

L'evoluzione della politica agraria

Dario Casati

1. Gli scenari di politica agraria

Il quadro di riferimento delle politiche agrarie, all'inizio degli anni 2000 si presenta in forte evoluzione. Cambiano gli elementi di riferimento, si ampliano i mercati, cresce la competizione, mutano le richieste che la società rivolge al settore agricolo, è in una fase di riassetto il quadro politico interno per quanto riguarda i rapporti fra Stato e regioni nonché fra regioni e province. La volatilità degli elementi costitutivi del quadro, l'impatto atteso e da verificare dei grandi eventi economici come la moneta unica e le politiche di risanamento economico e di rilancio, sono tutti fattori che incidono su un quadro economico complessivo in cui l'attività agricola ha un suo ruolo di grande rilievo. In una moderna visione dell'economia e dei rapporti fra essa e la società l'agricoltura dev'essere vista come il perno, la pietra angolare di un sistema che coinvolge sia le altre attività ad essa connesse, e che costituiscono il cosiddetto sistema agro-industriale, sia i suoi rapporti con il territorio e con la società per i risvolti che ciò ha in termini di ambiente fisico e sociale.

Una sia pur breve riconsiderazione degli scenari di sviluppo dell'agricoltura non può fare a meno di richiamarsi alla realtà di un sistema che è appunto tale per il fatto che le sue componenti singolarmente interagiscono tra loro e congiuntamente reagiscono agli stimoli che provengono dall'esterno e che sono il prodotto delle grandi forzanti che determinano l'evoluzione dell'economia e della società.

E' in questa logica che devono essere affrontate le problematiche relative al settore agricolo se non si vuole commettere l'errore di considerarlo come un elemento avulso dal contesto generale e governato da regole proprie.

1.1 La politica agricola dell'Ue e Agenda 2000

Un'analisi degli scenari per i primi anni 2000 non può fare a meno di iniziare considerando il peso determinante della politica agricola comune dell'Ue (Pac) nel formare il quadro di riferimento del settore. A partire dal momento in cui la Pac venne definita nel Trattato di Roma è iniziato un progressivo fenomeno di sostituzione della politica agricola nazionale

con quella decisa in sede comunitaria. Questo fenomeno, che all'interno della costruzione europea non ha eguali, si è andato approfondendo e consolidando al punto che attualmente di fatto non esistono autonome politiche agrarie nazionali se non nella misura in cui esse trasferiscono e adattano alla realtà nazionale, in maniera conforme alle indicazioni comunitarie, quelle decise sul piano comune. Gli spazi di libertà lasciati agli indirizzi di natura interna sono così divenuti sempre più ristretti mentre, comunque, gli eventuali provvedimenti adottati devono essere egualmente approvati dall'Ue prima di poter essere applicati nei singoli stati membri o nelle loro regioni e unità amministrative.

La politica agricola europea trova origine e fondamento nel dettato del Trattato di Roma che, a differenza di quanto era in passato avvenuto per altre forme di aggregazione fra paesi diversi, si occupava esplicitamente dell'agricoltura, fissava obiettivi e strumenti per dare corpo ad una specifica politica comune nel settore, disegnava un contesto normativo che in gran parte si è conservato nonostante siano intervenuti numerosi cambiamenti.

L'impianto base della Pac era costruito su un doppio binario di interventi: da un lato sul mercato, attraverso un sistema di prezzi pilotato a scala comunitaria, dall'altro sulle strutture produttive mediante una serie di interventi miranti al loro miglioramento. La politica dei prezzi e dei mercati, nel tempo, si è rivelata come quella prevalente sino ad arrivare ad assorbire la gran parte delle risorse finanziarie disponibili. Essa ha conseguito importanti obiettivi, come l'incremento delle produzioni, l'aumento dei redditi agricoli, il consolidamento dell'attività agricola e della presenza antropica sul territorio anche nelle aree più difficili. Tuttavia proprio il suo successo ne ha messo in luce i limiti che hanno indotto, soprattutto a partire dal '92, a modificarne profondamente i meccanismi.

I limiti sono sostanzialmente i seguenti:

- a) eccessivo costo complessivo;
- b) squilibrio fra offerta e domanda con necessità di provvedere al collocamento della produzione in esubero;
- c) squilibri fra produzioni ed aree territoriali a causa del diverso grado di sostegno assicurato dai meccanismi in atto;
- d) creazione di un forte contenzioso internazionale.

Partendo da questi punti la Pac subì nel '92 la cosiddetta riforma Mac Sharry, un significativo cambiamento di indirizzo rispetto all'impostazione precedente e che di fatto si era trasmessa inalterata nei suoi fondamenti dall'epoca del Trattato di Roma.

