

Editoriale
Politiche agricole e nuovo Governo
*Francesco Adornato**

1. Una fase storica delle politiche agricole si è ormai definitivamente conclusa e nuovi, non semplici orizzonti attendono l'agricoltura italiana. E il Governo in carica. Che dovrà accompagnare con misure adeguate un periodo di transizione, assestamento e rafforzamento del sistema agricolo e agroalimentare nazionale, a fronte degli scenari delineatisi a livello internazionale.

Sui profili della globalizzazione e sulle sue implicazioni, anche in agricoltura, questa *Rivista* è intervenuta a più riprese e si tratta, semmai, di riprendere la discussione, qui ed ora, sugli aspetti concreti e di immediato impatto, a partire dal recente fallimento del "Doha Round", con il rinvio *sine die* di ogni trattativa, emerso a Ginevra, a luglio di quest'anno, dopo l'incontro del "Gruppo dei sei" (Usa, UE, Australia, Brasile, Giappone, India), che ha fatto seguito, come estremo tentativo di ricomposizione, ai negoziati di Hong Kong del dicembre 2005.

Il fallimento, al di là delle ragioni e dei pretesti, ma con non poche responsabilità dell'amministrazione americana, alle prese con le elezioni di medio termine, è certo un duro colpo all'approccio "multilateralista" nel commercio internazionale, che trova in prima linea il nostro Governo e la sua politica estera e, nondimeno, quella agricola.

Nella sua audizione in Commissione agricoltura del Senato, qualche giorno prima delle conclusioni di Ginevra, il ministro delle politiche agricole alimentari e forestali ha, infatti, ribadito con forza come la prima opportunità per la filiera agroalimentare italiana sia quella di crescere rapidamente nei mercati internazionali.

Osserva il ministro che "non è pensabile trovare spazi di sviluppo dei volumi di vendita e del fatturato complessivo nel mercato interno, salvo nicchie o mercati particolari [mentre] viceversa il mercato globale dell'agroalimentare propone indicatori nuovi e positivi.

* Università degli Studi di Macerata.

Il Pil mondiale da oltre quattro anni cresce ad un tasso medio del + 4% annuo e tale trend continuerà nei prossimi tre anni. Questo vuol dire – continua il ministro – maggiore ricchezza e, comunque, seppur in aree differenti, anche l’affermarsi di fasce ampie di neo consumatori con crescenti disponibilità di reddito e spesa. Allo stesso tempo, la domanda globale di prodotti alimentari, a differenza di quanto accade in Europa, è in forte espansione. Nei prossimi cinque anni il volume di consumo mondiale è previsto in crescita [...], – per cui, conclude il ministro – si capisce quanto sia rilevante l’opportunità internazionale ed in questo senso l’azione politica dovrà agire a tutti i livelli per consentire al nostro settore di coglierla appieno”

È un orientamento, questo, che coglie appieno le dinamiche del commercio mondiale di beni e servizi. Infatti, gli stessi dati della Wto testimoniano la forte crescita dell’interscambio internazionale, che continua a fare da volano della crescita economica del pianeta secondo un rapporto di due ad uno, nel senso che l’incremento percentuale delle esportazioni continua, in media, ad essere pari più o meno al doppio dell’espansione del prodotto, per una quantificazione in circa 10.500 miliardi di dollari dell’importo complessivo degli scambi mondiali effettuati nel 2005 (elaborazione servizio studi della Bnl, in *La Repubblica*, 4 aprile 2006).

Ad ulteriore conferma, infine, delle opportunità offerte dall’interscambio mondiale, occorre sottolineare, sempre secondo i dati Wto, le crescenti *performances* di Cina, Brasile, India e Russia, la quale, da ultimo, dopo l’ingresso del Vietnam è diventata il 151° paese aderente alla Wto.

Coerentemente a tale indirizzo e nel tentativo di impostare una strategia per il nostro export agroalimentare fondata sulla distintività del *made in Italy*, il Governo italiano ha previsto nel disegno di legge della “legge finanziaria” 2007 un contributo destinato a coprire le spese per la registrazione di un segno Dop e Igp (art. 148, comma 6), stanziando anche venti milioni di euro per il triennio 2007/09 in favore del “marchio” *made in Italy*. Inoltre, la manovra prevede di assegnare contributi per progetti tra agricoltori ed imprenditori del settore turistico, finalizzati ad incrementare la domanda estera di turismo rurale ed enogastronomico, introducendo una serie modulata di sconti fiscali, con riferimento particolare ad investimenti realizzati all’estero da consorzi e/o da raggruppamenti di imprese oppure riguardanti prodotti ad indicazione geografica e/o oggetto di intese di filiera. In questo quadro di promozione e sostegno dell’internazionalizzazione della produzione agroalimentare italiana va inserita la deputazione nazionale della borsa merci telematica italiana (Bmti), organismo di vigilanza e di indirizzo del mercato agroalimentare ed ittico (di cui al d.m. 6 aprile 2006, n. 174): basti pensare che nel corso dei quattro anni di sperimentazione, mille operatori hanno attivato 3.684 contratti, per un valore di circa 118 milioni di euro.

