

Franco Sotte

Sviluppo rurale: una nuova stagione del regionalismo

Abstract

Nelle campagne si sta chiudendo il ciclo storico segnato dalle politiche settoriali e dal sostegno centralistico dei prezzi. Nello stesso tempo in cui le diverse agricolture sono chiamate a confrontarsi sul mercato, ad esse sono assegnati nuovi compiti nell'ambito dello sviluppo rurale e della difesa e valorizzazione del territorio e dell'ambiente. La qualità e la complessità sono i paradigmi sui quali fondare il rinnovamento dell'agricoltura, segnato dalla crescita dei rapporti di integrazione.

La nuova politica per lo sviluppo rurale rilancia la dimensione regionale mentre propone una de-settorializzazione dell'intervento nelle campagne. Pur nei limiti della prevalenza del sostegno alle produzioni, la nuova Pac mostra di essersi orientata in questo senso. Nella quella stessa direzione va guidata la politica agraria in Italia, aprendo una nuova stagione della programmazione connotata, diversamente che nel passato, dall'integrazione dei ruoli del centro e della periferia, da una consistente flessibilità e dalla centralità delle funzioni di controllo dell'efficienza e dell'efficacia.

Sviluppo e regionalismo

C'è una profonda ragione filosofico-culturale, prima ancora che economica, all'origine della nuova stagione del regionalismo che si è aperta in questi anni e che caratterizzerà alle radici il futuro dell'Italia e dell'Europa. Essa origina dalla constatazione dell'impossibilità di uno sviluppo umano e civile basato sulla concentrazione delle attività economiche in aree urbane sempre più congestionate, sulla separazione, semplificazione e marginalizzazione delle attività produttive primarie da quelle secondarie e terziarie, sul mancato rispetto delle profonde interrelazioni tra economia, territorio e natura.

Nel momento in cui la mondializzazione dell'economia ha posto a confronto in un unico mercato strutture tecnologiche, sistemi produttivi e modelli di vita differenti, i limiti di un tale approccio riduzionista sono apparsi evidenti e le sue prospettive di corto respiro. Quanto più le barriere naturali, e quelle protezionistiche, alla libera circolazione delle informazioni, dei capitali e delle merci, delle stesse persone, si sono allentate, tanto più si è reso evidente un rischio. Quello per cui, di fronte ad una omologazione universale guidata dal capitale transnazionale, alcune aree, quelle più competitive, fossero spinte verso modelli iperspecializzati nei quali la priorità economica mettesse in second'ordine gli aspetti qualitativi dello sviluppo (dalla condizione del lavoro alla qualità dell'ambiente); mentre altre aree, quelle per qualsiasi ragione marginali, fossero rigettate nel limbo di un abbandono irreversibile.

E' in questa prospettiva che, nello stesso momento in cui problemi planetari (economici, sociali, etici, ambientali ecc.) mostrano la sempre più effimera rilevanza dei confini nazionali e si apre una nuova ed ancor più impegnativa fase della costruzione europea, la spinta autonomistica cresce e si pongono le basi per una ridefinizione a partire dal basso delle politiche per lo sviluppo, con un cambiamento dei rapporti e dei ruoli tra i settori produttivi e tra le aree territoriali.

I paradigmi dello sviluppo

I nuovi paradigmi dello sviluppo non sono più caratterizzati come in passato dalla dimensione urbana e dalla concentrazione delle attività economiche (industriali e terziarie), ma dalla integrazione tra economia, società, territorio e ambiente. E' in questo intreccio che va ricercata la soluzione originale dello sviluppo locale. Anche a prezzo di qualche sacrificio sotto il profilo quantitativo, specie nel breve termine. In esso, inoltre, non si contrappongono più il mercato e lo Stato, intesi come alternativi, in una competizione guidata da forti motivazioni ideologiche (che non poco hanno pesato nei fallimenti della programmazione regionale in Italia). Al contrario, i loro ruoli sono riconosciuti come complementari: il problema è quello di definire le condizioni perché il mercato sia efficiente (globalmente e localmente) e lo Stato efficace nel perseguimento di obiettivi non di parte o di lobby, ma liberamente e democraticamente definiti.

