

CONVEGNO SISP 2010 – VENEZIA 16-18 SETTEMBRE

Sezione: Democrazie e democratizzazione

Panel: I gruppi d'interesse nei regimi democratici

I gruppi d'interesse e politica agricola: la fine di una policy community. Il caso italiano, una deriva pluralista?

Renata Lizzi*

* Università di Bologna, Dipartimento di Scienza Politica e Facoltà di Scienze Politiche
"Roberto Ruffilli" di Forlì (renata.lizzi@unibo.it)

Abstract - Lo studio dei gruppi d'interesse agricoli ha da sempre attirato l'attenzione degli scienziati politici; neo-corporativismo, triangoli di ferro, policy community sono i termini utilizzati per descrivere il tipo di relazioni di questi gruppi con lo stato ed il loro ruolo centrale nelle diverse fasi del policy making agricolo. La stagione di riforme della politica agricola comune avviata dall'UE negli anni '90 ha posto una formidabile sfida a questi gruppi d'interesse in tutti i paesi europei, benché tali pressioni in realtà si siano combinate con altri fattori di cambiamento; in parte domestici, in parte internazionali, in parte esterni al settore di policy e in parte interni. Tanto che è difficile imputare alla sola europeizzazione, comunque intesa, la causa dei cambiamenti di questa politica e del ruolo dei gruppi d'interesse agricoli. Il caso italiano diventa paradigmatico da questo punto di vista, perché il radicale mutamento del quadro politico di riferimento provoca una crisi momentanea nelle associazioni di rappresentanza agricola, ma la ridefinizione degli obiettivi, delle identità, delle funzioni e delle strategie sono dettate dall'affermarsi – a livello europeo e mondiale – di un nuovo paradigma di policy. Fattori di politics e fattori di policy dunque si combinano e spiegano i cambiamenti intervenuti nelle modalità di rappresentanza, di mobilitazione, di pressione, di azione; sono mutati i canali di accesso, i rapporti con i partiti, le caratteristiche organizzative, ma soprattutto è cambiato il numero e il tipo di interlocutori con cui interagire fuori e dentro il palazzo. Sono anche il tipo di attività e le strategie che vengono stravolte dal nuovo modello di agricoltura multifunzionale, eco-compatibile, competitiva, di qualità, ecc. proposta con la PAC degli anni 2000; le alleanze con consumatori e ambientalisti, le campagne di opinione, la fornitura di servizi sofisticati e personalizzati ad aderenti e no, la diffusione dell'informazione tecnica, l'expertise sono le nuove risorse che le organizzazioni mettono in gioco. Se dunque le cause del cambiamento sono più d'una, le modalità di adattamento e di innovazione dipendono dalla combinazione di diversi fattori, gli sviluppi non sono facilmente prevedibili. La scomparsa di una policy community coesa lascia forse il posto ad un pluralismo della rappresentanza e ad assetti di policy potenzialmente divergenti anche entro le stesse arene nazionali.

1. Introduzione

In questo paper il tema centrale che si intende affrontare è quello delle trasformazioni che le organizzazioni di interesse agricolo stanno vivendo alla luce dei profondi cambiamenti intervenuti negli ultimi 15-18 anni nella PAC e nelle politiche agricole domestiche. Come è noto, lo studio dei gruppi d'interesse agricoli – il tipo di rapporti con i pubblici poteri, le dinamiche del policy making, gli esiti di queste particolari configurazioni dal punto di vista delle politiche - è tema che da molto tempo attira l'attenzione di scienziati politici e policy scholars; del resto l'intervento pubblico a sostegno dell'agricoltura vanta ormai una storia centenaria, si è consolidato in sistemi politici europei ed extraeuropei con caratteristiche politico-istituzionali e sociali del tutto differenti, si è sviluppato presentando non pochi aspetti omogenei ed ha beneficiato – nel contesto europeo – di un lungo periodo glorioso che ha coinciso con la nascita e l'istituzionalizzazione della Politica agricola Comune. "Agricultural policy is not simply a curious anomaly but an important challenge to how we understand the impact of institutions on interest group power and government capacity (Sheingate 2001, 5).

In Europa, regimi di *policy* e sistemi di rapporti sensibilmente diversi fino agli anni '50 hanno assunto e sviluppato caratteristiche simili dal punto di vista delle configurazioni dei rapporti fra attori pubblici e attori privati e da quello del coinvolgimento dei secondi nel processo decisionale; tanto che il modello neo-corporativo e le immagini di coese *policy communities* sono state utilizzate da buona parte degli studiosi per descrivere le dinamiche di questa politica. La nascita della PAC ha rappresentato una preziosa opportunità per riprodurre e consolidare sia quel sistema di rapporti sia l'insieme di principi e valori che ha dato origine all'intervento pubblico in agricoltura (eccezionalità del settore, importanza strategica della produzione agricola, responsabilità dello stato a garantire produzione e redditi agricoli). Come altri hanno scritto, la scelta di fondare l'intervento comunitario sul sistema dei prezzi amministrati ha costituito a lungo il collante essenziale per tenere insieme interessi agricoli che comunque si presentavano differenziati (per paese, per regioni agricole del Nord e del Sud) e che dagli anni '70 sono andati comunque diversificandosi all'interno (per comparti, per regioni, per singole Ocm) (Grant 1997), fino a dividersi oggi su alcuni principi, oltre che sulle strategie di mobilitazione e di lobbying. E su questo appunto torneremo nella parte centrale del paper.

Se il sistema dei prezzi ha funzionato da collante nel caso europeo, va detto che dinamiche quasi corporative e una coesa *policy community* sono stati elementi presenti anche nell'esperienza della Gran Bretagna, prima dell'adesione alla CEE (1973), in vigenza di un sistema differente di sostegno degli agricoltori, noto come deficiency payments; in Svezia fino ai primi anni '90. Negli Stati Uniti, invece, pur in presenza di un sistematico intervento pubblico a favore dell'agricoltura, avviato con la stagione del New Deal negli anni '30, fra associazioni di rappresentanza degli agricoltori e USDA si sono sviluppati rapporti si privilegiati, ma mai di tipo corporativo. Eppure proprio guardando al policy making agricolo Truman aveva introdotto la ben nota immagine dei "triangoli di ferro" e un paio di decenni più tardi Lowi aveva parlato di stretta commistione fra interessi agricoli e poteri pubblici, stigmatizzando più in generale come i confini fra sfera pubblica e quella privata fosse ormai difficile da mantenere (citati in Sheingate 2001). In Giappone e Svizzera dinamiche simili a quelle europee si sono sviluppate pur in presenza di contesti politico-istituzionali del tutto diversi.

A partire dagli anni '90 però in Europa e prima anche in altri paesi il modello prevalente e la coesione della comunità agricola sono state messe a dura prova da una molteplicità di fattori esterni ed interni; i cambiamenti delle politiche agricole ne hanno ridefinito profondamente i confini, gli obiettivi e gli strumenti sono stati in buona parte innovati e le dinamiche del policy making si sono modificate adattandosi a innovazioni istituzionali, al riassetto di poteri fra e ruoli di attori rilevanti, vecchi e nuovi. La cogestione, la negoziazione settoriale, il collateralismo non sono più in alcun paese europeo, dagli anni '80, le modalità prevalenti di decidere e fare queste politiche. Ciò non significa che i gruppi d'interesse agricoli non esercitino influenza sul processo di policy, che oggi non siano in grado di rappresentare le istanze del mondo agricolo; né significa che lo stato ha rinunciato ad intervenire in questo settore o che non riconosce le vecchie organizzazioni di categoria come interlocutori o partners per decidere e implementare tali politiche. Significa che nell'arco di poco più di un decennio anche lo stile del policy making è cambiato: nuovi attori istituzionali, accanto ai ministri e ai commissari agricoli hanno avuto voce in capitolo; nelle arene domestiche i parlamenti hanno visto progressivamente ridursi i margini di manovra nel processo legislativo, nuove istanze ed interessi concorrenti rispetto a quelli consolidati hanno lentamente trovato accesso in un processo decisionale più aperto, che ha affrontato anche questione del tutto nuove. Sempre più di frequente gli agricoltori si sono trovati divisi su problemi prima di comparto, poi anche generali. Il crollo della "cittadella agricola" per usare le

parole di Roederer Rynning (2003) ha significato per i gruppi d'interesse ripensare il proprio ruolo e la propria identità, gli obiettivi, riorganizzando risorse e rapporti con i pubblici poteri e con altri gruppi.

