades que el ministerio encontraba en la coordinación de los cada vez más numerosos organismos públicos autónomos y organizaciones privadas con funciones públicas delegadas.

Después de la II guerra mundial y en la década 50-60, el desarrollo legislativo fue tal que incrementó la actividad incentivadora desarrollada por el ministerio, perdiendo importantes funciones de tipo técnico, que fueron atribuidas a estructuras organizativas externas al mismo y creadas expresamente para ello. Puede citarse al respecto, la atribución, en 1950, de las funciones de bonifica a la «Cassa per il Mezzogiorno» o la creación en esos mismos años de los «enti di riforma» y, más tarde, de los «enti di sviluppo» (4). Estos tres casos muestran que, precisamente, en áreas tradicionales y básicas de la intervención en la agricultura —como la de bonifica, la de estructura o la de asistencia técnica— se verificó una «fuga» desde el ministerio.

Por otro lado, los dos Planes Verdes (5) acabaron, en los años sesenta, por dar definitivamente al ministerio la configuración de un aparato previsto, esencialmente, para el desarrollo de actividades administrativas de incentivación. Consecuencia de ello fueron las dificultades surgidas cuando se quiso aplicar aquella parte de los Planes Verdes en la que se pretendía imponer cierta disciplina para que los incentivos fuesen distribuidos no sólo tomando como base las simples demandas de los agricultores, sino con referencia a objetivos y programas específicos.

A finales de los años sesenta, justo en el momento inmediatamente anterior a la regionalización, la Administración pública de la agricultura italiana se

(4) Los «enti di riforma» fueron organismos creados en las regiones de reforma agraria con el fin de gestionar las tierras expropiadas, reestructurarlas, acondicionarlas y distribuir las parcelas individuales a los nuevos colonos; asimismo, se encargaban de servir de apoyo técnico permanente a las nuevas cooperativas creadas como consecuencia del proceso de reforma. Más adelante, se transformaron en «enti di sviluppo» (organismos de desarrollo) por la ley 901 de 14 de julio de 1965, modificando sus estatutos, su denominación y su estructura, y extendiendo su presencia a regiones no afectadas por la reforma agraria. Actualmente, los «enti di sviluppo» se han convertido en órganos técnicos y económicos de programación y de aplicación de la política agraria regional.

(5) Los Planes Verdes eran programas plurianuales (quinquenales) de financiación agraria, fundamentalmente. El primero fue aprobado por la ley 454 de 2-XI-1961, teniendo como resultado práctico la concesión de ayudas económicas destinadas a financiar determinados tipos de acciones que tuviesen como objetivo incrementar la productividad en la agricultura —compra de maquinaria, mejoras en la infraestructura de las explotaciones... El segundo Plan Verde se aprobó en 1966 (ley 910 de 27-X-1966) y, como el anterior, fue también un plan de financiación para la agricultura, si bien en este último caso introduciendo la variable regional y criterios más selectivos a la hora de la concesión de las ayudas.

presentaba, pues, como un aparato fuertemente segmentado en numerosas (159) unidades organizativas, dotado de una extensísima red de diferentes organismos periféricos, respecto de los cuales se planteaban complejos problemas de coordinación, tanto desde el punto de vista de la coherencia de su actividad sobre el territorio como de la coherencia de las demandas y directrices procedentes de los diversos organismos centrales. La actividad que caracterizaba al ministerio, en el centro y en la periferia, era principalmente de incentivación. Ausente o limitada estaba la actividad de dirección y programación, así como el desarrollo de tareas de promoción, de asistencia técnica y de servicio en general. Numerosas actividades de tipo «técnico» estaban localizadas en entes públicos que alcanzaban dimensiones bastante mayores que las de la estructura ministerial central y periférica. Se puede calcular, en efecto, que estos entes, al comienzo de los años setenta, disponían de cerca de 30.000 unidades de personal, de las cuales 17.588 estaban empleadas en los «enti di sviluppo».

A la amplitud de las dimensiones de esta «administración paralela» no correspondía, sin embargo, una satisfactoria funcionalidad de la misma, y ciertamente no ayudaban a progresar en esta dirección ni las relaciones cada vez más difíciles que los entes mantenían con el ministerio ni, en general, los conflictos, las superposiciones y las duplicaciones de funciones y de roles que el gran número de estructuras operativas y la complejidad de sus relaciones recíprocas contribuían fácilmente a provocar.

En este panorama harían su aparición los elementos que al final de los 60 y a lo largo de los 70 modificarían el contexto en el que tradicionalmente había venido actuando el ministerio: de un lado, la emergencia de una nueva dinámica de intereses, y de otro, la regionalización.

3. LAS TRANSFORMACIONES DEL AMBIENTE EXTERNO

Al examinar en este apartado el modo en que se ha ido modificando el contexto en el cual el Ministerio de Agricultura italiano ha venido desarrollando su actividad, los puntos de vista que parecen más útiles son, fundamentalmente, los mismos que sirvieron de base al debate de principios de siglo.