Sono dunque la qualità e la complessità i nuovi terreni sui quali si misureranno i passi avanti (o indietro) sulla strada dello sviluppo. Si deve riconoscere che la novità di questo cambiamento di scenario è stata più prontamente colta nel nostro Paese dal "privato" che dal "pubblico". Pur tra mille contraddizioni, infatti, è stata l'iniziativa privata che ha dato origine negli anni recenti alle più consistenti esperienze di sviluppo integrato che, nella prospettiva

del giro di boa del secondo millennio, appaiono meno congiunturalmente determinate e presentano le più promettenti prospettive nel lungo periodo. Ci riferiamo alle numerose realtà locali di “sviluppo diffuso”, ai distretti industriali caratterizzati da reti di piccole imprese integrate con il territorio, alle esperienze di sviluppo rurale connesse alla valorizzazione dei prodotti tipici e delle bellezze naturali o artistiche.

Ovviamente, la grande impresa mantiene anch'essa un ruolo fonamentale, ma anche la sua stessa vitalità è comunque subordinata all'esistenza di rapporti di scambio e di integrazione con un retroterra economico-sociale-territoriale dinamico e in equilibrio. Quelle iniziative costituiscono il vero punto di forza dell'economia del Paese. E, guardando al futuro, è su di esse che bisogna concentrare l'attenzione e l'impegno della politica economica per recuperare il ritardo accumulato e per risolvere i problemi che l'iniziativa privata ha mostrato da sola di non sapere risolvere:

- come consolidare e garantire la loro crescita equilibrata e il mantenimento anche nel lungo periodo sia dei livelli competitivi che degli equilibri con il territorio e l'ambiente?
- come estendere quelle esperienze a tutte le ampie aree del Paese (in particolare del Mezzogiorno) che versano ancora in condizioni di arretratezza e abbandono?

Una nuova centralità dell'agricoltura

In questo ambito si apre una nuova stagione per l'agricoltura, settore il cui peso relativo è ormai molto ridotto in termini di indicatori economici settoriali, ma il cui ruolo è centrale per le forti interrelazioni che esso instaura con il resto dell'economia (ad esempio attraverso la pluriattività). D'altra parte, il contributo dell'agricoltura alla qualità dello sviluppo e della vita, così come alla conservazione e valorizzazione del territorio, va ben oltre le sue dimensioni economiche.

Viene meno l'isolamento dell'agricoltura e si sviluppano nuove forme organizzative, nuovi ruoli, nuove produzioni. La stessa definizione del settore non ha più significato se non nel più vasto ambito dell'agro-alimentare. Ma ciò implica anche una ridefinizione ed una maggiore articolazione dei suoi assetti organizzativi, segnalata in questi anni dalle tante crisi dei capisaldi economico-istituzionali del passato: crisi della Federconsorzi e della cooperazione tradizionale per il venire meno del ruolo di passivo finanziatore dello Stato, ma anche dal tramonto del modello organizzativo passivo che gli anni avevano consolidato; crisi del rapporto Stato-Regioni; crisi della Pac fondata sul sostegno indiscriminato dei prezzi e quindi delle quantità; crisi dei modelli tradizionali di impresa agricola, che oggi si articola in una miriade di tipologie caratterizzate da differenti livelli di integrazione, di destrutturazione, di professionalità; crisi della stessa rappresentanza sociale e di categoria nelle campagne; crisi dell'ambiente rurale con pesanti effetti sul territorio e sul paesaggio.