Questa lunga digressione ci introduce nel cuore della questione che vogliamo affrontare, ovvero l'impostazione delle politiche agricole che verranno, a partire, appunto, dalla finanziaria del 2007, alla cui prima lettura si rilevano, innanzitutto, misure condivisibili, come il cuneo fiscale ed il credito di imposta, la proroga di talune norme agevolative fiscali, lo stanziamento di fondi per lo sviluppo dell'imprenditoria giovanile in agricoltura e per le crisi di mercato.

Contraddizioni sembrano, invece, cogliersi in direzione della razionalizzazione della spesa e della semplificazione amministrativa, che parrebbero non corrispondere con la necessità di una maggiore efficienza dell'amministrazione centrale. In particolare, sembrano, in qualche caso, sostanzialmente, divaricarsi compiti e funzioni di controllo che potevano essere diversamente impostati, (peraltro accompagnati da cospicue risorse); può sorprendere, inoltre, in questo quadro, allo stato delle conoscenze, l'istituzione di un organo per fronteggiare situazioni di crisi (non ancora dichiarate, peraltro) ed esercitare i conseguenti controlli, oltre che il rifinanziamento specifico a singoli enti per attività, forse, di non primaria importanza.

Ad ogni modo, il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali è atteso alla prova, prevista dalla finanziaria, della soppressione di presidenza e consigli di amministrazione degli enti pubblici non economici (vigilati dallo stesso) ed al riordino, alla trasformazione o alla soppressione e messa in liquidazione degli enti ed organismi pubblici, nonché di strutture amministrative pubbliche. Passa anche da qui la capacità riformatrice del nuovo Governo.

Tuttavia, il documento non va letto tanto con la lente dell'entomologo, quanto cercandovi nella geografia delle varie misure, un senso di marcia e, più ancora, un orientamento strategico per il sistema agricolo e agroalimentare italiano, di cui le misure per la internazionalizzazione costituiscono una parte importante e significativa. Certamente l'apertura del commercio internazionale costituisce un'opportunità importante, aggiungendo reddito al paese, anche se l'impatto con i mercati mondiali produce effetti critici su parte del territorio e della produzione agricola nazionali, con costi sociali non irrilevanti.

Come ha osservato, a tale proposito, Robert Wescott, già consigliere economico di Bill Clinton, "la solidarietà è pari a un centesimo dei costi e a un millesimo dei benefici del libero scambio: questo è il problema" (*Il Corriere della sera*, 10 novembre 2006). Non va, pertanto, né trascurata, né sottovalutata l'esigenza (che è anche espressione dei nuovi termini della competitività mondiale e di sostegno alla medesima) di costruire una visione sistemica dello sviluppo agricolo e agroalimentare del nostro paese, in cui le varie componenti siano in grado di misurarsi con i nuovi processi economici mondiali.

A nostro avviso, la questione preliminare da affrontare è, innanzitutto, squisitamente culturale, nel senso che gli orientamenti e gli indirizzi politici, da un lato e le attività amministrative, dall'altro, misurano la loro efficacia, a

partire da una corretta e condivisa impostazione metodologica. Impostazione che ha due presupposti non eludibili: la globalizzazione e la Politica agricola comune.

2. Come è stato osservato, la globalizzazione ha reso il mondo “piatto”, livellando e rimpicciolendo, cioè, il terreno di gioco in cui competono le imprese, si muovono le persone, si confrontano e/o confliggono gli Stati nazionali e le istituzioni sopranazionali, legando i Paesi del mondo in una densa e complicata trama di relazioni che rende la loro prosperità e la loro stabilità sociale e politica più dipendente che mai dalle norme, dai regolamenti e dalle pratiche del sistema globale nel quale operano.

I processi di globalizzazione, invero, non manifestano un livello di univocità, ma esprimono una molteplicità ed “un ineguale livello di avanzamento tra un settore e l’altro, da un luogo ad un altro, a volte sconnessi gli uni dagli altri”. Sono, in sostanza, differenziati, contraddittori e rinviano a più di una forma di globalizzazione, originando squilibri economico-sociali, specie tra Nord e Sud del mondo, anche se, nel suo complesso, la globalizzazione viene definita “né buona né cattiva [poiché] a seconda dei casi può, infatti, tradursi in una possibilità insperata (di sviluppo) o una condanna definitiva al sottosviluppo”.

Le risposte politico-istituzionali a questi processi si sono condensate in due direzioni, connotate entrambe dal tentativo di andare oltre lo Stato-nazione.