3.1. Una nueva dinámica de intereses

Desde el punto de vista de las relaciones entre Administración e intereses se puede observar que, desde hace ya tiempo, han emergido nuevos intereses que no son propios de la agricultura, sino que, de algún modo, por así decirlo, limitan, tocan, se relacionan o se cruzan con los intereses agrarios. Se trata de

los intereses relativos a la protección de la naturaleza, de un lado, y los intereses de los ciudadanos como consumidores, de otro. En ambos casos, se trata de intereses que pueden tanto vivir en concordia con los de la agricultura como entrar en contradicción y, eventualmente, en conflicto con ellos. La emergencia de estos intereses ha significado ya en otros países y también en Italia —aunque en medida bastante inferior— modificaciones al nivel de las funciones y de las estructuras administrativas del ministerio.

La emergencia de esos nuevos intereses está poniendo en cuestión el carácter sectorial —de «sector aparte»— que hasta ahora había caracterizado al denominado «mundo de la agricultura» y, junto a él, a su «representante», el ministerio. Permitásenos desarrollar aquí algunas observaciones sobre procesos todavía en curso y, por el momento, no muy definidos.

A la agricultura italiana, según dicen los estudios de los economistas agrarios, le ha tocado en suerte no sólo la pérdida de su protagonismo, que más o menos puede considerarse el resultado de una tendencia típica de todas las sociedades industriales, sino también el hecho de haber sido relegada a un papel residual y marginal. Se puede plantear como hipótesis que el sistema institucional en Italia ha acabado por reproducir más que contrarrestar tal estado de cosas.

En efecto, el estudio de los procesos de toma de decisiones que se desarrollan en dichos sistemas institucionales pone de manifiesto la existencia de dos ámbitos de decisión bien distintos: uno, propio del ministerio, y otro, externo a él. Este último estaría constituido por decisiones de política general que no son decisiones adoptadas con referencia a la importancia de los problemas agrícolas, sino que «caen» —por así decirlo— sobre la agricultura. En lo que respecta al ministerio, da la impresión de que permanece ajeno a estas decisiones de política general y que tiende a encerrarse en la gestión de su ámbito decisonal, desarrollando en su confrontación con la política general una actitud esencialmente «de demanda», de búsqueda de financiación para el sector.

En suma, parece admisible afirmar que hasta ahora ha existido una «perversa» división del trabajo, por la cual quien decidía sobre el destino de la agricultura no sabía nada, en realidad, de agricultura, y quien sabía de agricultura se encontraba sin responsabilidad respecto a las decisiones de política general.

El ministerio se convertía, sin embargo, en el centro de referencia sobre el cual presionaban los intereses del sector, siendo al ministerio a quien competía después presionar sobre los lugares donde nacían y se tomaban las decisiones de política general. La idea jaciniana del ministerio «representante» del «mundo de la agricultura» se ha traducido, en suma, en una situación en la que el ministerio ha sido, ciertamente, el vértice de un sistema, pero de un sistema

«cerrado», separado en su marginalidad. A un poder extraordinariamente vasto del ministerio en el ámbito del sistema parcial, el denominado «mundo de la agricultura», ha correspondido una debilidad sustancial en el sistema general. El tejido institucional ha reproducido, por tanto, la condición de la agricultura de ser un sector al mismo tiempo marginado y asistido.

Respecto a dichas situaciones de sectorialización y particularismo, han emergido recientemente algunos signos de cambio, aunque inciertos e incluso contrarrestados por otras señales. En los últimos años, han ocurrido novedades funcionales y organizativas que se han movido en el sentido de superar la sectorialización de la agricultura y de sus instituciones. En esta dirección ha ido, por ejemplo, la elaboración, no llegada a su fin, del plan agrícola-alimentario, y en ella se ha enmarcado también la disciplina establecida en la ley «quadrifolio» nº 984 de 1977 (6). ¿Qué otro sentido, si no es el de un intento por superar la distinción entre los ámbitos decisionales antes analizados, puede atribuirse a la idea de introducir una programación por objetivos, así como a la idea de asignar dicha programación a un comité interministerial (CIPAA) que debe reconducir también en ella las políticas de las diferentes administraciones estatales y de las sociedades con participación pública, y a la idea, en fin, de hacer que el acta final sea aprobada por el Consejo de ministros? Se ha intentado, pues, por un lado, replantear en el ámbito de la política general la importancia de las cuestiones agrarias y, por otro, se ha exigido que la política del sector sea elaborada sobre objetivos precisos de intervención.

Al lado de los elementos antes citados se podrían, ciertamente, colocar otros que los desmienten; sin embargo, es un hecho real que hay signos indudables que convergen en delinear la emergencia de nuevos intereses generales que tienen por objeto la agricultura y que superan su antigua sectorialización.

Otra prueba de esto es la configuración de un interés de los ciudadanos como consumidores o —tal vez todavía más— esa especie de efecto de «contrappasso» determinado por la marginación que la agricultura ha sufrido y por el auxilio público que esta marginación ha implicado e implica. En este sentido, la agricultura sería ya un sector de importancia reducida y no habría razones para que otros sectores más fuertes continuasen presionando para que esa reducción fuese aún mayor; nace, en definitiva, la preocupación, y se percibe un interés de la colectividad general —a la cual, por otro lado, se le reclama para soportar el coste financiero de la protección—, por conservar la agricultura, por mejorarla y desarrollarla.