La fine del vecchio modello è anche segnata dalle vicende demografiche dell'agricoltura: l'invecchiamento chiude un ciclo storico nelle campagne. Si impone l'entrata in campo di nuove leve, che ovviamente sono e sempre più saranno portatrici di nuovi obiettivi, mentre crescente ed indispensabile sarà nelle campagne l'apporto dell'immigrazione.

Dalla Pac alla politica europea dello sviluppo rurale

Chi analizzi l'evoluzione delle politiche comunitarie europee, non potrà non cogliere come, pur con un processo graduale e pragmatico, si è operata nel corso degli anni una radicale trasformazione che, sia pure in modo talvolta contraddittorio, costituisce un importante tentativo di rispondere ai mutamenti di scenario sopra analizzati. Due sono le direzioni verso le quali muove la nuova iniziativa per lo sviluppo dell'UE: la *regionalizzazione* e la *de-settorializzazione* degli interventi, cioè, in particolare, il superamento della politica agraria verso la politica dello sviluppo rurale. Verso una politica cioè che punti esplicitamente alla valorizzazione complessiva delle risorse del territorio e dell'ambiente rurale, coordinando tutte le politiche a disposizione e concentrando gli interventi in programmi integrati.

Dopo una lunga stagione segnata dalla prevalenza pressoché esclusiva di una politica agraria (centrata sul sostegno dei prezzi) isolata dalle altre politiche e totalmente indifferente alle peculiarità territoriali, la dimensione regionale e locale ha assunto e sta assumendo sempre maggiore rilievo, mentre la politica agraria si integra nella più generale politica dello sviluppo rurale. Dopo i primi riferimenti, specie nel secondo piano Mansholt, i passaggi cruciali possono essere individuati con facilità: istituzione del FESR nel 1973; Direttiva n. 268/1975 sulle aree montane e svantaggiate; "Pacchetto Mediterraneo" del 1980; Pim del 1985; Atto Unico Europeo del 1986, che istituisce tra l'altro il Comitato delle Regioni; riforma dei fondi strutturali del 1988; riforma Mc Sharry e introduzione delle "misure di accompagnamento" del 1992; revisione, nello stesso anno, della riforma dei fondi strutturali.

In parte la trasformazione deriva dal riconoscimento degli squilibri determinati dalla stessa Pac, in parte dalla spinta internazionale al superamento del protezionismo agricolo (espressa nella revisione degli accordi del GATT), in parte dall'entrata (nella Comunità Europea prima e nell'Unione Europea poi) di nuovi Paesi caratterizzati da situazioni locali precarie per ragioni strutturali e/o per limitazioni naturali ed incapaci di autonomo sviluppo. Sta di fatto che l'impegno regionalistico è stato notevolmente rafforzato. D'altra parte, arrivavano al pettine le contraddizioni della Pac, incentrata sulla garanzia dei prezzi, incapace di promuovere la trasformazione delle agricolture e dei territori in ritardo, ma fonte di enormi rendite per la proprietà fondiaria e per le agricolture ricche a spese dei contribuenti e dei consumatori.

Anche la batteria di strumenti di intervento predisposti dalla Unione Europea, e verso i quali orientare l'azione congiunta di tutti i fondi comuni, appare particolarmente interessante: determinazione degli obiettivi e concentrazione dell'intervento sulle regioni e i settori in ritardo; articolazione degli interventi per programmi (piano di sviluppo - quadro comunitario di sostegno - programma operativo); partenariato e compartecipazione; addizionalità; sussidiarietà; controllo *ex-post* dei risultati e subordinazione del rifinanziamento alla verifica dell'efficienza e dell'efficacia degli interventi precedenti. Lo stesso intervento a sostegno del reddito, parzialmente disaccoppiato rispetto ai prezzi, appare, pur nei limiti della riforma Mc Sharry ed almeno nelle intenzioni, più coerente con l'obiettivo di tutelare interessi che esulano dal semplice aspetto economico-settoriale, interessando temi riferiti allo sviluppo economico complessivo, al controllo delle tendenze allo spopolamento di particolari aree, alla salvaguardia del territorio e dell'ambiente.