Il sistema dei prezzi, comprensivo di quelli minimi, delle misure protettive del mercato e degli aiuti alle esportazioni, è stato fatto scendere avendo come obiettivo un avvicinamento ai prezzi del mercato mondiale. Parallelamente, per compensare le perdite di reddito, veniva instaurato un sistema di aiuti diretti al reddito da corrispondere ai produttori. Questa nuova logica è stata disegnata per consentire alle produzioni europee di acquistare competitività in termini di prezzo, di abbisognare in misura minore di sostegni alle esportazioni e di rendere meno attraente il mercato europeo per chi vuole importarvi prodotti da paesi terzi mentre, nello stesso tempo, assicura una sostanziale tenuta del reddito agricolo ai livelli esistenti prima della riforma.

Il passaggio successivo è costituito dall'accordo Gatt, raggiunto alla fine dell'Uruguay round iniziato nel 1986 e concluso nel 1994, con il quale non solo viene sancito questo meccanismo ma vengono smantellati alcuni elementi chiave della costruzione della Pac come i dazi mobili conosciuti con il termine di "prelievi" e le sovvenzioni alle esportazioni note come "restituzioni". I primi vengono infatti trasformati in tariffe, le seconde sono in parte vanificate a causa delle limitazioni poste alle pratiche di sostegno all'export.

Nel luglio 1997 l'Ue avvia una nuova fase della riforma della Pac inserita in una più generale rilettura di tutte le politiche comuni da applicare ai primi anni 2000. Ciò avviene con la presentazione di Agenda 2000, un complesso documento che ne fissa le linee di realizzazione per gli anni 2000-2006. In questo ambito uno spazio significativo viene concesso ad una nuova revisione della Pac che dovrebbe completare quella avviata nel 1992 estendendola, ove possibile, alle produzioni che erano rimaste escluse da quella riforma. All'ampio dibattito che si apre su Agenda 2000 la Commissione fornisce un contributo concreto nel marzo 1998 con le prime proposte di regolamenti operativi. Infine, a distanza di un anno, l'11 marzo 1999 i Ministri dell'Agricoltura raggiungono un primo accordo sul contenuto agricolo di Agenda 2000 che viene presentato al Vertice europeo di Berlino del 24 e 25 marzo. In quella sede viene raggiunto un accordo definitivo su tutto il contenuto di Agenda 2000 compreso il versante agricolo. L'accordo di Berlino, sulla base del quale vengono successivamente definiti i regolamenti operativi, per molti aspetti si differenzia dalla proposta dei Ministri dell'Agricoltura ed anzi rappresenta, rispetto ad essa, un addolcimento della linea adottata per la Pac.

Nel comunicato finale il Vertice europeo si congratula con i Ministri agricoli per quanto essi hanno fatto e definisce il nuovo ruolo dell'agricoltura affermando, testualmente, quanto segue: "Il contenuto della riforma della Pac deve permettere all'agricoltura europea di

essere multifunzionale, sostenibile, competitiva e distribuita su tutto il territorio dell'unione, comprese le zone ove ricorrono problemi specifici. L'agricoltura deve favorire la conservazione del paesaggio e la tutela degli spazi naturali, portando un contributo fondamentale alla vitalità del mondo rurale. Essa dev'essere in grado di soddisfare le esigenze dei consumatori per quanto riguarda la qualità e la sicurezza delle derrate, la protezione dell'ambiente e il benessere degli animali".

Come si può comprendere, l'insieme di queste indicazioni appare molto vasto e, soprattutto, contiene elementi che possono apparire nella loro esplicitazione in contrasto fra loro.

Il compito di dare corpo ai nuovi orientamenti della Pac è stato affidato a due linee di azione:

- a) la prima è relativa alla politica dei mercati ed è sostenuta da un finanziamento annuo che dai 36.620 milioni di euro nel 2000 sale fino ad un massimo di 39.570 nel 2002 per poi contrarsi gradualmente fino a 37.290 nel 2006 per un totale di 267.370 milioni di euro per l'intero periodo 2000-2006; rientrano in essa le nuove formulazioni delle organizzazioni di mercato, o.c.m., dei seminativi, delle carni bovine, del latte e del vino;
- b) la seconda riguarda lo sviluppo rurale che rappresenta il nuovo grande settore d'azione dell'Ue in agricoltura, in esso rientrano le ex misure di accompagnamento previste dalla riforma del 1992, le azioni di sviluppo rurale non comprese nei programmi dell'obiettivo 1 e le nuove misure di intervento per lo sviluppo rurale; gli importi annuali partono da 4.300 milioni di euro nel 2000 per arrivare a 4.370 nel 2006 per un totale di 30.370 milioni di euro.

Lo spostamento della strategia che si può individuare attraverso la lettura dei documenti dell'Ue non sembra tuttavia trovare conferma nell'allocazione delle risorse che di fatto limita gli interventi nel settore dello sviluppo rurale al 10,2% in media nell'intero periodo riservando il resto alla più tradizionale politica dei mercati.