(6) La ley se denominaba «quadrifolio» porque estaba inicialmente proyectada para regular la intervención de los poderes públicos en cuatro subsectores agrarios, que luego se convirtieron en siete. Esta ley fijaba el procedimiento a seguir para la programación agrícola y preveía una intervención de carácter plurianual a través de los PAN (planes agrícolas nacionales).

3.2. La descentralización regional

El otro elemento que ha modificado en Italia el contexto en el que el ministerio ha venido desarrollando sus tradicionales funciones ha sido la creación de las Regiones.

Antes de abordar el tema de la regionalización conviene hacer algunos comentarios generales sobre la situación de la estructura administrativa del ministerio de agricultura. Los mismos elementos que contribuyeron a considerar oportuna y necesaria la regionalización del sistema de intervención pública en la agricultura, a los que nos hemos referido en el apartado primero de este artículo, fueron precisamente los que crearon las mayores dificultades para la puesta en marcha del proyecto regionalista.

En efecto, hay que señalar que el ministerio no contenía elementos organizativos capaces de constituir un punto de partida para su transformación en una estructura funcional para desarrollo de las tareas de dirección, programación y control que la puesta en marcha de las Regiones atribuía al nivel central. El hecho de tener una identidad completamente construida para la realización de tareas de otra naturaleza llevó al ministerio a considerar la regionalización como un trauma del que tenía que protegerse. De aquí también la tentativa del ministerio de mantener una red propia de organismos periféricos, de reconstruirla mediante propuestas de creación de otros nuevos y de forzar, en fin, a las administraciones regionales a entrar en la lógica del funcionamiento de dicha red.

Toda esta situación de partida contribuyó, ciertamente, a distorsionar el proyecto de regionalización cuando se quiso materializar en la práctica los principios contenidos en la Constitución sobre la distribución competencial entre Estado central y Regiones. Según la Constitución italiana, en efecto, las Regiones deberían tener plenas competencias en materia de agricultura, y el Estado central debería intervenir dictando sólo leyes generales que contengan los principios básicos de dicha materia.

En la práctica, este modelo constitucional se ha mostrado, sin embargo, insuficiente, incompleto y, además, no ha sido respetado. Durante los años setenta, la normativa de la regionalización identificó, en efecto, en el ámbito de las materias relacionadas con la agricultura más funciones específicas de las contempladas inicialmente y las distribuyó entre el Estado y las Regiones. Dicha distribución debió haberse hecho en base a criterios de racionalidad económica y territorial, pero, en realidad, no faltaron los casos de repartos ambiguos e ilógicos de competencias.

Así, puede observarse que para las funciones relativas a la *actividad productiva* —es decir, la defensa fitosanitaria, los registros de variedades y libros genealógicos, las denominaciones de origen, los controles de calidad, los controles de semillas, la promoción y mejora de los cultivos y de la ganadería,

la transformación y comercialización de los productos agrícolas, la investigación y experimentación, las organizaciones de productores—, se ha producido una concurrencia entre competencias estatales y regionales y falta, incluso, una clara distribución de responsabilidades. Para las funciones relativas al *área de las estructuras* —modernización de las estructuras fundiarias y su reorganización, «usi civici», mejoras permanentes, cooperación, asistencia técnica y divulgación, bonifica— prevalecen, aunque no tiene carácter exclusivo, las competencias regionales. En relación con las funciones de *intervención en los mercados agrarios*, el Estado central tiene asignada competencias exclusivas, pero a las Regiones se les pueden atribuir funciones en actuaciones que no estén expresamente reservadas al AIMA (7). Finalmente, para las funciones de *protección de la naturaleza* se ha producido, de nuevo, una concurrencia entre competencias estatales y regionales. En concreto, para las funciones forestales se ha adoptado una curiosa solución: las relativas a la política forestal han sido transferidas a las regiones pero el Cuerpo Forestal —que tiene competencias de cuidado y vigilancia— ha permanecido bajo la dependencia del Estado central.

El fraccionamiento de la materia «agricultura» en muchas funciones, en parte regionales y en parte estatales, hace que sea urgente la necesidad de una relación coordinada entre el Estado y las Regiones. La definición de dicha relación permanece, aún, como un problema abierto: existen numerosas formas de conexión entre ambos niveles para intervenciones específicas, pero no se ha conseguido, todavía, establecer un tipo de relación satisfactoria que permita realizar una política de conjunto para el sector agrario. Las relaciones existentes han tendido, hasta ahora, más hacia formas de co-gestión de las intervenciones que hacia una distribución clara y precisa de responsabilidades recíprocas, existiendo, incluso, casos en los que se ha verificado, de hecho, una fuerte reducción del poder decisorio de las Regiones.