Da un lato, infatti, a livello internazionale, si è rafforzato il ruolo degli organismi regolatori degli scambi commerciali, specialmente a partire dal 1994, quando, con l’Accordo di Marrakech, il *General Agreement Tarifs on Trade* (Gatt) è stato trasformato in *World Trade Organisation* (Wto), assumendo poteri e funzioni più penetranti ed incisivi e riconducendo nel suo ambito di competenza anche il commercio agroalimentare, prima sostanzialmente escluso.

Nello stesso tempo, si è registrata una crescita delle aree sovranazionali per ovviare, innanzitutto, alla disimmetria tra Stato (nazionale) e mercato (internazionale) rilevata attraverso la costruzione, anche in forme nuove, di una soggettività politico-istituzionale (il caso dell’Unione Europea è tipico) e, comunque, per disciplinare aree di libero scambio interno.

In sostanza, a fronte di questi processi, appare difficile, se non “impossibile imporre un modello giuridico unificante ai fenomeni dell’economia, anche se si riesce a predisporlo per legge, perché questi sono soggetti a forze intrinseche, che portano continuamente a superare gli schemi proposti”. Al tempo stesso, non si può riflettere sul ruolo delle istituzioni amministrative senza guardare alla complessità sociale, ovvero ai mutamenti intervenuti all’interno della società, essendosi, questa, differenziata, specializzata, pluralizzata in diverse aggregazioni private, collettive, politiche, su dimensioni varie. Non a

caso, autorevolmente, si individua il pluralismo degli ordinamenti come risposta alla frantumazione delle regole, alla cui “rapidissima erosione si accompagna l’altrettanto rapida (e incontrastata) emersione di quel contrattualismo [...] definito ‘protodiritto della globalizzazione’”.

È il contratto che torna ad occupare un suo spazio per superare le incompatibilità e gli attriti tra ordinamenti e per sopperire alla loro perdita di capacità normativa, prendendosi, in certo qual modo, una *revanche*.

In sostanza, non solo si avvertono i segnali della perdita di vitalità della normativa di origine statale, ma, soprattutto, “si ha l’impressione che lo Stato singolarmente inteso necessiti di una ripetuta conferma della sua legittimità formale da parte di un ordine più grande che impropriamente chiamiamo internazionale o sovranazionale, ma che dovremmo meglio definire “ordine sociale universale”, all’interno del quale il contratto “prende il posto della legge [...] per organizzare la società civile”, e per sopperire alle “frizioni sistemiche” causate dalle sostanziali differenze, sia tra ordinamenti giuridici nazionali e istituzioni dei diversi Paesi, che tra le politiche di regolamentazione della concorrenza, nonché dalla normativa dei mercati del lavoro e dei capitali.

La forza espansiva del contratto sta investendo in modo sempre più diffuso e penetrante tanto gli ambiti regolati dal diritto privato che da quello pubblico. Basti pensare, per il primo profilo, sia alla progressiva crescita, negli scambi internazionali, dei contratti atipici, che alla emersione nel nostro sistema, accanto al modello tradizionale di contratto ed al contratto concluso con il consumatore, di un altro modello, definibile il “terzo contratto”, caratterizzato dalla presenza, in qualità di contraente di un imprenditore che necessita di tutela nei confronti di un altro imprenditore dotato di maggiore forza e di potere di abusare.

Quanto al secondo profilo, la logica contrattuale ispira ormai ampiamente l’attività della pubblica amministrazione, sia a livello orizzontale che verticale. Come è stato anche di recente rilevato, “la contrattualità, tra concertazioni e accordi, penetra anche gli ingranaggi dell’organizzazione amministrativa: i rapporti tra soggetti pubblici non si tengono più solo in verticale nel senso della gerarchia, ma anche attraverso contratti e contrattazione tra soggetti di pari o diverso livello”.

Tutto ciò, come vedremo, ha pervaso anche le politiche agricole, a partire da quelle comunitarie, connotate, in modo sostanziale, dalla logica negoziale.

3. Infatti, la recente riforma della Politica agricola comune del 2003, prima, ed il regolamento dello sviluppo rurale del 2005, poi, hanno avviato un ripensamento dell’intervento pubblico comunitario che incide profondamente sulle variabili dello sviluppo agricolo e dei suoi aspetti istituzionali, prevedendo nuovi strumenti ed individuando nuovi soggetti.

Dalla lettura sistematica dei due regolamenti emerge, insomma, con nettezza sia la fuoriuscita dell'agricoltura dai confini tradizionali del *fundus instructus*, che il superamento delle mere esigenze economicistiche, per investire più ampiamente il territorio rurale, a partire dalla incentivazione delle attività turistiche (ex art. 55, regolamento n. 1698/2005).