Il testo finale mette in evidenza alcuni concetti utili a tratteggiare gli scenari di riferimento per l'agricoltura.

- 1) Prosegue la riduzione dei prezzi con una compensazione, attraverso gli aiuti diretti al reddito, che diventa solo parziale. Su questo elemento gravano ulteriori incertezze per quanto riguarda la durata e l'entità nel tempo dei pagamenti compensativi.
- 2) L'obiettivo del raggiungimento di quotazioni interne simili a quelle del mercato mondiale e cioè degli USA porta a costruire un sistema nel quale il perno sia costituito dal prezzo

dei cereali collocato attorno a 100 euro/tonnellata. Il rapporto di cambio fra l'euro e il dollaro diventa a questo punto un elemento chiave nel determinare le condizioni di competitività fra l'area europea e quella nord americana. Ricordiamo che l'euro è nato a un tasso di cambio con la valuta Usa di 1,167 dollari ma che a fine 1999 esso era sceso circa alla parità con il dollaro; una diversa collocazione dei rapporti di cambio può di conseguenza costituire un importante fattore penalizzante per le produzioni europee.

- 3) La ricerca della competitività giocata sui prezzi e sulle compensazioni, nel momento in cui a causa degli accordi Gatt l'Ue si è impegnata a facilitare le importazioni e a sostenere in misura minore le esportazioni, porta a condizioni di ingolfamento il mercato europeo a causa del permanere di un certo livello di offerta interna, di un minore export e di un maggiore import con conseguenze negative sui prezzi che, come insegna l'esperienza recente della riforma del '92, si collocano attorno al prezzo di intervento.
- 4) Le misure di sviluppo rurale sembrano voler spostare l'accento della politica agraria verso una nuova strategia che però non è dotata di sufficienti risorse per diventare significativa.
- 5) In sintesi il quadro complessivo di politica agraria tracciato da Agenda 2000 sembra appesantire l'attuale situazione senza consentire margini di svincolo delle produzioni da un'impostazione eccessivamente dirigistica assunta nel tempo dalla Ue. E' chiarificatrice, in tal senso, la scelta adottata per la questione dell'o.c.m. latte.

1.2 Il Millennium round

Con la firma, nel 1994, degli accordi conclusivi dell'Uruguay round il Gatt ha concluso la sua fase di attività lasciando il campo alla nuova Wto, l'organizzazione mondiale del commercio, a cui aderiscono 135 paesi di tutto il mondo. Rispetto all'organismo che l'ha preceduta la Wto si presenta dotata di ampi poteri e costituisce di fatto un'anticipazione di ciò che potrebbe essere in futuro una autorità mondiale degli scambi commerciali. L'accordo Gatt prevedeva un periodo di validità e di attuazione di 6 anni che si sarebbe concluso nel 2001 e l'avvio di un nuovo round negoziale sotto l'egida della Wto nel 2000. La seduta inaugurale della conferenza interministeriale di avvio si è tenuta fra la fine di novembre e l'inizio di dicembre 1999 a Seattle chiudendosi con un nulla di fatto. La Wto nei primi 5 anni di attività è stata guidata con grande maestria dall'italiano R. Ruggiero. Al

momento della designazione del suo successore sono però clamorosamente esplosi i contrasti fra i gruppi di paesi che la compongono ed alla fine si è trovata una soluzione di compromesso. In base ad essa il mandato di 6 anni è stato diviso in due parti di cui la prima è stata assegnata al neozelandese Mike Moore e la seconda al thailandese Supachai Panitchpakdi. L'importanza del mandato completo è infatti cruciale poiché sarà proprio nel suo corso che si svolgerà il round negoziale già definito Millennium round e destinato in teoria a concludersi entro tre anni. Ma l'esperienza insegna che questo genere di trattativa ha normalmente bisogno di tempi più lunghi.

L'agricoltura, che in precedenza era sempre rimasta fuori dai negoziati Gatt, è stata introdotta per la prima volta con l'Uruguay round e già appare come l'unico argomento certo per il Millennium round. Il ritardo nella designazione del segretario generale della Wto ha impedito che la seduta inaugurale di Seattle discutesse di una agenda dei lavori già concordata. E' così accaduto che, nel pieno di una clamorosa serie di proteste promosse dalle più disparate categorie di avversari della globalizzazione, i delegati dei diversi paesi non siano riusciti a trovare un accordo preliminare sui temi da inserire nella trattativa. Il vertice di Seattle si è chiuso poco gloriosamente con un nulla di fatto sull'ordine del giorno dei lavori dei prossimi anni e di conseguenza diversi attori non hanno presentato le loro posizioni negoziali, riservandosi di farlo a tempo e luogo opportuni per non scoprire con eccesso di anticipo le loro posizioni.