Asimismo, puede señalarse que, en las relaciones entre el Estado y las Regiones, las asociaciones de intereses desempeñan un papel muy activo, y que son invocadas de forma expresa en muchas normas relativas al sector agrario. Estas asociaciones participan, por ello, en los procesos de toma de decisiones que tienen lugar en los niveles nacional y regionales, recibiendo ayudas

(7) El AIMA es la *Azienda per gli Interventi nel Mercato Agricolo*, creada en 1966 (ley 303 de 13-V) como organismo público con personalidad jurídica propia. Entre sus atribuciones figuran: la aplicación de las disposiciones comunitarias en el área de intervención sobre los mercados agrarios; el pago de los precios de garantía y las ayudas previstas en las normas comunitarias; el control de la calidad de los productos hortofrutícolas en el mercado interior; la aplicación de las decisiones del CIPE para estabilizar los mercados nacionales de trigo, carne de bovino, mantequilla, piensos y alcohol. Su presidente es el propio ministro de agricultura, y su estructura está formada por un *consejo de administración*, compuesto de funcionarios de diversos organismos públicos, y un *comité consultivo*, formado por representantes de los diferentes grupos de intereses afectados.

financieras para el desarrollo de determinadas actividades, tanto por parte del poder central como de los poderes regionales. De esta manera, a través de la participación de estas asociaciones —que tienen siempre carácter nacional— en las distintas instituciones relacionadas con la política agraria, se producen formas de coordinación indirecta y de mutuo condicionamiento entre la dinámica central y la regional.

Sin embargo, en la realidad, el panorama de las relaciones Estado central/Regiones es más complicado de lo que ha podido percibirse en la exposición anterior, puesto que a nivel nacional no siempre está clara la distribución de competencias entre los distintos organismos de la Administración central; actualmente se dan algunos casos en los que se han puesto en marcha procesos de modificación de los objetivos de la acción pública que, sin embargo, no han encontrado todavía traducción adecuada y definitiva en el plano normativo e institucional. Estos problemas se han planteado, en particular, en relación con las funciones de intervención relativas a las actividades productivas de tipo agroindustrial, en las que hay que dilucidar el papel de la política industrial en el sector alimentario y el papel de tutela sobre la calidad de los productos agrícolas. En el primer caso, asumen un importante relieve las competencias de los organismos del Ministerio de Industria, con un rol consultivo asignado a las Regiones, mientras que en el segundo se abre paso con fuerza las competencias del Ministerio de Sanidad para una más escrupulosa tutela de la calidad de los productos agrícolas desde el punto de vista del interés de los consumidores, poniendo en duda la idoneidad del Ministerio de Agricultura para desempeñar dicha función.

4. LAS REGIONES Y EL MINISTERIO DE AGRICULTURA EN LA FORMULACION Y APLICACION DE LA P.A.C.

No es posible valorar las relaciones entre el Estado y las Regiones sin tener en cuenta el hecho de que la materia agraria es objeto de importantes y amplísimos poderes normativos en la CEE. Dada la importancia de esta cuestión parece oportuno hacer un breve análisis de esta situación, como una especie de apéndice a este artículo, considerando dos aspectos del problema: la formulación de las decisiones comunitarias y su ejecución (8).

4.1. La formulación de las decisiones comunitarias

En este aspecto, el principio que ha venido prevaleciendo en Italia ha sido el que define al Estado central como el único sujeto competente para las

(8) Este apartado se basa en el trabajo del mismo autor contenido en el capítulo 1.^o del libro publicado por C. Desideri, L. Torchia, *I Raccordi tra Stato e Regioni: un'indagine per casi su organi e procedimenti* (Milano: Dott. A. Giuffrè editore, 1986).

relaciones internacionales, entendiendo por tales no sólo aquellas actividades de las que se pueden derivar consecuencias para la situación jurídica del Estado en la comunidad internacional, sino también aquellas otras actividades que sin comportar ningún tipo de consecuencias jurídicas para el Estado italiano se desarrollan en un ámbito superior al de la nación; en este último sentido serían internacionales por su dimensión y ámbito y no por su contenido.

Este principio ha venido siendo aplicado mecánicamente en la CEE aunque presentando una naturaleza específica, por la cual los Estados miembros han de mostrar una predisposición favorable a aceptar la reducción de sus poderes y la eficacia directa de las normas comunitarias, según una lógica que algunos han asimilado a la que preside el funcionamiento de un Estado federal. A menos que se quiera hacer de las Regiones una ficción, se debe reconocer que éstas tienen en la CEE un necesario interlocutor y que, aun siendo el gobierno nacional correspondiente el órgano capacitado para involucrar a su respectivo Estado en los organismos decisorios comunitarios, dicho gobierno debe tener en cuenta las exigencias y las indicaciones de sus Regiones a la hora de desempeñar sus funciones.

El D.P.R. n.º 616 de 1977 no significó en Italia ninguna novedad sustancial sobre esta cuestión. El artículo n.º 4 confirma, en efecto, que entre las competencias del Estado central se incluyen «las funciones relativas a las relaciones internacionales y a la CEE», tanto en materias delegadas como transferidas; asimismo, dicho artículo contempla la posibilidad de que las Regiones desarrollen en el exterior «actividades de promoción relativas a las materias de su competencia». Usa, sin embargo, una terminología que no parece tomar en consideración la posibilidad de eventuales contactos directos entre Regiones y órganos comunitarios, añadiendo, además, que las actividades de promoción no podrán desarrollarse sin previo acuerdo con el gobierno y en el ámbito de las normas y de los actos de coordinación entrambos poderes. De hecho, por parte gubernamental se ha rechazado en varias ocasiones que puedan realizarse eventuales intercambios de información y contactos entre Regiones y CEE sólo a través del ministerio competente.

No obstante este rechazo formal, es notable la existencia de frecuentes contactos informales entre funcionarios regionales y comunitarios. Dichos contactos nacen de la exigencia de conexión proveniente de las Regiones pero también de los propios órganos comunitarios. Sin embargo, estos contactos informales pueden plantear graves inconvenientes y problemas, debido al hecho de que suelen ser relaciones precarias y parciales, de que suelen asegurar una conexión bilateral de los órganos comunitarios con determinadas Regiones, penalizando, a veces, a las más débiles, y a que no contribuyen a incrementar la transparencia de los procesos de toma de decisiones en la CEE.

En lo que respecta a la fase «interna» del proceso de toma de decisiones —es decir, aquella dirigida a la definición de las posiciones que ese gobierno

nacional ha de sostener en los órganos comunitarios—, se produce una situación bastante insatisfactoria, debida a las características que ha venido adquiriendo la dinámica de la participación nacional en los distintos organismos de la CEE, en el sentido de asignar al ministro competente en cada tema de debate un papel casi exclusivo.

La situación actual del proceso interno de toma de decisiones se caracteriza, pues, por los siguientes rasgos. En primer lugar, por la ausencia de una etapa colegiada central de discusión y de definición de las posiciones políticas a mantener en los órganos comunitarios, en la que las Regiones puedan participar como interlocutor real. En segundo lugar, por situarse en el ministerio correspondiente —en este caso en agricultura— y, más concretamente, en el ministro, en su staff y en los numerosos funcionarios que participan en los numerosos comités y grupos de trabajo de la CEE, el lugar efectivo de la toma de decisiones; en este nivel, dificultades de diversa naturaleza —características de la estructura organizativa del ministerio, que dificultan construir en términos formalmente correctos una relación entre éste y las Regiones— han impedido, hasta ahora, poner en marcha mecanismos formales de coordinación entre ambos centros de poder. En tercer lugar, por último, el proceso de toma de decisiones se caracteriza porque en el seno del mismo, y dada la situación antes expuesta, las Regiones acaban actuando mediante contactos informales, como un grupo de presión no muy diferente a las organizaciones de carácter sindical.

Recientemente, la normativa que ha instituido en Italia la Conferencia Permanente Estado-Regiones ha dispuesto que dicho órgano pueda ser consultado sobre «medidas generales relativas a la elaboración y ejecución de los actos comunitarios que afecten a las competencias regionales». Aparte de la constatación de que la consulta se considera como eventual y no necesaria, hay que observar que, dado el carácter de la Conferencia como órgano competente en cuestiones generales, permanece aún abierta la necesidad de una solución que favorezca los contactos más continuados, puntuales y especializados entre las Regiones y los poderes centrales.

4.2. La aplicación de las decisiones comunitarias

A pesar de que a lo largo de los años setenta se redujo la pretendida exigencia del poder central de incluir dentro del concepto de «relaciones internacionales» la aplicación de las decisiones comunitarias, no se han eliminado del todo las numerosas dificultades que en esta fase se registran. El procedimiento actualmente vigente sigue un esquema bastante rígido, que se ha demostrado difícilmente adaptable a la realidad, y al que se le atribuyen retrasos y deficiencias en la ejecución de la política comunitaria.

La previsión del art. 6 del ya citado DPR n.º 616 de 1977, según el cual

las Regiones son competentes para aplicar las directivas asumidas por el propio Estado, pero precisan para el ejercicio de esa competencia la aprobación de una ley, se presta fácilmente a que prevalezca una interpretación rígida, que reclame siempre, en presencia de una directiva comunitaria, la emanación de una ley estatal de «recepción». Diferente es, sin embargo, la situación que ocurre con los reglamentos, que —según el mismo artículo 6 ya citado— pueden ser directamente aplicados por las Regiones, aunque permaneciendo invariable el derecho del Estado central a dictar normas de coordinación.

La realidad es, sin embargo, más compleja. En efecto, por un lado, hay que considerar que directivas y reglamentos son normas que tienen carácter vinculante para el ordenamiento jurídico de los Estados miembros. La diferencia —según el planteamiento inicial del Tratado de Roma— consiste en el hecho de que las directivas, con vista a una armonización de las intervenciones realizadas por los diversos Estados, imponen una obligación en cuanto al resultado y no en cuanto a la instrumentación operativa de la intervención; los reglamentos, por su parte, al perseguir la unificación completa de las intervenciones, contienen una normativa muy detallada. Por el carácter vinculante de ambas normas comunitarias, no parece necesario que tenga que aprobarse una ley estatal de recepción en el caso de las directivas para que las Regiones puedan ejercitar sus competencias al respecto, lo que no impide que el Estado pueda, si lo estima conveniente, dictar normas de coordinación.