La trasformazione della *policy community* agricola assume i contorni di uno spostamento lungo il continuum descritto da Rhodes (1988) in direzione di policy networks che si collocano in posizioni differenti a seconda delle questioni sul tappeto, del tipo e numero di nuovi attori disposti o convinti ad allearsi con gli agricoltori. I fattori che determinano queste trasformazioni vanno però ricercate – nei momenti di cambiamento e adattamento – al di fuori della *policy community* combinando l'approccio del *policy network* con altre variabili di livello meso e macro: il valore descrittivo e analitico del concetto va combinato con modelli teorici riguardanti il contesto istituzionale e politico in cui il network è calato per comprendere se e come esso tenda a cambiare. Esattamente questo è l'oggetto centrale di questo paper. Dopo avere descritto le coordinate analitiche e concettuali della riflessione, ispirandoci ad una letteratura consistente, ma che qui riprenderemo solo per cenni (*policy network*, *paradigm shift*, e assetto politico-istituzionale – analizzeremo brevemente le dinamiche che hanno portato alla ridefinizione del paradigma di politica agricola, ai cambiamenti del processo politico-decisionale e ai mutamenti riguardanti anche i sistemi di rapporti in cui i gruppi d'interesse agricoli sono inseriti e operano. Apertura del processo decisionale, cambiamento delle preferenze dei governi, presenza di nuovi attori rilevanti nell'arena agricola, specializzazione e differenziazione degli interessi già attivi sono tutti fattori che spingono gli studiosi a parlare di cambiamento di paradigma e di trasformazione della policy community agricola. Ci focalizzeremo quindi sull'esperienza italiana, dando ragione delle trasformazioni in atto nella comunità agricola un tempo coesa, ma oggi divisa su diverse questioni e differenziata nelle rispettive strategie. Il lavoro di indagine empirica nella sua fase iniziale è stato mirato ad evidenziare tre aspetti considerati rilevanti di questa trasformazione: 1) i principi e i valori che ispirano l'azione delle organizzazioni d'interesse in agricoltura, 2) la natura e il tipo di rapporti con i pubblici poteri (prevalentemente a livello nazionale; 3) le strategie e le modalità prevalenti di attivazione/mobilitazione.

2. Policy network approach, ridefinizione della politica, trasformazioni dell'arena

Quello della policy network analysis è un modo di categorizzare le relazioni fra i gruppi e lo stato collocando le fattispecie possibili lungo quel continuum che va dall'estremo della policy community all'altro estremo dell'issue network (Marsh e Rhodes 1992, Smith 1990, Daugbjerg 1997). Il suo valore aggiunto sta nell'aver dato rilievo a dinamiche formali e informali, più complesse di quanto presupposto dal neocorporativismo, ma meno instabili e varie di quanto teorizzato dal pluralismo; centrate sulla dimensione di *policy*, queste immagini e categorie analitiche hanno guardato oltre gli interessi in senso stretto, tenendo conto di convinzioni e valori, della reciproca dipendenza di attori e delle rispettive risorse; hanno guardato oltre le procedure formali, osservando però il consolidamento e il rafforzamento di pratiche che – se rispettate - divengono istituzioni esse stesse capaci di influenzare comportamenti ed esiti. Se però questo approccio vuole essere qualcosa di più di una metafora, per quanto utile, per descrivere come effettivamente vengono prese le decisioni collettivizzate, esso deve essere in grado di andare oltre la ricostruzione delle reti di *policy* individuando specifiche dinamiche di *policy* associate a *networks* con caratteristiche distinte, collegando l'analisi delle relazioni, da un lato, con le percezioni degli attori decisionali, dall'altro con variabili macrosistemiche. L'approfondimento teorico dei e nei *policy network* (Giuliani 1996) è stato infatti possibile laddove l'analisi ha tenuto insieme

assetto e ruolo dello stato con percezioni e preferenze degli attori, con dinamiche dei processi di policy. (Sheingate 2001; Coleman 1998).

L'ipotesi interpretativa che guida questa riflessione è che sia stata la combinazione – storicamente contingente - di fattori esterni, anche di livello macro, con fattori interni alla policy community di livello meso e micro che ha prodotto dei cambiamenti sostanziali nella configurazione del sistema dei rapporti tali da mutarne la natura. In questo paper utilizzeremo l'approccio del policy network per evidenziare come le questioni agricole siano tornate ad essere controverse e “divisive” per gli stessi interessi agricoli, oltre che per altri attori coinvolti a seguito della ridefinizione del problema di policy e della ripolitizzazione dell'arena.

L'approccio del policy network e i concetti di policy community, per come descritti da Marsh e Rhodes (1992) hanno avuto un'ampia applicazione nella letteratura recente dedicata alle politiche agricole, all'analisi descrittiva ed esplicativa dei rapporti fra interessi organizzati e processo di policy (Wilkinson et al 2010; Smith 1990; Daugbjerg 1997; Jordan 1994 ecc.). In particolare, la *policy community* è categoria frequentemente utilizzata per spiegare la persistenza di determinati regimi di politica agricola in ambito europeo, per analizzare la capacità di resistenza al cambiamento anche al mutare delle condizioni originarie. Una *policy community* è quella rete stabile e coesa di rapporti fra un numero limitato di attori rilevanti, impermeabile alle pressioni esterne e ad altri attori, esclusiva, costruita attorno a valori, modi di fare condivisi che divengono stabili nel tempo, neutralizzando le questioni, dando vita a esiti di policy prevedibili in linea con interessi ed aspettative degli attori coinvolti. I pochi attori di una *community* dispongono di risorse reciprocamente importanti, tanto che i rapporti di forza tendono ad essere equilibrati, perché nessuno degli attori – governi, ministri, gruppi d'interesse, esperti – dispongono di tutte le risorse necessarie ad affrontare i problemi. Lo scambio di risorse avviene grazie ad interazioni continuative, frequenti, sviluppate su tutte le questioni considerate rilevanti; le *policy community* tendono ad istituzionalizzarsi poiché gli attori condividono principi e procedure, modi che diventano consolidati di affrontare e gestire le politiche. Secondo alcuni studiosi, ciò che rende questa particolare configurazione di rapporti una variabile esplicativa della persistenza delle politiche, dei modi e degli esiti del processo di policy è appunto la presenza di attori organizzati forti e procedure sedimentate che consentono l'esclusione di altri attori, senza il controllo continuo sull'agenda; essa dunque gode di “*structured power*” che routineizza lo scambio, stabilizza i rapporti e garantisce la riproduzione di valori, modi di agire e politiche in linea con essi (Smith 1990).