In ogni caso il punto centrale della trattativa, in materia agricola, sarà quello di un ulteriore approfondimento della linea già adottata dall'Uruguay round. Ciò significa che proseguirà il cammino della riduzione del sostegno all'interno dell'Ue a cui si accompagnerà un'accentuazione dell'importanza delle misure di aiuto disaccoppiate dalla produzione. In questo senso l'Ue intende giocare la carta del riconoscimento del ruolo multifunzionale dell'agricoltura a cui deve corrispondere un sistema di aiuti non più collegato alla quantità di prodotto ottenuto ma alla rilevanza delle funzioni svolte dall'agricoltura a favore dell'ambiente, del territorio e della società. E' in questo quadro che deve essere inserita la valorizzazione delle produzioni tipiche legate al territorio e identificate con le diverse tipologie di marchi e di denominazioni che ne costituiscono la principale garanzia e nello stesso tempo la più rilevante fonte di vantaggio competitivo nei confronti delle produzioni indifferenziate.

Le prospettive dei prossimi anni e cioè della prima parte del decennio iniziale del 2000 sono dunque dominate da due elementi:

- a) Dalla completa attuazione e dagli effetti degli accordi conclusivi dell'Uruguay round, che si manifesteranno in pieno a partire dal 2001;
- b) Dalla discussione sul nuovo round e, forse, dall'applicazione delle prime misure che saranno concordate nel suo ambito e che non si discosteranno molto dall'impostazione assunta dal precedente negoziato.

In questo contesto risulterà accentuato il tema della ricerca della competitività da perseguirsi essenzialmente attraverso la valorizzazione dei vantaggi competitivi di cui può avvalersi la nostra agricoltura.

1.3 L'apertura dell'Ue ai paesi dell'Europa centro –orientale (Peco)

L'altro grande tema che contribuisce a determinare lo scenario dei prossimi anni è quello dell'allargamento dell'Ue ai Peco. La stessa Agenda 2000 annette molta importanza ad esso sino a farne uno dei principali fatti che condizionano l'intero documento. Come è noto è già iniziata la trattativa che prelude all'effettivo inserimento nell'Ue del primo lotto di 5 paesi costituito da Estonia, Polonia, repubblica Ceca, Slovenia, Ungheria mentre gli altri 5, e cioè Lettonia, Lituania, Slovacchia, Romania e Bulgaria seguono la trattativa e si preparano a loro volta alla sua formalizzazione. L'allargamento ai Peco in campo agricolo presenta numerose difficoltà. Questi paesi sono collocati nella stessa fascia climatica dei paesi membri dell'Ue e producono derrate agricole che coincidono con le nostre. Al momento i livelli di consumo, pur tenendo conto delle sovvenzioni erogate in passato dai regimi in essi esistenti, sono inferiori a quelli medi dell'Ue così come lo sono i redditi pro-capite. Ciò lascia ritenere che vi saranno in futuro spazi per un ampliamento della domanda. Attualmente la struttura dei costi rimane molto diversa a causa della storia dell'ultimo mezzo secolo e anche nell'attuale fase di adattamento all'economia di mercato permangono significative differenze ad esempio sui costi fondiari, sugli investimenti e soprattutto sul costo del lavoro. Il livello dei prezzi, per quanto è possibile valutare, rimane largamente inferiore a quello dell'Ue. Ciò significa che se la Pac venisse estesa a questi paesi le loro produzioni godrebbero di un notevole incentivo iniziale costituito sia dall'innalzamento dei prezzi che dall'erogazione dei pagamenti compensativi. Per evitare che ciò avvenga la strategia adottata dall'Ue è quella di Agenda 2000 che dovrebbe consentire di limitare gli effetti distorsivi dell'allargamento facendo altresì in modo che i tempi di adesione siano adeguati a evitare eccessivi traumi fra i vecchi e i nuovi membri dell'Ue.

E' tuttavia evidente che l'allargamento per ragioni politiche ed economiche avrà comunque luogo e che il settore agricolo trarrà da esso nuovi spunti di preoccupazione, se non altro per il fatto che a causa delle ragioni esposte in precedenza esso comunque porterà con sé un aumento della concorrenza interna all'Ue allargata e una riduzione del sostegno attraverso i prezzi nei vecchi paesi membri. Le prospettive non sono univoche per tutte le produzioni e sarà quindi necessario attendere l'esito del negoziato in corso, ma certamente le linee di fondo non dovrebbero scostarsi sensibilmente da quelle enunciate.

2. I problemi nazionali di politica agraria

Il quadro nazionale di politica agraria è stato dominato negli anni più recenti da alcuni elementi che lo hanno profondamente caratterizzato soprattutto nei suoi aspetti istituzionali. E' necessario riflettere su di essi per riuscire a comprendere i temi di fondo e gli elementi di proiezione sugli scenari che se ne possono ricavare.