Por otro lado, las directivas y los reglamentos son cada vez más difíciles de distinguir entre sí. De una parte, porque las directivas están asumiendo en muchos casos el carácter de normas detalladas, y de otra, porque el tipo de intervenciones que habrían debido encontrar su lugar idóneo en una directiva —como ocurre con la política agraria de carácter estructural— han acabado por asumir la forma y el contenido de los reglamentos. Tal prevalencia de la forma y el contenido reglamentistas puede explicarse por el intento de encontrar, para la aplicación de las intervenciones comunitarias, una vía más segura y directa, capaz de evitar la dificultad que dicha aplicación ha encontrado en algunos países —especialmente en Italia—. En este sentido, pierde importancia, pues, la cuestión antes mencionada sobre la necesidad de una ley de «recepción», y se plantea la cuestión de la posibilidad que tienen los gobiernos nacionales —y de sus ministros por separado— de «legislar» indirectamente, a través de los órganos comunitarios, dictando normas detalladas inmediatamente aplicables y operativas en materias de competencia regional. El tema de fondo es, de nuevo, el de la forma de participación de las Regiones en el proceso de toma de decisiones que tiene lugar en la CEE.

Finalmente, hay que tener en cuenta que la aplicación de los reglamentos que inciden en materias regionales suele ir acompañada de normas gubernativas de coordinación, pero que, hasta ahora, estas normas, sin embargo, no han procedido a la fijación de objetivos, a la determinación de

criterios de aplicación ni a la inmediata realización de una determinada coordinación, sino que se han limitado a disciplinar las relaciones entre el ministerio competente y las Regiones. Tal sistema produce, de hecho, la desnaturalización de este tipo de normas —alejándolas de su mero carácter coordinador—, la sectorialización del proceso de aplicación de cada simple intervención —que se realiza a través de una serie de mediaciones entre las Regiones y entre éstas y el ministerio, de cuyo resultado depende la asignación de fondos para hacer efectiva dicha intervención— y la rigidez del propio proceso de aplicación debido a la dificultad de modificar alguna parte de la intervención sin poner en cuestión toda la mediación fatigosamente alcanzada. Acontece, por ello, que también la aplicación de los reglamentos, que debería ser más operativa que la de las directivas, pasa por una complicada máquina organizativa y procesal.

Un ejemplo de este último aspecto de la realidad en que se mueve la aplicación de las decisiones comunitarias, lo constituye la aplicación del reciente reglamento n.º 2088 de 1985 relativo a los PIM (Programas Integrados Mediterráneos), que incluso prevé la elaboración de estos programas directamente por las autoridades regionales, la posibilidad de una ayuda técnica directa de los órganos técnicos de la CEE y la aplicación de los mismos a través de contratos-programa, que deberían posibilitar —por primera vez— a las Regiones la instauración de una relación formal directa con la Comunidad.

4.3. Algunas propuestas

Todo lo que se ha expuesto hasta aquí parece sugerir que la cuestión fundamental para afrontar positivamente los numerosos problemas que existen actualmente en el trinomio Regiones/Estado/CEE puede situarse en la implicación de las Regiones en el proceso de toma de decisiones que tiene lugar a nivel comunitario; a ello vendría unido también una simplificación y una mayor eficiencia del procedimiento de aplicación de las normativas comunitarias.

Una exigencia en tal sentido ha sido ya varias veces reafirmada en los distintos organismos de la CEE, en donde se ha subrayado la importancia que ese tema tiene para la viabilidad práctica de la PAC. Nada impide sobre el plano formal que en el futuro se materialice la posibilidad de una participación consultiva de las Regiones —y de entes similares que existan en otros países— en los órganos comunitarios. La realización de esta hipótesis, sin embargo, comporta la resolución de algunas dificultades y la verificación de algunas compatibilidades: la oposición por parte de los gobiernos nacionales, los riesgos de entorpecer los procedimientos o la necesidad de identificar algún desarrollo coherente con el rol del Parlamento europeo. Esta posibilidad no podría

realizarse, obviamente, sin que se adopten importantes decisiones por parte de la CEE, que no parecen puedan producirse próximamente, salvo quizá para algunos sectores específicos y algunos tipos muy concretos de intervención.

Parece, por el contrario, más viable, a corto plazo, una hipótesis del siguiente tipo. En primer lugar, se podría garantizar a las Regiones un flujo de información detallada y oportuna no sólo sobre los estudios y proyectos de decisión comunitarios sino sobre todas las tareas de discusión y modificación de los proyectos mismos. Sería oportuno a este fin que los sistemas de información fuesen activados de una manera estable, tanto a nivel nacional como comunitario, pudiéndose crear una especie de «observatore» de las Regiones, sobre el modelo de una figura análoga ya utilizada por el Estado federal alemán. La duplicidad del canal informativo y la extensión de la información a la totalidad del proceso de toma de decisiones comunitario debería permitir a las Regiones ser informadas a su debido tiempo, poderse relacionar con el gobierno y con cada uno de sus ministros en el momento oportuno y con pleno conocimiento de la importancia de los problemas a tratar, verificar la plenitud de la información ofrecida por los órganos comunitarios y por el gobierno nacional, y verificar el comportamiento de los representantes nacionales en la CEE y en la fase de relación entre el gobierno y las Regiones.

