

**DEIAgra Working Papers
2008, volume 4**

WORKING PAPER

DEIAgraWP-08-003

**UN APPROCCIO DI GOVERNANCE MULTILIVELLO PER LE
POLITICHE AGRICOLE**

***A MULTI-LEVEL GOVERNANCE APPROACH FOR AGRICULTURAL
POLICIES***

Franco BARALDI

July 2008

Language: Italian

DEIAgra

**DIPARTIMENTO DI ECONOMIA
E INGEGNERIA AGRARIE**

Alma Mater Studiorum - Università di Bologna

DEIAgra Working Papers are published with the review of an internal scientific committee within the Department of Agricultural Economics and Engineering of the Alma Mater Studiorum-University of Bologna.

Information on other titles in this series may be obtained from:

Dipartimento di Economia e Ingegneria agrarie
Alma Mater Studiorum-Università di Bologna
viale Giuseppe Fanin, 50
40127 Bologna (Italy)
e-mail address is: deiagrawps@agrsci.unibo.it.

This series is edited by Maurizio Canavari.

This paper is available electronically from AgEcon Search at <http://ageconsearch.umn.edu/>.

Copyright © 2008. All rights reserved by the authors.

Readers may make copies of this document for non-commercial purposes by any means, provided that this copyright notice appears on all such copies.

Authors Franco BARALDI

Date June 2008

Title **UN APPROCCIO DI GOVERNANCE MULTILIVELLO PER LE
POLITICHE AGRICOLE**
***A MULTI-LEVEL GOVERNANCE APPROACH FOR AGRICULTURAL
POLICIES***

Working Paper No. DEIAgraWP-08-003

Pages 31-42

Language Italian

Keywords Multi-level governance, agriculture, policy, polity

JEL classification Q18 - Agricultural Policy; Food Policy;
H77 - Intergovernmental Relations; Federalism; Secession

Authors' affiliation Alma Mater Studiorum, University of Bologna

Acknowledgements

Contact Franco Baraldi
Dipartimento di Economia e Ingegneria agrarie
viale Giuseppe Fanin, 50
40127 Bologna (BO) - Italy
tel. +39-051-2096132
fax. +39-051-2096105
e-mail: franco.baraldi@unibo.it

**UN APPROCCIO DI GOVERNANCE MULTILIVELLO PER LE POLITICHE AGRICOLE
A MULTI-LEVEL GOVERNANCE APPROACH FOR AGRICULTURAL POLICIES**

Franco BARALDI

Abstract

The world of agriculture which is defined as primary sector is almost unknown to most of the citizens and consumers and to all the scientists who are involved in social sciences.

However agriculture provides interesting research questions to analyse in many multidisciplinary fields. Our study is focussed on the public and "semi-public" institutions at local, national and international level.

The analysis of the agricultural policies involves the study of complex actors and actions in the context of the relationships between Italy and the European Union, and between the State and the Italian Regions (viz. The federalism reform). Within this institutional framework, agricultural policy plays a crucial role: the CAP (Community Agricultural Policy) for long time represented the main pillar of the European Union policy and matter of conflict between the State and some Regions since 1970.

The study of public policies determinants for agriculture requires an appropriate approach. Therefore our choice is to adopt the Multi-Level Governance (MLG) tool. Previous scientific literature (Scharpf, 2002; Hooghe, 2001; Hooghe and Marks, 2001) identified MLG as the most promising research approach to highlight the main features of the agricultural sector.

The history of the agricultural policies can be analysed by three levels of analysis: the national, the European and the local ones. Moreover we can consider a global level represented by the World Trade Organisation (WTO)

Our study adopts the multi-level policy approach for the agricultural sector to underline the main novelties provided by the Political Sciences disciplines and to be a contribution for innovative interdisciplinary research directions.

1. Introduzione

L'agricoltura, benché definita "settore primario", è un mondo a sé stante, divenuto ignoto e sconosciuto alla maggior parte dei cittadini – o meglio dei consumatori - ed agli stessi studiosi di quelle scienze che vengono definite "sociali", le scienze economiche, giuridiche e politiche.

Le dinamiche demografiche e sociali di industrializzazione del mondo occidentale, in particolare l'urbanizzazione, hanno lacerato il legame dell'uomo con la natura, cosicché oggi, trovandosi in un supermercato, risulta difficile mettere anche solo istintivamente in relazione un prodotto alimentare con la sua origine, sia essa la stalla oppure il terreno arato.

Ciò spiega lo scollamento dell'individuo dal mondo agricolo, ma non giustifica la mancanza di studi e ricerche trasversali nel mondo accademico. Se, da un lato, le scienze economiche affrontano questi argomenti, dall'altro gli autori sono spesso economisti agrari che frequentemente hanno una formazione agronomica di base, sulla quale viene "innestata" una competenza in campo economico-agrario. Per effetto di tale percorso ontologico, essi sono spesso confinati presso le facoltà di agraria; assai raramente è esistito un interesse verso il settore primario che partisse dalle facoltà di economia. Ancora meno significativi gli studi di diritto, anch'essi confinati agli insegnamenti ed alle ricerche di diritto agrario presso le facoltà di agraria; non dissimile la situazione spostando l'attenzione alle scienze politiche ed a quelle sociologiche. Paradossalmente l'assenza di studi ed analisi multi-disciplinari è in parte legata alla stessa creazione delle facoltà di agraria¹; tuttavia le radici di tale fenomeno sono anche di ordine sociologico (la riservatezza delle genti di campagna, le difficoltà logistiche e l'intelligente *understatement* dei proprietari fondiari da secoli afflitti dalla condanna dei "beni al sole").