2.1 I rapporti Stato-Regioni

La complessa vicenda di questi rapporti iniziata con la regionalizzazione delle competenze in materia agricola ha condizionato un periodo di tempo di oltre 25 anni. Probabilmente all'origine della questione si trova un eccesso di cautela da parte dei provvedimenti legislativi relativi alla regionalizzazione e nello stesso tempo una discreta indeterminatezza dei contenuti che si sono voluti assegnare ad essa.

La nascita delle Regioni e soprattutto la definizione dei loro compiti ha così assunto un carattere di forte conflittualità per la tendenza centralista dell'amministrazione dello Stato e le sempre crescenti spinte centrifughe delle Regioni.

I maggiori eventi in materia di politica agraria, a partire dal primo piano agricolo nazionale e dalla relativa legge di finanziamento, la L. 984/77, sono così stati l'occasione di scontri anche molto forti fra lo Stato e le Regioni.

Il risultato di questo processo che si è svolto in maniera conflittuale e per successivi aggiustamenti è stato quello di trasferire, in maniera disorganica e per successive addizioni, alle Regioni numerose competenze fino a farne i principali soggetti di politica agraria nel paese. Ma nello stesso tempo questo meccanismo si è rivelato di fatto paralizzante nei confronti dei tentativi di giungere ad elaborare una specifica linea di politica agraria del paese. Il Ministero dell'Agricoltura si è trovato schiacciato da un lato dalla politica agricola europea con le sue ferree regole normalizzatrici e dall'altro dalle

rivendicazioni di differenziazione e di autonomia che salivano dalle Regioni. Ciò gli ha impedito di svolgere un'effettiva funzione di indirizzo costringendolo ad essere una sorta di cinghia di trasmissione o di volano della applicazione della Pac in Italia.

Il meccanismo adottato per raggiungere un livello minimo di coerenza, e cioè la formalizzazione della sede della Conferenza Stato-Regioni come punto di coordinamento, è un fatto positivo ma si sta dimostrando inefficace di fronte all'emergere di potenziali conflitti fra le Regioni e fra queste e lo Stato. Vi è cioè una sorta di camera di compensazione degli interessi in gioco ma le regole della partita devono ancora essere del tutto scritte.

Anche i successivi aggiustamenti apportati ai rispettivi campi di competenza non sono positivi ai fini di una stabilizzazione dei rapporti che appare indispensabile per poter puntare alla loro normalizzazione. Il risultato finale è quello di un peso sempre più ridotto della politica agricola nazionale e del ruolo di policymaker del Ministero che di fatto si limita quasi sempre a partecipare alle discussioni in sede europea e a trasferire nel paese i risultati attraverso la definizione delle variabili lasciate a disposizione degli stati membri dalle sempre più invadente normativa europea.

2.2 Il problema del Ministero agricolo

Il quadro di incertezza delineato risulta accentuato dalla storia recente del Ministero agricolo più volte sul punto di essere abolito nel corso degli anni '90. Le vicende del referendum del '94, della successiva rinascita come Ministero delle risorse agricole, della trasformazione in Ministero delle politiche agricole per sottrarsi ad un nuovo referendum e della ulteriore metamorfosi in Ministero delle politiche agricole e forestali per sfuggire al rischio del suo accorpamento nel Ministero dell'economia sono recenti e testimoniano della difficoltà del Ministero agricolo di trovare un suo ruolo riconosciuto. In questi anni si sono registrati molti cambiamenti nell'opinione pubblica e nelle sedi della politica sul Ministero che, sempre sul punto di scomparire, risorge poi regolarmente dalle proprie ceneri. Ciò significa che esso comunque ha alcune caratteristiche che ne impongono il mantenimento anche in quei momenti, come è stata l'estate del 1999, in cui addirittura si riducono i Ministeri in tutto ad una dozzina, ma nello stesso tempo che ruolo e funzioni risultano comunque tali da non essere a sufficienza definiti in maniera stabile, condivisa ed accettata.

Tutto ciò fa sì che in qualche situazione l'obiettivo della sopravvivenza del Ministero abbia fatto premio sul fatto che esso deve comunque fornire un concreto contributo all'evoluzione ed alla gestione delle politiche agrarie. Si è così persa di vista la sua funzione per garantirne l'esistenza e ciò ha nuociuto sia alla sua capacità di elaborazione autonoma sia al suo peso contrattuale nei confronti degli altri attori della scena politica e cioè da un lato i partiti e dall'altro le Regioni. Il problema principale è proprio costituito dalla perdita del suo ruolo di centro motore delle politiche provocata dal costante ricatto sulla sua esistenza messo in atto da essi. L'auspicio è che nel nuovo, e si spera definitivo, assetto che esso ha ora raggiunto possa gradualmente recuperare quella autorevolezza che è necessaria nel suo ruolo intermedio fra le istanze sovranazionali e quelle locali.

