

COMMISSIONE XIII

AGRICOLTURA

VI

SEDUTA DI GIOVEDÌ 18 FEBBRAIO 1993

(Ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del regolamento della Camera)

AUDIZIONE DEL MINISTRO DELL'AGRICOLTURA E DELLE FORESTE, AVVOCATO GIANNI FONTANA, SUL RUOLO E LE CARATTERISTICHE DEGLI ISTITUTI DI RICERCA E SPERIMENTAZIONE AGRARIA ANCHE NELLA PROSPETTIVA DELLA RIFORMA DEL DICASTERO

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE FRANCO BRUNI

INDICE DEGLI INTERVENTI

	PAG.
Audizione del ministro dell'agricoltura e delle foreste, avvocato Gianni Fontana, sul ruolo e le caratteristiche degli Istituti di ricerca e sperimentazione agraria anche nella prospettiva della riforma del dicastero:	
Bruni Franco, <i>Presidente</i>	93, 96, 98
Fontana Gianni, <i>Ministro dell'agricoltura e delle foreste</i>	93
Nardone Carmine (gruppo PDS)	96

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 9,50.

Audizione del ministro dell'agricoltura e delle foreste, avvocato Gianni Fontana, sul ruolo e le caratteristiche degli Istituti di ricerca e sperimentazione agraria anche nella prospettiva della riforma del dicastero.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del regolamento della Camera, del ministro dell'agricoltura e delle foreste, avvocato Gianni Fontana, sul ruolo e le caratteristiche degli Istituti di ricerca e sperimentazione agraria anche nella prospettiva della riforma del dicastero.

Nel porgere il saluto della Commissione al ministro, lo ringrazio per aver accolto il nostro invito. Come già ho avuto modo di fargli presente, sono state sollecitate da parte dei membri della Commissione le risposte ad alcune risoluzioni, tra cui quella relativa alla documentazione da allegare alla presentazione delle domande dei produttori, soprattutto relativamente ai seminativi; inoltre, l'onorevole Conca chiede di conoscere lo stato d'attuazione della normativa sulle quote latte.

Il ministro potrà rispondere, se i suoi impegni lo consentiranno, nella seduta pomeridiana di martedì 23 febbraio.

GIANNI FONTANA, *Ministro dell'agricoltura e delle foreste*. Signor presidente, mi limiterò a qualche considerazione rapida e sintetica, rinviando per le riflessioni più approfondite all'ampia documentazione che consegno alla Commissione.

Credo che non sfugga a nessuno la centralità della ricerca in agricoltura, così

come il fatto che il livello di alta qualificazione della medesima, da sempre importante, oggi costituisce il tema centrale della nostra politica in questo settore, nel quale attualmente si registrano due tendenze, direi due obiettivi; questa situazione dialettica deve perciò essere affrontata.

Il primo obiettivo, sempre più sentito dall'opinione pubblica, è quello di porci nell'ambito di uno sviluppo sostenibile, cioè collegato con le tematiche della qualità dell'ambiente e della vita. L'anno scorso si è svolta la Conferenza di Rio che, in modo decisivo, ha posto in evidenza questo tema e nella stessa direzione si muove la politica della CEE, come dimostra una delle misure di accompagnamento, finalizzata a sostenere il settore con interventi tendenti allo sviluppo dell'agricoltura cosiddetta ecocompatibile.

Il secondo obiettivo fondamentale è quello di realizzare un sistema competitivo. Quindi, da una parte un'agricoltura che punti a ridurre il ricorso alla chimica ed ai fertilizzanti, nonché a superare la concezione produttivistica brutale; dall'altra la necessità di confronto con il mercato globale e di essere competitivi.

L'incontro di queste due realtà fa emergere l'importanza della ricerca, intesa soprattutto come sviluppo delle tecnologie di alta precisione, della genetica, dell'informaticizzazione. Un esempio tipico è quello relativo all'utilizzazione dell'acqua, un bene di cui vi è straordinaria necessità, che bisogna utilizzare con grandissima oculatezza.