Non è nostra volontà addentrarci in un'analisi sociale, quanto piuttosto rilevare gli spazi lasciati vuoti, offrendo spunti di analisi che coinvolgano gli ambiti politici, giuridici ed economici. Le politiche agricole sono quindi l'area del nostro studio e l'ottica è quella che diparte dalle istituzioni pubbliche e semipubbliche coinvolte, di natura locale, nazionale ed internazionale. L'accento posto sugli enti più che sulle dinamiche certamente impoverisce una complessiva comprensione dei fenomeni, tuttavia tale approccio è strumentale alla definizione dei confini dello studio e ci permette inoltre di individuare uno degli schemi interpretativi alla base di questo lavoro: la complessità dei soggetti presenti nel mondo agricolo.

Non si può inoltre tralasciare l'importanza che ricopre il settore primario poiché esso, in definitiva, riguarda l'alimentazione umana, né può esserne svilito il significato economico (Fanfani, 2000). Nel 2006, infatti, il contributo del settore alla formazione del valore aggiunto nazionale, inclusa la silvicoltura e la pesca, si è attestato al 2%, pari a 27,2 miliardi di euro (a prezzi di base per settore). Significativa è anche l'incidenza occupazionale, poiché gli occupati nel settore primario rappresentano il 4,2% del totale, pari a 982.000 unità. Ulteriore conferma dell'importanza che il settore ricopre si evince dall'incidenza che la PAC, la politica agricola comunitaria, ha sul bilancio dell'Unione Europea: circa la metà del bilancio! Il bilancio generale 2007 della UE, nella sua dimensione definitiva ammonta a 126,6 miliardi di euro; di questi 54,9 sono gli stanziamenti relativi alla PAC (titolo V "Agricoltura e sviluppo rurale"), pari al 43,4% del totale. Si deve inoltre ricordare che a questi stanziamenti andrebbero aggiunti quelli di altre azioni in materia agricola, esterne alla PAC.

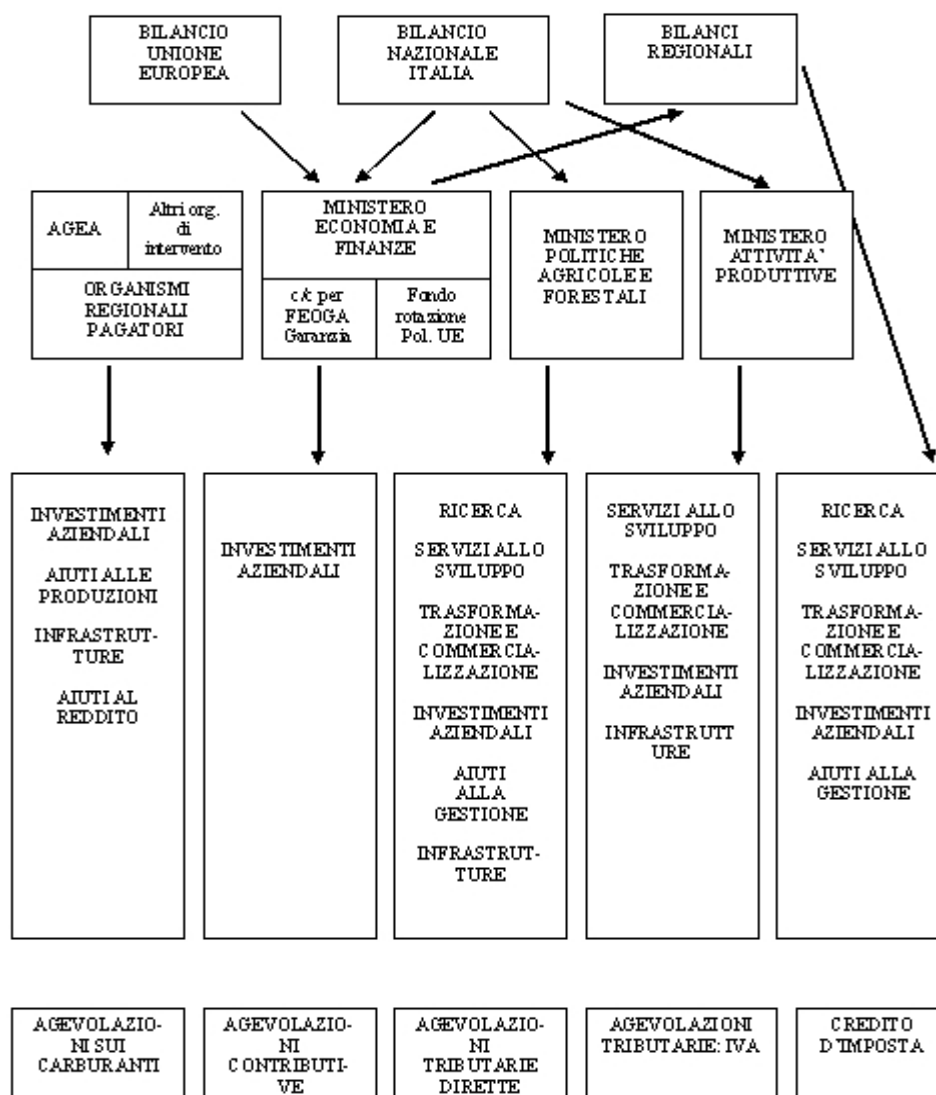
Interessante è così osservare i trasferimenti che riguardano le erogazioni effettuate dall'Unione europea e dalle autorità nazionali (Stato e Regioni), nell'ambito di attuazione delle rispettive politiche agrarie. Esse comprendono gli interventi dell'AGEA (comunitari e nazionali), degli organismi regionali pagatori e degli altri organismi di intervento operanti in Italia (Dipartimento delle entrate del Ministero dell'economia e delle Finanze, Ente Risi, ecc..) nonché delle amministrazioni statali (Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali; Ministero dello Sviluppo economico) e regionali.