2.3 La riduzione dei fondi per l'agricoltura

L'analisi nel periodo più recente della politica agricola nazionale indica che l'ultimo grande intervento si è effettuato con il secondo piano agricolo nazionale 1986-90 e con la legge 652/86 che ne determinava il finanziamento. Per quel quinquennio la stessa legge assegnava globalmente 16.500 miliardi per il solo finanziamento straordinario. Successivamente le difficoltà della spesa pubblica e la necessità di giungere al risanamento del bilancio in vista dell'ingresso della nostra moneta nell'Unione economica, preludio alla moneta unica europea, hanno costantemente portato a sensibili riduzioni degli stanziamenti a favore dell'agricoltura da parte dello Stato. E' venuto così a mancare sia un effettivo intervento sul piano delle logiche economiche, sia lo strumento finanziario per agire sull'ammodernamento del settore.

La mancanza di un flusso costante di risorse diverse da quelle provenienti dall'applicazione delle norme comunitarie ha un effetto concreto diretto nei confronti della autonoma possibilità di orientamento dell'agricoltura ma soprattutto sembra indicare un inarrestabile processo di disinteresse del paese nei suoi confronti.

Anche le gravi difficoltà emerse a partire dal '97 in diversi comparti passano così nel rango dei fatti che costituiscono notizia per l'opinione pubblica ma che poi rimangono irrisolti, sino alla successiva clamorosa manifestazione di protesta.

Sembra in sostanza che sia sempre più chiara una mancanza di attenzione nei confronti dell'agricoltura che appare anche in termini di ridotto finanziamento. Certo, ciò rientra in una logica generale di riduzione della spesa pubblica che tuttavia, nel caso di un settore in grosse difficoltà come quello agricolo appare come un pesante segnale negativo.

3. Dallo scenario alle prospettive concrete: i grandi temi

L'analisi che è stata condotta sui problemi esistenti nel quadro normativo e nelle prospettive del settore agricolo a livello aggregato ha permesso di mettere in luce gli elementi di fondo dello scenario complessivo all'interno del quale il settore agricolo deve muoversi nel prossimo futuro. Ma accanto a questi elementi di fondo del contesto agricolo a livello generale, sembra importante enucleare una serie di argomenti più specifici che, tutti insieme, rappresentano i grandi temi con cui la nostra agricoltura dovrà confrontarsi nel prossimo futuro.

3.1 L'ambiente fra fruizione e fragilità del territorio

In passato si riteneva che l'attività agricola per se stessa costituisse la migliore forma di tutela ambientale e si dava quasi per scontato che le due cose coincidessero nei fatti, tanto che nel trattato istituzionale della Cee, il Trattato di Roma del 1957, non si parla di una politica ambientale separata ritenendo sufficiente ciò che era enunciato in proposito di politica agricola comune.

In seguito l'evoluzione della società europea e l'acuirsi della sensibilità ambientale hanno fatto sì che si creasse una dicotomia fra agricoltura e ambiente che spesso si è trasformata in una frattura artificialmente ampliata in molti casi. Si è così ritenuto da parte di molti che l'attività agricola fosse particolarmente dannosa in termini di inquinamento dell'ambiente e da ciò si è passati ad una visione della produzione più in chiave naturalistica che produttivistica.

L'attuale fase vede infine una sorta di riconciliazione degli obiettivi e degli interessi fra agricoltori e ambientalisti sia pure con posizioni differenziate e con la presenza di atteggiamenti estremizzanti.

In realtà si è visto che è possibile cercare di orientare l'attività agricola verso pratiche più rispettose dell'ambiente anche senza puntare su una rinaturalizzazione di quest'ultimo che, per molti aspetti oltre che impossibile sarebbe addirittura negativa. Emerge cioè la consapevolezza che il mantenimento dell'attività agricola possa essere la strada migliore per conservare un ambiente ed un paesaggio che sono patrimonio comune.

La salvaguardia dell'ambiente presenta caratteristiche di importanza collettiva in termini, ad esempio, di fruibilità e cioè di utilizzo da parte di tutti di un bene pubblico che deve essere protetto e trasmesso alle future generazioni. D'altro canto la fragilità del territorio,

testimoniata continuamente dal ripetersi di disastrosi eventi come inondazioni, frane ecc., dimostra che esso ha bisogno di un'attenta opera di conservazione e di manutenzione che può essere efficacemente svolta proprio dall'uomo-agricoltore. Con riferimento al territorio gli esempi non mancano, sia ad esempio nell'Oltrepò pavese, in cui la stabilità delle pendici è assicurata dalla presenza dell'attività agricola, sia in pianura dove la fitta rete di canali e di rogge, funzionali all'irrigazione e all'uso delle acque, è divenuta un prezioso ed imprescindibile elemento di sicurezza di tutto il territorio.