Ritardi e limiti dell'esperienza italiana

Chi osservi dal nostro Paese lo scenario fin qui delineato non mancherà di notare come, sia sul fronte della *de-settorializzazione* e della integrazione degli interventi nelle aree rurali che su quello *regionalistico*, il ritardo accumulato sia molto consistente.

Quanto al primo punto, le vicende del referendum abrogativo del Ministero dell'Agricoltura e della istituzione del Ministero delle Risorse Agricole Alimentari e Forestali sono davvero esemplari. L'occasione per una riforma piena di tutto l'intervento nelle aree rurali non poteva essere più ghiotta: si sarebbe potuto puntare, come peraltro ci si era detti da più parti d'accordo, all'istituzione di un unico Ministero del territorio e delle attività produttive esterne alle aree urbane che inglobasse anche, per le parti di competenza, i poteri dei Ministeri dell'Ambiente e dei Lavori Pubblici (protezione civile). Si è invece scelto di compiere solo mezzo passo avanti, riconoscendo l'integrazione dell'agricoltura nell'agro-alimentare, ma mantenendo ancora una separazione con il resto dell'economia, con il territorio rurale e con l'ambiente. Il risultato è d'altra parte coerente con il corpo tradizionale di tutta la politica agraria in Italia, che, nonostante i cambiamenti economico-istituzionali degli ultimi trent'anni, è ancora saldamente fissato sull'intervento passivo, centralisticamente determinato, non selettivo, strettamente settoriale disegnato con i piani verdi degli anni Sessanta. Esso si accompagna ad una politica fiscale altrettanto passiva, caratterizzata dall'esenzione generalizzata e quindi né finalizzata, né selettiva.

Sono evidenti, in questo quadro, i motivi per cui l'Italia non riesce sistematicamente a sfruttare a suo beneficio le risorse per gli interventi strutturali predisposte dalla Pac: essa dispone di una sua politica agraria estranea e non di rado in antitesi rispetto a quella verso la quale evolve l'Europa. L'obiettivo di un avvicinamento è urgente e l'occasione della nuova legge poliennale va colta per ridisegnare gradualmente ma senza incertezze i nuovi rapporti di integrazione e di complementarità.

Quanto al regionalismo, è necessario un profondo e radicale cambiamento tanto dei rapporti tra il centro e la periferia, che dei ruoli delle istituzioni centrali e di quelle periferiche (soprattutto delle Regioni). Innanzitutto perché con la nuova politica europea cresce la necessità di coordinamento, e poi perché occorre passare dalla fase degli interventi di generico e diffuso sostegno, a quella di maggiore selezione *ex-ante* e di più puntuale controllo *ex-post* dell'efficienza e dell'efficacia delle misure messe in atto.

A tal fine è indispensabile un esame critico dei motivi che hanno impedito alle Regioni di realizzare quella programmazione economico-sociale-territoriale che era stata posta, attraverso gli Statuti, a fondamento della loro istituzione, ma che, dopo una stagione di tentativi poco soddisfacenti, è stata inopinatamente abbandonata. Certamente tra questi c'è anche il difficile rapporto con lo Stato centrale. La logica del ritaglio delle competenze e il mantenimento di un consistente controllo centrale sulle risorse (innanzitutto di spesa) ha guidato tutta l'esperienza fino al referendum. Ma c'è anche un vizio di origine nella definizione di programmazione che è stata diffusamente accolta.

Che il modello teorico di riferimento fosse (come nella cultura liberista) quello dell'imprenditore neoclassico o (come nella cultura di sinistra) quello delle economie collettivistiche dell'Est europeo, comuni erano i paradigmi ai quali si ispiravano i tentativi di programmazione: unico soggetto decisionale;

perfetto controllo dei fattori di produzione e delle tecnologie; assenza di perturbazioni esogene; conoscenza perfetta delle relazioni causa-effetto; uno o pochi obiettivi perfettamente individuati; sistema chiuso; separabilità dei ruoli nella definizione e nella gestione delle politiche tra tecnici, burocrati e politici. Mentre, proprio all'opposto, i soggetti coinvolti sono molti, gli obiettivi spesso contraddittori e di incerta formalizzazione, l'avvenire incerto e perturbato, il sistema aperto.

Su quelle basi anguste venivano impostati i tentativi di avviare un coordinamento *ex-ante* delle politiche pubbliche concentrando l'attenzione e l'impegno nella fase delle "scelte": la redazione cioè dei piani, solitamente pluriennali, considerati come strumenti rigidi ai quali conformare la successiva fase della "attuazione". La presunta perfetta conoscenza delle variabili in gioco in un ambiente deterministico rendeva secondaria la terza fase, quella del "controllo", ridotta a verifica fiscale della corretta esecuzione dei compiti affidati ai funzionari pubblici.

I sistematici fallimenti dei tanti "libri dei sogni" prodotti nel corso degli anni erano inevitabili per assenza dei presupposti sui quali si fondevano. Da qui è maturata la tesi della "impossibilità della programmazione" che, dopo la stagione dei tanti tentativi degli anni Settanta, più o meno esplicitamente, ha giustificato il *carpe diem* delle Regioni degli anni Ottanta e fino ad oggi.

Per una nuova stagione della programmazione

L'epoca della qualità, della complessità e dell'incertezza che si è aperta enfatizza la necessità di rilanciare oggi una nuova stagione della programmazione. La nuova politica dell'Unione Europea orienta l'uso delle sue risorse nella stessa direzione. Bisogna prendere atto che la politica regionale per lo sviluppo rurale si colloca in un ambiente decisamente dinamico, e deve quindi caratterizzarsi per una consistente *flessibilità*, cioè per la possibilità di essere continuamente aggiustata in relazione al modificarsi dello stato del sistema e del rimodellarsi nel corso del tempo degli stessi obiettivi. La programmazione si fonda allora su un processo informativo e valutativo continuamente aggiornato, riferito all'intero sistema economico e territoriale locale e, per la parte pubblica, all'intero sistema degli interventi che lo investono (qualunque sia l'ente che ne è responsabile). Il fine non è quello di una improbabile definizione di soluzioni definitive, ma quello di *fare il punto* sulla rotta e di decidere la successiva *prima mossa*.

In altre parole, la razionalizzazione delle politiche si fonda sulla posizione centrale della funzione di *controllo* (cioè del *feedback* informativo fondato sul consolidamento della spesa e delle agevolazioni, sul *budget*, sulla *contabilità economica* e sul *controllo di gestione*): proprio quella funzione che è stata più negletta nella lunga stagione della programmazione del passato. A tal fine sarà preziosa la collaborazione del mondo dell'università e della ricerca, a fianco delle istituzioni pubbliche e private, per fornire metodologie e studi volti ad aumentare l'incisività dell'azione pubblica.

In questa prospettiva è necessario avviare anche un ampio rinnovamento della prassi politico-amministrativa. Il tempo degli interventi a pioggia è finito in Europa con la fine del sostegno indiscriminato dei prezzi. E' tempo che finisca anche nel nostro Paese, passando, soprattutto negli interventi che finanziano i fabbisogni di capitale (di medio-lungo termine, ma anche di

breve), dalle procedure di selezione fondate sulle istruttorie formali, a quelle basate sull'analisi della validità economico-finanziaria e dell'impatto ambientale e territoriale dei programmi integrati di orientamento strategico di una comunità o di una impresa. In questo ambito va anche compiuto un notevole sforzo di riqualificazione e di coinvolgimento del personale amministrativo in un disegno di rilancio dell'azione pubblica all'insegna dell'efficienza e dell'efficacia dell'intervento.