La figura 1 rappresenta i flussi finanziari del sostegno nel settore primario, partendo dai tre bilanci fonti dei finanziamenti, quello UE, quello nazionale e quello delle Regioni. Essa

¹ È interessante in questo senso osservare le date di istituzione delle Facoltà di Agraria e di Economia. La Facoltà di Agraria più risalente è quella di Pisa, la più antica del mondo, istituita nel 1871, mentre la prima Facoltà di Economia è la Bocconi di Milano, istituita nel 1902. Parimenti nell'Ateneo di Bologna la Facoltà di Agraria risale al 1900, quella di Economia al 1929.

disegna significativamente l'ampio e contorto ambiente in cui il decisore pubblico si trova ad operare ed è chiave di lettura del presente lavoro.

Figura 1. L'intervento pubblico in agricoltura



Fonte: Rapporto sullo stato dell'agricoltura, INEA, 2003

Analizzare le politiche agricole significa quindi dipanare un intreccio sempre più complesso di soggetti e di dinamiche, ma soprattutto significa ripercorrere alcune storie, quella della costruzione di un'Europa unita e quindi dei rapporti tra Stato e UE, e quella della progressiva riforma dello Stato italiano in senso federalista, e quindi dei rapporti tra Stato e Regioni. In entrambi i percorsi le politiche agricole hanno un ruolo rilevante ed in anticipo sui tempi: la PAC è stata a lungo la pietra angolare, il "primo pilastro" su cui si è fondato lo sviluppo dell'Unione Europea; l'agricoltura è stata una delle prime materie del contendere tra Stato centrale e Regioni a statuto ordinario, a partire dalla loro istituzione nel 1970.

Le riflessioni sulle determinanti dell'intervento pubblico in agricoltura, attori, politiche, dinamiche storiche, implicano la scelta di un approccio che permetta un percorso razionale. Deliberatamente abbiamo deciso di adottare e di applicare gli strumenti analitici messi a punto dall'analisi delle politiche pubbliche fino ad identificarne uno, la *multi-level governance*, quale mezzo privilegiato. Esso, proposto da autori quali Scharpf (2002), Hooghe (2001) e Hooghe e

Marks (2001), più di ogni altro pare adeguato a mettere in luce la complessità ed al tempo stesso la dinamicità del settore.

2. Gli attori

Per avere una visione complessiva delle dinamiche economiche, sociali e politiche presenti nel mondo agricolo occorre passare in rassegna, seppure sinteticamente, gli attori che in questa arena giocano un ruolo.

Il primo gruppo di attori è quello dei "partiti politici". In tale ambito, specificatamente nella rappresentanza politica, si deve rilevare una storica sovrarappresentazione (Lizzi, 2002) degli interessi agricoli, riconducibile nel passato ad un maggior peso elettorale dei distretti agricoli rispetto a quelli metropolitani. In ogni caso, la presenza di importanti legami politici è evidente: nel periodo storico che va dal Risorgimento alla prima guerra mondiale, molti rappresentanti sia della Destra storica che della Sinistra uscivano dalle fila dei proprietari agricoli, si pensi a uomini della levatura di Cavour o di Quintino Sella; successivamente al primo conflitto mondiale, è indubbio l'apporto degli "Agrari" alla nascita del fascismo (Zavoli, 1973); dopo la seconda guerra mondiale il punto di riferimento divenne la Democrazia Cristiana, e ciò fino al 1994, quando la sua caduta portò ad una certa dispersione della rappresentanza. Oggi determinati interessi agricoli trovano un punto di riferimento nella Lega, al nord del paese, ed in Alleanza Nazionale nel mezzogiorno (si può rilevare che nei governi di centrodestra presieduti da Berlusconi, il Ministero dell'Agricoltura è stato assegnato ad esponenti di tali partiti: Poli Bortone, Alemanno, Zaia). Si deve infine annotare - filo comune nell'Italia repubblicana - un certo disinteresse per l'agricoltura da parte delle formazioni di sinistra, ed in particolare del maggior partito, il PCI-PDS-DS, che fu addirittura contrario alla integrazione della politica agraria comunitaria e che non ha mai retto il dicastero di via XX settembre.

Un altro ambito di attori da considerare è quello delle "organizzazioni di interesse". La rilevanza del ruolo svolto dai sindacati agricoli rappresenta un fenomeno di cui dar conto. In Italia la maggiore organizzazione agricola, Coldiretti (fondata e diretta da Paolo Bonomi dal 1944 al 1980), è molto diffusa ma ha rappresentato tradizionalmente gli interessi della piccola proprietà; vi sono inoltre Confagricoltura, che rappresenta i grandi proprietari terrieri e le aziende capitalistiche, ed Alleanza contadini, oggi CIA, sorta negli anni '60 e legata agli ambiti politici della sinistra. Storicamente il ruolo più rilevante nel *policy making* è stato di Coldiretti che, in collaborazione con Confagricoltura, anche attraverso Federconsorzi², ha influenzato significativamente la politica agricola fino agli anni '90.

Un altro attore è ovviamente il "governo", ed in particolare il dicastero dell'agricoltura il cui nome è stato più volte cambiato, icastica rappresentazione delle innumerevoli riforme che lo hanno ridisegnato: *nomina sunt consequentia rerum*. Seguirne l'evoluzione, anche solo nominalistica, significa attraversare la storia delle politiche agricole (cfr. Vieri, 2001).

Il ministero fu istituito con l'emanazione del regio decreto 12 settembre 1929 - che dispose la trasformazione del preesistente "Ministero dell'economia nazionale" - con la denominazione di "Ministero dell'agricoltura e delle foreste". Tale denominazione accompagnò il ministero oltre la caduta del fascismo, fino all'Italia repubblicana.

Nel corso del 1992, sotto la spinta federalista che iniziava ad essere presente nel paese ed i problemi sempre più cogenti tra Regioni e Stato centrale nelle politiche agrarie, incominciarono i tentativi di sopprimere il dicastero agricolo. Dieci Consigli Regionali presentarono richiesta di referendum abrogativo che, nel clima di cambiamento originato dallo scandalo di "tangentopoli", ebbe il consenso di oltre il 70% dell'elettorato.