Pensiamo inoltre a quella che, in un certo senso, può essere definita la guerra dell'acqua che si combatte tra l'industria, la città e la campagna, con riferimento alla

possibilità di utilizzare l'acqua soprattutto nelle aree in cui si registra una notevole scarsità di tale elemento. Impiegando opportunamente le tecnologie di alta precisione, vi sarebbe la possibilità, per esempio, di fornire alle piante il quantitativo di acqua sufficiente e necessario alla loro crescita, così evitando gli inevitabili sprechi derivanti dai sistemi tradizionali. L'utilizzazione delle tecnologie di alta precisione consentirebbe inoltre di ridurre il numero dei passaggi destinati allo spargimento degli antiparassitari.

Il punto di equilibrio tra la ricerca destinata a porre l'agricoltura, in maniera sempre più netta, in linea con uno sviluppo ecocompatibile e l'esigenza di garantire competitività al settore agricolo passa oggi, in maniera più decisiva che in passato, attraverso la capacità di sviluppare la ricerca in maniera adeguata e ad altissimo livello. Proprio per questo ritengo che la ricerca debba rappresentare la reale premessa per qualsiasi tipo di politica agricola italiana: di qui la necessità di ripensare il nostro modo ed il nostro sistema di fare ricerca.

I problemi che attualmente incidono più di altri sull'organizzazione, sull'efficienza e sull'efficacia del nostro sistema (nel documento che lascerò agli atti della Commissione è contenuto uno specifico e dettagliato riferimento agli istituti che operano in tale settore) sono rappresentati anzitutto dalla rigidità strutturale: per costituire un nuovo istituto o una nuova sezione, anche attraverso la trasformazione di strutture già esistenti, è infatti necessario un provvedimento legislativo. Da ciò deriva l'impossibilità di adeguare la struttura operativa alle esigenze che emergono di volta in volta.

Va inoltre considerata una rigidità di natura funzionale: si pensi che, per modificare l'importo delle delibere di spesa superiori ai 15 milioni, è necessaria una legge. Il ricorso alla legge è inoltre previsto anche nelle ipotesi in cui si voglia modificare l'assetto direzionale di un istituto o di una sezione, anche nel caso accertato di totale incapacità del titolare. Ciò perché

attualmente la carriera economica dei ricercatori non è svincolata dalla loro funzione.

Infine, va considerata una rigidità di carattere organizzativo. Ai sensi dell'attuale normativa, agli istituti è impedita la possibilità di consorzarsi tra di loro o con altre istituzioni, limite quest'ultimo che condiziona fortemente la possibilità di accesso ad altre fonti di finanziamento statale.

All'interno dell'amministrazione ministeriale si riscontra inoltre un'abnorme dispersione funzionale delle competenze relative alla vigilanza, all'indirizzo ed al coordinamento degli istituti. A titolo di esempio, ricordo semplicemente che la politica del trattamento giuridico del personale e, quindi, le nomine per gli incarichi direzionali degli istituti e delle sezioni (non mi riferisco quindi all'aspetto del coordinamento e dell'indirizzo scientifico) determinano comprensibili, quanto notevoli cadute di efficienza e di efficacia di tutto il sistema.

In aggiunta a tali problematiche, non può essere sottaciuto un ulteriore aspetto di carattere più generale, che riguarda la difficoltà di collegamento operativo tra i diversi sistemi e centri di ricerca agraria operanti in Italia. Tale situazione è riscontrabile, nonostante gli sforzi diretti a realizzare una vera azione di indirizzo, coordinamento ed integrazione operativa che, di volta in volta, vengono compiuti sia dal comitato nazionale di ricerca e sperimentazione agraria del MAF sia dal comitato delle scienze agrarie del CNR. Di fatto, si può affermare che l'unica vera forma di coordinamento e di integrazione operativa oggi esistente in Italia in materia di ricerca e di sperimentazione agraria si concretizza proprio attraverso la realizzazione dei progetti finalizzati del MAF. Anche su questo aspetto lascerò alla Commissione un appunto contenente l'indicazione di tutti i progetti individuati dal ministero. Tutto questo sul piano generale non è sufficiente a far sì che le linee della ricerca seguite dal sistema operativo diverso da quello del MAF siano sempre coerenti con quelle della nostra politica agraria né,

tanto meno, vale ad evitare la dispersione e la dannosa duplicazione delle strutture di ricerca, dato che troppo spesso queste ultime vengono preordinate senza verificare preventivamente ed in modo approfondito sia l'eventuale esistenza di aree di attività sguarnite sia la correlata opportunità di provvedere alla loro copertura.