Di fronte alla sensibilità ambientale dei cittadini da un lato, e alle esigenze di proseguimento dell'attività agricola da parte degli agricoltori, dall'altro, è evidente che il richiamo della multifunzionalità del ruolo dell'agricoltura è molto più che un fatto formale. Il vero problema è quello di riuscire a conciliare le diverse esigenze in materia di uso del territorio facendo in modo che con le opportune forme l'attività agricola possa essere mantenuta e venga riconosciuta la valenza economica generale del suo ruolo.

3.2 La sanità delle produzioni

Il ripetersi dei cosiddetti scandali alimentari la cui importanza viene amplificata dai mezzi di comunicazione è un fatto che deve indurre ad un'attenta riflessione. Da esso emergono alcuni elementi particolarmente interessanti. Innanzitutto si nota che il consumatore appare sempre più preoccupato per la sua salute e per i processi che vengono utilizzati per produrre gli alimenti. Egli chiede in sostanza garanzie molto precise sulla non rischiosità di ciò che consuma. Un secondo aspetto è che gli episodi sono di fatto molto poco numerosi se ragguagliati all'ampiezza quantitativa e qualitativa del mercato alimentare, ma vengono resi noti proprio dalla tendenziale unicità di esso e cioè dalla sua "globalizzazione". Il caso della vacca pazza dimostra, con le reazioni che i consumatori hanno avuto su scala mondiale, che il mercato è ormai un mercato che si svolge sull'intero pianeta. Ciò significa che le regole e i comportamenti devono essere tali da poter affrontare una prospettiva di questa dimensione. Un terzo aspetto è che esistono metodi e strumenti per produrre alimenti sani ma che, nei casi emersi, questi erano stati esclusi e quindi si sono manifestati comportamenti fortemente sanzionabili anche nel quadro delle normative vigenti.

Il problema è quindi quello di arrivare a garantire produzioni che rispettino i più attenti criteri di salubrità, non mettano a rischio il consumatore e, soprattutto, riescano a

dimostrare queste loro caratteristiche in maniera certa ad un pubblico che ha bisogno di essere rassicurato.

3.3 Igiene e sanità dei luoghi di produzione, benessere degli animali

Una delle tematiche che emergono con crescente rilevanza in tema di lavoro è costituita oggi dalla igiene e sicurezza dei luoghi di lavoro. Numerose normative emanate in tempi recenti hanno introdotto una serie di elementi di grande importanza a favore delle condizioni in cui viene svolta l'attività lavorativa. Per certi aspetti questo è uno degli elementi che sono stati introdotti nella trattativa Wto sotto il capitolo riguardante proprio la cosiddetta questione sociale. L'attività agricola purtroppo si svolge normalmente in condizioni difficili e con numerosi fattori di rischio tanto che gli infortuni sono più frequenti che in altri settori produttivi. In questo contesto un richiamo a questi problemi appare molto importante anche ai fini di garantire agli attivi agricoli condizioni di lavoro comparabili con quelle esistenti negli altri settori per quanto è possibile.

Il recente interesse dell'Ue e dei suoi cittadini alle condizioni in cui sono allevati gli animali se da un lato testimonia della maggiore consapevolezza dei popoli europei dall'altro non fa che spostare a maggior ragione l'interesse sugli ambienti di lavoro.

Su queste tematiche è necessario trovare una serie di accorgimenti e di azioni che facilitino l'ottenimento dei risultati di sicurezza e di sanità che sono necessari per garantire un'attività agricola sana per gli operatori stessi e rispettosa delle condizioni prefissate per il benessere degli animali.

3.4 La qualità fra conformità, eccellenza e tipicità

La soluzione migliore per la tutela e la valorizzazione dei prodotti agro-alimentari viene attualmente individuata in una più decisa opzione a favore della qualità. Si moltiplicano le iniziative per favorire un incremento di essa e per diffondere e far conoscere gli strumenti che ne garantiscono l'effettivo raggiungimento.

Ma se il consenso su questa esigenza è massimo, sono probabilmente molto diverse le interpretazioni che vengono date del concetto stesso di qualità. Sembra perciò opportuno svolgere alcune considerazioni su di esso prima di procedere sulle problematiche connesse.