Si deve rimarcare, anche ai fini del presente lavoro, il livello dello scontro istituzionale, il conflitto tra lo Stato e le Regioni; ci si può quindi chiedere come potesse svolgersi la politica agricola senza un ministero *ad hoc*, oltre che in sede di guida, gestione e coordinamento anche in sede di rappresentanza presso la Comunità Europea.

In realtà, la volontà popolare non venne rispettata ed il Governo istituì un nuovo ministero denominato "Ministero per il Coordinamento delle Politiche Agricole, Alimentari e

² Alla Federconsorzi - Federazione nazionale dei consorzi agrari - (decreto legislativo del 7 maggio 1948, n. 1235, ratificato con legge 17 aprile 1956, n. 561) furono assegnate funzioni decisive nella gestione degli interventi, funzioni che rimasero centrali fino al suo dissesto finanziario e conseguente commissariamento nel 1991.

Forestali". La mancata conversione del decreto istitutivo portò alla creazione del "Ministero delle Risorse Agricole, Alimentari e Forestali", dando al contempo una risposta ad alcune richieste delle Regioni. Il Ministero avrebbe avuto prevalentemente funzioni di indirizzo e coordinamento, mentre alle Regioni venivano attribuite le funzioni in materia di agricoltura, foreste, acquicoltura, agriturismo e sviluppo del territorio rurale.

Nel 1996 il conflitto tra Regioni e Stato ritornava di attualità e si sostanzialmente con una nuova iniziativa referendaria di alcuni Consigli Regionali. Il tentativo di disinnescare il referendum non venne raggiunto mediante l'istituzione del "Ministero delle Politiche Agricole" (D.L.143/97), ma grazie alla diserzione delle urne da parte degli elettori. Il decreto rendeva obbligatori successivi passi di riorganizzazione amministrativa. L'esistenza di problemi nel decidere il trasferimento da Stato a Regioni di risorse umane e finanziarie, e l'inadempienza di sette Regioni a procedere agli atti cui erano chiamate, portarono nuovamente ad una situazione di stallo. Lo Stato dovette quindi sostituirsi alle Regioni inadempienti ed una complessiva riorganizzazione dell'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri e dei Ministeri portò al cambiamento con "Ministero delle Politiche Agricole e Forestali". Nel 2006 le attribuzioni al dicastero delle funzioni relative all'alimentazione lo trasformarono in "Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali" ma tale denominazione rischiava di essere superata con la Legge Finanziaria 2008 che prevedeva un ritorno alla precedente denominazione. Il decreto legge per l'adeguamento delle strutture di Governo, prima emanazione del "Berlusconi IV", invece lo confermava.

Altri enti di diretta dipendenza dell'esecutivo meriterebbero di essere citati, a partire dall'AGEA³, ma citiamo invece le Regioni. Il loro ruolo nel campo delle politiche agricole è stato, come visto, in primo luogo di conflitto con lo stato centrale. Il processo di riforma del titolo V della Costituzione Italiana, avviato con la Legge Cost. n.3/2001 e reso operativo in seguito alla cd. Legge "La Loggia" n.131/2003, sancisce ora l'allargamento della potestà legislativa delle Regioni, inclusa la materia delle politiche agricole. Le Regioni sono così individuate come primi attori per le politiche agricole.

Si deve inoltre quanto meno accennare agli "attori di dimensione sovranazionale".

Innanzitutto l'"Unione Europea" che riservava, fin dalla sua istituzione nel 1957, un rilievo significativo al settore primario, frutto dell'esigenza di accrescere le capacità di auto-provvigionamento alimentare (ricordiamo che ci troviamo nel difficile dopoguerra), e della elevata incidenza degli occupati in agricoltura (pari allora al 24% del totale delle forze lavoro).

Il titolo II, della seconda parte del trattato CEE, dedicato alla politica agricola comunitaria (PAC) definiva le condizioni d'inserimento del settore agricolo nell'ambito del mercato comune (art. 38), gli obiettivi (art. 39), gli strumenti (artt. 40-43). Tutto ciò rimane nell'attuale Trattato di Lisbona.

In sede UE si è da sempre assistito a contrasti fra gli Stati, oscillanti tra un'impostazione che favoriva la massima liberalizzazione e l'esigenza di impostare un significativo programma d'intervento pubblico. Questo tema è rimasto attuale ed anzi ancora oggi risulta centrale (De Castro, 2004).

La politica comunitaria si delinea oggi, ancora figlia della revisione di metà mandato, la Mid-Term Review (MTR), della riforma "Agenda 2000". Essa, nota anche come "Riforma Fischler"⁴, da un lato, ha proseguito su schemi già presenti, seppure in modo più morbido, quali il disaccoppiamento⁵ degli aiuti e la modulazione⁶ e la condizionalità⁷, dall'altro si è fatta portatrice di una nuova filosofia del sostegno (Henke, 2004).

³ Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura che ha vissuto una storia non dissimile da quella ministeriale. Istituita come AIMA (Azienda di stato per gli Interventi sul Mercato Agricolo) nel 1966, divenne EIMA (Ente per gli Interventi sul Mercato Agricolo), tornò AIMA e raggiunse l'attuale denominazione nel 1999. In tale veste, in sostanza una regionalizzazione dell'ente, si ha un primo passo significativo nel processo di passaggio di competenze tra Stato e Regioni.

⁴ Dal nome del Commissario all'Agricoltura della UE.

⁵ Il disaccoppiamento del premio, indipendentemente dagli indirizzi produttivi che il beneficiario intende assumere, è l'innovazione più forte rispetto al passato. Con il disaccoppiamento si sostiene l'attività agricola in quanto tale.