Passando ora ad esaminare le ipotesi di soluzione delle difficoltà attualmente riscontrabili nel settore, ricordo che, appena arrivato al ministero, abbiamo subito cercato di affrontare queste problematiche. Alla fine del mese di settembre scorso abbiamo organizzato un incontro al quale hanno partecipato tutti i direttori, i presidenti ed i commissari degli istituti. Nel corso dell'incontro, dopo aver comunemente constatato l'esistenza delle difficoltà alle quali ho fatto prima riferimento, sono emerse due linee principali di intervento.

La prima proposta, che comunque è apparsa assolutamente non praticabile poiché non risponde all'obiettivo di dar vita ad una politica agraria nazionale forte e riquilibrata sul piano della ricerca, mirava all'assunzione diretta da parte dell'amministrazione dei compiti relativi alla materia della ricerca e della sperimentazione agraria, secondo modelli già in atto con il laboratorio di idrobiologia e l'ufficio centrale di ecologia agraria. Sul piano istituzionale il modello si configurerebbe simile all'ispettorato centrale per la repressione frodi operante presso il Ministero dell'agricoltura; ma ripeto che questa è un'impostazione minoritaria che non è stata neanche presa in considerazione.

La seconda soluzione prospettata, ed a suo tempo presentata ai direttori degli istituti dal ministro *pro tempore* Gorla, prevedeva la costituzione di un sistema dipartimentale passando attraverso un processo graduale di semplificazione ed accorpamento per discipline omogenee degli attuali istituti. In altri termini, si è ipotizzato che i dipartimenti, articolati per settori produttivi o per discipline scientifiche, avessero personalità giuridica di diritto pubblico di grado pari alle istituzioni scientifico-universitarie ed articolate in laboratori di ricerca e strutture di servizio.

Si prevedeva che le competenze esistenti negli istituti potessero essere organizzate in nove dipartimenti, così suddivisi: studio agrotecnico dei sistemi agricoli; genetica e biotecnologia agraria; difesa delle piante; produzione animali; produzioni cerealicole e industriali; produzioni ortofloricole; produzioni frutticole, agrumicole e olivicole; produzioni vitivinicole; produzioni forestali. Inoltre, si prevedeva che al di là del raggruppamento degli istituti e collegate sezioni nei nove dipartimenti, nel processo di riorganizzazione territoriale dovesse essere considerata molto realisticamente l'opportunità sia di pervenire ad una drastica riduzione delle sedi distribuite sul territorio nazionale, sia di coprire tanto le diverse aree del paese quanto le più moderne esigenze di ricerca agraria con interventi di riconversione o ristrutturazione di strutture esistenti.

Siffatta ipotesi di adeguamento, tra l'altro, trattava a fondo anche il delicato problema del coordinamento interno al sistema di ricerca così delineato. A tale scopo, contestualmente al riordinamento dipartimentale, veniva prevista l'istituzione presso il Ministero dell'agricoltura di una direzione generale della ricerca e della sperimentazione agraria. Questa avrebbe dovuto o dovrebbe accorpare tutte le competenze tecniche ed amministrative concernenti tale settore; dovrebbe coordinare ed indirizzare l'attività dei dipartimenti; dovrebbe realizzare un meccanismo di trasferimento rapido dei risultati della ricerca; dovrebbe promuovere l'auspicato processo di integrazione operativa tra il sistema MAF e quelli facenti capo ad altri centri decisionali.

Accanto a questa che ho indicato è emersa, poi, anche una terza soluzione, che a me pare la più logica ed anche la più rispondente alle esigenze odierne, cioè quella di puntare alla realizzazione di un istituto nazionale unico per il sistema del MAF, con un'articolazione centrale periferica e personalità giuridica di diritto pubblico. Si tratta di una soluzione che ricalca un poco lo schema dell'istituto nazionale di ricerca agraria francese; essa punta a realizzare un istituto che compia ricerca a

livello molto elevato, che sul piano della sperimentazione demandi in maniera chiara le funzioni agli istituti regionali o ad altre realtà, che cerchi di inglobare oltre agli istituti di ricerca del MAF anche quelli del CNR, insomma che riesca a costituire un polo unico in grado di rispondere in maniera adeguata a quella che citavo all'inizio come la prima e fondamentale esigenza della modernizzazione dell'agricoltura, che deve far fronte alla necessità di uno sviluppo ecocompatibile e, contemporaneamente, a quella di essere sempre più competitiva.