Vi sono diversi tipi di qualità che oggi si confrontano sul mercato. Il primo è costituito da quella di conformità e cioè dal fatto che un determinato prodotto corrisponda esattamente

a quell'insieme di requisiti che concorrono a definirlo. Ciò significa ad esempio che esso dev'essere conforme per aspetto, gusto, composizione, caratteristiche igienico sanitarie ecc. a ben determinati standard. Ciò vale sia per i requisiti minori che in molti casi sono prescritti per l'ammissibilità in commercio, sia per quelli che sono richiesti in via preferenziale dalla domanda rappresentata dall'utilizzatore finale o dall'industria alimentare. Questo genere di qualità può quindi rappresentare in alcune situazioni il vero e proprio biglietto d'ingresso al mercato, in altre un titolo preferenziale importantissimo in un contesto competitivo nel quale, altrimenti, la concorrenza si svilupperebbe esclusivamente in termini di prezzo.

Un secondo tipo di qualità è invece quello che fa riferimento all'eccellenza intrinseca del prodotto e quindi ai suoi caratteri organolettici, in primo luogo, ma anche a quelli di contenuto e composizione nella misura in cui essi concorrono a garantire un prodotto assolutamente superiore a quello degli altri concorrenti. In molte situazioni questa qualità è garantita dai marchi d'impresa, dalla conoscenza del consumatore, dalla capacità del prodotto di imporsi per queste sue caratteristiche e dunque appare difficile per gli operatori pubblici preparare le condizioni per la sua affermazione.

Il terzo genere di qualità è rappresentato da quella connessa alla tipicità dei prodotti, alla loro origine, al rapporto con il territorio e con l'ambiente naturale ed umano in cui essi sono stati ottenuti. Su questo particolare modo di intendere la qualità si punta oggi molto sul piano nazionale per cercare di ottenere una valorizzazione del prodotto che porti a creare una segmentazione del mercato tale da sottrarre alla competizione di prezzo una discreta quota di produzione riconducendola sotto la logica del binomio prodotto-territorio.

I diversi tipi di qualità identificati sono tutti possibili contemporaneamente nel nostro paese in relazione alle diverse produzioni agro-alimentari che si ottengono ma richiedono approcci e logiche promozionali diversi per tenere conto delle peculiarità di ognuna di esse.

Il comune elemento di riferimento va individuato nella capacità da un lato di stimolare e di supportare una crescita del sistema produttivo nella direzione della qualità e dall'altro in quella di riuscire a far conoscere ed affermare il prodotto per le sue caratteristiche, difendendolo da forme di concorrenza impropria che sono molto frequenti e che costituiscono un elemento negativo nei confronti della valorizzazione economica. La carta della qualità appare indubbiamente quella più interessante da giocare nella prospettiva di generale riduzione della redditività che si apre per il settore agricolo.

3.5 L'innovazione e le tecnologie

L'innovazione rappresenta, per comune consenso, il più importante strumento di sviluppo dell'attività economica. In una visione imprenditoriale dell'agricoltura essa dunque costituisce uno dei fattori chiave per assicurare la sopravvivenza dell'impresa e la sua redditività. Nel caso dell'attività agricola, e più in generale di quella agro-alimentare, appare di norma poco rilevante il ruolo dell'innovazione generata dal settore produttivo stesso e più diffuso invece il caso in cui essa è stata trasferita da altri settori.

Una moderna agricoltura si caratterizza per l'elevata importanza dell'introduzione di innovazione sia di prodotto, per quanto ciò è possibile, sia di processo. Ciò si traduce in un uso più diffuso ma nello stesso tempo più razionale dei mezzi di produzione disponibili. Negli ultimi anni il ricorso a questi ultimi si è modificato portando ad una riduzione quantitativa dei prodotti chimici, in particolare dei fitofarmaci, e ad un uso diverso e più mirato degli stessi.

Attualmente siamo alle soglie della introduzione di una nuova innovazione costituita dagli organismi geneticamente modificati, o.g.m., che appaiono in grado di presentare caratteristiche positive per i produttori sia in termini di riduzione dei costi che di miglioramento qualitativo del prodotto finale.

L'introduzione degli o.g.m. è oggetto di un ampio dibattito che coinvolge molti aspetti, da quelli etici a quelli ambientali, da quelli relativi alla sicurezza per l'uomo a quelli commerciali.

Perché essi divengano un'innovazione utilizzabile ed economicamente vantaggiosa occorre che prima siano accertati tutti gli elementi di garanzia per la salute umana e per l'impatto sull'ambiente.

La possibilità di avvalersi di tecnologie innovative e potenzialmente più efficienti di quelle in uso, se saranno chiariti tutti gli aspetti scientifici e normativi, non può essere esclusa soprattutto nella logica di un mercato sempre più competitivo nel quale i nostri principali concorrenti possono già avvalersi di esse. D'altro canto è importante comprendere in quali direzioni si stia realmente orientando la domanda e quali siano gli effetti sul mercato dell'introduzione degli o.g.m. per non privare la nostra agricoltura di un'occasione importante di crescita.