Ogni trasformazione della *policy community* in configurazioni diverse come quelle dell'issue network – numerosi attori, interazioni instabili e tendenzialmente conflittuali - risultano del tutto inusuali e per questo indicano momenti di rottura, di cambiamenti nelle dinamiche del processo di policy, con conseguenze di possibili discontinuità nelle politiche, probabili nuove conflittualità fra attori e ampliamento delle questioni in agenda: i gruppi d'interesse vecchi e nuovi tornano a competere per esercitare la maggiore influenza nell'arena di *policy* e i processi tornano ad essere imprevedibili dal punto di vista delle dinamiche e degli esiti (Wilkinson et al 2010, 331).

Già Marsh e Rhodes (1992) avevano identificato un insieme di fattori esogeni in grado di influenzare i *policy networks*: fattori socio-economici, relativi alle ideologie dei governi, fattori tecnologici e scientifici, fattori istituzionali, l'emergere di altri network o dell'opinione pubblica come attore rilevante. Esistono ormai numerosi studi empirici che evidenziano il peso di alcuni di questi fattori nel determinare alcune trasformazioni interne alle *policy community* agricole laddove i rappresentanti degli interessi organizzati o gli attori politici percepiscono diversamente il loro potere relativo, considerino meno rilevanti le risorse dell'altro attore o rivedono/adattano obiettivi e

strategie alla luce di situazioni nuove (Pedersen 2010, Wilkinson et al. 2010, Kim 2010, Smith 1991, Daugbjerg vari anni). I meccanismi e le logiche del cambiamento non sono un automatico riflesso della globalizzazione, di un'europeizzazione top down, né di riforme politico-istituzionali delle arene domestiche e comunitaria, ma vanno ricercate nell'azione strategica di attori che vedono mutare il contesto di riferimento, ma anche la posizione degli altri attori, prendono atto della presenza di nuovi attori, e del modificarsi di regole, procedure, vincoli ed opportunità.

Changes in the exogenous context can result in network changes by altering some network actors' perception of reality such that it diverges markedly from the appreciative system of the network; or by changing network actors' perception of the relative bargaining power. A changing exogenous context can cause changes in the bargaining power of the networks involved (Blom-Hansen 1997), for example, by changing the value of different actor resources (Smith 1993, 2000). (cit in Pedersen 2010, 348)

Viene dunque meno la capacità delle *policy community* di controllare l'agenda, di routineizzare modi di decidere e di fare le politiche, di neutralizzare le questioni e di produrre esiti in linea con principi, interessi e assetti di potere consolidati; anche i problemi ordinari possono innescare discussioni e contrasti se gli attori politici che ne fanno parte devono rispondere a nuovi imperativi e regole, o se interpretano il loro ruolo diversamente, se le organizzazioni agricole dispongono di risorse meno importanti o se le loro funzioni sono messe in dubbio da nuovi gruppi.

2.1. Cambiamento di paradigma, e nuove dinamiche istituzionali nel policy making agricolo

Dagli anni '90 – a seguito di aggiustamenti, modifiche e riforme vere e proprie perseguite nell'ambito delle politiche agricole in buona parte dei paesi occidentali - gli studiosi si sono interrogati sul tipo di cambiamento e sugli esiti prodotti essendo questa una delle politiche pubbliche più antiche e sedimentate, come si è detto. Alcuni hanno riconosciuto un caso da manuale di paradigm shift: il vecchio modello di politica agricola definito da Coleman “state assisted paradigm”, sostanzialmente protezionistico e garantista (per i redditi dei produttori agricoli) sembrava irrimediabilmente compromesso da scandali e sprechi, dai costi insostenibili, dalle critiche dell'opinione pubblica, dalle pressioni dei consumatori, dalle rivendicazioni dei paesi in via di sviluppo esportatori di beni agricoli e alimentari. Si andava altresì delineando un nuovo paradigma ispirato dall'idea della non eccezionalità dell'agricoltura, sull'apertura dei mercati mondiali e sulla drastica riduzione degli aiuti pubblici; esso aveva trovato applicazione in Australia, quindi era stato fatto proprio dagli Stati Uniti nell'epoca della deregolazione e quindi oggetto di dibattito e contrasto in senso ai negoziati dell'Uruguay Round. Negli anni '90 inizia a far breccia anche in ambito europeo, dopprima in Svezia, quindi nell'Unione Europea, in seno alla Commissione in particolare.

Rimandando alla copiosa letteratura, qui ci limitiamo ad alcuni riferimenti essenziali per sottolineare come il policy change nella politica agricola sia ormai diventato un referente empirico da manuale in grado di illuminare alcune questioni teoriche controverse legate all'interpretazione e alla spiegazione delle cause del cambiamento (Hall 1993, Sabatier 1988, Richardson 2000, Daugbjerg 2003, De Benedictis e De Filippis 1998; Garzon 2006): nell'arco temporale di un decennio questi studiosi hanno potuto assistere e ricostruire processi di riforma in base ai quali vincoli finanziari, emergenze ambientali e sanitarie, innovazioni istituzionali, ma anche l'imporsi di nuove visioni dell'intervento pubblico in generale, nuove concezioni circa le funzioni

dell'agricoltura hanno innescato dinamiche di ripensamento del ruolo dello stato in agricoltura e dell'agricoltura nella società. Analisi empiriche approfondite e riferite a studi di caso nazionali o a quello comunitario hanno altresì evidenziato come crisi e pressioni esterne, nuove idee – combinandosi a volte con dinamiche politiche interne (come nel caso degli Stati Uniti, o nel caso francese e, ovviamente, in quello italiano dei primi anni '90) - abbiano dato vita ad aggiustamenti o trasformazioni che hanno contribuito a ridefinire il contesto di riferimento, le procedure decisionali, le opportunità strategiche delle organizzazioni agricole e dei referenti principali negli apparati pubblici. Come sempre avviene nell'ambito degli studi di *policy* le interpretazioni più convincenti sono quelle che rinunciano ad analisi monofattoriali e monodimensionali e sono in grado di combinare fattori esogeni ed endogeni, dinamiche delle arene domestiche con quelle delle arene sovranazionali, particolarmente rilevanti in questo ambito di *policy*. Semplificando potremmo raggruppare i fattori esogeni in tre raggruppamenti relativi: i) al prevalente impatto dei fattori ideali-ideologici (le tournant neo-liberal) che tendono a combinarsi a quelli politico-partitici (l'avvicinarsi di governi conservatori o democratici) per ricostruire analiticamente i processi di cambiamento anche radicali in Australia, Stati Uniti e Svezia; ii) a crisi ed emergenze sanitarie o agli scandali alimentari (BSE in UK, vino al metanolo in Italia, polli alla diossina) per evidenziare la delegittimazione della comunità agricola, la fine dell'isolamento del processo decisionale, la sua apertura a nuovi attori istituzionali e sociali, il ruolo dei consumatori, di ambientalisti e dell'opinione pubblica in generale; iii) a fattori istituzionali e politici, che nel caso dell'integrazione europea hanno a che fare con le innovazioni introdotte dall'AUE e da Maastricht, dal rilancio del mercato unico, dell'Ume, dai nuovi assetti di *politics* e di *policy* seguiti alle riforme della PAC degli anni '90.

Limitandoci ad alcune considerazioni relative all'esperienza europea, sul fronte delle innovazioni istituzionali e del *policy making* la fine dell'isolamento e della perdita di centralità del settore agricolo si verificano in concomitanza con l'avvio delle prospettive finanziarie pluriennali, con il ricorso a pacchetti decisionali (dove quella agricola è solo una delle poste in gioco); Stati membri importanti come Francia e Germania rivedono le proprie preferenze (Kim 2010) e "sacrificano" in alcune occasioni gli interessi agricoli per ottenere vittorie negoziali in altri settori; le differenti posizioni assunte dalla Commissione (con il Libro Verde del 1985, nella formulazione della riforma MacSharry, con la proposta di Agenda 2000) ne segnalano l'indipendenza dal Copa e la nuova attenzione da una parte per competitività e concorrenza, dall'altra per istanze di ambientalisti, consumatori, per i temi della sicurezza alimentare e dello sviluppo rurale (vedi anche Gaarzon 2006, 174).

Nell'arco di un decennio, il *policy change* avviato con le riforme della PAC negli anni '90 e 2000 è stato significativo negli strumenti, ma anche nelle strategie e nei principi di fondo (I e II livello secondo il modello di Hall 1993). Pur se i valori di fondo rimangono quelli della specificità del settore e della necessità di un sostegno pubblico seppure in progressiva riduzione (e finalizzato alla produzione, alla manutenzione del territorio, alla sicurezza alimentare, alla qualità) il nuovo modello di politica agricola perseguito a livello europeo ha aperto i confini della *policy* a nuove istanze e a nuovi attori. Oggi i confini delle politiche agricole risultano ampiamente ridefiniti e si evidenziano più o meno strette interconnessioni con diversi altri settori di *policy*: commerciali, agro-alimentari, ambientali, rurali, turistiche, energie alternative. Inevitabilmente, l'ampliarsi dei confini e il differenziarsi di veri e propri sub-settori di *policy* hanno comportato il moltiplicarsi degli attori di *policy* e la formazione di nuovi gruppi d'interesse, le cui posizioni a volte convergono con quelle dei gruppi tradizionali, a volte divergono o confliggono; questioni generali legate al mantenimento del sostegno pubblico al settore trovano un fronte compatto e comune, ma già le scelte di apertura/chiusura dei mercati,

delle modalità di sostegno e di regolazione (etichettatura, certificazione, sostegno diretto, ecc.) registrano posizioni differenziate sulla base di costi/ benefici, preferenze, caratteristiche dei prodotti e delle filiere, relative a ciascun sub-settore.

In particolare, emergono divergenze di idee, valori, obiettivi e, quindi di interessi, fra nuove configurazioni di attori più o meno stabili (*policy networks*)

- A. Ambito agricolo tradizionalmente inteso: grandi agricoltori che producono *commodities* per i mercati mondiali;
- B. Ambito agro-industriale: gli agricoltori e le aziende anche di medie dimensioni che producono per mercati nazionali e locali, che sono inseriti in filiere di prodotto e legano attività e reddito sia all'industria di trasformazione sia a consorzi di prodotti di qualità; le industrie alimentari legate alla grande distribuzione, quelle di media dimensione che provvedono alla distribuzione; qui a volte si distinguono interessi specifici di produttori di nicchia o degli agricoltori biologici (che fra l'altro operano entro regole norme e sostegni specifici);
- C. Ambito rurale, ambientale, turistico: imprese agricole o giovani che finalizzano l'attività alle nuove missioni dell'agricoltura e che sono legati al territorio, a politiche di livello locale.
- D. Ambito delle nuove eco-energie: grandi ma anche piccoli operatori coinvolti in piani nazionali e locali, che dipendono però da altri attori e interessi delle grandi aziende energetiche oppure di nuovi operatori del settore.

Le più recenti riforme adottate negli anni 2000 (MTR del 2003 e le riforme di specifici comparti, la riorganizzazione dei fondi comunitari con cui vengono erogate le risorse) non fanno che portare a compimento un cammino iniziato da oltre un decennio: il pagamento unico aziendale, lo smantellamento del sistema dei prezzi, la parziale rinazionalizzazione della PAC e il ruolo più rilevante delle autorità regionali e locali nello sviluppo rurale hanno modificato radicalmente le regole del gioco non solo nell'arena comunitaria, ma anche in quelle domestiche; per le organizzazioni d'interesse le carte in gioco si sono sparpagliate tanto che la *policy community* agricola ha mutato i propri connotati. La prima vittima è stata il Copa, l'organizzazione ombrello costituitasi nel 1958 prima della messa a regime della vecchia PAC, partner privilegiato della DG Agri per ogni proposta in materia agricola, oggi considerato un interlocutore fra gli altri, a volte intenzionalmente trascurato dalla Commissione stessa.

2.2. Fattori endogeni alla *policy community*: specializzazione e differenziazione degli interessi

I fattori esterni quali quelli del tipo sopra richiamato di per sé non sono condizione sufficiente a produrre adattamenti e trasformazioni dell'assetto delle *policy community* agricole, come il passato di queste politiche ha dimostrato. La progressiva differenziazione degli interessi all'interno del settore gioca un ruolo determinante nel momento in cui appunto essa si combina con i fattori esterni, che al contempo rappresentano per alcuni un'opportunità per accrescere la propria influenza, per altri un vincolo o una minaccia. Ciò è evidente non solo in paesi come gli Usa dove da sempre la differenziazione degli interessi agricoli per grandi zone del paese e relativi comparti ha dato vita a modalità di rappresentanza e di *lobbying* frammentate, a *policy network* instabili e ad esiti decisionali incerti. Anche nel caso dei paesi europei e come conseguenza del tipo di regime instaurato dalla PAC, il settore agricolo è stato organizzato e "amministrato" attraverso un sistema differenziato nel suo funzionamento, per livello di protezione e garanzia: per seminativi, carne (bovina, avicola e suina), latte e derivati, vino, ortofruttili, olio d'oliva, ecc. si è provveduto a creare delle OCM (organizzazioni comuni di mercato) con compiti di gestione e implementazione del

sistema dei prezzi, della produzione e in alcuni casi commercializzazione. All'interno delle grandi organizzazioni d'interesse sono state di conseguenza create associazioni di comparto, specializzate nel seguire le vicende di comparto e nell'assistere gli associati. Nei diversi paesi poi, in Italia in particolare, ma anche in Spagna e in Gran Bretagna, a questa differenziazione si è sovrapposta quella relativa a differenziazioni regionali locali, anche qui accompagnata dalla presenza di federazioni provinciali delle organizzazioni d'interesse. Grandi e piccoli agricoltori nel corso del tempo hanno diversificato strategie aziendali, ma anche istanze e richieste, i primi sviluppando rapporti commerciali con la distribuzione, con l'industria alimentare, i secondi rivolgendosi solamente al mercato locale. In Francia, inoltre, la rottura tra giovani agricoltori organizzati in un gruppo separato e a volte concorrente con la FNSEA si è rafforzata e riprodotta nei momenti di difficoltà. Diversamente dall'Italia, quindi i meccanismi di riaggregazione degli interessi ha avuto esiti diversi: nel caso britannico ha portato alla costituzione di organizzazioni d'interessi separate per Scozia e Galles; in quello francese si è assistito alla radicalizzazione del movimento contadino fino alla creazione di un'organizzazione del tutto autonoma rispetto alla FNSEA.

Fino agli anni '80 il collante comunitario della PAC e la possibilità di garantire prezzi fittiziamente elevati per tutti i prodotti a carico del bilancio comunitario ha consentito di "tenere tutto insieme" rendendo possibile per i gruppi d'interesse nazionali di parlare con voce unitaria, di interagire con gli attori politici con richieste comuni, di mobilitare gli agricoltori su rivendicazioni generali (resistenza ferrea ad ogni revisione del sistema, rivendicazione di esenzioni e benefici fiscali di vario tipo). Dopo gli anni '80 emergono i primi segnali di cambiamento: dapprima con l'attribuzione differenziata per comparti di una sorta di compartecipazione ai costi della politica agricola, in seguito con le riforme europee della PAC e con i nuovi accordi commerciali mondiali di progressiva apertura dei mercati la differenziazione degli interessi diventa visibile. Con Agenda 2000 e la ridefinizione di una politica agricola multifunzionale si aprono opportunità e vincoli per la differenziazione interna del mondo agricolo: aziende votate alla competitività, aziende finalizzate alla manutenzione del territorio, aziende marginali inserite nei progetti di sviluppo rurale, produttori di beni alimentari di qualità e tipici hanno la possibilità di utilizzare gli aiuti comunitari e nazionali, specializzandosi e ridefinendo i propri interessi se non ancora l'identità.

3. I gruppi d'interesse agricoli in Italia

Gli interessi economici e sociali – la loro definizione, interpretazione e le strategie che questi perseguono – non hanno un'origine esterna al processo politico, né sono dati una volta per tutte, ma prendono forma e si sviluppano possono essere ri-orientati e modificati nel corso di esso (Finegold e Skocpol 1995). Se da un lato "lo stato svolge un ruolo rilevante nell'influenzare il contenuto e la definizione degli interessi, e non soltanto le tattiche e le strategie delle organizzazioni", da un altro lato i gruppi d'interesse "non si limitano ad esprimere gli interessi ma li generano e li impongono ai propri aderenti; non si limitano a trasmettere le domande alle arene che godono dell'autorità decisionale, ma partecipano all'attività che si svolge in tali arene e concorrono alla realizzazione di tali politiche (Berger 1983, 36).

Per questo analisi e teorie sui gruppi non possono essere avulse dall'evoluzione della politica pubblica che li ha avuti e li ha come protagonisti, né dal contesto politico-istituzionale entro il quale la *policy* si è sviluppata (Lizzi 2002, Lanzalaco 1996). Per questo, la nostra riflessione sui gruppi d'interesse è stata impostata guardando alle diverse configurazioni dei rapporti che caratterizzano periodi di stabilità e periodi di cambiamento della politica agricola; per questo l'esperienza italiana verrà brevemente

ricostruita guardando alle diverse fasi della storia repubblicana (ma per gli opportuni approfondimenti si rimanda a Morlino 1991, Lizzi 2002, Settembri 2008).

3.1. Una *policy community* forte e coesa fino agli anni '90

Brevemente, in Italia le organizzazioni d'interesse agricolo sono costituite – almeno fino agli anni '90 – dai principali sindacati di categoria e dalla rete economico-finanziaria della Federconsorzi (commissariata però nel 1993). Coldiretti, Confagricoltura e Cia si è distribuita la rappresentanza del mondo agricolo e le tre organizzazioni hanno dato voce a categorie ed interessi sostanzialmente diversi, in una sorta di pacifica e consensuale divisione del lavoro (Coldiretti storicamente vicina alla piccola proprietà contadina, all'azienda familiare, ai coltivatori diretti; Confagricoltura tradizionalmente ha rappresentato la grande proprietà raccogliendo anche l'eredità del latifondismo meridiano e più recentemente occupandosi degli interessi delle aziende capitalistiche; infine la Cia nata come Alleanza contadina si è trasformata in rappresentanza dei lavoratori dipendenti, braccianti, stagionali ecc.). esse hanno dato rappresentanza a gruppi sociali differenti ed alle differenze ideologiche che li connotavano, e perciò stesso le organizzazioni hanno avuto una diffusione diversificata nelle diverse aree del paese legata alla presenza di sub-culture politiche più radicate in alcune regioni e del tutto assenti in altre (Morlino 1991). Non è questo però l'aspetto che maggiormente caratterizza il caso italiano, la cui specificità e anomalia stanno, sul fronte delle organizzazioni d'interesse, nella persistenza di:

- i) un modulo organizzativo basato su centralizzazione e verticalizzazione delle funzioni di rappresentanza, di decisione e di controllo nei confronti della periferia, modulo che ha rafforzato la leadership nazionale e fino agli anni '90 reso debole il ruolo delle federazioni locali;
- ii) una proposta di rappresentanza e di aggregazione di tipo generalista con una debole autonomia delle articolazioni di comparto e di settore (con l'eccezione di Confagricoltura che dagli anni '70 in poi ha visto crescere il ruolo delle federazioni locali e di comparto), le quali invece hanno rappresentato la struttura portante dei sindacati agricoli negli altri paesi;
- iii) l'assenza di conflittualità ideologiche e di competizione anche con la Cia (complice il sistema partitico e le dinamiche parlamentari ampiamente consensuali).

Facile comprende dunque come dagli anni '60 fino a tutti gli anni '80 sia prevalsa un'impostazione di *policy* condivisa, centralizzata, consensuale tanto che nell'arco di questi decenni le posizioni sostenute e le rivendicazioni avanzate sono risultate indistinguibili e spesso comuni.

Sul fronte dello stato, dei pubblici poteri, vi è però un ulteriore elemento che va considerato per poter connotare come particolarmente coesa e forte la *policy community* agricola italiana: in questo paese, non diversamente da altri, ma in misura decisamente maggiore rispetto a settori economici come l'industria o il commercio, si è creata nel corso del tempo una fitta rete di apparati, organismi pubblici e semi pubblici che ha avuto a che fare con i problemi del settore (formazione professionale, bonifiche, cassa per la proprietà contadina, istituti di credito rurale, istituti per la ricerca e l'istruzione, ecc.); una elevata densità istituzionale e la bizantina complessità di funzionamento delle sue istituzioni è tratto tipico delle politiche agricole infatti (Grant 1997; Micheletti 1990). Il fatto è che in Italia, questo ampio apparato in parte pubblico e in parte privato è stato terra di conquista da parte delle organizzazioni d'interesse che ne hanno occupato o controllato i posti di guida e direzione, complice la rinuncia consapevole da

parte dei poteri pubblici – in particolare dell'amministrazione ministeriale e del responsabile politico - a governare il settore, e la delega più o meno implicita a farlo alle organizzazioni sindacali appunto.

Guardando al ruolo delle organizzazioni d'interesse nel *policy making* agricolo non possiamo che riconoscere un loro ruolo fondamentale nelle diverse fasi del processo, sia nell'arena domestica sia e forse più in quella comunitaria (è noto infatti che spesso nei negoziati agricoli in sede di Consiglio agricolo o di Comitati, gli interlocutori più informati e credibili siano stati i delegati delle confederazioni piuttosto che i funzionari del ministero o i ministri stessi). In particolare la Coldiretti, stante però il consenso delle altre organizzazioni, ha svolto un ruolo centrale, direttamente e indirettamente, nella formulazione delle politiche domestiche e nell'attuazione di queste e della politica comunitaria; ciò è reso possibile dal fatto che la Coldiretti occupa un posto di rilievo nel partito di maggioranza relativa della Prima Repubblica, fa eleggere una quota consistente di parlamentari all'elettorato agricolo rurale e la DC delega a questi parlamentari, per molti anni, il compito di seguire ogni questione agricola; allo stesso tempo la Coldiretti diventa il tramite della DC e dello stato nelle campagne (stante anche il sostegno della Chiesa). Questa organizzazione in particolare svolge quindi un ruolo cruciale nel processo legislativo, garantendo all'intero mondo agricolo benefici economici aggiuntivi rispetto agli aiuti comunitari (esenzioni fiscali, agevolazioni sui carburanti, detassazione degli oneri sociali, cartolarizzazione dei contributi sociali ecc.); anche nell'attuazione delle politiche di settore, il suo ruolo e quello delle altre confederazioni è stato importante, intrecciandosi le funzioni di informazione, assistenza e gestione vera e propria, dapprima con la struttura territorialmente diffusa anche della Federconsorzi, in seguito con quella delle cooperative e delle associazioni di produttori (Unalat, Unaprol, ad esempio).

Infine, non va dimenticata l'importanza di figure carismatiche come Bonomi (presidente della Coldiretti dal 1945 al 1980), o anche Lobianco, che hanno saputo – pur in diversi periodi storici - interpretare bisogni e definire le identità, riprodurre valori e principi anche quando l'importanza dell'elettorato agricolo andava riducendosi e il peso dell'agricoltura nell'economia nazionale diventava marginale. Questo ha consentito alla *policy community* agricola di poter contare sulla "simpatia" di tutte le parti politiche e dell'opinione pubblica in generale.

La *policy community* coesa e forte è così in grado di controllare l'agenda, avere accesso esclusivo al processo decisionale, godendo di un sistema istituzionalizzato di rapporti – seppure per via informale – con partiti, governo e parlamento; ciò facilita il mantenimento dei principi ideali e strategici dell'azione dei gruppi d'interesse che sono condivisi dagli altri attori rilevanti; l'isolamento di cui gode l'arena agricola – cui solo gli addetti ai lavori possono intervenire – facilita la neutralizzazione delle questioni (si pensi a come il deficit della bilancia commerciale negli anni '80, o anche il problema delle quote latte negli anni '90 siano stati affrontati e gestiti secondo le modalità ormai consolidate) ed anche l'esclusione di attori eventualmente concorrenti.

3.2. Cambiamenti politici, istituzionali e di policy dell'ultimo quindicennio

A partire dagli anni '90 il panorama del sindacalismo agricolo italiano inizia a mutare significativamente in conseguenza di cambiamenti che toccano le fondamenta dell'assetto anteriore (Settembrini 2008, Lizzi 2002, Adornato 1997). In estrema sintesi, la scomparsa della DC, il fallimento della Federconsorzi, la riforma del sistema elettorale, l'indebolimento dell'arena parlamentare e la riorganizzazione del ministero dell'agricoltura portano alla fine del collateralismo con i partiti politici di riferimento, vengono a mancare contemporaneamente i più importanti referenti/partners della

community agricola che per decenni aveva governato la politica agricola italiana. Come abbiamo già visto questi fattori domestici si aggiungono ad un contesto di *policy* a livello comunitario e internazionale in ancora più rapido mutamento. Coldiretti, Confagricoltura e Cia sono colpite inevitabilmente da una crisi di identità che però anche altre confederazioni nazionali vivono nello stesso periodo; le riforme europee mettono in discussione l'impostazione della politica, mentre l'emergere di rivendicazioni differenziate per comparti produttivi e interessi territorialmente connotati pongono sfide nuove ed esigono il ripensamento del centralismo e dell'unitarietà sindacale; si evidenziano i primi significativi contrasti fra ministero e regioni, fino all'eclatante esito referendario che prevede l'abolizione del ministero nazionale (referendum popolare del 1993, che però produce la riorganizzazione del ministero e non la sua scomparsa). Si indebolisce notevolmente quell'atteggiamento di simpatia che aveva legittimato ogni decisione in materia agricola; la questione delle quote latte, gli scandali alimentari innescano critiche e ripensamenti sul ruolo dell'agricoltura intensiva, inquinante e costosa per il contribuente. Le riforme europee, come si è detto, rappresentano una sfida, ma anche un'opportunità per il settore e per i gruppi d'interesse agricoli; infatti si accentua il processo di differenziazione interna, e gli interessi di alcuni comparti divengono "specifici" perché tali sono le caratteristiche produttive, dei mercati e del sub-regime di policy (produttori di latte soggetti al sistema delle quote, coltivatori della barbabietola da zucchero soggetti a rigide regolamentazioni produttive e di trasformazione industriale, addetti alla risicoltura colpita da una concorrenza internazionale particolarmente agguerrita, produttori di olio, vino ecc. i cui comparti sono tendenzialmente votati all'esportazione, ecc.). Gli interessi di questi produttori, beneficiati da sostegni comunque particolari, sono organizzati in associazioni di prodotto e iniziano a diversificare le proprie strategie – adottando forme di protesta eclatanti in alcuni casi – e a cercare canali di influenza autonomi. Tanto più che questi interessi presentano anche una concentrazione territoriale significativa e quindi possono costruire e sfruttare relazioni di scambio con parlamentari dei collegi elettorali della regione o con partiti nuovi a forte connotazione regionale. Il caso più significativo è indubbiamente quello dei produttori di latte e della Lega Nord che si è fatta difensore delle loro rivendicazioni anche quando queste non erano condivise pienamente dalle associazioni di categoria nazionali. In altri comparti, come quello dell'ortofrutta, del vino, dell'olio d'oliva sono invece i contratti di filiera ovvero gli accordi fra produttori e industria di trasformazione che contribuiscono a rendere specifiche istanze e interessi, in parte rappresentati e promossi dalle associazioni di categoria, in parte rientrano fra quelli di cui si fanno carico le cooperative come Legacoop e Confocooperative ovvero le organizzazioni d'interesse dell'industria alimentare (Federalimentare).

Nell'insieme si è dunque di fronte a cambiamenti che non fanno parte di un unico disegno di riforma né sono l'effetto di un unico fattore determinante; il problema è che essi sono come dei virus che si rafforzano e producono effetti difficili da controllare.

Cambiamenti e tendenze alla continuità coesistono e non dipendono solamente dalle capacità delle organizzazioni di categoria di rivedere identità, scelte strategiche e di attivare nuove risorse, ma anche da come lo stato interpreta il proprio ruolo nella politica di settore e si rapporta con le organizzazioni. Sul primo fronte, è la Coldiretti che in misura più evidente elabora una strategia di rilancio a tutto tondo puntando a conquistare il favore di ambientalisti, consumatori e dell'opinione pubblica in generale: con le iniziative di "Campagna amica", del "Patto con il consumatore", il ricorso a mobilitazioni comuni con Legambiente e i sondaggi d'opinione di SWG debitamente pubblicizzati essa cerca una legittimazione più ampia rispetto agli interessi di settore tradizionalmente rappresentati. La Coldiretti di ripropone non solo come movimento di

opinione ma anche come *think tank*: la capacità di elaborazione di proposte e di programmi viene ricercata attraverso l'organizzazione di eventi ad alto livello, come gli incontri di Cernobbio che annualmente riuniscono studiosi, esperti e politici non solo nazionali per discutere delle prospettive del settore. Insieme alle altre confederazioni, la Coldiretti cambia le proprie strategie negoziali anche nell'arena europea che non sono più di reazione e resistenza alle proposte di riforma – almeno da Agenda 2000 in poi – ma di partecipazione attiva in fase di preparazione e di discussione. Anche nell'arena nazionale, le tre confederazioni trovano modalità nuove per rimanere interlocutori privilegiati nel processo politico-decisionale: l'istituzione del tavolo verde e del tavolo agro-alimentare formalizza una prassi che si era già instaurata da qualche tempo e che chiamava a raccolta – legittimandole come principali interlocutori del governo, ovvero del ministro agricolo – le maggiori confederazioni agricole per concertare le linee di intervento nel settore agricolo e la prima legge di orientamento in materia agricola approvata in Italia è il più evidente risultato di questa nuova modalità di concertazione. Come evidenzia bene Settembri (2008) un nuovo vocabolario, nuove forme di mobilitazione piuttosto che di protesta e soprattutto la capacità di adempiere a nuove funzioni di assistenza fiscale, di consulenza aziendale, di servizi specifici legati all'attuazione dei regolamenti europei sui pagamenti unici aziendali, sui programmi di sviluppo rurale, sulla promozione dei prodotti di qualità, sulla vendita diretta ed altro ancora rendono ancora indispensabili per gli apparati pubblici le organizzazioni d'interesse agricolo.