Per quanto ci riguarda, sono rimaste praticabili queste due ultime soluzioni: quella dell'accorpamento degli attuali ventitré istituti, sezioni e laboratori in nove dipartimenti (o sette, come qualcuno propone) oppure quella di puntare fin dall'inizio alla costituzione di un istituto nazionale della ricerca agraria molto specializzato, che raggruppi anche gli istituti del CNR, che si colleghi con l'università in maniera molto più programmata, costante e cospicua, che, in un certo senso, riesca a dare soluzione all'annoso problema della ristrutturazione della ricerca agraria nel nostro paese.

La mia idea era che si potesse affrontare anche tale questione nell'ambito della legge di riforma del ministero che dovrebbe essere presentata al Consiglio dei ministri venerdì 26 febbraio, lasciando ancora imprecisato se si debba andare verso la soluzione dell'istituto nazionale unico o verso la dipartimentalizzazione e quindi lasciando che siano le forze politiche ed il Parlamento a valutare quale strada percorrere. È in questa ottica che io assegno un ruolo importante anche all'odierna audizione.

Come sapete, nel disegno di legge di riforma del ministero così come è stato delineato — cioè come provvedimento delegificante — sarà previsto l'obiettivo di riformare l'attuale sistema lasciando appunto impregiudicata la soluzione finale: se andare verso l'istituto nazionale o verso la dipartimentalizzazione, che dovrebbe poi realizzarsi attraverso un regolamento. Pertanto il dibattito di questa mattina è

per me un contributo importante alla formazione della decisione finale.

PRESIDENTE. Ringrazio il ministro Fontana per la sua relazione. Faccio presente ai colleghi che sono imminenti votazioni in Assemblea, per cui la seduta dovrà terminare tra breve.

CARMINE NARDONE. Signor ministro, tutte le istituzioni agricole si sono modellate in questi anni alla luce di politiche agrarie che sono giunte ad una fase terminale; si sono infatti modellate sul protezionismo, sulle politiche d'intervento nei mercati ed hanno quindi assunto configurazioni, strutturazioni, organizzazioni che in qualche modo rispondevano ad una politica agraria che è ormai finita.

La riforma degli istituti di ricerca e sperimentazione agraria, quindi, deve fare riferimento ad un'ipotesi nuova di politica agraria e di sistema agroalimentare, nonché a scelte strategiche di fondo che, mi sia consentito, questo Governo non ha compiuto. Dobbiamo valutare se nel nostro paese si intenda andare verso un sistema agroalimentare che non abbia connotazioni specifiche e caratteristiche di integrazione verticale fra produzione, trasformazione e distribuzione e che sia, tutto sommato, elemento periferico — oserei dire, coloniale — di un sistema multinazionale. In questo caso, signor ministro, forse non ha nemmeno senso investire molto nel settore della ricerca pubblica, perché un sistema del genere sarebbe assolutamente marginale ed incapace di determinare un'innovazione forte e strategica, soprattutto con riferimento al grado di socializzazione delle innovazioni.

Quello che sta succedendo nel nostro paese sembrerebbe riportarci decisamente verso tale ipotesi. Dal 1984 ad oggi le acquisizioni di industrie italiane da parte di multinazionali hanno rappresentato una sequenza continua e molto indicativa. L'ipotesi di smantellare e smembrare la SME significa anche questo: rottura dell'integrazione verticale di uno dei più grandi e significativi gruppi agroalimentari italiani in una fase di grandissima difficoltà. Si-

gnor ministro, la tendenza internazionale è attualmente quella di produrre sempre meno nei paesi industrializzati, delocalizzando le produzioni verso i paesi dell'est o in via di sviluppo e concentrando invece su quelli occidentali soltanto l'attenzione in termini di distribuzione commerciale. Rompere questa integrazione verticale significa facilitare tali processi e privare di futuro occupazionale, produttivo e competitivo gran parte delle aziende italiane, determinando in alcune zone situazioni di vera desertificazione produttiva e sociale.

