

**Franco Sotte**

**LA DIMENSIONE REGIONALE NELL'ECONOMIA  
E NELLA POLITICA AGRARIA: UNA  
INTRODUZIONE**

***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'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. Il rischio che, 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 in passato nel determinare i limiti della politica regionale in Europa). 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 di sviluppo territorialmente equilibrato.

Sono dunque la *qualità* e la *complessità* i nuovi terreni sui quali si misureranno i passi avanti (o indietro) sulla strada dello sviluppo. Osservando il caso italiano, si deve riconoscere che la novità di questo cambiamento di scenario è stata più prontamente colta 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 fondamentale, 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. Questo tessuto economico diffuso e flessibile è caratteristico della regione (le Marche) che ospita questo 40° Seminario della *European Association of Agricultural Economists*. Esso costituisce uno dei punti di forza dell’economia nazionale italiana, specie nei momenti meno favorevoli del ciclo economico, come l’attuale, segnato dalla crisi di fiducia che si associa alle complesse vicende politico-istituzionali e che si riflette sulla debolezza della nostra moneta.

Guardando al futuro, è su queste realtà che bisogna concentrare l’attenzione e l’impegno della politica economica per recuperare il ritardo accumulato, anche a causa delle politiche dualistiche, e per risolvere i problemi che l’iniziativa privata ha mostrato da sola di non sapere risolvere:

- come consolidare e garantire che lo sviluppo diffuso sia anche equo?
- come mantenere anche nel lungo periodo sia i livelli competitivi che gli equilibri con il territorio e l’ambiente?
- come estendere quelle esperienze a tutte le ampie aree del Europa (come il nostro Mezzogiorno) che versano ancora in condizioni di arretratezza e abbandono e sono state finora incapaci di darsi uno sviluppo autonomo?

### ***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 degli equilibri internazionali sui mercati agricoli, segnalata dalle estenuanti vicende del rinnovo delle regole del Gatt; crisi della Pac fondata sul sostegno indiscriminato dei prezzi e quindi delle quantità; crisi del rapporto Stato-Regioni, che in Italia ha condotto financo ad uno scontro diretto tra questi due livelli istituzionali culminato nel referendum abrogativo del Ministero dell'Agricoltura; 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.

### ***Per una nuova stagione della programmazione***

L'epoca della qualità, della complessità e quindi dell'incertezza che si è aperta enfatizza la necessità di rilanciare oggi una nuova stagione della programmazione; ma ciò implica un salto di qualità nella politica e nel contributo che in questa direzione viene recato dalla ricerca. Bisogna infatti 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 di cui c'è bisogno 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 spesso è stata la 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.

Da questo punto di vista, bisogna comunque riconoscere che c'è un consistente gap conoscitivo da colmare. Mancano infatti sufficienti informazioni statistiche per l'analisi dei sistemi locali e dello sviluppo rurale: le poche

---

informazioni che vengono raccolte sono solitamente non sistematiche e consentono solo analisi positive. Ben difficilmente sono possibili ricerche di tipo normativo, a supporto delle decisioni pubbliche. E se particolarmente complessa appare la misurazione dell'efficacia degli interventi di politica economica, è quasi impossibile ottenere risposte soddisfacenti sull'efficienza dell'azione pubblica: sulla corrispondenza cioè tra gli obiettivi ed i risultati. Bisogna compiere un salto di qualità anche sul fronte delle metodologie di analisi dei sistemi locali. Soprattutto gli aspetti qualitativi e le interrelazioni sono poco analizzate dagli economisti, mentre manca spesso anche il dialogo con le altre discipline del territorio e dell'ambiente.

In questa prospettiva è necessario avviare anche un ampio rinnovamento della prassi politico-amministrativa in Europa. Il tempo degli interventi costosi e non selettivi è finito in Europa con la fine del sostegno indiscriminato dei prezzi. 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.

### ***Questo seminario***

Quando, circa tre anni fa, fu presentata alla presidenza della *European Association of Agricultural Economists* la proposta di tenere ad Ancona questo seminario, il tema dello sviluppo rurale e del regionalismo era già presente nel dibattito scientifico e nella prassi della politica per l'agro-alimentare in Europa. Da allora comunque l'interesse è cresciuto. Era quindi attesa una risposta positiva al *Call for Papers* di questo Seminario. Le più rosee aspettative sono state comunque superate. Abbiamo ricevuto più di cinquanta risposte provenienti da tutta l'Europa e con grandi difficoltà abbiamo trovato un compromesso tra l'obiettivo di accettare il più alto numero di lavori e quello di riuscire a mettere a punto un programma nel quale non fosse sacrificato lo spazio per il dibattito.

La candidatura di Ancona fu presentata perché in questa città e in questa regione si era formato fin dagli anni Sessanta un gruppo di economisti agrari che, sotto la guida del Prof. Alessandro Bartola, ha maturato una lunga esperienza in materia di politica agraria regionale e di analisi dei sistemi rurali locali. Quel gruppo era cresciuto specie negli ultimi anni e ciò rendeva possibili nuovi traguardi. Questo seminario è dunque per noi un punto di arrivo ed anche di partenza.

Ma purtroppo, Sandro, che ha firmato quella candidatura, ci ha lasciato prematuramente, colpito da un male incurabile. E' alla sua memoria che intendiamo dedicare questo seminario ed il volume degli atti, per ricordarne la figura di insigne maestro e appassionato studioso.