⁶ È l'applicazione di una progressiva trattenuta su tutti i premi disaccoppiati, al fine della costituzione di un fondo da ripartire negli stati membri per incrementare le politiche di sviluppo rurale.

⁷ È l'elenco delle norme, già disposte con specifici regolamenti, altre ancora da adottare che consentono l'accesso ai premi disaccoppiati.

Si è passati infatti da una PAC unica ed indifferenziata per tutti gli stati membri, alla possibilità, per ciascun paese, di modellarla secondo le proprie esigenze produttive e territoriali. Gli stati membri hanno avuto la possibilità di scegliere l'anno di applicazione della riforma (2005-2006-2007), ma anche di valutare se applicarla a livello nazionale o regionale, se utilizzare le dotazioni nazionali per favorire alcuni tipi di agricoltura.

Con la riforma di metà mandato si è pervenuti al coinvolgimento di tutti e tre i livelli di *policy*: le linee guida sono emanate a livello comunitario, ma le decisioni operative vengono demandate ai livelli inferiori. Per la prima volta gli stati nazionali sono stati chiamati a scelte relative al "primo pilastro", quello del sostegno al mercato. Le Regioni sono entrate finalmente a far parte dei circuiti di responsabilità: le decisioni prese, infatti, potevano essere differenti da regione a regione, grazie alla possibilità del disaccoppiamento parziale ed alla opportunità di premi supplementari.

Il riferimento sovranazionale non può limitarsi all'unione Europea, deve allargarsi alla World Trade Organization (WTO) l'organismo internazionale chiamato ad essere punto di riferimento per il commercio mondiale, che dal 1994 ha sostituito il GATT, General Agreement on Tariffs and Trade. Istituito con il preciso obiettivo di promuovere gli scambi commerciali, esso è, col tempo, divenuto il "luogo" in cui si svolgono le trattative commerciali multilaterali. Occorre rilevare come la storia recente dell'organizzazione sia stata costellata di ripetuti fallimenti nei round di negoziazione - Seattle, Cancun e Doha - con le tariffe agricole concause rilevanti degli stessi.

3. La prospettiva della *multi-level governance*

La complessità e numerosità degli attori, la loro travagliata storia, rende assai difficile trovare modelli interpretativi univoci e coerenti. Esempio è, in tal senso, il caso dell'Italia. Lo Stato italiano doveva perseguire vari obiettivi ma, in via semplificativa, due erano le direttrici guida: la prima ci vedeva impegnati nella creazione di un mercato comune europeo, dove trovare sbocco per i beni prodotti dal settore primario, dove reperire approvvigionamenti in un contesto di sicurezza; la seconda era chiamata a difendere le diversissime realtà socio-economiche del territorio. La divaricazione tra queste due *mission* ha finito per costituire, per il nostro paese, un gioco a somma minore di zero, in cui tutti gli attori risultavano perdenti.

Ma la ricerca di una dimensione interpretativa è necessaria anche per guardare al futuro; la risposta che cerchiamo ha origine da quesiti del tipo: quale ruolo per i diversi attori? Quale ruolo per i diversi livelli presenti, quello regionale, quello nazionale e quello comunitario? (Gualmini, 2001).

In realtà l'equivoco non è solo italiano ma anche comunitario: l'Europa è chiaramente alla ricerca di una propria identità, come dimostra la tribolata genesi di una Costituzione Europea.

E' dunque necessaria l'identificazione di una chiave di lettura teorica. La letteratura tradizionale ci consegna almeno due opzioni.

La prima è l'approccio del cosiddetto "neo-corporativismo", originatosi nel corso degli anni settanta, che sicuramente ha avuto il pregio di cogliere uno dei tratti salienti dei processi decisionali, della messa in atto delle decisioni pubbliche in agricoltura e delle relazioni tra lo Stato e gli interessi organizzati.

Gli elementi specifici che ne hanno portato l'affermazione sono chiari in Lizzi (2002, p. 53): "Cogestione e concertazione delle decisioni tramite legittimazione e delega di autorità da parte dello stato a organizzazioni di interessi altamente rappresentative, se non monopolistiche, in determinati settori d'intervento pubblico, le quali vengono stabilmente coinvolte e responsabilizzate dell'implementazione delle politiche in tal modo elaborate, garantendo l'adeguamento degli associati e il raggiungimento degli obiettivi concordati".

Si deve dire che tale chiave di lettura si è in parte usurata dopo il declino di realtà quali la Democrazia Cristiana e Federconsorzi, individuabili come organizzazioni rappresentative che finivano per avere un ruolo di governo. Allo stato attuale, appare difficile una ricostruzione dei ruoli e gli spazi lasciati vuoti devono ancora essere riempiti: le Regioni potrebbero essere una risposta. Un altro limite di questa chiave di lettura è che essa ha certamente interpretato la realtà ma non ha fornito soluzioni.

In ambito concertativo, nelle relazioni proprietà-occupati-Stato, i cambiamenti politici hanno messo a nudo gravi ritardi: la concertazione presente nel mondo industriale, almeno nel periodo che è seguito all'accordo del Governo Ciampi del 1993, in agricoltura è tuttora un miraggio, considerato che gli schemi relazionali datori di lavoro/occupati sembrano essersi cristallizzati agli anni '50.

Un ulteriore limite è ravvisabile nella mancata considerazione della dimensione internazionale (PAC e WTO non vengono raccolte dal modello).

L'approccio "neoistituzionalista", la seconda opzione considerata, è riuscito a dare più risposte, quantomeno da un punto di vista interpretativo. Gli studi di questo filone hanno ricostruito l'azione degli attori presenti, le connessioni di causa-effetto e soprattutto le eredità del passato. Tale teoria ci aiuta a vedere come in agricoltura la sedimentazione del passato, le convinzioni e i comportamenti siano persistenti, e resistano alle pressioni del presente. Ma anche la teoria neoistituzionale si è arrestata di fronte alla complessità del sistema. La dinamica delle nuove politiche sembra di per sé chiedere uno scatto in più, che permetta non solo di descrivere, ma anche di prevedere scenari, fornendo qualche possibile linea strategica.

Interessante, in questo senso, è un lavoro di Scharpf (2002), che già nel titolo individua un cammino necessario: "Verso una Teoria della multi-level governance". L'autore, che individua in letteratura altre opzioni interpretative possibili, afferma che non possiamo più fermarci alle irrisolte contrapposizioni tra approcci "neofunzionalisti" e "realisti", oppure tra approcci "sovrnazionali" ed "intergovernativi". La prospettiva "sovrnazionale", utilizzata dagli studiosi di politica comparata, non riesce a rappresentare una *polity*⁸ europea in cui gli stati hanno ancora significative leve di potere; d'altra parte, la prospettiva "intergovernativa", facente capo al filone delle relazioni internazionali ha i suoi limiti nell'interpretare le "costellazioni di attori" alla luce delle particolari dipendenze presenti nella Unione Europea.

Scharpf giunge alla conclusione che non si possono reintegrare gli studi europei all'interno dei principali filoni della scienza politica, cercando di utilizzare i macro-modelli o idealtipi presenti per interpretare il sistema dell'Unione Europea. Occorre piuttosto studiare la *polity* europea come una complessa configurazione istituzionale multi-livello. La sua soluzione risiede in un approccio modulare, che si avvale di una pluralità di concetti più semplici, in grado di rappresentare le interazioni multi-livello che sono proprie di determinati sottoinsiemi di *policy*.⁹

Tale concezione è particolarmente adatta alle dinamiche presenti nelle politiche agricole. La struttura multi-livello che governa il settore risulta troppo complessa per essere analizzata in modo soddisfacente. Rifarsi a concetti più definiti, per moduli, permette di meglio interpretare le politiche secondo i livelli o secondo le aree di intervento. E' così possibile delineare le funzioni più consone ad ogni dimensione: il livello comunitario è più adatto a governare le politiche di mercato, anche in rapporto alle esigenze del commercio internazionale; il livello regionale è vocato alle funzioni di governo del territorio; il livello nazionale, più marginale, risulta comunque il più idoneo ai compiti di coordinamento ed omogeneizzazione.

Per una migliore comprensione, occorre richiamare il passaggio dal concetto di governo a quello di governance, che nel campo delle relazioni internazionali è stato validamente espresso dalla formula di Czempiel e Rosenau (1992) "*governance without government*". Questi autori hanno espresso l'idea che la governance sia un fenomeno più ampio del governo, che ingloba, oltre al momento istituzionale, una serie di meccanismi informali attraverso cui persone ed organizzazioni agiscono nella politica internazionale.

La distinzione tra "governo" e "governance" è particolarmente adatta all'Unione Europea, dove è assente un governo in senso proprio.

"La governance comunitaria deve essere intesa come la coordinazione non gerarchica di numerosi attori (non unicamente statali) all'interno di un sistema complesso di relazioni di mutua dipendenza" (Larat, 2004, p.95).

⁸ Con "*Polity*" si intende sistema politico mentre con "*Policy*" politiche pubbliche.

⁹ Si rimanda a Scharpf (2002) per un approfondimento di concetti quali il "mutuo accomodamento", le "negoiazioni intergovernative", la "direzione gerarchica" e la "decisione congiunta".

La più coerente nozione di governance adottabile per l'Unione Europea è quella della *multi-level governance* (Hooghe, 1996), benché questa definizione sia di per sé molto ampia. Questa visione va oltre la mera contrapposizione al *state centric model*, che vede comunque gli stati nazionali come i definitivi *decision-makers*. Per Hooghe e Marks (2001) nessun attore, o gruppo di attori, controlla completamente il processo di *policy making* in tutti i suoi stadi. Il modello *multi-level* descrive, allo stesso tempo, la giustapposizione di livelli che abbiamo descritto nella dimensione storica, (regionale-nazionale-europeo-mondiale), e l'esistenza di interpenetrazioni reciproche tra questi livelli.

"Essendo le interazioni tra i diversi livelli molteplici e varie e le frontiere fra gli stati poco impermeabili ed ermetiche, risulta oramai impossibile concepire l'azione pubblica a partire da un'unica dimensione, tanto in termini di spazio d'azione che per quanto riguarda la dipendenza di questo livello dalle influenze esterne"(Larat, 2004, p.92).

Questo tipo di impostazione è pienamente condivisibile per ciò che attiene all'ambito descrittivo, poiché il modello *multi-level* è quello che in maniera più evidente interpreta la realtà.

Esso ha tuttavia un limite sotto il profilo prescrittivo. Infatti, in prima istanza, sembra dare limitate informazioni utili in ambito operativo, per esempio su quali siano i comportamenti più vantaggiosi da adottare per i vari *players*. Qui vi è, in realtà, un'ulteriore indicazione: le politiche più vantaggiose sono quelle che hanno una dimensione sistemica e superano una visione individuale, per singolo livello, orientata al ribasso come nel caso delle politiche agricole. Ritenuta un elemento dato la complessità del sistema, occorre perseguire giochi a somma maggiore di zero e superare una mentalità gerarchizzata, perchè statica e non rispondente alla realtà, ed omogenea, poiché ogni ambito di intervento deve avere una sua storia. Piuttosto è necessario ridisegnare, riarticolare la disposizione degli attori, probabilmente favorendo, rispetto alla situazione preesistente, il ruolo delle Regioni.

Un altro spunto ci è offerto da Morata (2004, p.31) che individua nella rete proposta da Jachtenfuchs (2001) una metafora particolarmente adatta ad affrontare l'essenza della governance a più livelli:

"(...) l'approccio della rete suggerisce che la governance dovrebbe essere basata su modelli di relazione fra le autorità pubbliche a vari livelli, associazioni e cittadini meno ristretti".

Le reti, ricorda il Morata, si creano sulla base di vantaggi reciproci e scopi condivisi e richiedono un più elevato grado di comunicazione, un miglioramento della capacità di apprendimento collettivo, che diviene vero e proprio elemento focale. In una governance reticolare è fondamentale una dimensione cognitiva: gli attori debbono sempre essere informati di quale partita sono chiamati a giocare, essi devono capire quale apporto fornire, ora come soggetti passivi, ora come soggetti attivi, altre volte come attivatori di processi e soluzioni. Tutti i *player* devono quindi essere informati, di più, devono avere gli strumenti cognitivi e interpretativi per operare. In una parola, devono essere preparati, e ciò non vale solo per le organizzazioni, ma anche per le persone, non solo per i soggetti pubblici ma anche per quelli privati.

Ne discende che l'elemento della formazione diventa fondamentale. Ciò vale specialmente quando si giocano partite dinamiche, come quelle che si sono sviluppate in ambito agricolo, in cui a cambiare repentinamente sono le stesse regole del gioco e gli altri giocatori. Ma quanto detto deve riguardare anche il singolo cittadino, il lavoratore, l'imprenditore. Qui troviamo uno dei *vulnus* più significativi a cui le politiche agricole dovranno dare risposta: il livello di formazione e di scolarizzazione degli occupati in agricoltura è infatti molto basso, specialmente se confrontato con quello degli altri settori (Tab. 1).

Un ulteriore argomento, che merita almeno un accenno, riguarda i comportamenti che i vari attori giocano nell'arena delle politiche agricole: giocare a più livelli, significa giocare

secondo un'ottica di sistema; non operare secondo questa prospettiva, ovvero secondo i principi di trasparenza ed *accountability*, significa alterare le regole del gioco.

Un esempio significativo è quello francese, dove il forte accentramento a livello nazionale di tutte le politiche, anche quelle agricole, secondo una filosofia stato-centrica, favorisce la capacità di intervento anche a scapito degli altri attori. Risulta così comprensibile come la Francia benefici del 21,1% del gettito della PAC, laddove il secondo paese, la Spagna, si ferma al 14,2%, la Germania al 13,5% e l'Italia al 13,1%¹⁰.

Tabella 1 Occupati per livello di studio, attività economica, anno 2002 (in %)

Livello di studio	Agricoltura	Industria	Servizi
Università	2,0	4,9	17,3
Scuola Media Sup.	18,5	35,6	45,2
Inferiore	79,6	59,6	37,5

Fonte: ns. elaborazione su dati ISTAT, 5° Censimento dell'Agricoltura

Un'altra considerazione, che segue la de-gerarchizzazione, attiene al nuovo possibile ruolo delle Regioni ed ha un suo fondamento nel cosiddetto "Libro Bianco" della Commissione Europea, documento del luglio 2001 (COM 2001, 428), che affermava:

"(...) il modo in cui l'Unione Europea opera attualmente non consente un'adeguata interazione in un partenariato a più livelli, nel quale i Governi nazionali facciano partecipare appieno le loro Regioni e le loro città all'elaborazione della politica europea."

Anche la Costituzione elaborata dalla Convenzione Europea contiene novità rilevanti sulla partecipazione istituzionale delle Regioni al processo decisionale. Il riferimento è qui ai principi di sussidiarietà e proporzionalità, significativi anche in sede di superamento del deficit democratico UE. Tra l'altro, è evidente l'incremento di attivismo subnazionale, che in molti programmi europei si è sviluppato secondo le modalità della cooperazione orizzontale. In questo senso i costituzionalisti hanno riflettuto sulla possibilità che le regioni rappresentino il "terzo livello" (Bullmann, 1997) di *governance* nell'integrazione europea. Tali teorie, che sono giunte a parlare di "new governance" come compimento della riarticolazione dei soggetti comunitari, deve fare molta attenzione a non confondere la visibilità delle Regioni, i ruoli e le funzioni che possono e debbono assumere, con i rischi connessi alla potenziale ricaduta in un'ottica gerarchica, sequenziale e statica che la *governance multi-level* reticolare supera. Vi sono inoltre ragioni di complessità, come riportate da D'Atena (1998), quali l'enorme frammentazione subnazionale. Si tratta, forse, di un ritorno alle origini; basti pensare che Jean Monnet, uno dei padri fondatori dell'Europa Unita, basava il suo progetto di integrazione europea sull'idea di una "Europa delle Regioni".

4. Considerazioni conclusive

Il settore primario è alla ricerca di una nuova centralità attraverso un ruolo multifunzionale, indirizzato in particolare al legame con il paesaggio e con l'ambiente ed alla riscoperta delle opportunità culturali imperniata sulle tradizioni e sul territorio.

Normann (1996, p.8) rileva che molti problemi attuali del settore agricolo derivano proprio dal non essersi resi conto di ciò, di come anche l'agricoltura va spostandosi verso l'economia dei servizi.

"I singoli agricoltori, i dirigenti, i funzionari pubblici, i politici stanno cercando di risolvere i problemi in base a ricette che appartengono ad un'epoca passata: quella dell'industrializzazione continua e dei regolamenti. Le competenze e gli orientamenti dell'industrializzazione si integrano poco con i servizi e portano a risultati scadenti."

¹⁰ Percentuali ottenute utilizzando i dati della Commissione UE riferiti al 2004, spese erogate dal FEOGA-Garanzia.

Ne conseguono politiche, come analizzato, spesso incoerenti e un susseguirsi di riforme di frequente solo nominalistico-formali.