A questo orizzonte si accompagna, coerentemente, l'indistinzione (o meglio, la pluralizzazione) agli occhi del legislatore comunitario delle figure giuridiche soggettive destinatarie delle politiche pubbliche e ciò acquista ancor più significato sol se si pensa che, nel passato, lo stesso legislatore comunitario, con una logica "illuministicamente" selettiva, aveva creato figure *ad hoc*, come quella dell'imprenditore agricolo a titolo principale.

A nostro modo di vedere, all'idea dell'imprenditore agricolo quale referente, se non esclusivo, centrale, va accompagnandosi quella delle *reti di attività*, che fanno riferimento, cioè, a quei soggetti che, indipendentemente dall'individuazione giuridica, operano sul territorio (*purché*) in rapporto (non necessariamente produttivistico) con la terra.

Insomma, "dal diritto alla terra al diritto della terra, inteso nel senso di un intrinseco collegamento tra la terra come bene produttivo e la terra come bene e valore da conservare".

Si vanno, cioè, affermando nuovi modelli e paradigmi che impongono, peraltro, una declinazione al "plurale" del settore agricolo (le cui radici affondano nell'Inchiesta agraria Jacini di fine Ottocento), e che sta ormai pervadendo ambiti diversi dalla agricoltura stessa, ma non distanti, anzi integrabili, come la cultura, il turismo, l'ambiente, il paesaggio.

È un processo, questo della diversificazione agro-territoriale, inverso diffuso su scala molto più vasta, considerato che l'agricoltura europea si articola in vario modo e si configura diversamente nella media Europa, nell'Europa atlantica ed in quella mediterranea.

Questo intreccio tra le diversità territoriali e la molteplicità delle funzioni svolte dall'agricoltura reclama, ineludibilmente, sia un differente livello, che nuovi strumenti di governo, "per consentire alle politiche pubbliche, da un lato, di essere appropriate alla scala territoriale di produzione delle funzioni sociali che si intendono promuovere in coerenza con le dinamiche locali dello sviluppo e, dall'altro, di assicurare una convergenza tra i vari strumenti di intervento disponibili verso obiettivi definiti a livello locale".

In sostanza, come rilevano gli studiosi del diritto dell'economia, "il versante tradizionale dell'intervento pubblico in economia richiede, a sua volta, soluzioni istituzionali, tecniche giuridiche e soggettività del tutto originali anche in ragione della 'prospettiva' territoriale e rurale fatta propria, a tale riguardo, dalla Comunità europea e, come tale, destinata a rispecchiarsi nella nostra esperienza municipale".

Entrano in campo, quindi, e con una funzione determinante per lo sviluppo del territorio, le politiche e la *governance*.

Abbiamo già sottolineato gli effetti indotti dai processi di internazionalizzazione e dai nuovi orientamenti delle politiche agricole comunitarie, ma non possiamo trascurare, in questa direzione, di segnalare anche le mutazioni profonde intervenute nel sistema agricolo (dalla diminuzione degli addetti e degli occupati all'aumento della produttività ed al calo del Pil agricolo), in quello agroalimentare (dalla standardizzazione produttiva ai prodotti altamente differenziati) e nei modelli sociali di fruizione e consumo (intreccio turismo/eno-gastronomia).

Né bisogna trascurare, poi, per definire un quadro completo, oltre all'emersione della questione ambientale e ad una diffusa insofferenza per lo squilibrio delle risorse assegnate, "la diversificazione produttiva delle aree agricole, il calo del peso politico del ceto agricolo, nonché la crescente delegittimazione degli organi di governo tradizionali", che reclamano, nondimeno, un ripensamento delle politiche agricole, non solo per quanto riguarda gli obiettivi economici, ma anche per i profili attuativi delle stesse: "non bisogna dimenticare, infatti, che in diversi paesi, fra cui certamente l'Italia, vi è una forte cristallizzazione di poteri e procedure negli apparati amministrativi di scala sovralocale", che determinano assetti burocratico-corporativi.

In sostanza, di fronte ad un'acclarata "forma plurale" dell'agricoltura, è ormai indifferibile un intervento pubblico differenziato, adeguato alle diverse realtà territoriali e fondato su meccanismi premiali, in grado di comporre conflitti ed interessi attraverso un processo di autoregolamentazione negoziale. Del resto, sono i processi economici a rendere difficile, per l'amministrazione, l'esercizio tradizionale delle proprie competenze ed a richiedere la collaborazione con le imprese, minando il principio dell'organizzazione pubblica come autorità e aprendo lo spazio ad un nuovo spirito contrattualistico.

Questo nuovo impianto richiede necessariamente una profonda mutazione dell'apparato amministrativo, in particolar modo di quello centrale (ma anche regionale, in più di un caso).

Invero, quello dell'efficienza della macchina amministrativa, è un problema di ordine generale, che riguarda la semplificazione, l'efficienza, ma anche la cultura medesima dell'agire. E non è poco.