En segundo lugar, se podría prever un sistema de participación de las Regiones en la fase «interna» del proceso de toma de decisiones comunitario. Esta participación debería tener carácter consultivo y ser continua, puntual y especializada. En el caso italiano, la Conferencia Permanente Estado/Regiones, en su forma actual, no parece el órgano más idóneo para desarrollar dicha función; la misma normativa que la regula se limita a afirmar que dicha Conferencia «puede» ser consultada «sobre las normas generales relativas a la elaboración y aplicación de los actos comunitarios que afectan a las competencias regionales». Considerando, pues, que la Conferencia, aunque reformada, permanecería como un órgano competente en lo que respecta a las normas más generales de gobierno, habría que buscar una solución específica; sería oportuno que, dentro de las comisiones permanentes del Parlamento, así como dentro de las comisiones bicamerales para las cuestiones regionales, se pusiesen en marcha mecanismos de consulta a las Regiones, destinados a perfeccionar la actividad legislativa y la de control del poder ejecutivo central.

La hipótesis antes expuesta contempla la realización de un sistema de información y de participación, que debería situar a todas las Regiones en posibilidad de intervenir puntualmente sobre las cuestiones que conforman las decisiones comunitarias, y que debería permitir una confrontación y colaboración entre el Estado central y las Regiones a la hora de buscar la manera más oportuna de aplicar las decisiones comunitarias, favoreciendo la adopción, caso por caso y lejos de un esquema rígido, de la solución más idónea.

Este sistema de participación no excluye la posibilidad de otras formas de relación. Así, por ejemplo, allí donde mayor sea la necesidad de coordinación entre organismos comunitarios, Estado y Regiones —por ejemplo, en las intervenciones en agricultura—, se puede plantear una participación regional posterior a nivel ministerial —conferencia técnica, comisión mixta con funcionarios estatales y regionales—. Este nivel podría convertirse en la parte más cualificada de una reestructuración del ministerio, dirigida a ponerlo en condiciones de ejercitar, de un lado, funciones de apoyo y soporte al gobierno para el desempeño de actividades internacionales y comunitarias y de actividades de coordinación y programación, y de otro, funciones de estímulo y asistencia técnica a las Regiones más débiles, y de verificación de los resultados obtenidos. Asimismo, representantes regionales podrían —al menos para las decisiones de mayor relieve— formar parte de delegaciones nacionales, o funcionarios regionales podrían ser utilizados en el staff del ministro o de otros representantes que actúen en los órganos comunitarios. Finalmente, siempre debería estar abierta la posibilidad de contactos informales entre órganos de la CEE y las Regiones.

El esquema tradicional de las relaciones CEE/Regiones puede resumirse en dos proposiciones: una, que todo el poder exterior pertenece al Estado central; y otra, que la aplicación de las decisiones comunitarias es un proceso definido y guiado por el Estado central de cada país miembro, que puede sustituir en caso necesario a las Regiones que no sean capaces de cumplir adecuadamente las competencias que les correspondan al respecto. Este esquema se ha mostrado poco eficiente, ya que las Regiones han tendido a comportarse como «grupos de presión» no responsables, y el Estado se ha convertido en el primer sujeto incapaz de cumplir con las competencias asignadas.

Las relaciones CEE/Regiones podrían reconstruirse siguiendo las líneas de un esquema diferente. Por un lado, ambos poderes deberían estar inmersos —aunque con roles diferentes— en el proceso de toma de decisiones comunitario; esto haría más fácil la definición —caso por caso— de sus funciones recíprocas en la aplicación de cada decisión. Por otro lado, las Regiones deberían estar capacitadas para aplicar inmediatamente las decisiones comunitarias, pero tendrían interés en colaborar con el Estado central, que continuaría siendo el principal protagonista en los órganos de la CEE; el Estado, a su vez, se vería impulsado —en el momento de aplicar las decisiones comunitarias— a intervenir oportunamente para asegurar, donde considerase necesario, una definición de los principios y una coordinación, evitando ser desplazado en el ejercicio de tales funciones. Finalmente, las competencias sobre la aplicación de las decisiones comunitarias deberían corresponder de forma plena y responsable a las Regiones; el Estado central, sin embargo, estaría obligado a colaborar con los poderes regionales, ya sea para tener las

informaciones y evaluaciones técnicas que éstos poseen como para evitar el riesgo de ser sancionado por no aplicar las decisiones emanadas de la CEE.

Se trata, en resumen, de encontrar un nuevo modelo, dinámico, de equilibrio entre los poderes del Estado central y los de las Regiones, de manera que favoreciendo la coordinación y la colaboración entre ambos posibilite realizar conjuntamente la participación y la eficiencia.

5. CONCLUSION

Para poner en marcha todo este nuevo modelo, la mayor dificultad nace del hecho de que las estructuras del ministerio son, en el fondo, el resultado de su identidad tradicional como órgano cúpula de un sistema separado y previsto para el desarrollo de actividades de incentivación. El problema que la Administración de la agricultura italiana tiene hoy ante sí es el de integrarse en el desarrollo de las actividades de programación que las modificaciones producidas en el marco de los intereses, el nacimiento de las Regiones y la «internacionalización» de la agricultura —todos estos factores en conjunto— reclaman y exigen que sean asumidas y desarrolladas a nivel central.