Sul fronte dello stato, del ruolo che il governo intende ricoprire nell'arena agricola nazionale e internazionale si registrano più continuità che cambiamenti; certo non mancano le novità (riorganizzazione del ministero, decentramento regionale delle competenze, concertazione stato-regione in sede di Conferenza), ma se ci sono dei cambiamenti significativi in termini di impatto sul *policy making* essi vanno imputati ad un significativo rafforzamento del ruolo del ministro dell'agricoltura in particolare: la figura, la personalità politica e l'expertise agricola di chi ricopre questo incarico fanno ora la differenza; l'iniziativa del Tavolo Verde e del Tavolo agro-alimentare da un lato formalizzato una stato di fatto, ma dall'altro la formalizzazione amplia il numero di interlocutori che hanno voce in capitolo sulle questioni agricole (all'occorrenza, sul fronte governativo, sono presenti i ministri della sanità, dell'ambiente, del lavoro e della previdenza; sul fronte sindacale compare un nuovo interlocutore: la Copagri).

La compenetrazione tra amministrazione e sindacato, in continuità con il passato, e la normalizzazione delle relazioni tra pubblici poteri e gruppi avvengono però a discapito della capacità delle sigle sindacali di canalizzare tutte le voci dissonanti (come i cobas del latte) e di ricostituire quell'unitarietà d'azione e quella condivisione di principi e di strategie che era propria della *policy community* del passato. Dall'altro canto, il ruolo più forte e nuove, associazioni di comparto e organizzazioni territorialmente radicate (consorzi di tutela, ma anche reti di attori coinvolti nei programmi di sviluppo rurale).

4. La fine delle *policy community*: una deriva pluralista?

Quali sono gli elementi che ci anno propendere per l'ipotesi della fine definitiva di una configurazione di rapporti descritta dall'immagine della *policy community* anche nel caso italiano? Innanzitutto l'elevato numero di attori, l'apertura dell'arena agricola ad

attori esterni al settore, le mutate dinamiche del processo politico-decisionale, l'incertezza degli esiti.

A dispetto del declino del peso politico dell'agricoltura si assiste, solo a prima vista paradossalmente, ad un aumento del numero degli attori operanti al suo interno e ad una loro accentuata differenziazione (De Benedictis et al. 1998, Settembri 2008, 272). Da decenni i gruppi d'interesse agricoli nei diversi paesi sono più d'uno, oggi comunque sorgono nuovi gruppi secondo dinamiche variabili a seconda dei contesti considerati anche se alcune fratture comuni si contendono la paternità del nuovo pluralismo: si tratta del fossato che divide i) grandi aziende competitive e redditizie e aziende familiari dipendenti dagli aiuti pubblici; ii) in comparti coesi e più sviluppati vi sono associazioni di prodotto relativamente autonome e integrate nella filiera; iii) vi è la dimensione territoriale che definisce un'ulteriore base per la ri-articolazione degli interessi (Settembri, ibidem). Seppure in pochi casi e sporadicamente le relazioni reciproche fra organizzazioni vecchie e nuove - fra sindacati generalisti e organizzazioni di prodotto o di territorio – si presentino come conflittuali siamo di fronte ad una trasformazione significativa. Non manca infatti di destare preoccupazione anche per l'interlocutore pubblico il fatto che Confagricoltura – nelle sedi istituzionali – si faccia portatrice di oltre 11 sigle di associazioni, così come crea sconcerto il fatto che Coldiretti ampli notevolmente lo spettro della propria azione (non necessariamente della membership) fino a farsi portavoce di ambientalisti e consumatori, allo stesso tempo adotti strategie di lobbying sofisticate e azioni di mobilitazione più tradizionali (come le manifestazioni di piazza). Fughe in avanti e ritorni al passato coesistono sol che si guardi alla rinascita - proprio per iniziativa della Coldiretti in una sede come quella di Cernobbio che doveva produrre idee e programmi di *policy* – della Federazione dei Consorzi Agrari!

Il numero di attori pubblici e privati coinvolti però aumenta anche all'esterno del settore che – presentandosi con confini e obiettivi ben più ampi rispetto al passato – diventa ambito di interferenza anche per i ministri dell'Economia, del Lavoro e previdenza, della salute e sanità, ovviamente dell'Ambiente. Alcuni parlano di Ficcanaso agricoli e di sodalizi estranei all'agricoltura ... che non contestano tanto gli aiuti al settore, ma ne criticano le modalità, li ripropongono in maniera diversa... Sono i fautori dell'agricoltura biologica, i difensori delle siepi e dei boschi (Piccinini et al. 2003, 27; citato anche in Settembri 2008, 218). Ministero dell'ambiente e dell'agricoltura formalizzano le collaborazioni in materia di condizionalità, ma i funzionari dell'agricoltura continuano ad avere i medesimi interlocutori, le organizzazioni d'interesse già conosciute. In fase di attuazione poi ci si troverà di fronte a situazioni differenziate per territorio e assetti politico-istituzionali a livello locale.

Stile e procedure nel *policy making* agricolo presentano elementi di novità laddove la legge di orientamento e le leggi finanziarie vengono formulate ed approvate sotto l'attento controllo dell'esecutivo; formulazione e decisione avvengono prevalentemente fuori dall'arena parlamentare e questo spinge i gruppi d'interesse a concentrare la propria azione di influenza su ministri e ministeri. I rigidi vincoli di bilancio pubblico, le tempistiche delle leggi finanziarie inserite in documenti di programmazione più ampi non consentono ampi margini di manovra e se i privilegi del passato sono difficili da smantellare nuovi benefici e facilitazioni sono quasi impossibili da conquistare; non è un caso che proprio quest'anno e per la prima volta il governo non abbia rinnovato la concessione a questo settore della defiscalizzazione degli oneri sociali, non è un caso che le agevolazioni sui carburanti ed altre ancora siano progressivamente ridotte.

La maggiore autonomia dai partiti politici e l'ampliarsi del numero di interlocutori istituzionali a livello centrale e regionale/locale crea alle organizzazioni d'interesse opportunità e difficoltà al tempo stesso; i canali d'azione a disposizione dei gruppi si sono moltiplicati, ma si sono moltiplicate anche le amministrazioni e i livelli di governo con cui si va ad interloquire; potenzialmente si possono cercare alleati in altri gruppi, ma anche in associazioni di altri settori e nell'opinione pubblica in generale. Inevitabilmente le proprietà organizzative dei gruppi si sono modificate, nuove funzioni di assistenza tecnica e fiscale impongono un rafforzamento della struttura anche a livello territoriale; nuovi compiti di elaborazione di proposte e posizioni negoziali da fare valere nelle negoziazioni nazionali e comunitarie impongono il ricorso a esperti o società di consulenza esterne; la possibilità di molteplici alleanze ad hoc su temi specifici (ed intersettoriali, come le energie alternative o lo sviluppo rurale) con organizzazioni agricole e non amplia lo spettro delle opportunità e delle risorse, ma indebolisce l'identità e l'unitarietà d'azione, sicuramente impone l'abbandono di ogni disegno centralizzatore.

Fino a quando gli aiuti a pioggia di una politica agricola molto generosa hanno garantito i redditi di tutti i produttori, grandi e piccoli, le associazioni hanno proliferato impegnate a gestire gli aiuti comunitari... Ora però che l'erogazione degli aiuti è agganciato all'ettaro e assume la forma di aiuto unico aziendale le contraddizioni possono esplodere da un momento all'altro e la capacità di tenerle sotto controllo e di indirizzarle verso traiettorie comuni non è scontata.

La varietà degli assetti politico istituzionali incontrati nei diversi casi ci consente di tenere ferme alcune variabili e di individuare nella forza iniziale degli interessi agricoli + nella predisposizione/ preferenza degli apparati pubblici a considerare importante l'agricoltura + nelle relazioni sostanzialmente corporative + nella scelta di un particolare set di strumenti di policy le variabili rilevanti che spiegano l'emergere e il consolidarsi di una data politica agricola.