La storia delle politiche agricole è analizzabile su tre livelli: quello nazionale, quello comunitario e quello regionale. A questi si aggiunge un quarto possibile livello, riferito alla dimensione mondiale, rappresentato dal WTO. Se tuttavia si approfondisce l'indagine si scopre la presenza di ulteriori livelli, quali quelli rappresentati dalle Province e dalle Comunità montane. Approfondire le strutture e le dinamiche presenti nella realtà politico-economica, anziché portare ad una maggiore definizione, sembra richiamare all'infinito nuove istituzioni, nuove presenze.

A fronte di tanta complessità, abbiamo adottato gli strumenti messi a punto dalle teorie di analisi delle politiche pubbliche. La teoria che è parsa meglio aderire alle necessità interpretative è stata la *multi-level* governance, proposta da autori quali Scharpf, Hooge e Marks. Essa afferma che occorre studiare la *polity* europea come una complessa configurazione istituzionale multi-livello. La sua soluzione risiede in un approccio modulare, che si avvale di una pluralità di concetti più semplici, in grado di rappresentare le interazioni multi-livello proprie di determinati sottoinsiemi di *policy*. Essa delinea la realtà come una rete, dove gli attori devono giocare un ruolo attivo e dove tutti gli attori presenti devono aver chiaro il loro ruolo, devono avere la capacità di interfacciarsi con gli altri, onde superare sprechi, assenze di coordinamento, sovrapposizioni, perdite di tempo.

Si ridisegnano quindi in modo dinamico compiti e obiettivi: emerge in particolare un ruolo più centrale per le Regioni. Ciò in coerenza con il progressivo processo di federalismo che va maturando nel nostro paese.

Il quadro complessivo degli interventi pubblici, in particolare dei finanziamenti, che si realizzano a livello regionale è a dir poco intricato. In questo ambito diviene imprescindibile, ai fini di indagine, una semplificazione, e appare evidente la fondatezza di una interpretazione delle *policies* basata sulla *multi-level governance*.

E' necessario, infine, considerare le prospettive scaturite dalla riforma della PAC che doveva costituire un ulteriore gradino nel processo di "regionalizzazione" delle politiche agricole ed ha costituito invece un nuovo motivo di contesa tra Stato e Regioni. Alla fine, l'accordo raggiunto è di compromesso, i fondi sono stati centralizzati, ma sono stati distribuiti alle Regioni, responsabilizzate circa i progetti da finanziare.

Le interazioni fra i livelli di governance sono evidentemente le *constituencies* di riferimento per una valida politica agricola.

Un approfondimento storico dimostrerebbe come sia mancata una strategia complessiva, ed evidenzerebbe che i protagonisti, anziché delineare strategie, hanno spesso vissuto passivamente, secondo una politica di basso profilo, che interveniva solo quando il problema era improcrastinabile. Infatti le politiche agricole, ai differenti livelli, sembrano attivarsi solo in seguito a casi eclatanti quali BSE, quote latte, OGM, aviaria.

Il presente lavoro si pone come approccio di *policy* multilivello per il mondo agricolo e il favorevole quadro delineato suggerisce ora nuovi passaggi: una attenzione verso le novità che le scienze politiche stanno elaborando ma anche applicazioni a casi di studio che possano validarne le determinanti.

5. Riferimenti bibliografici

- Bullmann (1997). The politics of the third level. In Jeffery C., The regional dimension of the European Union. Towards a 'third level' in Europe? Londra: Frank Cass, pp. 3-20.
- Czempiel E., Rosenau J. (1992). Governance without Government: Order and Change in World Politics. Cambridge: Cambridge University Press.
- D'Atena A. (1998). Il doppio intreccio federale: le Regioni dell'Unione europea. Le Regioni, 6: 1401-1426.
- De Castro P. (2004). Verso una nuova agricoltura europea: quale politica agricola nell'Ue allargata? Roma: Agra.
- Fanfani R. (2000). L'agricoltura in Italia. Bologna: Il Mulino.
- Larat F. (2004). Le Regioni nel sistema di multilevel governance - Adattare e trasformare la governance e le sue sfide. Le istituzioni del Federalismo, XXV(1): 89-110.
- Gualmini E. (2001). Le riforme amministrative in prospettiva comparata. Amministrare, 1: 5-45.

- Jachtenfuchs M. (2001). The Governance Approach to European Integration. *Journal of Common Market Studies*, 39(2): 245-264.
- Henke R. (2004). Il riorientamento delle politiche di sostegno all'agricoltura nell'UE. *Politica Agricola Internazionale*, 1-2: 83-107.
- Hooghe L. (1996). *Cohesion policy and European integration*, Oxford: Oxford University Press.
- Hooghe L., Marks G. (2001). *Multilevel governance and European integration*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers.
- INEA-Istituto Nazionale di Economia Agraria (2003). *Rapporto sullo stato dell'agricoltura – 2003*. Roma.
- INEA-Istituto Nazionale di Economia Agraria (2005). *Rapporto sullo stato dell'agricoltura – 2005*. Roma.
- INEA-Istituto Nazionale di Economia Agraria (2003). *Osservatorio sulle Politiche Agricole dell'UE Le Politiche Agricole dell'Unione Europea – Rapporto 2002-2003*. Roma.
- Lizzi R. (2002). *La politica agricola*. Bologna: Società Editrice Il Mulino.
- Morata F. (2004). Come migliorare la governance democratica europea con le Regioni. . *Le istituzioni del Federalismo*, XXV(1): 23-41.
- NOMISMA (2005). *X Rapporto sull'Agricoltura Italiana*. Bologna.
- Normann R. (1996). *La gestione strategica dei servizi*. Milano: ETAS libri.
- Scharpf F.W. (2002). Verso una teoria della multi-level governance in Europa, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 1: 11-42.
- Vieri S. (2001). *Politica Agraria*. Bologna: Edagricole.
- Zavoli S. (1973). *La nascita di una dittatura*. Torino, Società Editrice Internazionale.