El aparato del ministerio de agricultura italiano ha sido en los últimos años reducido pero no recualificado. El aparato está todavía modelado sobre tareas que correspondían al ministerio antes de la regionalización; la división interna del trabajo sufre todavía de la excesiva fragmentación de las estructuras que se produjo especialmente en los años 60, y de una distribución del personal entre las mismas no siempre equilibrada. Señal de las dificultades existentes y tentativas de poner, de algún modo, remedio a esta situación, puede considerarse el proceso, lento pero constante durante todos los años setenta, que perseguía la agregación de funciones de nuevo tipo —las digamos, de tipo «horizontal»: la programación, las relaciones con las Regiones, las relaciones internacionales— en torno a la figura del ministro, aunque, en todo caso, con la creación de nuevos organismos y con el crecimiento del personal empleado. Esta tendencia, sin embargo, no se ha acompañado de innovaciones en el aparato administrativo globalmente considerado.

El ministerio ya no es la administración que asegura, en sí misma y de manera exclusiva, la intervención pública en la agricultura, ni es tampoco el único «representante» del «mundo agrícola». Un rol relevante podría, sin embargo, corresponderle aún —como se ha señalado— en las actividades para la programación de la agricultura. Teniendo en cuenta esta observación y retomando las propuestas avanzadas por el informe de la Comisión Giannini para completar la transferencia de funciones a las Regiones, se puede pensar en que el ministerio continúe teniendo una estructura interna de tipo operativo para las pocas funciones de intervención activa que todavía le corresponde, y

que para el resto —es decir, para las funciones de apoyo a la programación y para las funciones, fundamentales, de actuar como observatorio de la evolución de la agricultura y del proceso de aplicación de las actividades de intervención desarrolladas tanto a nivel central como por las Regiones— adopte estructuras más ligeras, con servicios y grupos de trabajo funcionales en temas específicos.

Una estructura ágil y ligera podría favorecer también una conexión más fácil con las Regiones. Si los intereses generales del Estado y los generales de las Regiones han de tener un lugar idóneo de interacción y confrontación (que, en el caso de Italia, podría quizá ser la Conferenza dei Presidenti dentro de la presidencia del consejo de ministros), parece útil que las Regiones encuentren en el propio ministerio un lugar de encuentro con fines informativos y de profundización sobre cuestiones técnicas; lugar que podría crearse también con módulos organizativos flexibles y formados por funcionarios regionales y ministeriales.

RESUMEN

En este artículo su autor analiza las características fundamentales que ha ido asumiendo la Administración pública en la agricultura italiana. Este objetivo general es desarrollado aquí exponiendo, en primer lugar, el proceso de formación del ministerio de agricultura y los aspectos generales del modelo administrativo que adoptó en su fase inicial. En segundo lugar, analizando algunos de los elementos básicos que han modificado el contexto económico y político en el que el ministerio ha venido desarrollando sus funciones (la descentralización regional, la emergencia de una nueva dinámica de intereses, la subordinación de los intereses agrarios, etc.). Todo ello, en el marco de una política agraria sometida, en gran medida, a las normas dictadas por los poderes supranacionales de la CEE.

Según el autor de este artículo, la mayor dificultad que encuentra actualmente la necesaria reforma del ministerio de agricultura radica en que su estructura es el resultado de su identidad como órgano cúpula de un sistema «separado» y previsto para el desarrollo de actividades de incentivación. El reto planteado es, pues, integrarlo en el desarrollo de las nuevas actividades de programación generadas por el crecimiento de las Regiones y la «internacionalización» de la agricultura.

RÉSUMÉ

Dans cet article, l'auteur analyse les caractéristiques fondamentales que l'Administration publique a assumée dans l'agriculture italienne. Pour ce, il y est exposé, en premier lieu, le processus de formation du Ministère de l'Agriculture et les aspects généraux du modèle administratif qui y a été appliqué dans la phase initiale. En deuxième lieu, l'examen porte sur certains des éléments de base qui ont modifié le contexte économique et politique dans lequel le Ministère s'est placé pour développer ses fonctions (décentralisation régionale, apparition d'une nouvelle dynamique d'intérêts, subordination des intérêts agricoles, etc.). L'ensemble devant être envisagé dans le cadre d'une politique agricole soumise, en grande mesure, aux normes dictées par les pouvoirs supranationaux de la CEE.

D'après l'auteur de cet article, la difficulté majeure à laquelle se heurte la nécessité d'une réforme du Ministère de l'Agriculture se trouve dans la structure de cet organisme, résultant de

son caractère clé d'un système «séparé», et destiné à développer des activités d'encouragement. Le défi consiste dans son intégration dans le développement de nouvelles activités de programmation découlant de la croissance des Régions et de l'«internationalisation» de l'agriculture.

SUMMARY

In this article the author analyzes the basic aspects of Italian agriculture assumed by the Public Administration. The general aim has herein been described by explaining first the constitution process undergone by the Ministry of Agriculture and the general aspects of the administrative pattern adopted at the outset. Secondly, the study focusses on some of the basic factors that have modified the economic and political context in which the Ministry has been operating (regional decentralization, emerging of new interests, subordination of agricultural interests, etc.), all of which within the frame of an agricultural policy subjected greatly to regulations issued by EEC supranational authorities.

According to the author of this article, the main difficulty to be faced today in the necessary reform of the Ministry of Agriculture lies in that its structure results from its being the highest authority in a «separate» system intended to set on foot incentive activities. The challenge is therefore to integrate it in the development of the new programs generated by Regional growth and the «intrnationalization» of agriculture.