Il mondo agricolo degli anni 2000 non è più quello unito e coeso degli anni '70: quando pur in presenza di diverse associazioni di categoria le idee, i valori e gli obiettivi erano i medesimi e il vecchio paradigma di *policy* fungeva da collante e da stabilizzatore dei rapporti all'interno della policy community. Oggi la politica agricola comunitaria e quelle domestiche tendono per se stesse ad essere divisive e il ruolo degli attori ancora dominanti – i ministri agricoli, le amministrazioni di settore a livello centrale e locale, ovviamente le organizzazioni d'interesse di livello nazionale – diventa cruciale in un momento in cui la policy community di un tempo sembra disgregarsi e dare vita a nupii merosi ed anche più instabili policy networks.

Per questo – e in conclusione – le prospettive di analisi e di ricerca dovranno concentrarsi proprio sul ruolo di questi attori. Se il concetto di policy community nell'ambito della policy network analysis ci indica la presenza di un certo numero di caratteristiche costitutive e di funzionamento non solo dei gruppi d'interesse che ne fanno parte ma anche del tipo di azione privilegiata nonché della natura dei rapporti con lo stato (siano burocrazie, ministri, commissioni parlamentari) nelle diverse fasi del processo di policy, allora il disegno di ricerca dovrà proporsi di indagare empiricamente quali sono oggi:

- i) i valori e i principi ispiratori dell'azione e della mobilitazione dei gruppi e degli attori pubblici che interagiscono con quelli; è ancora condiviso l'idea dell'eccezionalità dell'agricoltura? E il principio che debba essere lo stato a sostenere il settore almeno parzialmente?

- ii) Le strategie e gli strumenti delle nuove politiche agricole – che hanno sostituito il sistema dei prezzi, più facile da amministrare seppure iniquo dal punto di vista della concentrazione degli aiuti – sono gestite e implementate guardando ai nuovi obiettivi (salute, sicurezza, qualità, sviluppo rurale, sostegno alla modernizzazione e alla competitività) o secondo le abitudini del passato? I segnali nelle due direzioni non mancano (professionalizzazione delle organizzazioni d'interesse che diventano centri di servizio e consulenza; la creazione di una nuova federazione di consorzi agrari che punta al controllo di fornitura di materie prime, produzione, distribuzione mirate sul livello locale).
- iii) Qual è oggi la natura dei rapporti fra i più numerosi attori, quale stabilità e come si strutturano, attorno a quali procedure istituzionali più o meno formalizzate di accesso alle sedi decisionali, quali sono i meccanismi a livello centrale e locale che compongono le differenze e le divergenze.
- iv) In base al tipo di configurazione di attori, di assetti e di pratiche è possibile prefigurare i tempi e gli esiti dei processi politico-decisionali.

Una prima fase dell'indagine è stata quindi avviata sul primo di questi punti - valori condivisi o meno, quelli di fondo e quelli connessi a nuove questioni - procedendo con: -lettura della stampa di settore pubblicata dalle tre maggiori confederazioni; quali sono le diverse priorità segnalate e come sono trattati i medesimi problemi; - letture delle audizioni parlamentari su indagini conoscitive; come si differenziano atteggiamenti e posizioni su tematiche generali, oggetto appunto dei lavori parlamentari; - indagine e compilazione di uno schema sinottico sulle molteplici forme modalità di mobilitazione; - compilazione di uno schema riassuntiva delle principali funzioni svolte; avvio di una serie di interviste ad attori rilevanti delle organizzazioni di settore, ma anche ad attori di settore connessi alla nuova agricoltura per verificare l'esistenza e la frequenza di contatti.

Che cosa sembra emergere? Che vi sono questioni di fondo che dividono profondamente il fronte agricolo: gli OGM sono il caso eclatante. Che vi sono diverse priorità sistematicamente presenti: competitività costi mercati, andamento produzione per Confagricoltura; mercati locali, agriturismo, vendita diretta, sicurezza alimentare come genuinità ecc. per Coldiretti. Che la tipologia di risorse utilizzate tendono progressivamente a differenziarsi: Coldiretti ricorre a campagne di informazione nelle piazze, utilizza i sondaggi SWG; Confagricoltura mostra una specializzazione tematica e di utilizzo di risorse più tradizionali finalizzata a promuovere gli interesse dell'agroindustria, maggiore capacità di interazione settoriale. Che – essendo comparsi altri attori nell'arena di policy – le tre confederazioni intessono alleanze e accordi più o meno stabili con gli ambientalisti, con i gestori di energia e con l'industria alimentare. Che diventano necessarie maggiori informazioni, approfondimenti, e si diffondono i think tanks laddove prima l'informazione sufficiente era semmai prodotta/controllata all'interno della policy community..

Che il tipo di manifestazioni pubbliche è diverso: mass media e convegni Confagricoltura; le manifestazioni in piazza continuano ad essere organizzate da Coldiretti seppure sempre a favore di comparti e a difesa di interessi sub settoriali (latte e allevatori, pecore).

Ovviamente si tratta di elementi ancora impressionistici, il lavoro di indagine è in corso e il processo di cambiamento degli interessi agricoli ancora in atto.

Riferimenti bibliografici

Daughjerg C., 1997, Policy Networks and Agricultural Policy Reforms: Explaining Deregulation in Sweden and Re-Regulation in the European Community, in *Governance*, 10, 2, pp. 123-142

Daughjerg C., 1999, Reforming the CAP: Policy Networks and Broader Institutional Structures, in *JCMS*, 37, 3, pp. 407-428

De Benedictis M. e De Filippis F. 1998, L'intervento pubblico in agricoltura tra vecchio e nuovo paradigma: il caso dell'Unione Europea, in *La Questione Agraria*, 71, pp. 7-76

Garzon I., 2006, Reforming the Common Agricultural Policy. History of a Paradigm Change, Houndmills, Palgrave

Giuliani M. 1996, Policy Network, voce in G. Capano e M. Giuliani (a cura di), *Dizionario di politiche pubbliche*, Roma NIS

Hall P. 1993, Policy Paradigms, Social Learning, and the State, in *Comparative Politics*, 25, 3, pp. 275-296

Halpin D., 2005, *Surviving Global Change? Agricultural Interest Groups in Comparative Perspective*, London, Ashgate

Kim Min-hyung, 2010, State Preferences and Institutional Feedback: CAP and European Integration, in *International Political Science Review*, 31, 3, June, pp. 323-345

Pedersen A.B., 2010, The Fight Over Danish Nature: Explaining Policy Network Change and Policy Change, in *Public Administration*, 88, 2, pp. 346-363

Settembri P.P., 2008, *La nuova rappresentanza Agricola: europeizzata o neutralizzata. Le vicende dei gruppi agricoli europei nell'era della multifunzionalità e dello sviluppo rurale*, Bari Rubbettino

Sheingate A. D., 2001, *The Rise of Agricultural Welfare State. Institutions and Interests Group Power in the United States France and Japan*, Princeton University Press

Smith M. J., 1993, *Pressure Power and Policy. State Autonomy and Policy Networks in Britain and the United State*, New York, Harvester Wheatsheaf

Smith M.J., 1991, From Policy Community to Issue Network: Salmonella in Eggs and the New Politics of Food, in *Public Administration*, 69, Summer, pp. 235-255

Wilkinson K., Lowe P. E Donaldson A., 2010, Beyond Policy Networks: Policy Framing and the Politics of Expertise in the 2001 Foot and Mouth Disease Crisis, in *Public Administration*, 88, 2, pp. 331-345