La scelta di fondo nell'organizzazione della ricerca, allora, deve essere conseguente ad un'ipotesi di strategia generale del sistema agroalimentare. Noi pensiamo ad un sistema che abbia forti specificità nazionali, che si basi sull'integrazione verticale di produzione, trasformazione e distribuzione, che si proietti a livello internazionale con tutte le possibili sinergie. Da questo punto di vista, la riforma degli istituti di ricerca e sperimentazione agraria deve rispondere innanzitutto ad un principio: l'esigenza di avere al centro uno strumento forte, capace di fare ricerca ed innovazione strategica per il sistema agroalimentare nel suo complesso. L'organizzazione deve essere conseguentemente non burocratica ma fortemente progettuale; deve esaltare l'iniziativa e l'autonomia scientifica, nonché gli aspetti multidisciplinari ed interdisciplinari: sono tutti elementi che l'attuale sistema non conosce, come confermato dallo stesso ministro.

Non si può decentrare a livello regionale quello che è invece necessario tenere concentrato in maniera molto determinata, perché è uno strumento strategico forte. Ho, fra l'altro, una convinzione personale: in questo momento, le multinazionali si stanno concentrando per aumentare il loro potere, facilitate anche da politiche nazionalistiche e localistiche; mentre i poteri economici si concentrano, le istituzioni si dividono e le politiche si frammentano. Le multinazionali accumulano così un potere straordinario e spesso incontrollabile, perché i sistemi democratici deboli non riescono ad effettuare un efficace controllo.

Riteniamo quindi che vada effettuata una distinzione netta in rapporto ad un'ipotesi strategica di innovazione determinante rispetto ad un certo tipo di sistema agroalimentare. Da questo punto di vista, non so se sia necessario prevedere nove dipartimenti; da parte nostra, riteniamo opportuno sostenere il principio di un unico istituto nazionale di ricerca che abbia una forza notevole e conduca alla riorganizzazione ed al riaccorpamento anche di quanto oggi non rientri nella rete degli istituti sperimentali. Sarà forse necessario promuovere nuovi laboratori di altissima qualità, non limitandosi soltanto a quelli già esistenti.

Nel contempo, deve essere sicuramente trasferito a livello regionale tutto quanto attiene alla sperimentazione in senso stretto e dobbiamo soprattutto inserire qualche elemento nuovo, signor ministro, con riferimento al collaudo di nuove tecnologie, demandandolo al livello regionale. Il nostro paese non ha fatto l'esperienza del collaudo, che deve essere verificata da un punto di vista ambientale e sociale. La scienza non è neutrale, e nemmeno la ricerca e la sperimentazione lo sono.

Richiamo poi un altro punto importante: non si può pensare ad un sistema di ricerca ed essere assenti a livello internazionale quando vengono assunte decisioni molto importanti come, per esempio, le protezioni speciali, la brevettabilità delle innovazioni, la titolarità delle *royalties* (da assegnare alle multinazionali o, per esempio, ai possessori di geni, il che corrisponde a dare ricchezza alle aree povere). Siamo pressoché assenti in questi ambiti internazionali di grande importanza ed intendiamo rilanciare un'iniziativa anche a questo riguardo.

È comunque certo che vi è bisogno di un elemento di rottura forte nella costruzione di una nuova impostazione della ricerca e nella riorganizzazione di tutto il sistema agroalimentare. Su questo si impegna il gruppo del PDS, chiedendo un confronto serrato. Lei, signor ministro, ci ha presentato un elenco di persone per le nomine degli istituti di ricerca e sperimentazione agraria che è francamente inaccet-

tabile. Sono probabilmente ottime persone, che però, avendo fra i sessanta e i settanta anni, appartengono ad una fase ormai passata nella storia della politica agraria. Ritengo, inoltre, che non siano più necessari i consigli d'amministrazione per le strutture che devono fare ricerca; a mio avviso, è infatti preferibile una forte autonomia scientifica, anche se bisogna revisionare i criteri di programmazione e finalizzazione delle risorse rispetto al sistema.

PRESIDENTE. A causa delle imminenti votazioni in Assemblea, rinvio il seguito dell'audizione ad altra seduta. Dopo aver

esaurito la discussione sul ruolo e le caratteristiche degli Istituti di ricerca e sperimentazione agraria, come abbiamo convenuto, esamineremo – per il parere di nostra competenza – le proposte di nomina per i medesimi.

La seduta termina alle 10,30.

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
STENOGRAFIA*

DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la composizione e la stampa
dal Servizio Stenografia alle 14.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO