



Sommario

Editoriale

Il tema

La montagna e le aree interne: introduzione al tema Roberto Cagliero, Alessandro Corsi	1
La montagna nella strategia per le aree interne 2014-2020 Giuseppe Dematteis	3
Le zone agricole svantaggiate: ieri, oggi, domani Daniela Storti	6
I sistemi locali nelle politiche di sviluppo rurale e nella strategia nazionale per le aree interne Ugo Baldini, Giampiero Lupatelli	9
Lo sviluppo imprenditoriale agricolo nelle aree montane Andrea Arzeni, Franco Sotte	13
Aree interne: un potenziale per la crescita economica del Paese Sabrina Lucatelli, Carla Carlucci	17
Il tartufo come opportunità di sviluppo della montagna interna del Piemonte: l'esempio della Valle Grana Filippo Brun, Angela Mosso	20
Il Distretto agroalimentare di qualità della Valtellina: uno strumento per la promozione delle aziende di montagna Francesca Gaudiano, Stefano Gianoni, Pietro Manzoni	23
Sviluppo in montagna e nelle aree interne: apprendere dalle politiche e dalle esperienze progettuali Francesco Mantino	26
L'integrazione delle politiche: l'esperienza valdostana Patrizia Borsotto, Alessandro Rota	30
Politiche per la montagna in Piemonte: l'innovativa esperienza di una valutazione trasversale Stefano Aimone, Alessandro Bottazzi	33
La risorsa forestale nazionale e la nuova Politica di sviluppo rurale 2014-2020 Raoul Romano, Danilo Marandola, Luca Cesaro	35
Approfondimenti	
Sviluppo economico, agricoltura e politica agraria. L'attualità del pensiero di Alessandro Bartola Franco Sotte	40
Giuseppe Orlando e le origini della scuola di economia e politica agraria di Ancona Alessandro Bartola	45
Una riforma della Pac 2014-2020 all'insegna dei giovani Matteo Bartolini	47
Prezzi degli alimenti e qualità della dieta, qual è l'evidenza scientifica? Mario Mazzocchi, Sara Capacci	49
Diete sostenibili: la doppia piramide del <i>Barilla Center for Food and Nutrition</i> Luca Ruini, Roberto Ciati, Carlo Alberto Pratesi, Ludovica Principato, Massimo Marino, Sonia Pignatelli	52
La percezione del rischio di residui da antiparassitari nelle mele: un esperimento Simone Cerroni, Sandra Notaro	54
Quanto è "rurale" la Politica di sviluppo rurale? Beatrice Camaioni, Roberto Esposti, Francesco Pagliacci, Franco Sotte	58
Pac e gestione del paesaggio: quali gli effetti di secondo ordine? Rosa Manrique, Stefano Targetti, Davide Viaggi, Giuliano Galimberti, Meri Raggi	60
L'impatto della Pac <i>post-2013</i> sulla regione Emilia Romagna: un'analisi dell'accordo raggiunto in relazione alle proposte presentate al Trilogo Filippo Arfini, Michele Donati, Roberto Solazzo	63

[segue]

Editoriale

Il Tema di questo numero (curato da Roberto Cagliero e Alessandro Corsi) è quello delle aree interne e della montagna. Si tratta di un argomento portato all'attualità dalle iniziative recenti del Ministero della coesione territoriale al quale da tempo intendevamo dedicare una particolare attenzione. Perché sono proprio quei territori le prime vittime di una politica agricola e di sviluppo rurale in Europa, in Italia (ed anche nelle regioni) spesso più orientata dagli interessi individuali di breve termine, che dalla consistenza dei problemi. Basta osservare come la distribuzione della spesa pubblica si concentri complessivamente nelle aree di "polpa" (Rossi Doria), riducendosi in quelle di "osso", ovviamente più meritevoli di sostegno per le ovvie difficoltà oggettive. Quelle aree oggi sono, al tempo stesso, un problema per il Paese e, specie in tempi di crisi, una enorme riserva di risorse poco o male utilizzate e valorizzate.

Siamo particolarmente soddisfatti di aver affrontato questo argomento nel momento in cui tutte le Regioni si accingono a redigere i propri programmi di sviluppo rurale (nel quadro di una programmazione integrata di tutti i fondi europei) per il periodo 2014-2020. Sarà una occasione unica per approfittare di tutte le interessanti opportunità che il nuovo regolamento offre. Serve una strategia di rilancio dei territori. Non c'è tempo da perdere. Se non si parte subito e bene, il rischio è che, specie nelle Regioni del Sud ma non solo, l'obiettivo di spendere i fondi pur di evitare il disimpegno europeo, suggerisca di preferire misure distributive e di mero trasferimento di fondi a progetti strategici e lungimiranti, ma inevitabilmente più complessi.

Quest'anno, ricorre il ventesimo anniversario dalla prematura scomparsa del prof. Alessandro Bartola. Insigne docente e ricercatore di economia agraria, al suo nome è intitolata l'Associazione "Alessandro Bartola", di cui Agrireregionieuropa è l'iniziativa scientifica più rilevante. Per onorarne la memoria e, soprattutto, per trasmettere a chi non ha avuto esperienza diretta della sua attività scientifica e della sua testimonianza umana, ripubblichiamo due testi usciti poco dopo la sua scomparsa.

Ospitiamo anche in questo numero diversi articoli selezionati tra quelli presentati al recente convegno annuale dell'Associazione italiana di economia agraria ed applicata (Aieaa), tenutosi a Parma in giugno. Essi accompagnano la pubblicazione in italiano degli *abstract* e di alcuni articoli della rivista della Aieaa: *Bio-based and Applied Economics*, con la quale Agrireregionieuropa ha un accordo di collaborazione. Pubblichiamo poi, alcuni articoli dei relatori al convegno Istat-Agrireregionieuropa sul 6° Censimento dell'agricoltura, svoltosi a Roma in aprile.

Last but not least, siamo particolarmente onorati di ospitare un intervento organico del nuovo presidente del Consiglio europeo dei giovani agricoltori (Ceja), l'italiano Matteo Bartolini. Nell'esprimere le congratulazioni al presidente Bartolini per il suo incarico internazionale, questa rivista conferma il suo impegno ad offrirsi come spazio di riflessione e approfondimento sul tema del ricambio generazionale in agricoltura.

La montagna e le aree interne: introduzione al tema

INEA Istituto Nazionale Economia Agraria

Roberto Cagliero, Alessandro Corsi

Aree interne e aree di montagna sono temi di marcata rilevanza e, da anni, al centro di ampie e approfondite riflessioni, sia in termini teorici e definitivi, sia in termini di *policy*. L'avvicinarsi del nuovo periodo di programmazione 2014-2020 ha, tuttavia, dato nuovo e maggiore vigore al dibattito, ma anche alle criticità che da sempre lo accompagnano.

La domanda di investimenti delle aziende agricole europee Giovanni Guastella, Daniele Moro, Paolo Sckokai, Mario Veneziani	69
Gestione del rischio di prezzo e contratti <i>future</i> europee: la filiera del frumento Cesar Revoredo-Giha, Marco Zuppiroli	71
Un esperimento di coinvolgimento pubblico in tema di biotecnologie Cristina Mora, Giovanni Sogari, Davide Menozzi	74
Una valutazione di alcuni documenti pubblici sulla bioeconomia attraverso l'analisi critica del discorso Valeria Sodano	77
Politiche agricole europee <i>post</i> 2013: modelli predittivi dei cambiamenti di uso del suolo Severino Romano, Mario Cozzi, Paolo Giglio, Giovanna Catullo	80
Analisi del reddito di aziende sudamericane con allevamento di alpaca e lama AA.VV.	86
Misurare la multifunzionalità in agricoltura: proposta di un indice sintetico Massimo Greco, Daniela Fusco, Paola Giordano, Valerio Moretti, Marco Broccoli	89
Livelli di imprenditorialità nell'agricoltura toscana Benedetto Rocchi, Chiara Landi	93
Le unità statistiche oggetto del 6° Censimento dell'Agricoltura 2010 Bruno Massoli	98
L'andamento del settore agricolo nel 2012 Domenico Ciaccia, Roberto Moro, Andrea Morreale	101
Innovazione e competitività nel Psr Calabria: un'analisi quantitativa Vincenzo Carè, Francesco Licciardo, Ornella Mappa	102
<i>Think back land</i> : uso della terra e finalità sociali Ilario Lo Sardo	106
La viticoltura in Italia: quali dimensioni produttive? Bruno Massoli	109
Schede	
<i>Bio-based and Applied Economics</i> (Bae, Vol. 2 No. 2 (2013)) Davide Viaggi (direttore)	82
Finestre	
Finestra sulla Pac n. 29 Maria Rosaria Pupo D'Andrea	113
Finestra sul Wto n. 25 Giulia Listorti	119

**Prima della pubblicazione, tutti gli articoli di
AGRIREGIONIEUROPA
sono sottoposti
ad una doppia revisione anonima**

Realizzazione e distribuzione:
Associazione "Alessandro Bartola"
Studi e ricerche di economia e di politica agraria

In collaborazione con
INEA - Istituto Nazionale di Economia Agraria
SPERA - Centro Studi Interuniversitario sulle Politiche Economiche, Rurali ed Ambientali

Periodico registrato presso
il Tribunale di Ancona n. 22 del 30 giugno 2005

ISSN: 1828 - 5880

Direttore responsabile
Franco Sotte

Comitato scientifico:
**Roberto Cagliero, Alessandro Corsi,
Angelo Frascarelli
Francesco Pecci,
Maria Rosaria Pupo D'Andrea,
Cristina Salvioni**

Segreteria di redazione:
Valentina C. Matera

Editing:
Giulia Matricardi, Marco Renzi

In particolare, oggi, le proposte in merito a una possibile strategia nazionale di sviluppo delle aree interne e le novità della prossima Pac (e della futura politica regionale europea) ripropongono l'importanza di questi territori. Il ruolo di queste aree, del resto, è evidente: le interne interessano circa il 60% del territorio nazionale; le montane ne occupano oltre il 50% (Dematteis, in questo numero). Tuttavia, sia in sede di analisi sia in sede di intervento, restano aperte diverse questioni, delle quali almeno tre di marcata importanza in questo periodo di disegno di strategie e programmi.

Quali territori?

Anche alla luce di un ampio paniere di lavori di ricerca, permane una certa difficoltà nel definire le aree montane e quelle interne. La lettura si è spesso incentrata su una rappresentazione di carattere "non urbano", dove la marginalità in senso ampio e il carattere policentrico sono stati gli elementi di maggiore importanza. Tuttavia, le due tipologie di area non possono essere confuse o sovrapposte¹, anche e soprattutto in virtù delle dimensioni che portano alla loro stessa descrizione. Un approccio più socioeconomico, dove centrale risulta la "lontananza" dai servizi essenziali, caratterizza le aree interne (Lucatelli, 2013), mentre una descrizione di tipo più morfologico e fisico, da cui derivi lo svantaggio, quelle montane. In questo senso, risulta, allora, centrale fare chiarezza su cosa si intenda quando si fa riferimento a questi territori, poiché una lettura confusa potrebbe portare a scelte non trasparenti e non efficaci nel disegno delle politiche. Questo appare ancora più rilevante nel caso di interventi di tipo *place based*, dove la corretta determinazione dei "luoghi" è una condizione fondamentale (Mantino, in questo numero).

Il concetto stesso di aree interne resta, poi, sostanzialmente in continua evoluzione e si deve fare riferimento più a un metodo che non a una reale definizione; al tempo stesso, le descrizioni della montagna risultano variegata², spesso anche parziali, e non consentono una accurata osservazione di territori così complessi (Perosino, 2012). Guardando alla montagna italiana, esistono aree significativamente diverse per caratteri morfologici, ambientali, economici e sociali e, quindi, con problemi e eventuali soluzioni diversi; basti pensare alle differenze tra le montagne del nord e del sud o tra comuni fortemente turistici e aree più propriamente rurali (Cesaro e Marongiu, 2013).

Diversi sono allora i contributi indirizzati a fare chiarezza nelle descrizioni e nelle definizioni di tali aree e nelle derivanti zonizzazioni, anche per fini di intervento pubblico, come nel caso delle indennità compensative dello sviluppo rurale (Storti, in questo numero).

Quali tendenze?

Negli ultimi quaranta anni, la popolazione nelle aree interne ha segnato un certo incremento, ma accompagnato da un peggioramento del fenomeno dell'invecchiamento, specie nelle zone più periferiche. Queste modifiche nel tessuto demografico hanno spesso comportato un aggravarsi della fragilità dei territori sotto diversi punti di vista. In particolare, si osserva un marcato cambiamento nell'uso del suolo, caratterizzato da una forte contrazione della Sau e da una espansione delle foreste, con la necessità di ripensare il controllo e la tutela del territorio (Lucatelli e Carlucci, in questo numero). Le aree interne sono spesso caratterizzate da sistemi locali non specializzati, ma il settore primario resta in generale la componente economica più rilevante e in molti casi con una importante caratterizzazione.

Le aree montane mostrano percorsi simili. L'andamento demografico negli ultimi dieci anni conferma una leggerezza crescita, ma questa tendenza è differente tra le diverse montagne italiane: la presenza di sistemi locali più forti e specializzati rappresenta un fattore di tenuta importante e a volte anche di attrazione (Mantino, in questo numero). In montagna il ruolo delle attività rurali, e di quelle agricole, rimane di elevata importanza sia in termini economici che ambientali (Cagliero e Trione, 2008); ma si deve anche evidenziare una marcata riduzione delle attività agricole, con una contrazione nel numero delle aziende che, negli ultimi 10 anni, sfiora il -40% (contro -33% della collina e -25% della pianura) e una contrazione della superficie totale attorno al -20%, rendendo evidenti i problemi di gestione del territorio (Arzeni e Pecci, 2012).

In sintesi, le aree interne e quelle montane continuano a segnalare, specie nell'attuale crisi, una difficoltà socioeconomica, e soprattutto demografica, specialmente dove il tessuto economico appare meno competitivo e specializzato e dove i servizi pubblici essenziali sono meno presenti. Inoltre, le attività agricole, da sempre caratterizzanti e rilevanti, mostrano una contrazione significativa. Tuttavia, si leggono anche elementi positivi, che segnano, per alcuni contesti, tendenze positive

e una ripresa, grazie a strategie di valorizzazione di attività e specificità territoriali (prodotti tipici, allevamento, agricoltura biologica, turismo rurale ecc.) (Omizzolo e Streifeneder, 2011).

Quali interventi?

Il panorama, e la storia, degli interventi pubblici rivolti alle aree montane e a quelle interne risulta ampio e variegato, caratterizzato da ben note criticità e da una evoluzione segnata da una mancanza di continuità, ma anche da esperienze positive, dalle quali trarre insegnamento. L'insieme degli interventi ha comunque, nonostante i problemi, supportato il mantenimento di un certo tessuto economico, specialmente agricolo e agroalimentare, e in diversi casi si sono osservati anche "spazi di buona politica" (Lucatelli e Carlucci, in questo numero). Le più recenti politiche, specie su input comunitario, hanno incentrato gli sforzi su due concetti principali - l'intersettorialità e la territorializzazione - e lungo tre approcci - area vasta, aree sub-regionali, finalità territoriali. Ma forse il punto centrale, soprattutto nell'attuale periodo di crisi, non è la ricerca di motivazioni o filosofie di azione, che sembrano ormai evidenti e forse condivise, ma il "come fare" (Mantino, in questo numero).

Oggi sul banco delle proposte assumono particolare rilievo almeno due interventi: la strategia nazionale per le aree interne e la programmazione dello sviluppo rurale, attraverso i suoi diversi meccanismi e con particolare attenzione a eventuali sub-programmi e alle linee di attivazione dei partenariati locali (il cosiddetto *Community Led Local Development*).

La sfida è quella di fare funzionare al meglio questi strumenti e di renderli integrati fra loro e con tutti gli altri interventi e meccanismi che agiscono, a volte anche in modo spontaneo, sul territorio, comprese le politiche ordinarie rivolte, ad esempio, alla scuola e alla sanità. In questo senso, grande attenzione va rivolta ai territori e alla loro capacità di esprimersi e attivarsi, e anche di "ri-combinare strumenti e risorse" (Aimone e Bottazzi, in questo numero), soprattutto per incontrare le esigenze specifiche dei "luoghi" e per rendere integrati, o almeno integrabili, i diversi strumenti. In termini concreti, l'ottica è di contrastare, o almeno limitare, i rischi di azioni troppo macchinose e poco chiare, ma soprattutto poco efficaci.

Questo numero di Agrireregionieuropa vuole dare un quadro del dibattito su questi temi. In particolare, la concezione stessa, nonché le definizioni operative di area montana e di area interna sono oggetto dei contributi di Dematteis, Storti, Baldini e Lupatelli. Diversi lavori affrontano l'evoluzione delle aree interne e montane, sia dal punto di vista strutturale (Arzeni e Sotte, Lucatelli e Carlucci) sia rispetto a esperienze di sviluppo locale e settoriale (Brun e Mosso, Gaudiano Gianoni e Manzoni). Infine le politiche per le aree interne e la montagna, a livello europeo, nazionale, e di singole regioni, ma anche sotto l'aspetto della *governance*, sono esaminate da Mantino, Lucatelli e Carlucci, Borsotto e Rota, Aimone e Bottazzi, Romano, Marandola e Cesaro.

L'obiettivo del Tema di questo numero è quindi sottolineare l'attenzione sulle le aree interne e per quelle montane, superando le fiammate di attenzione di ogni inizio di programmazione e offrendo una continuità nelle riflessioni e negli interventi.

Note

¹ Dal punto di vista socioeconomico resta evidente come le aree interne possano ricomprendere diverse tipologie di aree montane, ma certamente si tratta di due insiemi diversi (Mantino, 2013).

² Quella statistica dell'Istat del 1958; quella legale, definita dalla legge n. 991/1952 e successivamente da norme comunitarie, a partire dalla direttiva 75/268/Cee fino al vigente regolamento CE n. 1698/2005; quella amministrativa, introdotta dalla legge n. 1102/1971, che istituiva le comunità montane; quella più socioeconomica proposta dal Censis nel 2003.

Riferimenti bibliografici

- Arzeni A., Pecci F. (2012), L'agricoltura che cambia: il sesto Censimento tra passato e futuro, *Agrireregionieuropa* Anno 8, Numero 31, Dicembre 2012
- Cagliero R., Trione S. (2008), Più sostegno all'agricoltura di montagna in un approccio integrato, *Agrireregionieuropa* Anno 4, Numero 15, Dicembre 2008
- Cesaro L., Morongiu S. (2013), L'agricoltura di montagna svantaggio o risorsa?, *Rm Magazine*, Numero 6, aprile 2013
- Lucatelli S. (2013), Verso un progetto per le aree interne, *Rm magazine*, Numero 6, aprile 2013
- Mantino F. (2013), La montagna e le aree interne tra passato e futuro. Una sfida per le politiche 2014-2020, *Rm Magazine*, Numero 6, aprile 2013
- Omizzolo A., Streifeneder T. (2011), Lo sviluppo territoriale nelle regioni montane italiane dal 1990 ad oggi, *Agrireregionieuropa* Anno 7, Numero 27, Dicembre 2011
- Perosino M. (2012), L'evoluzione dell'agricoltura piemontese di montagna attraverso quattro censimenti, Mario Perosino, in *Agrireregionieuropa* Anno 8, Numero 31, Dicembre 2012

La montagna nella strategia per le aree interne 2014-2020

Giuseppe Dematteis

Aree interne e montagna, un'intersezione problematica

L'anno scorso Fabrizio Barca, allora ministro della Coesione territoriale nel governo Monti, avviava un progetto nazionale per le "aree interne", presentato poi in un "documento di apertura al confronto pubblico" (Metodi ed obiettivi per un uso efficace dei Fondi comunitari 2014-2020)¹. In esso le aree interne erano indicate come una delle tre "opzioni strategiche" decisive, assieme a quelle del Mezzogiorno e delle città e venivano così definite: «*quella parte del territorio nazionale distante dai centri di agglomerazione e di servizio e con traiettorie di sviluppo instabili ma al tempo stesso dotata di risorse che mancano alle aree centrali, "rugosa", con problemi demografici ma al tempo stesso fortemente policentrica e con elevato potenziale di attrazione*».

Un gruppo tecnico interministeriale ha dato una versione statistico-cartografica di tale definizione², identificando le aree interne con i comuni posti a più di 20 minuti dal più vicino polo urbano con offerta di servizi di livello medio-superiore. Le ha quantificate nel 61,1 % del territorio, con il 22,7% della popolazione nazionale. All'interno di esse ha distinto poi le categorie dei Comuni "periferici" (da 20 a 40 minuti dal polo urbano) e "ultraperiferici" (oltre 40 minuti), che insieme raccolgono il 7,7% della popolazione e occupano il 31,5% della superficie nazionale. Va subito detto che questo spazio corrisponde solo in parte a quello della montagna, infatti è montano solo il 65 % del territorio classificato come "periferico" e "ultraperiferico", mentre non vi rientrano i Comuni montani più vicini ai poli urbani, né le città comprese nelle aree montane.

"Aree interne" e "montagna" non sono soltanto due realtà che non coincidono geograficamente, ma anche due concetti diversi. Nel primo il riferimento geografico è prevalentemente metaforico, perché più che la posizione fisica, conta la situazione di svantaggio, di parziale privazione di diritti sostanziali e di limitate opportunità di sviluppo. Infatti è un concetto che nasce dalla tradizione degli studi meridionalisti e in particolare dalla riflessione e dall'azione di economisti come

Manlio Rossi Doria, Pasquale Saraceno e altri, impegnati già negli anni Cinquanta in programmi di riscatto civile ed economico del Mezzogiorno. “Montagna” è invece un concetto da prendere più alla lettera, in quanto si riferisce a un ambiente in cui i fatti demografici e socio-economici sono strettamente legati a una forte dimensione altitudinale e a quanto ne deriva in termini di forme del rilievo, clima, acque, biocenosi ed altre condizioni ecologiche specifiche (Messerli e Ives, 1997; Salsa, 2007). Come è noto, tali condizioni ambientali hanno attivato processi interattivi di adattamento che nella lunga durata storica hanno selezionato culture, società ed economie locali con forti caratteri specifici. Questo articolo intende trattare della rilevanza di tali caratteri nelle politiche di coesione territoriale³.

La “montagna” nelle politiche pubbliche nazionali ed europee

Non si può negare che certi svantaggi che in montagna sono associati alla forte verticalità siano almeno in parte comuni ad altri ambienti “rugosi” come quelli collinari, oppure caratterizzati da difficoltà di accesso, come le piccole isole. E’ vero che l’art. 44 della Costituzione recita: “La legge dispone provvedimenti a favore delle aree montane”, ma non dice che cosa si debba intendere per montagna, così che le norme attuative poterono poi un po’ alla volta estenderne il significato a tutti i territori in condizioni svantaggiate. Già nella prima di queste leggi (la 991/1952, “Provvedimenti in favore dei territori montani”), veniva previsto che gli stessi provvedimenti potessero riguardare anche comuni con “analoghe condizioni economico-agrarie”. Ciò ha dato origine alla cosiddetta “montagna legale” (o “montagna giuridica”), che già nel 1952 si estendeva sul 54, 2% del territorio nazionale, contro il 35,2% di quella fisico-geografica (Nervi 2010).

Per quanto riguarda l’Unione europea, la montagna non è mai stata oggetto di una politica comunitaria specifica, ma nella Politica agricola comune (Pac), già a partire dal Trattato di Roma (1957), la montagna viene a più riprese menzionata tra i “territori svantaggiati” con “*handicap* naturali permanenti”. Più recentemente essa entra nelle politiche di coesione territoriale, un concetto che la Commissione europea, nel Terzo rapporto sulla coesione (2004), aveva fatto corrispondere al principio in base al quale i cittadini dell’Ue devono avere le stesse opportunità di vita e di accesso ai servizi essenziali indipendentemente da dove abitino. Conseguentemente il Trattato di Lisbona nell’art. 158, raccomanda una “particolare attenzione” per alcuni tipi di aree, tra cui quelle “che soffrono di gravi e permanenti *handicap* naturali o demografici” e tra queste vengono appunto menzionate le “regioni montane”.

Anche se non esiste un organismo o un’istituzione comunitaria che si occupi specificamente della montagna, non sono mancate, specie negli ultimi anni, occasioni di trattare il problema in incontri inter-governativi e in documenti generali di indirizzo, in ordini del giorno del Parlamento europeo, del Consiglio economico e sociale europeo, del Comitato delle Regioni. Secondo Debarbieux e Rudaz (2010, p. 229.) gli anni 2000 hanno segnato per l’Ue una svolta in materia, dovuta sia all’affermarsi del concetto di coesione territoriale sia all’attenzione rivolta alla diversità naturale e culturale della montagna come “bene comune globale” (Debarbieux e Price, 2012) in importanti conferenze internazionali (Rio de Janeiro, 1992; Johannesburg, 2002) e nell’Anno internazionale della montagna (2002). In particolare è interessante notare che alla originaria visione in negativo della montagna come territorio svantaggiato si è affiancata quella di territorio “diverso”, che può essere strategico in una prospettiva di sviluppo sostenibile, grazie alle proprie valenze economiche, ambientali, energetiche e culturali: si veda ad esempio il Libro verde sulla coesione territoriale (2008).

Il divario tra le categorie “montagna” e “aree interne” riflette anche la parziale divergenza fra tre modi di intendere la

montagna che si sono manifestati in Italia e in Europa nelle politiche degli ultimi decenni. Uno si fonda sulle caratteristiche geografico-strutturali: è ad esempio quello dell’Istat in Italia, quello adottato per tutto l’arco alpino dalla Convenzione delle Alpi e, almeno in parte, quello delle politiche agricole dell’Ue. Un secondo considera i “massicci” (o catene montuose) come territori geograficamente connotati che però non possono essere separati da quelli dell’avampese circostante: è la soluzione proposta da Europa 200+ e nell’Interreg Spazio Alpino. Una terza considera la montagna non in base alle sue caratteristiche intrinseche, ma in quanto appartenente al più vasto insieme dei territori svantaggiati (lontani dai servizi, spopolati, con poche opportunità di lavoro) rispetto ad aree più favorite dalla natura e dalla storia.

La specificità della montagna e la sua rilevanza per le politiche pubbliche

La concezione che sta alla base del sopra citato documento Barca è del tutto coerente con i più recenti indirizzi delle politiche di coesione territoriale comunitarie (Lucatelli S., Salez P., 2012), alla cui definizione lo stesso Barca ha dato un rilevante contributo in sede di Commissione europea⁴. Essa combina l’originaria visione in negativo delle aree svantaggiate con quella delle potenzialità di sviluppo offerte dalle risorse territoriali endogene. Vi sono indicati tre obiettivi generali, tra loro connessi, rivolti ad assicurare “modelli di vita competitivi con quelli offerti dalle aree urbane”: 1) tutela del territorio e della sicurezza incentrata sul ruolo degli abitanti, 2) promozione della diversità naturale, culturale, del paesaggio e del policentrismo, attraverso una forte apertura all’esterno, 3) rilancio dello sviluppo e dell’occupazione attraverso l’uso di risorse potenziali poco o male utilizzate.

C’è motivo di credere che il conseguimento di questi obiettivi - in specie il 2° e il 3° - richieda politiche differenziate a seconda dei caratteri specifici locali, e quindi un trattamento particolare dei territori montani all’interno delle politiche per le aree interne. Ciò presuppone una definizione operativa di montagna che risponda a diversità fattuali verificabili, rilevanti per le finalità del progetto “aree interne” e a una visione condivisa dai destinatari e dai responsabili del progetto stesso.

Come s’è detto, il criterio di base, in grado di istituire una differenza specifica con altri ambienti di vita, o in termini esclusivi o almeno in termini di netta prevalenza di certi caratteri, è quello della forte dimensione verticale, con quanto ne consegue di rilevante per la vita umana. A questo proposito gli studi sulle popolazioni montane italiane (ed europee mediterranee) hanno individuato come esclusivi due ordini di fatti, entrambi associati a valori elevati di verticalità. Il primo è connesso alla possibilità di fruire stagionalmente delle condizioni climatico-vegetazionali e pedologiche proprie dei diversi piani altitudinali grazie alle pratiche tradizionali della transumanza e della monticazione. E’ noto come nella lunga durata storica tali pratiche abbiano dato origine a specificità riscontrabili negli usi del suolo, nelle tecniche colturali e pastorali, nei loro prodotti, negli insediamenti, nei paesaggi, nelle espressioni culturali, nelle forme di organizzazione sociale e in quelle giuridico-istituzionali connesse. Il secondo carattere esclusivo riguarda i rapporti con l’ambiente che si sono andati affermando, specie nel secolo scorso, ad opera degli sport dell’alta montagna (quella di regola sopra i mille metri), in particolare gli sport invernali. Negli anni in cui le manifestazioni del primo tipo subivano un progressivo regresso, quelle del secondo si venivano affermando come il principale fattore di crescita della montagna interna, in termini insediativi, occupazionali, demografici e infrastrutturali. Ma mentre il primo era largamente diffuso, il secondo rimaneva in gran parte circoscritto a poche aree corrispondenti soprattutto ai grandi comprensori sciistici.

Ci sono poi vari altri caratteri che in montagna assumono valori e importanza decisamente superiore rispetto agli altri ambienti

geografici inclusi nella definizione delle aree interne. Essi riguardano anzitutto la biodiversità naturale, fonte principale di “servizi eco sistemici” di cui difetta il resto del territorio. Del tutto eccezionale è la dotazione di risorse come le acque correnti, il potenziale idroelettrico, i pascoli e le biomasse boschive. Tra i caratteri peculiari che derivano dal clima vanno soprattutto considerati lo spessore e la persistenza del manto nevoso, il rischio valanghe, la maggior vulnerabilità al cambiamento climatico, la riduzione dei rendimenti agricoli con l'altitudine, in parte compensata con la qualità dei prodotti. Vanno inoltre considerati gli ostacoli particolarmente gravi opposti dalla morfologia e dal clima alla circolazione, alla costruzione e alla manutenzione di edifici e infrastrutture. L'adattamento all'ambiente ha poi dato origine, nella lunga durata storica, a caratteristiche specifiche anch'esse rilevanti per le politiche di coesione territoriale, come la grande varietà culturale, la pluriattività, la multifunzionalità del territori e i saperi contestuali che ne derivano, la persistenza di pratiche cooperative comunitarie per la gestione dei beni collettivi.

Per quanto riguarda le finalità delle politiche di coesione territoriale i due caratteri più esclusivi (le pratiche agro-pastorali tradizionali e quelle sportive moderne) hanno nel complesso una valenza positiva. Va però osservato che il valore delle attività agricole tradizionali e di quanto esse hanno storicamente prodotto riguarda in larga misura il passato, cioè la loro eredità paesaggistica, culturale, cognitiva e sociale, mentre il loro ruolo attivo e quindi la loro capacità di riprodursi, è oggi assai ridotta in seguito alla scomparsa di molte pratiche multi-altitudinali, all'esteso abbandono dei campi, dei prati, della silvicoltura e di molti insediamenti stagionali. Rimane tuttavia - oltre all'ingente e diffuso patrimonio paesaggistico, edilizio e culturale - una discreta vitalità delle attività allevatrici, compresa, specie nelle Alpi, la pastorizia transumante. Rimane anche una dotazione di terreni e di boschi che opportuni interventi infrastrutturali e di accorpamento fondiario potrebbero rendere molto produttivi, oltre a un patrimonio di conoscenze e di saperi pratici contestuali preziosi per la tutela ambientale e paesaggistica e per fronteggiare gli squilibri ambientali con la cura dell'ambiente da parte degli abitanti. Anche la frequentazione turistica e sportiva dell'alta montagna, fonte di cospicui vantaggi economici, presenta dei limiti derivanti soprattutto dalla distribuzione geografica squilibrata e dagli impatti ambientali e paesaggistici. Un'elevata valenza positiva hanno poi anche le risorse naturali utilizzabili, l'alto grado di naturalità ambientale e l'organizzazione comunitaria, che però è controbilanciata dalla debole rappresentanza politica. Come prevedibile le valenze più negative riguardano le limitazioni morfologiche e climatiche e la bassa densità demografica con le sue conseguenze sui servizi, la vita sociale, il presidio e la manutenzione di territori molto estesi e di difficile accesso.

Dal punto di vista delle politiche della montagna, quelle che possono far leva sulle potenzialità più positive e diffuse riguardano il turismo, l'insieme innovazione - occupazione - re-insediamento, l'insieme tutela del paesaggio - diversità culturale - recupero edilizio, la tutela dell'ambiente e della biodiversità. Si trovano invece ad affrontare i maggiori ostacoli e costi la protezione dai rischi naturali, la dotazione e gestione di servizi e di infrastrutture dell'accessibilità e quelle a sostegno finanziario e tecnico delle autonomie e locali.

La montagna rurale e le città

Mentre nelle politiche agricole e in quelle di sviluppo locale, come le *community lead* di indirizzo europeo, la montagna è vista essenzialmente come uno spazio rurale, non si può ignorare che le sorti delle regioni montane sono legate alle città, in quanto sedi di risorse cognitive, imprenditoriali, finanziarie e istituzionali. Ciò vale sia per le aree montane che ospitano città al loro interno, sia per quelle che dipendono dai numerosi centri urbani distribuiti lungo il margine pedemontano. Nel primo caso, il rapporto con la montagna è vitale sia per la città, che ne

dipende economicamente e culturalmente, sia per il territorio montano rurale, che trova nella vicina città il necessario supporto alla sua vita sociale ed economica e al suo sviluppo. Nel secondo caso la montagna rurale fa riferimento a città che si situano ai suoi margini e hanno con essa un rapporto di scarsa reciprocità, in quanto le famiglie e le imprese della montagna dipendono strettamente dalla città, mentre per essa l'entroterra montano conta relativamente poco se confrontato con la parte non montana del loro territorio, di regola molto più ricca ed abitata. Questa situazione ha favorito una sorta di colonizzazione politica, economica e culturale della montagna interna, di cui le città del bordo esterno sono state le principali protagoniste a partire dal XIX secolo. (Crivelli e Raffestin, 1992; Debarbieux e Rudaz, 2010; Dematteis, 2009)

In ogni caso la considerazione delle città come componenti necessarie dello sviluppo montano e quindi come destinatarie delle relative politiche, impone a queste ultime una dimensione multi-scalare. Ne deriva una visione della montagna che si aggiunge a quelle fin qui ricordate, basate sui caratteri peculiari dell'ambiente geografico o su quelli derivanti dall'interazione adattiva con gli ecosistemi o ancora sugli handicap strutturali. Queste definizioni, riducendo la montagna a spazio rurale, riducono anche la scala dell'intervento a un livello strettamente locale. Le politiche di sviluppo territoriale più complesse e aperte all'esterno devono invece riguardare aree più vaste. Introducendo l'“effetto città”, esse richiedono una *governance* locale su almeno due livelli, quello degli attori rurali e quello degli attori urbani.

In questa prospettiva la montagna non è più semplicemente uno spazio geografico particolare per quanto riguarda il rapporto società-ambiente, ma è anche, in prospettiva, un *milieu innovateur* (Camagni e Maillat, 2006), cioè la sede di un sistema di relazioni favorite al tempo stesso dalla prossimità geografica e dalla prossimità socio-culturale degli attori, che generano processi di innovazione e di apprendimento da cui possono derivare visioni, progetti e azioni collettive. Come hanno messo in evidenza studi recenti (Fourny, 2001; Perlik, 2001; Bätzing, 2005; Crivelli, 2006; Dematteis, 2009), in questi processi la città media i rapporti con le reti sovra-locali e, grazie alla sua multifunzionalità ed eterogeneità (sociale, economica, culturale), interagisce con la relativa chiusura, omogeneità e specializzazione dei *milieu* rurali montani. La montagna come oggetto e mezzo di questa interazione è quindi un territorio formato da sistemi territoriali complessi, capaci di auto-organizzarsi di auto-progettare uno sviluppo competitivo a una scala, anche transfrontaliera, che si situa tra il livello comprensoriale e quello regionale.

Conclusioni

Il progetto “aree interne” del Ministero per la coesione territoriale, individua queste aree in base a criteri tradizionali di svantaggio socio-economico, ma al tempo stesso riconosce che esse hanno anche notevoli potenzialità di sviluppo demografico ed economico basate su risorse contestuali poco o male utilizzate. Lo sviluppo e la riqualificazione di questi spazi viene perciò inserita tra le priorità delle politiche territoriali nazionali, in quanto, oltre ad assicurare una parità sostanziale di diritti a chi già li abita, può favorire una miglior distribuzione geografica della popolazione e delle attività economiche, contribuendo così in modo rilevante alla ricchezza nazionale e insieme alla salvaguardia e alla valorizzazione di un ingente patrimonio naturale e culturale. Può infine rispondere a quella crescente domanda di qualità insediativa che oggi si rivolge di preferenza ai “territori lenti” e diventare così il laboratorio di nuovi modi di abitare (Lanzani, 2005). Il progetto ministeriale non fa però differenza tra “aree interne” e “aree montane” come categorie rilevanti per le politiche pubbliche nazionali e - affidando questa distinzione alle scelte delle Regioni - lascia quindi aperto il problema di una politica della montagna basata su certe caratteristiche peculiari che richiedono misure e interventi

specifici.

In questa prospettiva, l'esame qui condotto ha messo in evidenza come per una politica di questo tipo i criteri adottati dal Ministero della Coesione territoriale andrebbero integrati in due direzioni. La prima, restrittiva, suggerisce un trattamento differenziato della montagna entro la più vasta categoria delle aree interne, giustificato dalla rilevanza di certi caratteri esclusivi o nettamente prevalenti. La seconda richiede invece di allargare i confini delle aree di intervento, includendovi le città come potenziali motrici dello sviluppo della montagna rurale.

Nella prima direzione va la proposta di regolamento Feasr 2014-2020, che offre la possibilità di inserire nei programmi di sviluppo rurale dei "sottoprogrammi tematici (...) rispondenti a specifiche esigenze", tra cui quelle delle "zone montane" (art. 8 e 33). In ogni caso, anche volendo evitare la relativa macchinosità di questa soluzione, basterebbe che le Regioni si dotassero di una visione strategica e intersettoriale dello sviluppo montano.

La seconda direzione richiede politiche diverse a seconda che le città siano già naturalmente e storicamente in simbiosi con un "loro" territorio montano, oppure che esse abbiano un rapporto di scarsa reciprocità con un entroterra montano più o meno periferico. In entrambi i casi le città - e non solo le aree rurali - dovrebbero essere destinatarie di politiche mirate. Ma mentre nel primo caso si tratta essenzialmente di rafforzarne il ruolo, nel secondo occorre indirizzare gli interventi a sostegno di accordi strategici tra città ed entroterra montano (Aeem, 2008), nel quadro di norme nazionali che riconoscano, anche sul piano delle compensazioni finanziarie, il ruolo dei territori e delle popolazioni montane nella tutela e nella produzione di beni comuni (Rullani, 2009) e di risorse strategiche, come quelle idriche ed energetiche (Borghi, 2009).

Note

¹ Cfr. www.dps.tesoro.it/Aree_interne/doc/Metodi_ed_obiettivi_27_dic_2012.pdf.

² Presentata nel seminario "Le aree interne: nuove strategie per la programmazione 2014-2020 della politica di coesione territoriale" tenutosi a Roma il 15 dicembre 2012 <http://www.coesioneterritoriale.gov.it/le-aree-interne-e-la-coesione-territoriale/>.

³ Per una trattazione più ampia di questo tema si veda Dematteis, 2013.

⁴ Cfr. *An agenda for a Reformed Cohesion Policy: a place-based approach to meeting European Union Challenges*, Aprile 2009 http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/barca_it.htm.

Riferimenti bibliografici

- Aem (2008), *Livre vert. Vers une politique de la montagne de l'Union européenne: une vision européenne des massifs montagneux*, Chambéry-Bruxelles, Association Européenne des Elus de la Montagne
- Bätzing W. (2005), *Le Alpi. Una regione unica al centro dell'Europa*, Torino, Bollati Boringhieri 2005
- Borghi E. (a cura), (2009), *La sfida dei territori nella green economy*, Bologna, Il Mulino
- Camagni R., Maillat D. (eds.), (2006), *Milieux innovateurs. Théorie et politiques*, Paris, Economica Anthropos
- Crivelli R. (2006), I paradossi della città alpina, in: C. Ferrata (a cura), *Il senso dell'ospitalità. Un omaggio a Eugenio Turri*, Bellinzona, Casagrande, pp. 129-142
- Crivelli R., Raffestin C. (1992), Blanche Neige et le sept Nains ou la transormation de la montagne en patrimoine commun, *Revue de Géographie Alpine*, 80, 4, pp. 213-227
- Debarbieux B., Price M. F. (2012), Mountain Regions: a Global Common Good?, *Mountain Research and Development*, 32 (suppl), S7-S11
- Debarbieux B., Rudaz G. (2010), *Les faiseurs de montagne. Imaginaire politiques et territorialités XVIII^e-XXI^e siècle*. Paris, Cnrs Editions
- Dematteis G. (2009), Polycentric urban regions in the Alpine

space, *Urban Research and Practice*, vol 2, n.1, pp18-35

- Dematteis G. (2013), Montagna e aree interne nelle politiche di coesione territoriale italiane ed europee, *Territorio*, n. 66
- Fourny M.-C. (2001), La ville Alpine, utopie urbaine et projet politique, *Le Globe* (soc. de Géographie del Genève), t. 141, pp. 39-55
- Lanzani A. (2005), Geografie, paesaggi, pratiche dell'abitare e progetti di sviluppo, *Territorio*, nuova serie, 34, pp. 19-36
- Lucatelli S., Salez P. (2012), La dimensione territoriale nel prossimo periodo di programmazione, *Agrireregionieuropa*, 31
- Messerli B., Ives Y.-D. (Eds.), (1997), *Mountain of the World: a Global Priority*. Partenon, New York and London
- Nervi P. (2010), Il significato di montagna, in: *Dossier Ripensare la montagna*, suppl. a *Economia Trentina*, LVIV, n. 2-3
- Perlik M. (2001), *Alpenstädte. Zwischen Metropolisation und neuer Eigenständigkeit*, Bern, Geographica Bernensia
- Rullani E. (2009), L'economia del margine scopre la sua modernità, in: *Borghi*, cit., pp 281-30
- Salsa A. (2007), *Il tramonto delle identità tradizionali. Spaesamento e disagio esistenziale nelle Alpi*, Scaramagno (TO), Priuli & Verlucca

Le zone agricole svantaggiate: ieri, oggi, domani

INEA Istituto Nazionale Economia Agraria

Daniela Storti

Introduzione

Il regime delle zone agricole svantaggiate è oggi una componente rilevante delle politiche comunitarie per l'agricoltura e lo sviluppo rurale. Si consideri che, nel primo quinquennio di attuazione (2007-2011) del periodo di programmazione europea 2007-2013, la spesa erogata dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale per questa misura, a livello comunitario, ammonta a 8,5 miliardi di euro, circa il 21% del totale della spesa del Fondo (Storti, 2012).

L'individuazione del regime comunitario delle zone svantaggiate agricole (direttiva 75/268/CEE), avvenuta poco dopo l'avvio della politica agricola unitaria, aveva l'obiettivo di stemperare le disparità naturali esistenti tra le diverse regioni agricole dell'Unione attraverso l'istituzione di un regime particolare di aiuti (indennità compensative), destinato a incentivare le attività agricole e migliorare il reddito degli agricoltori. La finalità era quella di preservare tale attività a presidio del territorio e per fermare lo spopolamento, laddove un livello minimo di popolazione e la conservazione dell'ambiente naturale non sarebbero stati altrimenti assicurati.

Sulla base dei criteri fissati all'epoca, nella delimitazione di queste aree potevano essere ricomprese: (a) le zone montane caratterizzate da elevati costi dell'attività agricola a causa di condizioni climatiche difficili, dovute all'altitudine, che si traducono in un periodo vegetativo nettamente abbreviato e/o a causa dell'esistenza, nella maggior parte del territorio, di forti pendii che rendono impossibile o onerosa la meccanizzazione (zone di montagna); (b) le aree prevalentemente agricole, a bassa produttività, minacciate da spopolamento e nelle quali è necessario conservare l'ambiente naturale (altre zone svantaggiate o zone intermedie); (c) limitate zone caratterizzate da svantaggi specifici e nelle quali il mantenimento dell'attività agricola è necessario per la conservazione dell'ambiente

naturale e la vocazione turistica o per motivi di protezione costiera (zone con svantaggi specifici).

I successivi regolamenti sul miglioramento dell'efficienza delle strutture agricole¹, o sul sostegno allo sviluppo rurale, hanno mutuato tale definizione; tra le principali innovazioni, introdotta dalla riforma avviata con Agenda 2000, vi è la maggiore valenza ambientale attribuita a questa misura di sostegno prevedendo una condizionalità ambientale nella concessione dell'indennità (Cagliero R., Storti D., Trione S., 2005). Tuttavia l'impostazione compensativa e i relativi criteri di delimitazione non sono stati messi sostanzialmente in discussione per diversi decenni, anche se la zonizzazione delle aree svantaggiate ha subito nel corso degli anni un'evoluzione, molto differenziata nei diversi stati membri, frutto di processi successivi di revisione.

In Italia, all'avvio della passata programmazione, le zone svantaggiate rappresentavano il 61% della superficie territoriale nazionale, passando dal 39% della Puglia ad oltre il 90% della Basilicata e della Provincia autonoma di Bolzano e al 100% relativo alla Valle d'Aosta e alla Provincia autonoma di Trento. Nel complesso, la maggior parte delle zone svantaggiate, oltre il 70% della superficie delimitata, ripartita in 3.626 comuni, era costituita da zone montane. I comuni, parzialmente o totalmente delimitati, ricadenti nelle zone intermedie erano 1.002 e rappresentavano il 13,7% della superficie agricola nazionale. Le zone con svantaggi specifici interessavano solo 117 comuni.

Nel giugno 2003 un *audit* della Corte dei Conti europea sulle modalità di attuazione del regime delle zone svantaggiate e sulla sua efficacia rispetto agli obiettivi individuati, rappresenta la prima occasione sostanziale di ripensamento sul suo impianto complessivo. Più che sulla validità dell'approccio compensativo, il dibattito si è concentrato sulla qualità dell'attuazione e della valutazione del regime stesso e sulla definizione dei criteri di ammissibilità in sede di delimitazione delle aree.

Per quel che riguarda la gestione del regime, la Corte, nella sua attività di *audit*, basandosi su di un'indagine effettuata in un campione di Stati membri, individuava l'esigenza di migliorare l'efficacia dei controlli. Rilevava, inoltre, una difficoltà a ricostruire gli effetti complessivi del regime a livello comunitario, vuoi per l'inadeguatezza delle informazioni disponibili sui suoi impatti, vuoi per l'eterogeneità delle metodologie utilizzate per la loro valutazione, e la conseguente impossibilità a stabilire il sussistere di eventuali sovra-compensazioni degli svantaggi.

Riguardo alla classificazione delle zone svantaggiate, la corte dei Conti giudicava insufficienti gli elementi di valutazione sulla validità delle allora vigenti decisioni di classificazione, individuava nel ricorso a una molteplicità di indicatori e nella diversità delle soglie adottate dagli Stati membri il rischio di una disparità di trattamento tra i beneficiari del regime. Su questa base, raccomandava, quindi, un riesame completo e approfondito della classificazione vigente.

Il processo di revisione delle zone svantaggiate intermedie

La riforma della politica comunitaria 2007-2013 ha fatto propria l'esigenza di razionalizzazione evidenziata dalla Corte dei conti europea, prevedendo un rafforzamento degli obiettivi ambientali e di gestione del territorio dell'intervento e la necessità di pervenire, entro il 2010, ad una revisione dei criteri di classificazione per quel che concerne le sole zone svantaggiate intermedie. Si tratta di individuare quelle zone "caratterizzate da svantaggi naturali considerevoli, segnatamente scarsa produttività del suolo o condizioni climatiche avverse, e nelle quali il mantenimento dell'agricoltura estensiva è importante per la gestione del territorio" (Regolamento del Consiglio (CE) N. 1698/2005, art. 50,3).

Si consideri che, come evidenziato dalla cartina delle zone svantaggiate nei (http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/lfa/images/map_en.jpg) 27 stati membri tali zone sono a livello comunitario le più rilevanti. All'avvio della programmazione

precedente, in termini di superficie, le zone intermedie rappresentavano a livello comunitario² la categoria prevalente, con il 60,7% sul totale della Sau svantaggiata, contro il 35,0% delle zone di montagna e il 4,3% della categoria "zone con svantaggi specifici". Inoltre, nelle zone intermedie potevano ricadere, in base ai criteri storici, anche zone caratterizzate da spopolamento, individuate sulla base di indicatori socio-economici; tale aspetto risultava poco coerente rispetto alla nuova valenza più spiccatamente ambientale attribuita alla misura. In base al nuovo approccio diventano centrali per la delimitazione delle zone intermedie gli aspetti pedo-climatici.

Il processo che doveva portare alla revisione della zonizzazione si è avviato nel 2007 ma non è mai giunto a compimento, soprattutto per le forti e ovvie resistenze in molti Stati membri al mutamento di uno stato di fatto consolidato ormai da decenni.

La proposta di regolamento per la nuova fase di programmazione (2014-2020), ferma restando la definizione delle altre categorie di zone svantaggiate, si ritrova oggi a fissare le regole per il processo di revisione delle zone svantaggiate intermedie, rimasto di fatto incompiuto, forte dell'esperienza accumulata nell'attuale programmazione e con alcuni punti fermi rispetto alla strada da seguire. Sulla base del processo di confronto già avviato in questi ultimi anni a livello comunitario la proposta di regolamento prevede due fasi:

- individuazione delle zone caratterizzate da svantaggi naturali attraverso l'uso di otto parametri biofisici individuati in un apposito allegato al regolamento (bassa temperatura, siccità, eccessiva umidità del suolo, scarso drenaggio del suolo, problemi di tessitura e pietrosità, scarsa profondità radicale, proprietà chimiche del suolo mediocri, forte pendenza). In particolare una zona potrà essere considerata soggetta ad uno svantaggio naturale significativo quando almeno il 60% della superficie agricola rispetta i valori soglia individuati dalla normativa per almeno uno dei criteri. Il rispetto di tali condizioni andrà garantito in linea generale a livello di unità amministrativa locale (Lau2, corrispondente al comune in Italia). Le zone che risultino svantaggiate in base a criteri climatici e topografici (ossia bassa temperatura, stress termico e pendenza) sono escluse dal successivo processo di *fine tuning* in quanto soggette a specifici handicap naturali non superabili con la tecnologia o con l'adozione di specifici sistemi di produzione;
- messa a punto della delimitazione attraverso un processo di *fine tuning*. In questa fase, basandosi su criteri oggettivi, andranno escluse quelle aree in cui lo svantaggio naturale, evidenziato dai parametri biofisici, sia stato superato grazie ad un investimento (ad esempio in presenza di investimenti per l'irrigazione il vincolo della siccità non sussiste) o in cui il tipo di attività economica intrapresa, con l'adozione di metodi e sistemi di produzione in grado di compensare le perdite di reddito e i costi aggiuntivi derivanti dai vincoli all'esercizio dell'attività agricola nell'area interessata, abbia consentito il raggiungimento di una produttività agricola comparabile rispetto alla media nazionale. La Commissione europea propone come indicatori di *fine tuning* (*European Commission*, 2012) la presenza di investimenti (ossia la presenza di irrigazione, di drenaggio artificiale e di serre) e una serie di indicatori economici (*standard output*, resa media della coltura prevalente, densità di bestiame, densità degli alberi).

Inizialmente si prevedeva l'entrata in vigore della nuova classificazione a partire da gennaio 2014. Allo stato attuale le proposte di regolamento danno agli Stati membri la possibilità di provvedere alla revisione della delimitazione con una tempistica flessibile e successiva all'avvio della programmazione 2014-2020.

Ad ogni modo a livello comunitario non si parte da zero: la metodologia e i criteri proposti sono già stati oggetto di confronto con gli Stati membri che li hanno utilizzati per realizzare le simulazioni sulla cui base è stata elaborata la proposta legislativa per la prossima fase.

In Italia il Mipaaf ha coordinato le simulazioni, finalizzate a

verificare la fattibilità di una nuova delimitazione delle zone intermedie basata su criteri pedoclimatici, avvalendosi della collaborazione di Inea e Sin (Sistema informativo nazionale per lo sviluppo dell'agricoltura), società partecipata da Agea (Agenzia per le erogazioni in agricoltura). Il Sin ha curato la fase di individuazione delle zone caratterizzate da svantaggi naturali attraverso l'uso di parametri biofisici. L'Inea ha messo a punto una proposta per quel che concerne il processo di *fine tuning* che utilizza due diversi indicatori di risultato economico (margine lordo e *standard output*) coerenti rispetto alle indicazioni metodologiche della Commissione.

Il lavoro svolto fino ad oggi ha prodotto significativi risultati, evidenziando, inoltre, alcuni punti critici. Tra i principali risultati ottenuti vi è la messa a sistema delle informazioni disponibili per il calcolo degli indicatori biofisici da utilizzare nella delimitazione delle aree a livello comunale. Tale attività ha riguardato: (a) i dati meteorologici giornalieri (1978-2008) della Rete agrometeorologica nazionale, della rete del Servizio meteorologico dell'aeronautica militare e degli osservatori della rete del Cra. Cma che confluiscono nella Banca dati agrometeorologica nazionale del Sistema informativo agricolo nazionale (Sian); (b) i dati pedologici della Banca-dati suolo del Centro di ricerca per l'agro-biologia e la pedologia (Cra-Abp); (c) i dati altimetrici del sistema territoriale del Gis-Sian; (d) i dati di uso-suolo messi a disposizione dal Programma statistico Agrit, messo a punto dal Mipaaf, che sono stati utilizzati per delimitare le zone geografiche a principale vocazione agronomica all'interno dei comuni. Agrit realizza previsioni di superficie e di rese delle principali colture agrarie italiane. Un monitoraggio articolato, che combina i dati provenienti dalla rilevazione diretta in campo con quelli ottenuti dalle immagini telerilevate.

Sul fronte delle criticità va segnalato che il riferimento al livello comunale implica una difficoltà nel reperimento di dati economici di dettaglio e conseguentemente nella misurazione delle condizioni locali di produttività dell'agricoltura, in presenza di vincoli naturali.

La proposta Inea (Cardillo C., Scardera A., Trisorio A., 2013) affronta questa criticità combinando, per la stima degli indicatori economici a livello comunale, i dati Rica con quelli censuari; le informazioni contenute nella banca dati Rica sono state utilizzate per calcolare i valori medi regionali per coltura e attività degli indici considerati, da applicare poi ai dati comunali su superfici coltivate e attività aziendali agricole disponibili dal Censimento Istat 2010.

Conclusioni

Il ricorso a criteri di classificazione del territorio adeguati rispetto agli obiettivi che ci si pone consente una lettura efficace dei fenomeni rilevanti ai fini dell'impostazione dell'azione pubblica. In quest'ottica è auspicabile il consolidamento della nuova delimitazione delle zone svantaggiate attraverso il completamento del processo di revisione in corso, perché chiarisce la valenza ambientale del regime focalizzando l'attenzione sull'esistenza di vincoli naturali all'esercizio di attività agricole.

Tuttavia, un altro problema centrale, a lungo trascurato, da affrontare in relazione al regime a favore delle zone svantaggiate riguarda la sua rispondenza ai fabbisogni delle aree rurali negli attuali contesti evolutivi, la validità dell'approccio compensativo rispetto all'obiettivo di mantenere una comunità rurale vitale e la sua efficacia nel garantire la finalità di conservazione dell'ambiente naturale ed un livello equo di compensazione (Seroglia G., Trione S., 2002).

Va subito chiarito che la validità di un approccio compensativo rimane limitata come strumento di politica di sviluppo, se non considerato in maniera integrata rispetto all'insieme di interventi che possono incidere sul territorio. In particolare nel caso delle zone montane, come per le altre aree rurali, è necessario un approccio territoriale di politica rurale, che si basi su

un'adeguata differenziazione del supporto offerto in relazione alle tipologie di aree, sulla concentrazione degli aiuti nelle aree più bisognose, su di una crescente attenzione alle necessità della popolazione locale mutuata attraverso un approccio basato sul partenariato e la sussidiarietà.

Sul piano delle politiche tutto ciò si traduce nella necessità di un approccio che garantisca la coerenza tra i diversi interventi che possono impattare sul territorio (si pensi agli aspetti infrastrutturali, ai servizi e alle reti di trasporto), che valorizzi tutte le risorse, non solo economiche ma anche quelle naturali e ambientali, esistenti a livello locale e che agisca necessariamente anche su aspetti istituzionali e di *governance*.

In quest'ottica, la possibilità, introdotta dalla proposta di riforma delle politiche comunitarie per la fase 2014-2020, di prevedere un sottoprogramma tematico aree montane, indirizzato alle zone svantaggiate di montagna, rappresenta un importante elemento di rottura rispetto al passato consentendo un approccio strategico alle problematiche di queste aree.

Ulteriore opportunità per le aree montane può derivare dalla declinazione di una strategia nazionale per le aree interne, divenute una priorità territoriale sia della futura politica nazionale che di quella comunitaria.

Nel Settembre 2012, infatti, il Ministero per lo sviluppo economico ha lanciato il Comitato tecnico aree interne con l'obiettivo generale di promuovere una strategia paese e delle azioni chiave per le aree interne (Comitato tecnico aree interne, 2013) integrandone successivamente gli obiettivi nell'ambito del contratto di partenariato, che dovrà definire gli orientamenti rilevanti per i programmi operativi previsti dalle prossime politiche di coesione e di sviluppo rurale.

Le aree interne si identificano concettualmente con quelle aree del nostro paese che hanno subito, a partire dal secondo dopoguerra, "una forte decrescita economica e demografica e una consistente riduzione del grado di utilizzo del capitale territoriale" (Comitato tecnico aree interne, 2013, pag.9), largamente ricadenti in territori montani (47%). La relativa mappatura offre una lettura dei fenomeni rilevanti ai fini dell'impostazione dell'azione pubblica per lo sviluppo armonico delle diverse aree del nostro paese, comprese quelle montane, che è coerente con l'opportunità di creare una sinergia tra l'azione dei diversi fondi.

La definizione di priorità specifiche per le aree montane potrebbe essere una delle modalità principali attraverso cui la politica di sviluppo rurale contribuirà all'attuazione della Strategia nazionale per le aree interne.

Note

¹ Regolamento (CE) n. 950/97 del Consiglio del 20 maggio 1997 (GU L 142 del 2.6.1997).

² Fonte: Documento STAR n. VI/7675/98.

Riferimenti bibliografici

- Cagliari R., Storti D., Trione S. (2005), Il regime comunitario delle zone svantaggiate agricole: stato dell'arte e esigenze di revisione in Mantino, Monteleone, Storti (a cura), *Le politiche comunitarie per lo sviluppo rurale. Un bilancio di metà percorso*, Rapporto 2003-2004, pp. 175-189, Inea Roma
- Cardillo C., Scardera A., Trisorio A. (2013), *Individuazione delle zone soggette a vincoli naturali: il processo di "fine tuning"*, poster scientifico presentato nel corso dell'Undicesima conferenza Nazionale di Statistica, Roma, 20-21 febbraio 2013 (<http://www.istat.it/storage/poster11conf/36.jpg>)
- Comitato Tecnico Aree Interne (2013), *Le Aree interne dell'Italia: una strategia di sviluppo*, documento di orientamento strategico, Mise, dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica

- Corte dei Conti Europea (2003), *Relazione speciale n. 4/2003 sullo sviluppo rurale: il sostegno alle zone svantaggiate*, Guce C 151 del 27 giugno 2003 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2003:151:0001:0024:IT:PDF>)
- European Commission (2012), *Fine Tuning in areas with significant natural constraints*, Discussion paper, Expert group meeting 4/9/2012
- Seroglia G., Trione S. (2002), *L'equo indennizzo alle imprese agricole nelle zone montane e svantaggiate. Il caso della Valle d'Aosta*, Inea, Analisi Regionali, Roma, pagg. 64
- Storti (2012), La politica comunitaria. Il secondo pilastro in *Annuario dell'Agricoltura Italiana 2011*, Volume LXV, pp. 201-210, Inea, Roma

I sistemi locali nelle politiche di sviluppo rurale e nella strategia nazionale per le aree interne

Ugo Baldini, Giampiero Lupatelli

L'esperienza dell'Atlante rurale

L'Atlante Nazionale del Territorio Rurale (Mipaaf, 2010) si è caratterizzato per avere promosso e sostenuto la necessità di sviluppare un approccio geografico alla implementazione delle politiche agricole e di sviluppo rurale. La più recente applicazione condotta nell'ambito dell'Atlante Rurale è quella che ha portato alla realizzazione di *Dossier* riferiti a ciascuno dei 686 sistemi locali del lavoro; è in corso la pubblicazione dei *Dossier* sul sito di Rete Rurale.

Con questa elaborazione si è manifestata l'esigenza - e l'opportunità - di assumere come destinatario ultimo delle politiche per lo sviluppo rurale il territorio e l'insieme strutturato dei soggetti che lo abitano, piuttosto che rivolgersi alle singole categorie di soggetti (dalle imprese agricole alle famiglie consumatrici, alle istituzioni locali). Categorie di soggetti che vengono usualmente affrontate con misure e azioni settorializzate, ciascuna delle quali coglie singoli parametri caratterizzanti i diversi soggetti, dalle imprese agricole alle amministrazioni pubbliche locali, rischiando però di lasciare in secondo piano le relazioni tra i soggetti che segnano invece in misura decisiva la capacità di risposta dei diversi sistemi locali.

Nel proporsi di servire una nuova stagione di esplorazioni strategiche che dovrà accompagnare e caratterizzare la stagione di programmazione comunitaria 2014-2020 ormai in fase di avvio, l'Atlante Rurale è partito dunque dalla tematizzazione dei sistemi locali, cogliendola intanto nella rappresentazione più codificata e consolidata dei sistemi locali del Lavoro, per i quali esiste largo consenso scientifico ed una ormai non disprezzabile dotazione informativa. sistemi locali del Lavoro che potranno naturalmente essere successivamente rivisitati nelle proprie geografie nello sviluppo delle politiche regionali per intenderli come parti di territorio capaci di interrogare e di interagire sempre più efficacemente con le politiche di sviluppo rurale.

Le politiche di Sviluppo Rurale si trovano, peraltro, in una fase molto delicata della loro evoluzione. Per un verso, infatti, si è dovuta registrare nella stagione di programmazione che volge ormai al termine una certa difficoltà nella implementazione delle politiche del Piano Strategico Nazionale per lo Sviluppo Rurale 2007-2013 che i ritardi nella spesa rendono particolarmente evidenti¹ e che i condizionamenti del ciclo economico negativo sicuramente rilevanti, possono solo in parte spiegare.

Un approccio territoriale allo sviluppo rurale

L'applicazione dell'Atlante Nazionale del Territorio Rurale sui temi dello sviluppo locale condotta nell'ambito delle attività del Piano di azione della Rete rurale nazionale 2007-2013 (UE, Mipaaf, 2007) ha affrontato tre dimensioni:

- quella delle geografie del Psn;
- quella dei temi che attraversano l'operatività degli assi e delle misure del Psn;
- quello dei soggetti chiamati in causa dalle politiche del Psn.

Il Documento "Nuove geografie per le politiche di sviluppo rurale" (Mipaaf, 2010) ha presentato una selettiva rassegna degli indicatori elaborati dall'Atlante e delle conseguenti rappresentazioni dello spazio rurale nazionale. Si tratta di indicatori e geografie che rappresentano il *background* della nuova esplorazione condotta dai *Dossier* per sistema locale, cominciando altresì ad affermare la centralità dei sistemi locali come oggetti e soggetti delle politiche di sviluppo rurale.

La ricerca condotta per la formazione dei *Dossier* si è proposta di fornire un contributo originale che muove in diverse direzioni:

- aggiornare l'immagine geografica del Psn, superando gli approcci sin qui condotti per aree omogenee² sostanzialmente non troppo lontane dalle zone altimetriche Istat, che hanno ormai perso la memoria della rappresentazione del territorio per Regioni Agrarie - ad esse strettamente collegata - particolarmente feconda nella tradizione di ricerca di Mario Rossi Doria sulla polpa e l'osso del agricoltura meridionale italiana; un nuovo approccio per sistemi integrati come è quello proposto dai SII consente di integrare questa rappresentazione, intervenendo peraltro per correggere localmente alcune deformazioni che oggi ne caratterizzano la geografia;
- ricucire tematicamente i percorsi e le azioni dello sviluppo rurale entro un itinerario che collega la produzione di prodotti agricoli ed il loro valore economico e culturale con la organizzazione fisica e sociale - e dunque con il valore - dei luoghi che li producono, ricercando nel paesaggio, nell'ospitalità e nella infrastrutturazione sociale del territorio della produzione agro-alimentare - insomma in una sorta di "filiera del gusto" - le condizioni di successo non effimero della vendita dei prodotti e dei loro luoghi di produzione;
- rafforzare il protagonismo dei soggetti locali nelle strategie di sviluppo rurale chiamandoli a misurarsi più direttamente con i temi della innovazione.

Per rispondere operativamente a queste sollecitazioni l'applicazione condotta per la formazione dei *Dossier* ha prodotto una sistematica caratterizzazione dei sistemi locali del lavoro e ne ha proposto una tipizzazione (Figura 3) che discrimina innanzitutto i sistemi locali caratterizzati da un elevato potenziale insediativo³ da quelli che, sotto questo profilo, presentano più forti penalizzazioni strutturali, prendendo poi in considerazione le più recenti dinamiche demografiche⁴ e le condizioni economiche⁵ come ulteriori fattori caratterizzanti. Tipizzazione che può favorire una più efficace e mirata diffusione e generalizzazione delle politiche e delle buone pratiche sperimentate localmente.

L'innovazione si pone così come nuova frontiera per la promozione di pratiche cooperative e per la sperimentazione di nuovi modelli di *governance* che sollecitino le eccellenze emergenti nelle diverse tipologie di spazi rurali a proporsi come applicazioni strategiche esemplari, capaci di trovare più vasto riscontro nelle politiche di sviluppo rurale del prossimo periodo di programmazione europea (Dps, 2012) ed a farlo con il maggior grado di libertà possibile nell'assetto degli attuali regolamenti comunitari, concorrendo così significativamente alla messa in campo di strategie nazionali efficaci per sostenere in modo integrato le politiche di coesione territoriale (Dps, 2012).

Gli esiti di una prima applicazione

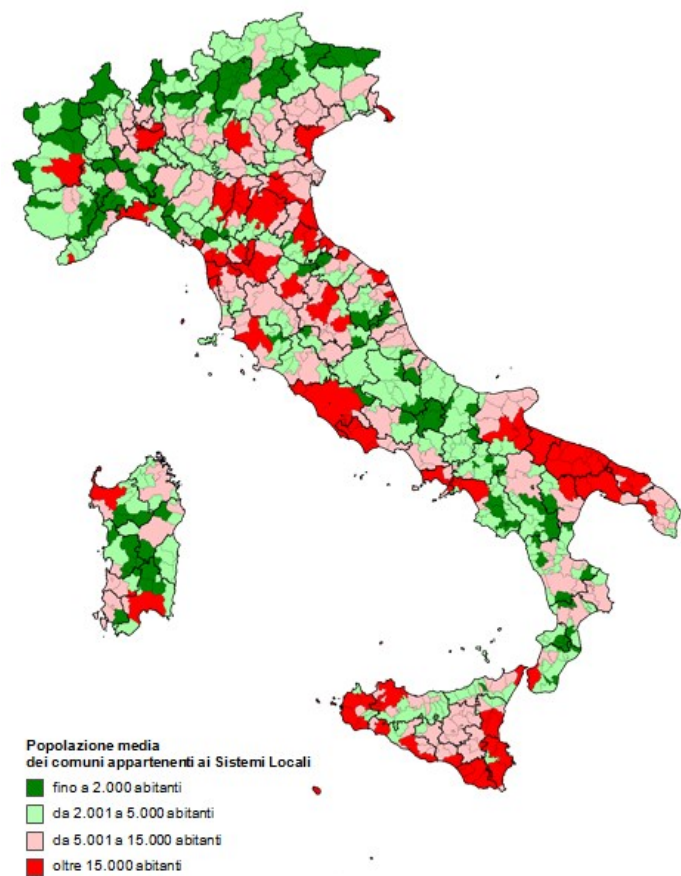
L'approccio per sistemi locali può dare oggi un contributo rilevante ad una politica di governo del territorio più efficace e più sostenibile (anche finanziariamente); una politica di governo che faccia leva specificamente sulle loro caratteristiche, dove la concentrazione dei vincoli e delle opportunità alla crescita può essere letta con una certa efficacia operativa.

Un progetto di *governance* leggera per i sistemi locali, nella attuale trasformazione dell'assetto istituzionale che ha cercato di mettere in discussione il livello istituzionale intermedio e dovrà ridiscutere il ruolo efficiente delle Regioni⁶ consentirà di garantire una presenza autorevole e ascoltata del punto di vista dei comuni, riferimento identitario irrinunciabile ed essenziale punto di forza strutturale dell'economia e della società italiana.

Partire dai sistemi locali⁷ è dunque l'esigenza prioritaria di una politica delle aree interne⁸ che intenda le risorse umane e quelle storiche e naturali che in questi sistemi si riconoscono, come un pilastro fondamentale per una nuova stagione di crescita che non può essere trainata solo dalle (necessarie) riforme istituzionali che ci portino più vicini all'Europa (e portino l'Europa ad essere più coesa al suo interno).

I sistemi locali presentano naturalmente geografie differenziate e segnalano criticità specifiche, a partire da quelle della frammentazione (Figura 1), visto che per 120 dei 686 sistemi locali (con il 3% della popolazione ma con oltre il 15% del territorio) la dimensione media dei comuni rimane, per l'intero aggregato, inferiore ai 2000 abitanti.

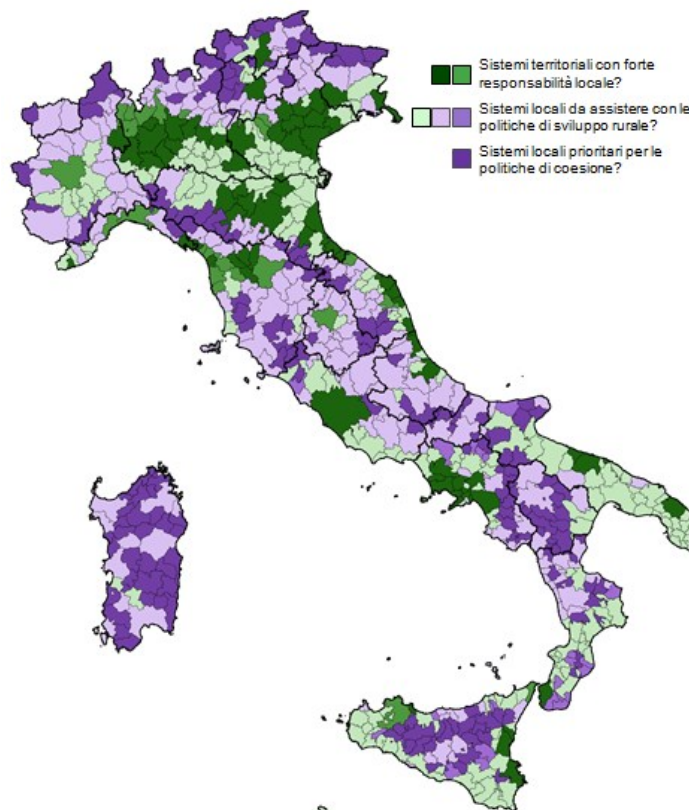
Figura 1 - Sistemi locali e dimensioni comunali



Tale criticità si conferma considerando il rapporto tra l'estensione del territorio di cui è necessario assicurare la manutenzione e la dimensione della ricchezza che nei sistemi locali viene prodotta (Figura 2), sia che la si voglia misurare nel valore aggiunto delle attività agricole, che più direttamente

esprimono questa azione di manutenzione, sia che la si rapporti al complesso di attività economiche da cui è possibile attingere, attraverso i percorsi redistributivi delle politiche pubbliche ma anche attraverso l'azione sussidiaria delle fondazioni private o quella "di mercato" delle imprese dell'energia e dei servizi pubblici locali, risorse per governare la manutenzione del territorio e assicurare così sicurezza, conservazione del patrimonio, rigenerazione ambientale.

Figura 2 - Sistemi locali e risorse per la manutenzione territoriale



Note: La carta è stata prodotta confrontando due grandezze: una è il valore aggiunto totale del sistema locale del lavoro per kmq di estensione, l'altra è il valore aggiunto agricolo del SII sempre rapportato alla sua estensione.

La scala cromatica pone i verdi come i SII con un elevato quoziente tra valore aggiunto totale e superficie territoriale (valore aggiunto per kmq superiore a 6 milioni di euro), mentre i SII in viola sono quelli con valori inferiori di questa grandezza.

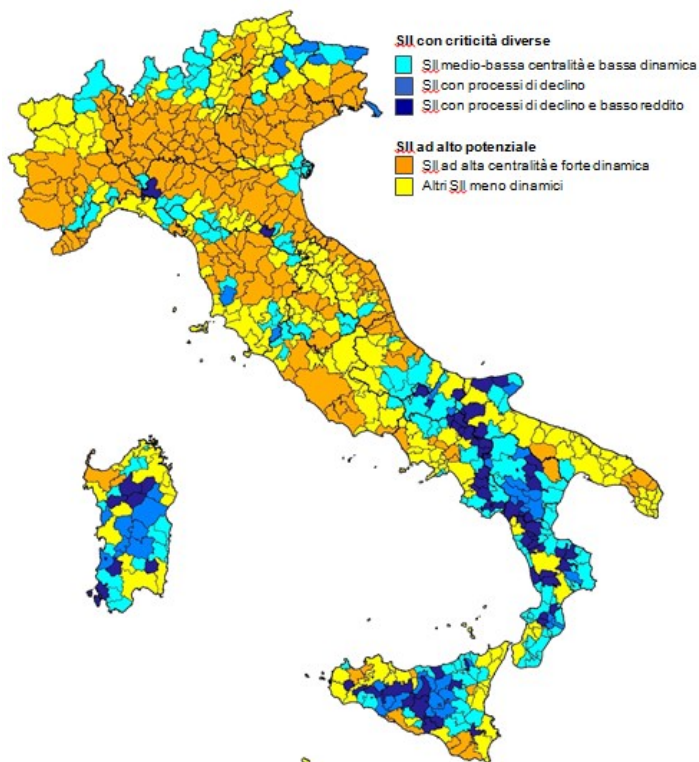
I sistemi territoriali "con forte responsabilità locale" presentano le cifre più elevate nel valore aggiunto totale per km quadrato. I "sistemi locali da assistere con le politiche di sviluppo rurale" sono aggregati che si assestano su valori di valore aggiunto per kmq compresi tra 750 mila € e 6 milioni di € per kmq, oppure aggregati con valori più ridotti di valore aggiunto totale ma con valori nel quoziente tra valore aggiunto agricolo e superficie territoriale superiori a 90 mila euro per kmq.

I SII "prioritari per le politiche di coesione" presentano grandezze ridotte in entrambe le dimensioni rappresentate (valore aggiunto totale inferiore a 750 mila € per kmq e valore aggiunto agricolo inferiore a 90 mila € per kmq).

178 sistemi locali (anche qui con poco più del 3% della popolazione ma con una copertura territoriale più estesa, che arriva al 22% del territorio nazionale) presentano valori di valore aggiunto agricolo e totale per unità di superficie territoriale estremamente contenuti segnalando l'elevata probabilità che siano presenti o insorgano quei *deficit* di manutenzione del territorio che frequentemente danno luogo a drammatiche criticità.

E poi c'è naturalmente da fare i conti con la distribuzione diseguale del potenziale economico e insediativo (Figura 3) che la geografia del paese deve scontare nel rapporto tra Sud e Nord e poi all'interno delle Regioni meridionali, tra "polpa ed osso" dello stivale. Sono 104 i sistemi locali del Paese (96 dei quali nelle regioni del Sud e delle Isole) che si segnalano per gravi problemi di declino, demografico ed economico.

Figura 3 - Sistemi locali tra centralità territoriale e dinamica economica



Note: La carta rappresentata utilizza come variabili per la classificazione dei SII l'accessibilità alla popolazione, la sua variazione ed il valore aggiunto pro capite.

Le due classi in giallo ed arancione rappresentano i SII "ad alto potenziale": entrambe le classi hanno valori di accessibilità superiori a 100 mila abitanti accessibili in 30', quelli in arancione presentano variazioni dello stesso indicatore nell'intervallo 2001-2008 superiore al 4%, mentre gli SII gialli hanno variazione di accessibilità inferiore a tale soglia.

I SII "con criticità" sono quelli nelle tre tonalità di blu: gli aggregati azzurri sono quelli in una condizione meno critica, con accessibilità medio-bassa e dinamica abbastanza stabile (accessibilità complessiva inferiore a 100 mila abitanti, ma crescita superiore a - 1 %); gli aggregati in blu presentano valori di accessibilità bassi e dinamiche negative (accessibilità della popolazione residente inferiore a 100 mila abitanti e dinamica inferiore a - 1%), e lo stesso vale per gli SII in blu più scuro, la cui condizione è aggravata dal fatto di detenere medie di valore aggiunto pro capite al 2005 inferiore all'80% della media nazionale (17.428 € con una media nazionale di 21.785 €).

Qualche indicazione per una *governance* rinnovata

Ai sistemi locali, al loro potenziale ma anche alle loro criticità, deve guardare una politica lungimirante che progetti una *governance* locale più moderna (e meno onerosa), necessaria per mobilitare le risorse umane e materiali da molto tempo così ampiamente diffuse (da costituire un patrimonio unico per valore storico e paesistico, unico quanto altrettanto sensibile), ma ancora così poco orientate (disorientate?) ad aumentare le *performance* del Paese.

L'efficienza della strategia di ri-valorizzazione delle aree interne si gioca tra l'attitudine a seguire l'evoluzione permanente delle relazioni funzionali tra i territori e la capacità di cogliere gli elementi di identità e permanenza delle reti locali.

E' per questo importante lavorare a soluzioni di *governance* non estemporanee che sappiano coniugare la flessibilità del "territorio di progetto" e la riconoscibilità/stabilità sociale delle forme di governo locale.

Si tratta di soluzioni non banali in una arena istituzionale affollata e ricca di poteri di veto, ma necessarie per il successo delle politiche. Per sostenere una nuova stagione di crescita economica e civile e per generare un'autonomia efficace e progressiva, in una cooperazione responsabile.

Entro questa prospettiva, si pone il tema centrale di una perequazione territoriale tra "distretti rurali" e città che ne

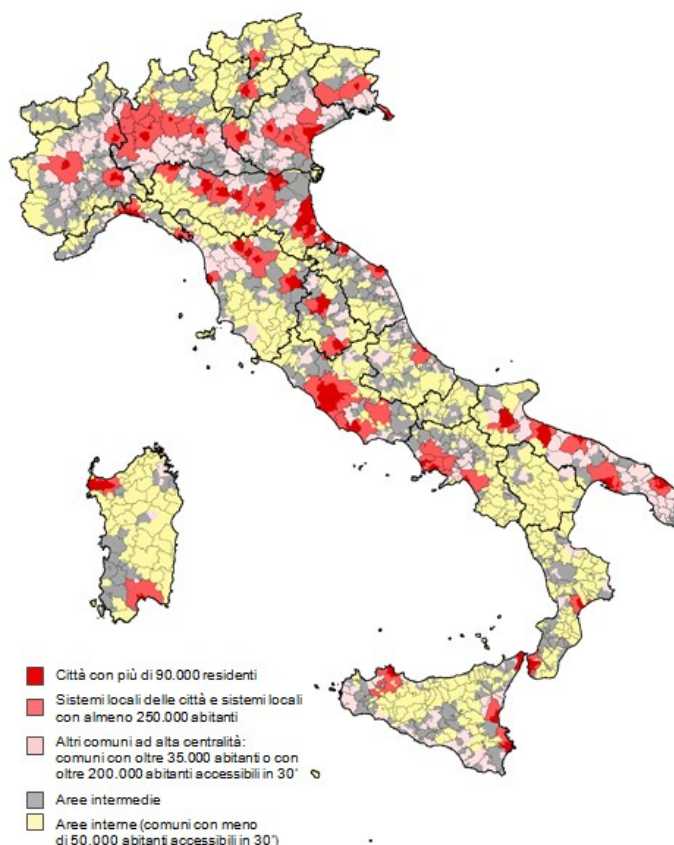
acquistano i servizi, dalla sicurezza alla cultura alla fruizione attiva, dal paesaggio alla ospitalità, generando contratti di manutenzione con le aziende agricole o le Cooperative Sociali e non.

Una perequazione territoriale sostenuta da una *governance* adeguata, e che ha bisogno di una politica di coesione nazionale. Politica che ha cominciato a prendere corpo per iniziativa del Ministro Barca attorno alla prospettiva della Strategia Nazionale per le Aree Interne.

Le aree interne sono contraddistinte innanzitutto dalla rarefazione del capitale fisso sociale che in esse si è venuto stratificando nel tempo con assai minore intensità di quanto non sia accaduto nelle aree della armatura urbana del paese penalizzandole in termini di dotazione e di opportunità di fruizione dei servizi.

Tali aree scontano anche una peculiare fragilità delle relazioni territoriali, penalizzate dalle difficoltà morfologiche del territorio e dalla distanza dai sistemi urbani più consolidati; ragione questa che ha portato l'Uncem ad utilizzare le elaborazioni dell'Atlante Rurale per presentare un proprio contributo (Uncem, 2013) alla formazione della Strategia Nazionale delle aree interne, contributo che propone una identificazione delle aree interne che marca con maggiore intensità il tema della loro accessibilità⁹ e che è quella considerata in questa sede (Figura 4).

Figura 4 - Sistemi locali dell'armatura urbana e aree interne

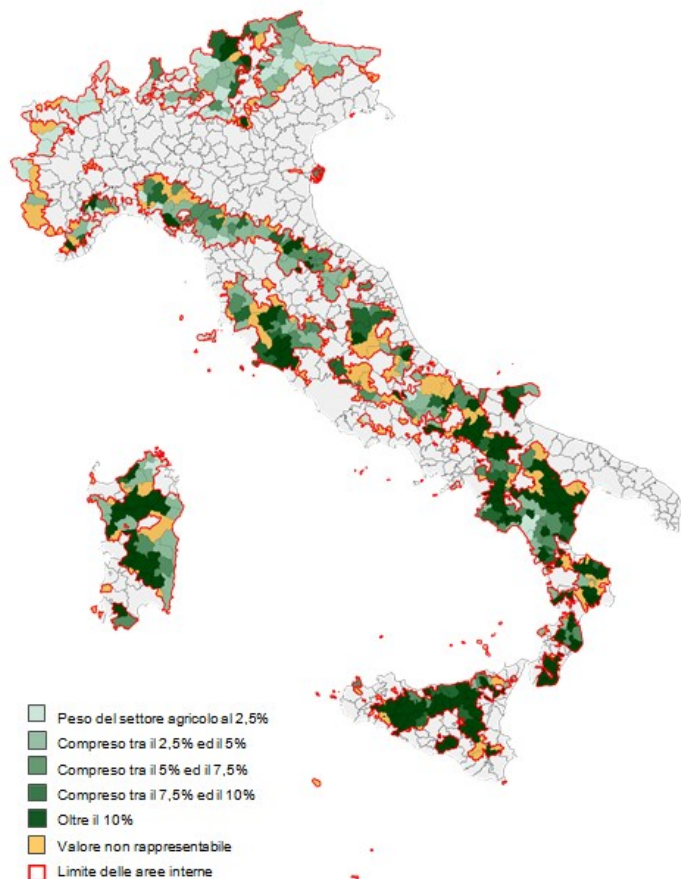


Anche le aree interne sono attraversate in modo rilevante (ancorché geograficamente differenziato) dalla rete di relazioni economiche - innanzitutto quelle che si esprimono nel mercato del lavoro - che hanno ridefinito sistematicamente la dimensione dello spazio locale, della vita quotidiana della maggior parte della popolazione, entro ambiti che sempre più debordano dalla dimensione comunale.

La presenza di aree interne, infatti, segna quasi 2/3 dei sistemi locali del Paese, escludendo comunque quelli (e sono poco meno di un centinaio) nei quali le stesse aree interne rappresentano solo la periferia estrema di sistemi urbani più o meno strutturati che ne governano le relazioni territoriali.

Per oltre 400 sistemi locali ed altrettante economie, dunque, si può parlare di marcata impronta rurale, dove è presente meno del 10% della popolazione nazionale ma nei quali viene prodotto quasi un quarto del valore aggiunto agricolo della nazione, con una intensità due o tre volte superiore a quella del Paese (Figura 5).

Figura 5 - Aree interne e sviluppo rurale



L'impronta agricola di queste economie non è più semplicemente un segnale di arretratezza ma rappresenta una evidente riserva di valori e di capacità che ha trovato occasione di esprimersi positivamente anche nella crisi, come capacità di tenuta e di innovazione nella continuità.

Determinante è dunque il contributo che il mondo rurale e i suoi protagonisti possono recare alla strategia di sviluppo auto-centrato e sposato alle specificità dei luoghi che vuole affrontare il tema delle aree interne con una forte attenzione alla integrazione delle politiche settoriali e con la consapevolezza di dover coniugare in modo sostanziale l'addizionalità delle politiche comunitarie con l'impegno "ordinario" delle politiche pubbliche nazionali e regionali.

Senza che le prime (le politiche straordinarie di coesione) diventino l'occasione per supplire alle deficienze di *budget* delle seconde, ma evitando altresì che l'intervento straordinario rappresenti l'occasione di investimenti episodici ed estemporanei, sovrapposti superficialmente a un tessuto di strutture economiche e infrastrutture territoriali di cui sono evidenti i problemi di obsolescenza, inadeguatezza, abbandono.

Note

¹ Alla data del 31 marzo 2013 la spesa sostenuta dai 21 programmi di sviluppo rurale e dal Programma Rete rurale nazionale registrava un avanzamento pari al 53,82% (www.reterurale.it).

² Poli urbani, aree rurali ad agricoltura intensiva e specializzata, aree rurali intermedie e aree rurali con problemi complessivi di sviluppo.

³ Valutato attraverso l'indicatore relativo alla popolazione accessibile in 30' con soglia critica fissata a 100.000 abitanti; popolazione accessibile misurata

attraverso l'impiego di un modello di simulazione della mobilità veicolare privata sulla rete infrastrutturale esistente (fonte Atlante stradale Tci 1:200.000).

⁴ Le dinamiche demografiche sono state registrate sempre attraverso l'indicatore di accessibilità della popolazione a 30' prendendo in esame la dinamica del periodo 2001-2008; una variazione del 4% è stata scelta come soglia discriminante per i territori ad alto potenziale; per i sistemi locali a media-bassa accessibilità si è invece individuata la soglia di una variazione negativa per discriminare un sottogruppo caratterizzato in termini di declino.

⁵ Tra le aree in declino, la presenza di valori di valore aggiunto pro capite inferiori all'80% della media nazionale è stata individuata come fattore caratterizzante di un ultimo gruppo di sistemi locali che presenta le penalizzazioni più accentuate.

⁶ Si veda al riguardo anche la recente proposta della Società Geografica Italiana per la riterritorializzazione di Province/regioni in un nuovo assetto istituzionale e l'importante eco mediatica ed istituzionale che la proposta ha ricevuto. Cfr. www.societageografica.it.

⁷ Intanto quelli individuati dalla statistica ufficiale, e cioè i Sistemi Locali del Lavoro che descrivono le relazioni funzionali che legano i territori nel mercato del lavoro individuando le partizioni del territorio nazionale che massimizzano i livelli di auto-contenimento dei flussi pendolari per motivi di lavoro rilevati al 14° Censimento Generale della popolazione e delle abitazioni.

⁸ La questione delle aree interne, già ampiamente presente nel dibattito degli anni '60 sulle politiche di riequilibrio territoriale, è tornato di grande attualità per l'iniziativa del Ministro della Coesione Territoriale che nell'autunno 2012 ha candidato espressamente la formazione di un progetto nazionale per le aree interne italiane, definendo come aree interne "quella vasta e maggioritaria parte del territorio nazionale non pianeggiante, fortemente policentrica, con diffuso declino della superficie coltivata e spesso affetta da particolare calo o invecchiamento demografico". http://www.dps.tesoro.it/Aree_interne/doc/Un-progetto-per-le-aree-interne-15-dicembre-roma.pdf.

⁹ L'accessibilità generale della popolazione rappresenta uno degli indicatori più efficaci per misurare le condizioni di centralità di un determinato territorio e rappresenta una sorta di media mobile "spaziale" che, come le usuali medie mobili temporali, consente di smorzare le fluttuazioni statistiche di natura casuale. Ogni volta che si tratta un indicatore statistico rappresentandone la distribuzione nello spazio per unità geostatistiche che presentano una forte disaggregazione, il rischio che la normale oscillazione casuale dei valori osservati generi distribuzioni "a macchia di leopardo" si presenta con regolarità rendendo meno evidente ed immediato il senso della rappresentazione. La rappresentazione della distribuzione geografica di indicatori socio-economici attraverso una loro "media mobile spaziale" è dunque un contributo di portata più generale che l'analisi della accessibilità consente di offrire alle scienze regionali.

Riferimenti bibliografici

- UE, Mipaaf (2007), Unione europea - Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali: "Piano di azione della Rete Rurale Nazionale 2007-2013" in www.reterurale.it
- Mipaaf (2010), Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali "Atlante Nazionale del Territorio Rurale - Nuove geografie per le politiche di sviluppo rurale" a cura di Caire - Urbanistica, in www.reterurale.it
- Dps (2012), Dipartimento Politiche di Sviluppo - Ministro per la Coesione Territoriale: "Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-2020" Roma dicembre 2012. www.dps.tesoro.it
- Uncem (2013), Unione Nazionale Comuni ed Enti Montani - Risorse istituzionali, sociali e imprenditoriali per una nuova governance delle aree interne



associazione Alessandro Bartola
 studi e ricerche di economia e di politica agraria

Le procedure e la modulistica per diventare socio
 dell'Associazione "Alessandro Bartola"
 sono disponibili sul sito
www.associazionebartola.it

Lo sviluppo imprenditoriale agricolo nelle aree montane

Andrea Arzeni, Franco Sotte

Introduzione

Le attività agricole sono condizionate dalle caratteristiche territoriali in termini di disponibilità di risorse ambientali (suolo, acqua, clima), in quanto queste costituiscono i vincoli che delimitano le possibili iniziative imprenditoriali e determinano quindi l'organizzazione e la struttura delle aziende.

Sebbene, rispetto al passato, le tecnologie abbiano consentito di superare almeno in parte questi vincoli naturali, si pensi all'irrigazione e alla meccanizzazione, i caratteri dominanti dei sistemi agricoli territoriali restano ancora legati a quelli del territorio.

L'agricoltura praticata nelle aree montane, con riferimento al territorio italiano, è significativamente diversa da quella delle aree collinari e pianeggianti, in quanto si sono sviluppate le attività produttive che meglio si adattano alle caratteristiche e alle dotazioni di questi territori.

Per comprendere le specificità di questo sviluppo e per valutare come esso abbia influenzato la presenza e le forme delle imprese agricole sul territorio, sono stati analizzati i dati del 6° Censimento generale dell'agricoltura. Attraverso una metodologia di riclassificazione aziendale già adottata in precedenti lavori (Arzeni, Sotte, 2013), basata sul livello di impegno imprenditoriale, sono state separate le "imprese" dalle "non-imprese", ottenendo così una analisi articolata dell'agricoltura italiana, focalizzata sulle aree montane.

Metodologia di classificazione e analisi

Il percorso di analisi utilizzato in questo articolo parte da una breve analisi descrittiva dell'agricoltura nelle aree montane per giungere ad una classificazione delle aziende agricole presenti basata su quattro criteri: (a) la dimensione economica basata sulla produzione *standard*; (b) le giornate di lavoro, (c) la produzione aziendale destinata all'autoconsumo; (d) l'affidamento al contoterzismo passivo.

La metodologia è stata opportunamente adattata alla più limitata disponibilità di informazioni a livello comunale contenuta nel *datawarehouse* del Censimento¹.

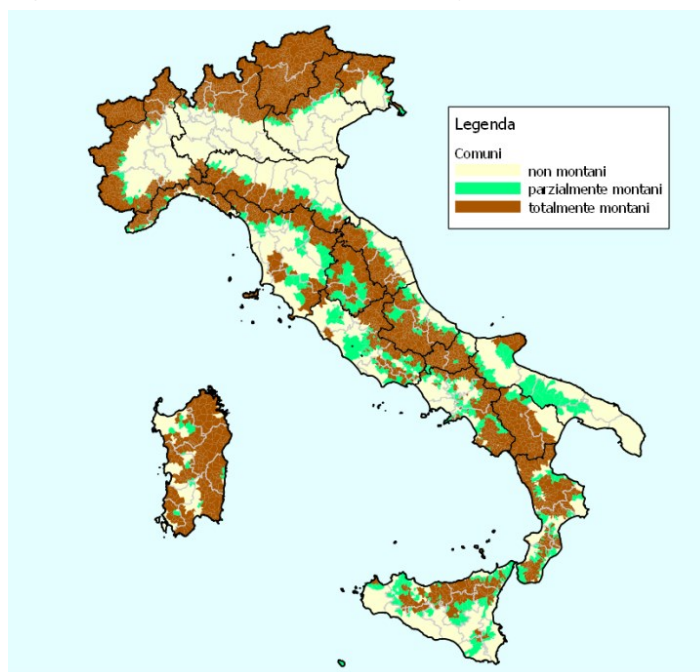
Per quanto riguarda la delimitazione delle aree montane, è stata adottata quella definita dal carattere di "montanità" del comune definito dalla legge 25 luglio 1952, n. 991², preferendola ad altre classificazioni potenzialmente interessanti, come le aree svantaggiate³ adottate da diversi strumenti di programmazione comunitaria, o le aree interne definite da un recente documento di programmazione nazionale⁴.

Sulla base della metodologia ora descritta, i paragrafi che seguono sono finalizzati, il primo (paragrafo 3) a fornire una lettura sommaria, per variabili strutturali della localizzazione e della densità territoriale dell'agricoltura in Italia, il successivo (paragrafo 4) a rappresentare la distribuzione delle diverse tipologie di aziende e di imprese e ad interpretarne, per quanto possibile in base ai dati a disposizione, le correlazioni sottostanti.

Le aree montane e l'agricoltura

Nel 2011, i comuni classificati come totalmente montani sono 3.538 (44% del totale) e coprono quasi la metà della superficie territoriale italiana (49%), ma in essi risiede solo il 15% della popolazione; quelli parzialmente montani sono relativamente pochi (8% del totale), e pesano il 13% in termini di superficie e il 19% rispetto alla popolazione residente.

Figura 1 - La classificazione del territorio italiano per grado di "montanità"



Fonte: nostra elaborazione su dati Istat

Osservando la carta tematica si evidenzia come i comuni parzialmente montani siano presenti prevalentemente lungo la dorsale appenninica, mentre nell'arco alpino sono assai meno numerosi.

Le superfici agricole utilizzate (Sau) si dividono in maniera equilibrata tra comuni (totalmente o parzialmente) montani e non montani (Tabella 1); le aziende agricole gestiscono però una proporzione maggiore di territorio, per la maggiore presenza in montagna di aree boscate e seminaturali (praterie) che rivestono un ruolo ambientale molto importante.

Osservando la distribuzione delle aziende agricole si nota che la metà di quelle censite è localizzata nei comuni non montani, ed una quota consistente è presente anche nelle aree parzialmente montane. In effetti la densità aziendale di queste aree intermedie è analoga a quella dei comuni non montani, mentre è nettamente inferiore in quelli totalmente montani, segno che le condizioni ambientali condizionano l'organizzazione e la presenza delle strutture produttive agricole.

Le aziende di montagna hanno quindi una dimensione mediamente più estesa in termini di Sau, in quanto le coltivazioni sono prevalentemente estensive e a basso valore aggiunto per unità di superficie. La produzione *standard* (PS)⁵ stima le potenzialità economiche delle attività agricole, comprese quelle zootecniche, ed è evidente l'elevato differenziale tra aziende montane e non montane. La maggiore estensione in termini di superficie non compensa la minore produttività, per cui le aziende non montane presentano valori medi di produzione *standard* quasi doppi di quelle montane.

Tabella 1 - Confronto tra aree per classi di "montanità" (valori medi)

Indicatore	Unità di misura	Periodo	Comuni		
			Totalmente montani	Parzialmente montani	Non montani
Superficie aziendale totale (Sat)	%	2010	42,9	13,5	43,6
Superficie agricola utilizzata (Sau)	%	2010	35,2	14,3	50,6
Incidenza Sau/Sat	%	2010	61,8	79,3	87,3
Aziende agricole	%	2010	28,3	18,1	53,6
Densità aziende agricole	az./km ²	2010	4,6	11,1	11,2
Sau media aziendale	ettari	2010	10,3	6,2	7,3
Produzione std. aziendale	migl.euro	2010	20,8	22,0	38,1
Var. intercensuaria aziende	%	2000-2010	-35,4	-31,9	-30,9
Var. intercensuaria Sau	%	2000-2010	-4,9	-1,4	-1,0
Var. intercensuaria Sat	%	2000-2010	-15,5	-6,2	-2,4

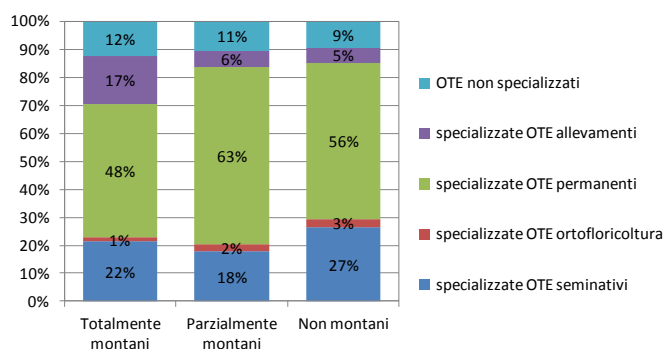
Fonte: nostra elaborazione su dati Istat

Gli ultimi tre indicatori in tabella, riguardano la dinamica intercensuaria, che risulta sempre più ampia (in negativo) nelle aree montane. L'agricoltura montana si sta contraendo più rapidamente in termini di aziende e superfici, a causa delle più difficili condizioni ambientali ma anche socio-economiche. La perdita di suolo gestito dalle aziende agricole è particolarmente evidente in montagna, e considerando che in questi contesti territoriali la pressione esercitata dalle aree urbanizzate è inferiore, si può dedurre che si tratta prevalentemente di terreni abbandonati o riforestati.

Per comprendere meglio le differenze tra queste aree in termini di attività agricole praticate dalle aziende, si può utilizzare la classificazione comunitaria degli orientamenti tecnico-economici (Ote). La classe di Ote di un'azienda è determinata sulla base della produzione standard e riassume la sua specializzazione in una particolare attività colturale o zootecnica⁶.

Nella figura 2, le classi principali di Ote (poli) sono state ridotte a 5 aggregati, raggruppando le due classi zootecniche (erbivori e granivori) e le tre di indirizzi misti (policoltura, poli-allevamento, policoltura e poli-allevamento) a cui è stata aggiunta la categoria delle aziende non classificate.

Figura 2 - Ripartizione delle aziende per classe di montanità e raggruppamento di Ote



Fonte: nostra elaborazione su dati Istat

Le differenze più marcate tra le tre tipologie di comuni sono date dalla categoria di aziende zootecniche specializzate, relativamente più presenti in montagna, e da quelle specializzate in seminativi, che viceversa tendono a concentrarsi nelle zone non montane. Le coltivazioni permanenti, come le arboree, interessano maggiormente le aziende dei comuni parzialmente montani.

Il quadro che scaturisce da questa prima analisi descrittiva è quello di una agricoltura che si differenzia significativamente in base all'altitudine, con diverse caratteristiche territoriali che condizionano lo sviluppo delle aziende agricole.

Nelle aree montane sono presenti unità produttive mediamente più estese e diversificate, economicamente meno rilevanti.

Le tipologie aziendali nelle aree montane

Aziende e imprese

In questa seconda parte del lavoro, l'oggetto di analisi è l'azienda agricola per valutare il suo orientamento verso il mercato, elemento che contraddistingue il comportamento e la qualità imprenditoriale.

Utilizzando i quattro criteri di classificazione alla base della metodologia presentata in precedenza, si possono distinguere le aziende in funzione del loro grado di imprenditorialità.

La ripartizione delle aziende per classe di dimensione economica (Tabella 2) evidenzia la prevalenza delle non-imprese in tutto il territorio nazionale, ma non sono i comuni totalmente montani a detenere la quota più elevata, bensì quelli parzialmente montani. L'alta collina è in effetti un contesto ambientale che non gode dei vantaggi agronomici delle aree

meno acclivi, ma al tempo stesso non ha quelle caratteristiche territoriali che favoriscono l'agricoltura e la zootecnia montana, come le vaste estensioni a pascolo.

Come era logico attendersi le grandi imprese (>100 mila euro di produzione *standard*) sono maggiormente presenti nei comuni non montani, ma lo scostamento diminuisce se si prende in considerazione la quota delle piccole imprese (25-100 mila euro).

Tabella 2 - Ripartizione percentuale delle aziende per criterio di classificazione e classe di "montanità"

Indicatore	Comuni		
	Totalmente montani	Parzialmente montani	Non montani
Dimensione economica			
<8.000 euro	64,5	67,9	60,3
>= 8.000 a < di 25.000	18,9	17,1	18,4
>= 25.000 a < di 100.000	12,8	11,1	14,4
>= 100.000	3,7	3,9	6,9
Giornate di lavoro			
<= 50 giorni	41,6	49,8	48,8
> 50 giorni	58,4	50,2	51,2
Affidamento contoterzismo			
completo (di una o più coltivazioni)	8,9	10,1	11,9
parziale o nessuno	91,1	89,9	88,1
Produzione auto-consumata			
tutta	31,5	33,2	23,6
oltre il 50%	17,4	12,9	9,6
50% o meno	51,1	53,9	66,8

Fonte: nostra elaborazione su dati Istat

La ripartizione delle aziende in funzione delle giornate di lavoro evidenzia una marcata differenza tra aree totalmente montane ed il resto del territorio. Il 58% delle aziende utilizza manodopera per più di 50 giornate l'anno; probabilmente questa differenza è dovuta alla maggiore presenza delle attività zootecniche, oltre che alla minore offerta nelle aree interne di attività integrative (a parte il turismo, dove è presente).

Il ricorso al contoterzismo non appare un elemento che caratterizza le aziende di montagna, ed è minore la quota di quelle che ricorrono all'affidamento completo.

Più consistenti sono invece le differenze riguardo al peso dell'autoconsumo: in montagna sono relativamente più presenti le aziende che autoconsumano totalmente o in prevalenza la propria produzione, con uno scostamento di circa 10 punti percentuali rispetto ai comuni non montani.

La destinazione totale della produzione aziendale all'autoconsumo va associata con l'elevata quota di aziende con meno di 8 mila euro di produzione *standard*. In montagna vi sono ancora molte unità produttive, probabilmente condotte da anziani, che hanno deboli rapporti con il mercato e svolgono un ruolo quasi esclusivo di sussidiarietà rispetto ad altri redditi (specie pensione).

La matrice di correlazione a livello dei comuni italiani

L'analisi sviluppata a livello comunale ha preso in considerazione un vasto insieme di indicatori, tratti prevalentemente dal censimento agricolo ma anche da altre fonti extra-agricole, come il censimento della popolazione, o informazioni geografico-strutturali⁷. L'intento è stato quello di valutare eventuali connessioni tra fenomeni agricoli, fenomeni socio-economici e caratteri fisici del territorio.

Una selezione ragionata dei coefficienti di correlazione è contenuta nella tabella 3, che fornisce alcune ulteriori chiavi

interpretative sulla distribuzione dell'agricoltura sul territorio montano nazionale, con particolare riferimento alla dimensione economica aziendale⁸ (leggibile scorrendo i valori da sinistra a destra) considerata il principale segnale della presenza in agricoltura di imprese e non-imprese.

Tabella 3 - Matrice di correlazione dei comuni totalmente montani

Variabili di contesto	Gruppi di aziende per classi di dimensione economica in euro di produzione <i>standard</i>			
	Non imprese <8.000	Intermedie 8.000 - 25.000	Piccole imprese 25.000 - 100.000	Grandi imprese >= 100.000
Localizzazione				
Latitudine	-0,28	0,26	0,17	0,06
Longitudine	0,33	-0,20	-0,26	-0,16
Altitudine	-0,20	0,11	0,16	0,13
Popolazione accessibile in 30'	-0,01	0,05	-0,02	-0,01
Densità di popolazione	0,05	0,00	-0,04	-0,05
Quota Sau su sup. territoriale	-0,13	-0,10	0,16	0,24
Dinamica socio-economica				
Irpef pro-capite	-0,15	0,17	0,08	0,00
Var.% popolaz. 2001-2011	-0,09	0,10	0,06	-0,01
Caratteri strutturali agricoltura				
Età media del capoazienda	0,47	-0,22	-0,40	-0,28
Quota manodopera fam. su tot.	0,28	-0,09	-0,25	-0,21
Quota az. con irrigazione	-0,12	0,10	0,11	-0,01
% capi azienda senza tit.studio	0,29	-0,17	-0,22	-0,16
% capi azienda diplomati	-0,18	0,13	0,14	0,04
% capi azienda laureati	0,03	-0,06	0,00	0,00
% Sau in proprietà	0,25	-0,10	-0,20	-0,19
Performance agricoltura				
Produzione std. per giornata	-0,22	-0,04	0,14	0,44
Produzione std. per ha Sau	-0,13	0,05	0,10	0,09
% aziende con ricavi da vendita prodotti	-0,46	0,31	0,34	0,20
% aziende con ricavi da attività connesse	-0,16	0,15	0,11	0,03
% aziende biologiche	-0,19	0,13	0,10	0,15
% aziende prod. Certificate	-0,38	0,15	0,38	0,18
Var.% aziende 2000-2010	0,02	0,02	-0,03	-0,02
Var.% Sau 2000-2010	-0,06	-0,05	0,09	0,09
Sostegno politiche agricole				
Pagamento medio per beneficiario Age	-0,20	0,03	0,16	0,23
Pagamenti Agea per km ²	-0,08	0,01	0,10	0,05
Quota di beneficiari Feasr su totale	-0,38	0,23	0,30	0,19
% aziende con ricavi da pag. diretti	0,17	-0,20	-0,07	-0,03
Ordinamenti produttivi				
% aziende specializzate nei seminativi	0,04	-0,02	-0,08	0,05
% aziende specializzate ortofloricole	-0,09	0,03	0,11	0,04
% aziende specializzate nelle permanenti	0,31	-0,17	-0,21	-0,22
% aziende specializzate nella zootecnia	-0,43	0,21	0,35	0,26
% aziende con indirizzi misti	0,22	-0,02	-0,24	-0,16

Fonte: nostra elaborazione su dati Istat, Agea, Min. Finanze, Caire

I livelli di correlazione non sono in genere molto elevati e decrescono all'aumentare della dimensione aziendale, ma ciò che è interessante rilevare è che ripetendo l'analisi sui soli comuni non montani, le differenze geografiche appaiono meno marcate. Questo indica che le imprese nelle aree montane sono

più omogenee sotto il profilo della distribuzione geografica, ovvero le differenze strutturali tra nord-sud ed est-ovest sono meno definite. Evidentemente i limiti ambientali geografici ed economici della montagna impongono modelli organizzativi e di comportamento meno differenziati di quanto non accada nel resto del paese.

A conferma di quanto rilevato in precedenti ricerche con riferimento all'agricoltura dell'intero paese, la localizzazione delle imprese e delle non-imprese è correlata a latitudine e longitudine anche in montagna: le prime si addensano al Nord e, con evidenza maggiore, ad Ovest, l'opposto accade con le seconde.

Considerando le variabili riferite alla dinamica socio economica, ciò che risalta maggiormente è che le aziende montane "intermedie" risultano le più correlate al reddito disponibile e alla variazione demografica.

Dall'analisi dei coefficienti del gruppo intitolato ai caratteri strutturali, si può desumere che le imprese montane sono meno condizionate, rispetto alle altre aree, dalle caratteristiche del conduttore o dalla disponibilità della terra. Ad esempio la presenza di capoazienda laureati non sembra legarsi alle dimensioni aziendali come invece avviene nei comuni non montani dove il livello del titolo di studio aumenta con la classe di produzione standard. Analogamente la quota di Sau in proprietà è molto meno correlata alla presenza delle non-imprese.

Il legame con gli indicatori di performance sembra delineare una maggiore rilevanza delle produzioni di qualità certificata nelle imprese di montagna, ed in particolare di quelle biologiche, i cui premi agro-ambientali sicuramente rappresentano una importante fonte reddituale. Lo sviluppo delle aziende in montagna risulta anche maggiormente connesso alla variazione intercensuaria della Sau, anche se i livelli di correlazione sono modesti.

La presenza delle aziende in montagna appare meno legata anche sul piano delle politiche di intervento. Ad esempio, uno dei più elevati coefficienti di correlazione è quello relativo alle grandi imprese nei comuni non montani rispetto al pagamento medio a beneficiario, valore che è nettamente inferiore nelle aree montane. E' noto, d'altra parte, come i pagamenti del primo pilastro si concentrino nelle aree più densamente popolate. Gli interventi del Feasr hanno invece una maggiore incidenza nelle aree montane e in particolare per il gruppo delle aziende intermedie che risultano più connesse a questo tipo di politica. Infine, per quanto riguarda gli ordinamenti produttivi, i valori più elevati si riscontrano per gli indirizzi zootecnici e quelli misti. I primi in particolare hanno un forte legame con le dimensioni più ampie e con l'attività imprenditoriale. Le non-imprese, a conferma del loro carattere accessorio, sono invece positivamente correlate con gli indirizzi misti e negativamente con gli ordinamenti zootecnici.

Dove sono le imprese agricole nelle aree montane?

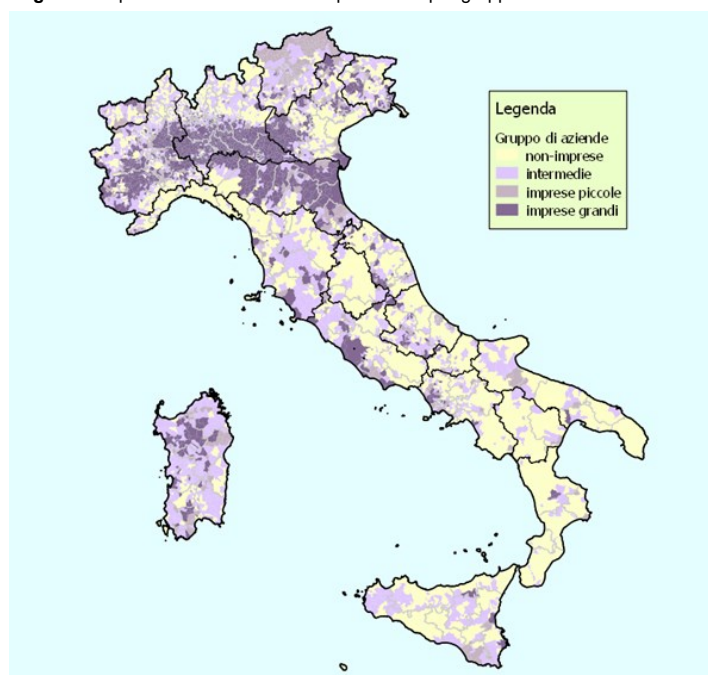
A questo punto è possibile tentare di rispondere, con un tentativo di ulteriore sintesi, alla domanda: esiste una componente imprenditoriale professionale nelle aree montane; è possibile localizzarla isolandola dal contesto complessivo delle aziende agricole?

Una possibile soluzione può derivare da una elaborazione incrociata dei quattro criteri base della metodologia di classificazione aziendale, applicata su scala comunale e riportata su una carta tematica, classificando i comuni sulla base della presenza prevalente dei quattro raggruppamenti aziendali: (a) le aziende "non imprese" (b) le aziende intermedie; (c) le piccole imprese; (d) le grandi imprese.

La ripartizione territoriale nei quattro raggruppamenti aziendali è stata effettuata individuando la classe comunale prevalente per ognuno dei quattro criteri associando ad ogni comune l'indice di specializzazione più elevato⁹;

La distribuzione geografica dei tipi aziendali è rappresentata in figura 3.

Figura 3 - Specializzazione comunale prevalente per gruppo aziendale



Fonte: nostra elaborazione su dati Istat

Come era logico attendersi, le imprese più professionalizzate sono concentrate nelle aree di pianura, ma sono presenti anche in quelle montane. Nelle Alpi orientali ad esempio vi sono numerosi comuni caratterizzati dalle "imprese piccole" ed in particolare il Trentino-Alto Adige appare particolarmente uniforme. Altre aree montane dove esistono imprese agricole delle due classi tipologiche sono le Alpi Marittime e l'Appennino Tosco-Emiliano. Modesta la presenza di imprese agricole nella restante parte dell'Appennino, mentre la Sardegna, regione prevalentemente montuosa, si evidenzia per un nucleo consistente di comuni caratterizzati da grandi imprese, molto probabilmente zootecniche.

L'immagine complessiva che se ne ricava è quella di una agricoltura montana fortemente differenziata tra Alpi e Appennino, con una presenza relativa più consistente di imprese nel Centro-Nord anche in montagna.

La tabella 4 riepiloga la distribuzione di frequenza delle imprese per gruppo e area, e conferma che le non-imprese sono relativamente più presenti nelle aree montane e come le imprese siano invece localizzate maggiormente in quelle non montane. Lo sviluppo imprenditoriale agricolo nelle aree montane assume quindi dimensioni notevolmente più contenute ma esiste, e quei due valori 5,9% e 1,7% si traducono in valore assoluto in 26.400 imprese montane piccole e 7.600 imprese montane grandi su tutto il territorio nazionale. Certo, occorre considerare i limiti interpretativi della produzione *standard* che può differire da quella effettiva, ma il segnale è che (nonostante le limitazioni fisico-climatiche) in montagna esistono imprese strutturate e attive, nella moltitudine di aziende piccole e/o disattivate (con differenze non particolarmente rilevanti con il resto del territorio nazionale).

Tabella 4 - Distribuzione di frequenza per gruppi aziendali e classi di montanità (totale area=100)

Tipologia	Comuni		
	Totamente montani	Parzialmente montani	Non montani
Non-imprese	76,6	80,0	71,8
Intermedie	15,7	14,3	17,3
Imprese piccole	5,9	4,1	7,0
Imprese grandi	1,7	1,6	3,9

Fonte: nostra elaborazione

C'è un ulteriore aspetto da considerare: la situazione di maggiore debolezza dello sviluppo imprenditoriale si rileva nei comuni parzialmente montani. In effetti queste aree, come accennato in precedenza, sembrano soffrire di vincoli ambientali-territoriali più stringenti rispetto alle aree totalmente montane. Sono queste quindi le aree dove minore in termini relativi è la presenza di vere imprese agricole.

Considerazioni conclusive

La montagna è agricoltura (e forestazione) più che ogni altro territorio. La permanenza dell'agricoltura e il suo sviluppo sono cruciali per la montagna. Ma lo sono anche, di riflesso, per le sorti dei territori a valle che dall'agricoltura di montagna dipendono per il presidio del territorio, per la gestione e la provvista dell'acqua, per la riserva di biodiversità e di paesaggio, per l'adattamento e il contrasto al cambiamento climatico, ecc.

Questa ricerca ha messo in luce come, pur permanendo in montagna una consistente quota di piccole e grandi imprese agricole pienamente attive e funzionali, è in montagna, soprattutto nel Mezzogiorno, che si concentra la presenza di aziende che per le dimensioni economiche e per gli altri segnali di disattivazione che sono stati tratti dal Censimento dell'agricoltura del 2010, non hanno le qualità per essere considerate propriamente imprese.

Questa considerazione rimanda alla politica agricola. Se infatti l'agricoltura di montagna si giustifica in primo luogo per il suo contributo alla tutela e valorizzazione dei beni pubblici, su di essa dovrebbe concentrarsi il sostegno. D'altra parte, anche con riferimento all'obiettivo della competitività, la politica agricola, quando interviene a sostenere i redditi o a favorire gli investimenti, dovrebbe privilegiare l'agricoltura montana, per il maggiore isolamento, i più elevati costi e i maggiori condizionamenti nel suo rapporto con il mercato.

Come è noto non è così. Basti ricordare come i pagamenti diretti (70% circa della Pac) concentrino i propri fondi sulle pianure. Una tendenza che viene contrastata dalla politica di sviluppo rurale (specie nelle regioni del Centro-Nord), ma con una dotazione di fondi molto minore tale da non invertire la distribuzione complessiva.

Il privilegio da parte della politica agraria per le aree di pianura rispetto a quelle montane e alto-collinari è certamente una ragione molto importante dell'abbandono di cui ha sofferto l'agricoltura delle aree interne. La futura Pac ha scelto di non puntare particolarmente sul secondo pilastro. In questo senso ha chiuso le porte alla possibile redistribuzione territoriale che ne sarebbe conseguita. La futura Pac offre comunque anche delle opportunità per tentare, soprattutto con le decisioni lasciate agli Stati membri in materia di primo pilastro (soprattutto in materia di regionalizzazione) di colmare almeno parzialmente questo gap dirottando coraggiosamente fondi dalla pianura alla montagna. Non ci sono ragioni per essere particolarmente ottimisti a proposito. Lo spirito di conservazione può ancora prevalere nell'azione delle *lobby* agricole. Ma certamente l'attenzione riservata di recente alle aree interne ha aperto un fronte di iniziativa che potrà dare dei frutti se non nell'immediato, in un futuro non troppo remoto.

Note

¹ Nell'articolo citato, la metodologia è stata sviluppata su scala regionale, utilizzando in dati elaborati dall'Istat su richiesta degli autori e quindi non disponibili nel *datawarehouse on-line* (<http://dati-censimentoagricoltura.istat.it/>). I vincoli informativi del *datawarehouse* hanno richiesto due principali modifiche alla metodologia: la prima è stata quella di analizzare separatamente i quattro criteri base di classificazione aziendale, in quanto non sono disponibili i dati incrociati tra tutte le classi considerate (es. aziende per classe di autoconsumo e classe di contoterzismo passivo); la seconda riguarda due diverse soglie di dimensione economica (8.000 e 25.000 euro), per l'indisponibilità di quelle utilizzate in precedenza (10.000 e 20.000 euro).

² La norma classifica i comuni in tre categorie: totalmente montani, parzialmente montani e non montani. La scelta è caduta su questa classificazione in quanto più specifica per le aree montane.

³ Direttiva Cee 268/75 e successive modifiche ed integrazioni.

⁴ Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica (2012), Un progetto per le "aree interne" dell'Italia, note per la discussione.

⁵ La PS aziendale o *Standard Output* (SO) viene calcolata utilizzando le produzioni lorde medie unitarie delle principali attività agricole moltiplicate per le dimensioni in superficiali o capi. I coefficienti medi unitari sono stimati a livello regionale secondo la metodologia indicata nel regolamento (CE) N. 1242/2008.

⁶ La classificazione tipologica comunitaria delle aziende agricole è definita dal regolamento (CE) N. 1242/2008.

⁷ Nel complesso sono stati elaborati 84 indicatori partendo da 27 dati di base.

⁸ I coefficienti riportati in tabella si riferiscono alla correlazione tra le variabili elencate per riga e le quote % di aziende distinte per classe economica, disposte in colonna (ogni comune rappresenta una osservazione). Ad esempio il valore -0,28 della correlazione tra latitudine e non imprese significa che al diminuire della latitudine del comune aumenta la quota delle non imprese sul totale delle aziende censite (o viceversa).

⁹ Per ogni raggruppamento aziendale (g) sono stati calcolati gli indici di specializzazione comunale ($Isp = (n_g/n)/(N_g/N)$) dove n e N sono rispettivamente le aziende censite a livello comunale e nazionale. La classe aziendale prevalente del comune è definita dall'indice con il valore più elevato.

Riferimenti bibliografici

- Arzeni A., Sotte F. (2013), "Imprese e non-imprese nell'agricoltura italiana", *Working Paper Gruppo 2013*
- Commissione Europea, *Regolamento (Ce) n.1242/2008, 8 dicembre 2008 che istituisce una tipologia comunitaria delle aziende agricole*, www.rica.inea.it/public/download/normativa/Reg%20CE%201242_08.pdf
- Fanfani R., Spinelli L. (2012), "L'evoluzione delle aziende agricole italiane attraverso cinquant'anni di censimenti (1961-2010)", *Agrireregionieuropa* n.31
- Istat (2012), VI Censimento generale dell'agricoltura, *Datawarehouse*
- Istat (<http://dati-censimentoagricoltura.istat.it/>)
- Sotte F., Arzeni A. (2013), "Imprese e non-imprese nell'agricoltura italiana", *Agrireregionieuropa* n.31
- Sotte F., "Quante sono le imprese agricole in Italia?", in *Agrireregionieuropa*, n.5, 2006b

Aree interne: un potenziale per la crescita economica del Paese

Sabrina Lucatelli, Carla Carlucci

Perché una strategia nazionale per le aree interne¹

Una parte maggioritaria del territorio italiano è caratterizzata dall'aggregazione dei cittadini in centri minori, anche assai piccoli, spesso con limitata accessibilità ai servizi essenziali. La "specificità" e separatezza di questo modo di vita è colta definendo questi territori "aree interne", interne rispetto alle aree (per lo più pianeggianti) dei grandi e medi centri urbani e alle loro reti di collegamento. Si tratta di aree caratterizzate da importanti risorse ambientali (foreste, aree protette, produzioni agricole e agro-alimentari) e culturali (beni archeologici, abbazie, piccoli musei, centri di mestiere) fortemente diversificate, come risultato di aspetti naturali originali e di lunghi e diversi processi di antropizzazione.

Una parte consistente delle aree interne ha subito dagli anni cinquanta un rilevante processo di marginalizzazione. Esso si è manifestato, innanzitutto, attraverso intensi fenomeni di de-antropizzazione: a) riduzione sotto la soglia critica e invecchiamento della popolazione; b) riduzione dell'occupazione e del grado di utilizzo del capitale territoriale. Esso si è manifestato anche nella progressiva riduzione quantitativa e qualitativa dell'offerta locale di servizi pubblici, privati e collettivi – dei servizi, cioè, che definiscono la qualità della cittadinanza. Le aree interne sono state, tuttavia, anche uno spazio di "buona

politica" e buone pratiche. In effetti, il processo di marginalizzazione non ha interessato le aree interne in modo omogeneo e in alcuni territori si può osservare che: a) la popolazione è rimasta stabile o è cresciuta; b) le risorse ambientali e culturali sono state oggetto di progetti di valorizzazione; c) sono state realizzate forme di cooperazione tra comuni per la produzione di alcuni servizi di base. Si tratta di fattori che, presumibilmente, segnalano anche la presenza di buone capacità di governo da parte delle comunità locali interessate.

Le aree interne devono essere oggi considerate una "questione nazionale". Oltre al tema del potenziale di sviluppo di cui dispongono, le aree interne hanno un rilievo nazionale per altre ragioni collegate ai costi sociali determinati dal loro stato. In molti casi esse sono caratterizzate da processi di produzione e investimento che, come conseguenza della loro scala e della loro tipologia, generano ingenti costi sociali. L'instabilità idro-geologica è un esempio dei costi sociali che si associano alle modalità attuali di uso dei paesaggi umani nelle aree interne. Si possono indicare altri esempi altrettanto rilevanti come la perdita di diversità biologica o la dispersione della conoscenza pratica (il cosiddetto saper fare).

Il Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica del Ministero dello Sviluppo Economico sta pertanto lavorando alla stesura di una strategia nazionale per lo sviluppo delle "aree interne" del Paese².

Il rilancio di queste aree sta infatti già avvenendo, ma in maniera marginale e a macchia di leopardo. Affinché divenga un fattore di sviluppo del Paese occorre dargli impulso. La programmazione dei Fondi comunitari per il 2014-2020 offre l'opportunità di costruire una strategia che, muovendo da azioni private e pubbliche già in corso e unendosi a politiche nazionali, dia loro forza, efficacia e visione, con traguardo al 2020 e oltre. Senza distinzioni tra Nord e Sud. Ma con fortissima attenzione ai singoli contesti territoriali.

La scelta di investire su una strategia nazionale per le aree interne è avvenuta nell'ambito del dibattito che, a livello comunitario si è sviluppato sulla coesione territoriale e sulla promozione di questo obiettivo. Il trattato di Lisbona, adottato nel 2009, fa infatti della coesione territoriale un obiettivo dell'Unione europea e riconosce il carattere fortemente diversificato dei diversi territori che la compongono (Lucatelli S., Salez P., 2012). La strategia nazionale è in corso di negoziazione con le Regioni e il partenariato economico e sociale e sarà inserita come dimensione territoriale all'interno dell'Accordo di Partenariato tra l'Italia e la Commissione Europea per indirizzare la programmazione dei fondi strutturali per il nuovo periodo di programmazione (2014-2020).

Andamenti socio-demografici, uso del suolo e "diversità" delle aree interne

L'individuazione delle aree interne del Paese parte da una lettura policentrica del territorio italiano, cioè un territorio caratterizzato da una rete di comuni o aggregazioni di comuni (centri di offerta di servizi) attorno ai quali gravitano aree caratterizzate da diversi livelli di perifericità spaziale.

I presupposti teorici da cui la mappatura prende le mosse sono i seguenti: 1) l'Italia è caratterizzata da una rete di centri urbani estremamente fitta e differenziata; tali centri offrono una rosa estesa di servizi essenziali, capaci di generare importanti bacini d'utenza, anche a distanza, e di fungere da "attrattori" (nel senso gravitazionale); 2) il livello di perifericità dei territori (in un senso spaziale) rispetto alla rete di centri urbani influenza - anche a causa delle difficoltà di accesso ai servizi di base - la qualità della vita dei cittadini e il loro livello di inclusione sociale; 3) le relazioni funzionali che si creano tra poli e territori più o meno periferici possono essere assai diverse, a seconda delle tipologie di aree considerate.

Il "Centro di offerta di servizi" viene individuato come quel comune o aggregato di comuni confinanti, in grado di offrire

simultaneamente tutta l'offerta scolastica secondaria (almeno una scuola per le tre tipologie considerate: Licei, classico e/o scientifico, Istituti tecnici e professionali e altre tipologie), almeno un ospedale sede di Dipartimento di emergenza urgenza e accettazione (Dea) di I livello³ e almeno una stazione ferroviaria di categoria *Silver*⁴. L'introduzione del servizio ferroviario, assieme a due servizi essenziali quali l'istruzione e la salute, si spiega con il valore che la mobilità ferroviaria ha rivestito in questo Paese, nell'ottica del pieno rispetto del diritto alla cittadinanza. Si reputa pertanto fondante la presenza di una stazione ferroviaria di qualità media nella rete dei Centri di offerta di servizi⁵.

All'individuazione dei Centri⁶ fa seguito la classificazione dei restanti comuni in quattro fasce: (a) aree di cintura; (b) aree intermedie; (c) aree periferiche e (d) aree ultra periferiche. Essa è stata ottenuta sulla base di un indicatore di accessibilità calcolato in termini di minuti di percorrenza rispetto al polo più prossimo. Le fasce sono calcolate usando i terzili della distribuzione della distanza in minuti dal polo prossimo, pari a circa 20 e 40 minuti. È stata poi inserita una terza fascia, oltre 75 minuti, pari al 95-esimo percentile, per individuare i territori ultra periferici.

Va sottolineato che non si sono posti vincoli amministrativi nell'associazione tra i Centri e i restanti comuni. Pertanto non è infrequente il caso in cui comuni sono prossimi a poli di altre province della stessa regione o anche a poli di regioni diverse dalla propria. Questo è un elemento non secondario se si considera che esistono una serie di servizi di competenza di enti territoriali, tipicamente la Regione e/o la Provincia, che non sono erogati de plano a residenti di una regione diversa.

L'ipotesi portante della metodologia adottata è quella che identifica in prima istanza la natura di area interna nella lontananza dai servizi essenziali. In questa accezione, area interna non è necessariamente sinonimo di area debole. Il grado di perifericità individua piuttosto una caratteristica delle aree che peraltro si riferisce esclusivamente agli aspetti considerati (servizi scolastici, sanitari e di trasporto ferroviario). Solo attraverso l'esame delle caratteristiche e della dinamica della struttura demografica e socio-economica delle aree individuate si può avere una lettura completa dei diversi percorsi di sviluppo territoriale.

Le aree interne così individuate, risultanti dalla somma tra aree intermedie, aree periferiche e aree ultra-periferiche, rappresentano il 53 per cento circa dei comuni italiani (4.261) cui fa capo il 23 per cento della popolazione italiana secondo l'ultimo censimento, pari a oltre 13,5 milioni di abitanti, residente in una porzione del territorio che supera il 60 per cento (Tabella 1).

Tabella 1 - Le aree interne dell'Italia: caratteristiche e andamenti demografici

Classificazione Comuni	Numero	%	Altitudine media	Popolazione	%	Var. % 1971-2011	Superfici e km2	%
Polo	219	2,7	145	21.223.562	35,7	-6,8	29.519	9,8
Polo intercomunale	104	1,3	166	2.466.455	4,1	22,7	6.251	2,1
Cintura	3.508	43,4	215	22.202.203	37,4	35,8	81.815	27,1
Intermedio	2.377	29,4	395	8.953.282	15,1	11,6	89.448	29,6
Periferico	1.526	18,9	607	3.671.372	6,2	-8,1	73.256	24,3
Ultra-periferico	358	4,4	627	916.870	1,5	-5,3	21.784	7,2
Centri	3.831	47,4	210	45.892.220	77,2	11,6	117.585	39,0
Aree interne	4.261	52,7	490	13.541.524	22,8	4,2	184.488	61,1
Totale	8092	100,0	358	59.433.744	100,0	9,8	302.073	100,0

Fonte: Elaborazioni Dps su dati Istat

Negli ultimi quarant'anni la popolazione Italiana è aumentata di circa il 10 per cento; questo andamento è la sintesi di tendenze molto diverse nelle varie tipologie di territorio: mentre i poli intercomunali, i comuni di cintura ma anche i comuni intermedi hanno fatto registrare un aumento della popolazione anche

doppio o triplo rispetto al valore medio nazionale, la popolazione è diminuita nei poli, nei comuni periferici ed ultra-periferici. In particolare, le aree periferiche ed ultra-periferiche hanno fatto registrare tassi negativi di crescita della popolazione già dai primi anni settanta.

Negli stessi anni, si è registrato un costante aumento sul totale della popolazione della quota della popolazione anziana (65 anni e più), che è quasi raddoppiata tra il 1971 e il 2011. Il fenomeno dell'invecchiamento ha interessato sia i centri che le aree interne, ma è soprattutto nelle aree periferiche ed ultra-periferiche, ed in particolare del Centro Nord, che si registrano le percentuali più elevate. Gli effetti di queste dinamiche sono stati solo in parte mitigati dall'intensificarsi degli stranieri residenti in tutto il Paese la cui presenza negli ultimi 10 anni è quasi triplicata tanto nei centri quanto nelle aree interne (dato che mette in rilievo l'importanza del fenomeno dell'immigrazione anche in queste aree del Paese).

Le trasformazioni demografiche illustrate hanno determinato un allentamento del presidio della popolazione sul territorio e un cambiamento nell'uso del suolo e della sua destinazione, in particolare nelle aree interne, con conseguente aumento di fenomeni preoccupanti quali la perdita di una tutela attiva del territorio e l'aumento del livello del rischio idrogeologico. Negli ultimi trent'anni si è registrata, nelle aree interne e in quelle di cintura, una forte tendenza alla diminuzione della superficie agricola utilizzata (Sau) Si nota tuttavia una tenuta nelle aree ad agricoltura intensiva delle zone agricole dei centri (Pianura Padana) e in contesti in cui sono presenti sistemi agricoli di qualità tanto nei centri quanto nelle aree interne.

Alla riduzione del territorio destinato ad uso agricolo è corrisposto negli anni un aumento della superficie coperta da foreste. Attualmente il patrimonio forestale nazionale supera i dieci milioni di ettari⁷ e dal 1948 ad oggi si è più che raddoppiato. Esso ricopre oltre un terzo della superficie nazionale, e per oltre il 70 per cento ricade nelle aree interne. In ragione di ciò nelle aree interne ricade una quota elevata (superiore al 70 per cento) di Siti di interesse comunitario (Sic), di Zone di protezione speciale (Zps), concernenti la conservazione degli uccelli selvatici, oltre che di Aree naturali protette, ossia aree naturali marine e terrestri, ufficialmente riconosciute secondo un elenco stilato, e periodicamente aggiornato, dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare.

Coerentemente con le caratteristiche fisiche delle aree interne, la loro struttura economica si caratterizza per una forte specializzazione nel settore primario⁸. In particolare, osserviamo che mentre nei centri la percentuale di comuni specializzati nel primo settore è pari al 43 per cento, essa sale al 73 per cento nel caso dei comuni delle aree interne. In tale ambito, le realtà regionali presentano tuttavia una certa variabilità: si osserva infatti una tendenza delle regioni del Sud Italia ad una specializzazione agricola più diffusa della media rispetto a quelle del Centro-Nord. Percentuali di specializzazione superiori alla media nel settore secondario (20 per cento) si osservano nelle aree interne della Lombardia, del Piemonte, del Veneto, del Friuli Venezia Giulia e della Liguria. Per quanto riguarda il settore dei servizi, si osservano percentuali superiori alla media (7 per cento) in Valle d'Aosta, in Calabria, in Campania, nel Lazio e nel Trentino Alto Adige.

La dimensione media delle unità locali presenti nelle aree interne è pari a tre addetti contro i quattro dei centri, con una generale tendenza alla diminuzione via via che ci si sposta dal Nord verso il Sud⁹; inoltre, la differenza tra dimensione media dei centri e delle aree interne cresce spostandosi verso il Sud. Questi due fatti testimoniano una maggiore fragilità strutturale del sistema produttivo delle aree interne delle regioni meridionali. La quota di addetti alle unità locali sulla popolazione residente è pari a 31,8 per cento nei centri e 21,7 per cento nelle aree interne con una forte variabilità regionale. In generale, si registra anche in questo caso una tendenza alla diminuzione dei valori spostandosi da Nord verso Sud per entrambe le tipologie di territori.

A livello nazionale nelle aree interne il reddito imponibile (ai fini

Irpef) medio per abitante nel 2010 è del 18 per cento inferiore a quello dei centri¹⁰. In generale la differenza tende ad aumentare spostandosi da Nord verso Sud. Dal 2004 al 2010 il reddito medio imponibile per abitante delle aree interne è cresciuto meno rispetto a quello dei centri (+10,6 per cento contro +11,4 per cento), segnando un incremento del differenziale tra queste due aree. Si osservano tuttavia differenze a livello regionale: Valle d'Aosta, Trentino Alto Adige, Umbria, Molise e Puglia mostrano infatti tassi di crescita del reddito imponibile medio superiori per le aree interne rispetto ai centri, al contrario le aree interne della Lombardia, del Friuli Venezia Giulia e dell'Abruzzo fanno registrare tassi di crescita ben al di sotto di quelli relativi ai centri.

Le caratteristiche portanti della strategia nazionale per le aree interne

L'obiettivo ultimo che la strategia di sviluppo persegue – in quanto condizione necessaria per il suo successo – è il rafforzamento della struttura demografica dei sistemi locali delle aree interne. Rafforzamento che si può realizzare attraverso una crescita demografica, un aumento della presenza degli immigrati in età attiva o un aumento delle classi di popolazione in età lavorativa.

Il punto di partenza della costruzione della strategia di sviluppo per le aree interne è pertanto la distinzione concettuale tra obiettivi locali e obiettivi nazionali – legati dal vincolo di dover essere perseguiti simultaneamente. Questa distinzione è finalizzata a dare forza operativa alla strategia che deve al contempo perseguire obiettivi sistemici e obiettivi di sviluppo localizzati. Questi ultimi sono infatti perseguibili solo laddove i primi siano adeguatamente affrontati.

Gli obiettivi locali possono essere così formulati: (a) incremento del benessere della popolazione locale; (b) ricostituzione e consolidamento della vitalità delle comunità locali; (c) obiettivi specifici legati all'ambito (e/o) gli ambiti su cui agisce il progetto. Gli obiettivi nazionali possono essere così formulati: (a) aumento dell'occupazione; (b) riutilizzo del capitale territoriale non utilizzato; (c) riduzione dei costi sociali (assetto idro-geologico; manutenzione del suolo; tutela della diversità biologica).

L'inscindibile interdipendenza tra prospettiva nazionale e prospettiva locale discende dal fatto che ciascuno degli obiettivi deve essere perseguito attraverso l'interazione tra interventi nazionali o di respiro nazionale (ad esempio: politica scolastica nazionale; politica sanitaria nazionale e regionale) e interventi locali (progetti di sviluppo locale).

Analizzate in termini di "potenziale di sviluppo economico", le aree interne dell'Italia mostrano tutto il loro rilievo da una prospettiva nazionale. Porre l'attenzione sulla grande estensione – in termini di popolazione e spazio – delle aree interne rende immediatamente evidente quanto sia consistente il potenziale di sviluppo che esse oggi esprimono e quanto sia quindi importante il contributo che esse possono dare a stabilizzare la traiettoria di sviluppo economico nazionale. Lasciare inutilizzato un capitale territoriale così vasto, eterogeneo e specifico è irrazionale da un punto di vista economico – anche considerando che l'Italia dispone di una forza lavoro in eccesso che potrebbe partecipare alla ri-attivazione del capitale locale.

Partendo dal riconoscimento della diversità delle aree interne, la "Strategia aree interne" intende perseguire un intervento di *policy* caratterizzato da una doppia dimensione: ricollocare le aree interne a priorità strategica che deve impegnare allo stesso modo il Paese, le Regioni, i Comuni e più in generale gli Enti locali e i tutti i soggetti protagonisti a livello territoriale; costruire una rete di progetti sul territorio facendo leva su alcuni ambiti prioritari di intervento e sulla costruzione di meccanismi di collegamento con la politica ordinaria. Ciò che caratterizza la strategia di sviluppo economico in corso di definizione in favore delle aree interne è l'attenzione alle precondizioni dello sviluppo locale – e l'affiancamento – accanto ai progetti d'area della

Strategia – di una serie di interventi e impegni sul piano dell'offerta dei servizi di base alla persona (scuola, salute, mobilità, e connettività).

Perché la strategia aree interne possa tradursi in interventi capaci di innescare processi di sviluppo, ci si deve chiedere in cosa consiste la "domanda" su cui puntare. Da dove verrà la domanda in grado di generare i processi di sviluppo desiderati? I bacini di questa domanda vanno ricercati nella "diversità" insita nelle caratteristiche delle aree interne, e nei processi di differenziazione in corso nelle tendenze dei consumatori.

Ciascuna area interna offre una diversità di qualche tipo: di stile di vita, di aria, di alimentazione, di relazioni umane, di natura. Siamo in una fase nella quale c'è una forte domanda di specificità secondo la vecchia teoria dei consumi di Lancaster per la quale con l'aumentare della prosperità, gli individui chiedono sempre più non "il" pomodoro ma "quel tipo di pomodoro" (Lancaster, 1971). Lo stesso vale per ogni bene di consumo. Per numerose ragioni le preferenze stanno tornando a essere molto diversificate, anche se non viviamo in una fase di prosperità. Quando consumiamo, vogliamo anche capire dove è stato prodotto ciò che consumiamo, qual è il simbolismo associato al prodotto, se è stato sfruttato lavoro minorile nel produrlo, se il prodotto ha viaggiato per moltissimi chilometri consumando, dunque, energia e risorse.

L'intervento per innescare processi di sviluppo nelle aree interne va focalizzato dunque su tali "specificità", su fattori latenti di sviluppo e su ambiti di intervento di grande rilevanza, legati anche (ma non solo) alle consistenti potenzialità di risorse nascoste che esistono in queste aree. Punti focali su cui concentrare gli sforzi in modo da ottenere risultati visibili e misurabili, in tempi non eccessivamente lunghi, grazie ad uno sforzo congiunto di risorse umane disponibili e di fondi.

La doppia anima della strategia aree interne – che punta alla valorizzazione delle risorse esistenti nelle aree in un'ottica di sviluppo, concorrendo allo stesso tempo anche ad un obiettivo di sostenibilità e di tutela del territorio – fa sì che i punti focali siano alcuni, e non altri (auto-selezione): tutela del territorio e comunità locali; valorizzazione delle risorse naturali, culturali e del turismo sostenibile; sistemi agro-alimentari e sviluppo locale; risparmio energetico e filiere locali di energia rinnovabile; saper fare e artigianato.

Note

¹ I contenuti e le opinioni espresse in questo contributo sono attribuibili solo ed esclusivamente agli autori. Gli autori ringraziano Teresa Capece Galeota per il contributo all'editing dell'articolo.

² Il lavoro è il risultato delle attività di un Comitato Tecnico coordinato dal Dipartimento delle Politiche di Sviluppo e Coesione del Ministero dello Sviluppo Economico e composto da Banca d'Italia, Istat, Ministero della Salute, Ministero dell'Istruzione, Ministero dei Trasporti e delle Infrastrutture, Università e Ricerca, Ministero per le Politiche Agricole Alimentari e Forestali, Inea e Ismea.

³ L'ospedale sede Dea di I livello rappresenta un'aggregazione funzionale di unità operative che, oltre alle prestazioni fornite dal Pronto Soccorso, garantisce le funzioni di osservazione, breve degenza e di rianimazione e realizza interventi diagnostico-terapeutici di medicina generale, chirurgia generale, ortopedia e traumatologia, terapia intensiva di cardiologia. Inoltre assicura le prestazioni di laboratorio di analisi chimico-cliniche e microbiologiche, di diagnostica per immagini, e trasfusionali.

⁴ Rfi classifica le stazioni in: *Platinum* (13 grandi impianti): in questa classe rientrano le stazioni caratterizzate da una frequentazione superiore ai 6.000 viaggiatori medi/giorno ed un alto numero di treni medi/giorno con elevata incidenza di treni di qualità; *Gold* (103 impianti medio-grandi): sono compresi gli impianti medio-grandi che presentano una frequentazione abbastanza alta, con una offerta trasportistica significativa sia locale che di qualità; *Silver* (impianti medio-piccoli): sono inclusi tutti gli altri impianti medio-piccoli con una frequentazione media per servizi metropolitani-regionali e di lunga percorrenza inferiore a quella delle *Gold*; *Bronze*: sono inclusi in questa categoria impianti piccoli con una bassa frequentazione che svolgono servizi regionali.

⁵ Per maggiori dettagli metodologici sulla metodologia di classificazione si rimanda a "Le aree interne: di quale territori parliamo? Nota esplicativa sul metodo di classificazione delle aree", scaricabile dal sito delle Aree Interne al seguente indirizzo: http://www.dps.tesoro.it/Aree_interne/doc/Nota%20Territorializzazione%20AI_03%20marzo_2013.pdf.

⁶ Sono stati apportati alcuni correttivi al metodo descritto che hanno riguardato i comuni capoluogo di provincia non selezionati sulla base della presenza dei tre servizi. In particolare, sono stati forzatamente inclusi tra i poli: Agrigento, Andria, Aosta, Barletta, Bolzano, Lecce, Matera, Nuoro, Oristano, Trani, Trento e Verbania. I comuni capoluogo della Sardegna, Olbia-Tempio, Ogliastra, Medio

Campidano e Carbonia-Iglesias, non sono state incluse perché nel frattempo aboliti mediante referendum regionale e a seguito dell'approvazione da parte del consiglio regionale della Sardegna della legge sul riordino delle Province sarde.

⁷ Elaborazioni su dati Agrit – Populus 2010.

⁸ I dati si riferiscono ad elaborazioni effettuate da parte di Ifel-Anci su dati Infocamere 2012. Attualmente non esiste una fonte statistica in grado di mettere a confronto in maniera coerente i macro settori agricolo, manifatturiero e dei servizi. I dati dell'archivio Asia come anche quelli relativi al Censimento dell'Industria rilevano informazioni limitatamente ai settori manifatturiero e servizi. Si è dunque scelto di utilizzare i dati di fonte Infocamere per il 2012 che si riferiscono alle imprese per settore, e che, rispetto ad altre fonti, oltre ad essere più recenti, ci consentono di rappresentare simultaneamente i tre macrosettori. Trattandosi di dati su iscrizioni e cancellazioni delle imprese alle Camere di Commercio, questi dati possono risentire dell'effetto di ritardi nelle comunicazioni in particolare delle cessazioni, tuttavia, possiamo ipotizzare che questo effetto sia diffuso in maniera omogenea nel territorio, e dunque non produca distorsioni significative nei risultati. Un'altra debolezza che si può attribuire ai dati utilizzati è che essi forniscono solo le consistenze numeriche delle imprese, pertanto gli indici di specializzazione sono costruiti sulla base della numerosità delle imprese e non degli addetti in esse impiegati, tuttavia dal confronto con gli indici di specializzazione manifatturiera calcolati sui dati degli addetti alle UL di fonte Asia non risultano differenze nelle tendenze riscontrate usando i dati Infocamere. L'indice di specializzazione economica di un comune è calcolato considerando l'incidenza delle imprese attive in un determinato settore economico rapportata al totale delle imprese attive nel comune. Se tale rapporto risulta maggiore dello stesso calcolato a livello nazionale, un comune può essere definito "specializzato" in quel dato settore. Da un punto di vista analitico si è proceduto al calcolo, per ciascun comune, degli indici di specializzazione dei tre settori (primario, secondario e terziario). A ciascun comune poi è stata attribuita la specializzazione economica corrispondente al massimo valore degli indici osservato.

⁹ Elaborazioni su dati Asia 2009, Istat. L'archivio Asia comprende le unità locali operanti nei settori che vanno da "Estrazioni di minerali da cave e miniere" (sezione B secondo la classificazione Ateco 2007) a "Altre attività di servizi" (sezione S, divisioni 94-95). I dati desunti da Asia e le elaborazioni su dati Infocamere non sono associabili oltre che per la diversa copertura settoriale e per i diversi anni di riferimento anche e principalmente per la diversa natura dei due archivi, statistica la prima amministrativa la seconda, che comportano modalità diverse di raccolta e di aggiornamento.

¹⁰ Elaborazioni Ifel-Anci su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze 2012.

Riferimenti bibliografici

- Anci (diversi anni), *Atlante dei Piccoli Comuni*
- Golini A., Mussino A., Savioli M. (2000), *"Il malessere demografico in Italia"*, Il Mulino
- Dps, Comitato Tecnico Aree Interne (2012), *"Le aree interne: di quale territori parliamo? Nota esplicativa sul metodo di classificazione delle aree"*, http://www.dps.tesoro.it/Aree_interne/doc/Nota%20Territorializzazione%20AI_03%20marzo_2013.pdf
- Dps, Seminario "Nuove strategie per la programmazione 2014-2020 della politica regionale: le aree interne", Roma 15 Dicembre 2012, *Conclusioni congiunte dei Ministri Renato Balduzzi, Fabrizio Barca, Mario Catania, Elsa Fornero, Francesco Profumo*, http://www.dps.tesoro.it/Aree_interne/doc/conclusioni_ministri.pdf
- Dps, Forum Aree Interne, Rieti 11, 12 Marzo 2013 *Conclusioni del Ministro Fabrizio Barca*, http://www.dps.tesoro.it/Aree_interne/doc/forum_rieti/Conclusioni_Ministro.pdf
- Lancaster K. J., *Consumer demand. A new Approach.*, Columbian University Press, 1971;
- Lucatelli S., De Matteis P., Conference of Warsaw, 24-25 October 2013, *"Rural-Urban Partnership for Sustainable Development"*, in *"Effective Instruments Supporting Territorial development"*, http://www.mrr.gov.pl/english/Regional_Development/Regional_Policy/NSRD/doc_str/Documents/MRD_NPA_on_successful_partnerships.pdf
- Lucatelli S., Peta E. A., (2010), *Ruralità e perifericità: analisi territoriale dei servizi alla persona in Calabria*, Materiali Uval, http://www.dps.tesoro.it/documentazione/uval/materiali_uval/MUVAL_21_Calabria_rurale.pdf
- Lucatelli S., Savastano M., Coccia M. (2006), *Servizi socio-sanitari nell'Umbria rurale*, Materiali Uval, http://www.dps.sviluppoeconomico.gov.it/documentazione/uval/materiali_uval/MUVAL_12.pdf
- Lucatelli S., Salez P: 2012, *"La dimensione territoriale nel prossimo periodo di programmazione in Agri regione Europa"*, http://agrireregionieuropa.univpm.it/pdf.php?id_articolo=1007

Il tartufo come opportunità di sviluppo della montagna interna del Piemonte: l'esempio della Valle Grana

Filippo Brun, Angela Mosso

Introduzione

Il recupero del tartufo in Valle Grana rappresenta un modello di successo realizzato in tempi abbastanza brevi e con risorse contenute, attraverso l'iniziativa di operatori locali che sono stati in grado di far coagulare diversi interessi, portando a ricadute positive in un'area marginale del territorio piemontese. Obiettivo del nostro lavoro è presentare il caso nei suoi aspetti peculiari, al fine di valutarne la ripetibilità in situazioni analoghe, molto frequenti nella montagna interna e in molte aree marginali italiane. Si tratta infatti di un interessante esempio di sviluppo endogeno, i cui esiti positivi possono attivare ulteriori strategie di crescita, grazie ad esempio alla valorizzazione in chiave turistica, sfruttando i prodotti di un ambiente naturale fra i meglio preservati del Piemonte, nonché attraverso servizi innovativi in ambito agrituristico.

L'area di studio

L'area di studio coincide con il bacino orografico della Valle Grana (Figura 1), che prima del riordino delle comunità montane costituiva un'unità territoriale autonoma, mentre attualmente è stata unita alla limitrofa Valle Maira, in attesa che le comunità montane piemontesi vengano definitivamente "estinte" come previsto dalla L.R. 28 settembre 2012, n. 11. Nella valle ricadono 9 comuni per un totale di 19'879 abitanti (<http://www.sistemapiemonte.it/>).

Figura 1 - L'area di studio e i suoi comuni



La valle presenta le caratteristiche tipiche dei territori marginali della montagna interna, quali malessere demografico, riduzione dei servizi ed economia stagnante (Brun *et al.*, 2005) e ricade interamente nella tipologia "Aree naturali interne e a bassa densità abitativa" definita nella recente classificazione della montagna piemontese (Crescimanno *et al.*, 2010) dove peraltro viene messa in luce l'elevata qualità delle sue risorse ambientali. Le aree interne costituiscono un'ampia parte dell'Italia (3/5 del territorio e 1/4 della popolazione), sono caratterizzate dalla distanza dai centri di agglomerazione e di servizio e mostrano traiettorie di sviluppo instabili. Nello stesso tempo sono dotate di risorse che mancano alle aree centrali, sono fortemente

policentriche ed hanno un formidabile potenziale di attrazione (Barca, 2013). Per queste ragioni il loro studio è molto interessante e possono emergere soluzioni che presentano elementi di validità generale.

Le attività economiche della valle Grana - una delle poche valli cuneesi che non ha sbocchi in territorio francese - sono fondamentalmente legate al settore agricolo (con circa 10'000 ha di Sau su una superficie totale di 23'938 ha, <http://www.sistemapiemonte.it/>), essendo il turismo poco sviluppato, anche se presente grazie alle visite al santuario di San Magno. L'attività agricola più rilevante, nella media e alta valle, è quella zootecnica (con 10'000 Uba totali, 2012, ibidem), legata alla produzione del formaggio Dop Castelmagno, mentre nella bassa valle le aziende agricole si fanno più numerose e prevalgono le produzioni di ortaggi e frutta fra cui spicca la Pera Madernassa, per la quale è in corso la procedura del riconoscimento Igp. Nel complesso si tratta di una valle poco antropizzata che ha saputo mantenere, forse anche per questa ragione, tutte le sue peculiarità naturalistiche e paesaggistiche.

Aspetti metodologici: il tartufo e il processo di sviluppo

Il tartufo è un prodotto simbolo del territorio piemontese, conosciuto in tutto il mondo, grazie anche alle iniziative concentrate nei territori albesi e astigiani (Garofoli, 2012). Storicamente e fino a una decina di anni fa, in Piemonte parlando di tartufo s'intendeva quello bianco pregiato di Alba (*Tuber magnatum*), ma recentemente si è acceso un interesse anche per i tartufi neri - "pregiato" *T. melanosporum* e "scorzone" *T. aestivum* - diffusi in numerose regioni italiane e francesi. Si tratta di prodotti molto diversi, sia per disponibilità, che per caratteristiche intrinseche, di utilizzazione e di mercato. Infatti i tartufi neri, molto noti all'estero, hanno prezzi più contenuti rispetto al bianco d'Alba (in media il nero pregiato è venduto al dettaglio intorno ai 500 €/kg, le quotazioni dello scorzone oscillano fra i 50 e i 120 €/kg mentre per il bianco d'Alba si parte da 2'000 €/kg in su) e presentano potenzialità d'uso superiori, sia per la duttilità di impiego - possono essere facilmente conservati e trasformati - sia per l'ampio periodo di raccolta. Inoltre i tartufi neri, a differenza del bianco, possono essere coltivati in appositi impianti di latifoglie micorizzate, con una tecnica introdotta in Piemonte solo da alcuni anni, ma largamente diffusa e consolidata in altre regioni italiane (Umbria, Abruzzo e Marche principalmente) e che inizia a fornire risultati promettenti (Archimede *et al.*, 2012).

L'area di studio è una delle poche zone piemontesi vocate alla produzione di tartufo nero pregiato (Ipla, Regione Piemonte, 2007) ed è sfruttando questa caratteristica che è iniziato un processo di sviluppo basato sulla valorizzazione della filiera, partendo dalla rimessa in funzione delle tartufaie naturali e costruendovi attorno una rete di relazioni fra diversi operatori. Si tratta di un processo di "territorialità attiva" (Dematteis e Governa, 2005), discendente dall'azione di alcuni soggetti più dinamici e mirante alla costruzione di "strategie inclusive": in questa forma di territorialità, ogni soggetto è in grado di agire, di rivestire ruoli diversi e svolgere azioni innovative, configurando strategie di risposta e costruendo cambiamenti e innovazioni che vanno a vantaggio della comunità intera (ibidem).

In sostanza, gli elementi caratteristici del caso sono costituiti dall'esistenza di un prodotto di pregio, non sufficientemente valorizzato, di alcuni imprenditori locali dinamici e di un progetto di ricerca che li ha coinvolti e ha costituito una sorta di catalizzatore per una serie di iniziative incentrate sul tartufo, valutandone le potenzialità e la riproducibilità. L'azione si è sviluppata attraverso un'inedita strategia territoriale con la messa a dimora di tartufaie di nero pregiato e la cura di terreni marginali, dando vita ad un nuovo mestiere, quello del tartuficoltore che non è necessariamente un imprenditore agricolo. Il successo dell'iniziativa è basato sull'integrazione con

gli altri comparti economici, quali l'artigianato, il commercio ed il turismo (Archimede *et al.*, cit.) che sfociano in eventi gastronomici e culturali con interessanti ricadute potenziali sul territorio.

Fino agli anni sessanta del secolo scorso, nella valle Grana venivano raccolti i tartufi neri spontanei da parte di "cercatori" non della zona che vendevano il prodotto nelle limitrofe regioni francesi. Questa tradizione si è andata via via perdendo a causa del forte calo di produzione delle tartufaie naturali, legato all'assenza di manutenzione del territorio e al suo conseguente degrado. Circa una dozzina di anni fa un imprenditore agricolo, legato alle tradizioni locali, ha ripreso questa usanza e impiantato la prima tartufaia artificiale. In seguito è diventato partner operativo di un progetto di ricerca Interreg, mettendo a disposizione il suo impianto e la sua esperienza e diventando il punto di riferimento locale per iniziative analoghe. Negli anni successivi un giovane imprenditore locale si è affiancato al primo, dedicando fra l'altro la propria tesi di laurea allo studio della tartuficoltura e coadiuvando il precursore in molte attività di promozione che sono sfociate, nel 2009, nella nascita dell'associazione dei tartuficoltori della valle Grana.

I risultati raggiunti

Le tartufaie di nero pregiato sono in grado di remunerare adeguatamente l'investimento effettuato: da nostre valutazioni - ai prezzi medi e considerando una durata dell'impianto di 30 anni - sono sufficienti produzioni di 9-10 kg/ha per pareggiare tutti i costi sostenuti (Brun e Mosso, 2010), mentre le rese ordinarie si attestano intorno ai 20 kg/ha (Archimede *et al.*, cit.) rendendo quindi l'investimento molto interessante. Tuttavia, le produzioni non sono né certe né costanti, motivo per cui è importante l'adozione di tecniche colturali idonee e ancora poco note, la cui divulgazione rientra fra le azioni svolte dall'associazione. Tra gli aspetti critici va poi segnalato il costo rilevante delle piantine micorizzate, prodotte da pochi vivaisti specializzati, fattore che costituisce un limite alla diffusione degli impianti, essendo necessario sostenere un costo intorno ai 7-8'000 €/ha (ibidem) a fronte di ricavi che si realizzano non prima di 5-7 anni.

I primi impianti realizzati in Valle Grana risalgono al 2003 e sono entrati da pochi anni in produzione, confermando la validità del progetto e fungendo da esempio perché nuovi soggetti intraprendano questa attività, recuperando terreni altrimenti in abbandono. Tale successo è ribadito dall'aumento del numero degli associati, saliti dai 9 iniziali ai 17 attuali; sinora si è trattato di coltivatori e di alcune amministrazioni pubbliche, ma nel breve è previsto l'ingresso delle altre componenti della filiera e, in particolare, dei ristoratori locali, che sono stati interessati direttamente attraverso l'organizzazione di eventi a tema.

Dal 2003 a oggi sono state impiantate 25 tartufaie, per un totale di 6,5 ha e circa 1500 piante micorizzate, con un incremento notevole negli ultimi 5 anni. È interessante notare, a tal proposito, che gli unici contributi ricevuti dall'associazione sono costituiti in 360 piantine gratuite provenienti da un vivaio regionale e nel cofinanziamento (80%) del costo di 400 piante da parte dell'Associazione Rerum natura (<http://www.rerumnatura.eu>) che sostiene chi realizza impianti di tartuficoltura nelle valli alpine occidentali.

Anche le tartufaie naturali sono state oggetto delle attività dell'Associazione, che ha curato la gestione dei 550 ha di bosco in cui sono presenti le 101 piante registrate come "tartufigene" nella valle (sulla base dei ritrovamenti di tartufi). Questo intervento, particolarmente importante per le positive ricadute paesaggistiche e ambientali, è stato svolto dai soci e da una squadra di operai forestali regionali. Questi ultimi hanno agito su richiesta delle amministrazioni comunali e nell'ambito del progetto di ricerca internazionale Alcotra "Amycoforest".

Accanto alle attività produttive, l'Associazione ha portato avanti diverse iniziative di comunicazione (volantini, pubblicazioni, cartelloni, sito web www.tartufovallegrana.com) e di promozione,

grazie a piccoli contributi ottenuti dalla Comunità montana e dal Comune di Montemале. Si tratta di eventi di portata locale, ma in grado di attirare l'attenzione degli operatori economici della valle e dei turisti, anche in seguito alla visibilità garantita in più occasioni dalla stampa, dalle televisioni private e alla partecipazione occasionale di personaggi di spicco del mondo dello spettacolo. In particolare sono state organizzate sia attività in campo, con visite guidate sugli aspetti tecnici della tartuficoltura e della "cerca" con i cani, sia serate gastronomiche a tema, che hanno coinvolto albergatori e ristoratori della Valle Grana. Grazie al successo delle prime iniziative, dal 2009 tali eventi sono divenuti stabili, con l'organizzazione di una serie programmata di manifestazioni invernali che coinvolgono numerosi "chef" locali e garantiscono presenze turistiche in un periodo di bassa stagione. Va rilevato inoltre che, sebbene il tartufo sia sempre il "movente" di tali eventi, in ogni occasione sono stati presentati e valorizzati tutti i prodotti locali, con ricadute positive sull'intero territorio.

Infine, attraverso i contatti intrapresi con la partecipazione ai progetti di ricerca, l'Associazione è stata in grado di organizzare un convegno scientifico che ha attirato l'attenzione di studiosi del settore di tutto il Paese.

Discussione e conclusioni

La marginalità è nel contempo una condizione relativa e dinamica (Montresor, 1998): relativa perché può essere definita solo attraverso il confronto con situazioni differenti dal punto di vista spaziale o socioeconomico, dinamica perché disparate cause possono influenzarne il livello, così come possono cambiare i termini di confronto o, ancora, i fattori considerati importanti nel definirla. E' evidente come il superamento della marginalità non possa realizzarsi efficacemente senza un progetto di territorialità inclusiva, che preveda la partecipazione degli operatori economici e l'attivazione delle amministrazioni locali. Ciò è quanto è avvenuto in Valle Grana, che, grazie al tartufo, è stata in grado di superare la propria condizione di "svantaggio strutturale" trasformandola in un punto di forza, basato sulla rivalutazione di risorse naturali e su un progetto che ha coinvolto in modo aggregante diversi portatori di interesse.

Emerge in questo esempio una conferma della teoria che i territori montani non vanno definiti come svantaggiati *tout court*, ma presentano risorse e specificità peculiari, che possono essere preservate e sviluppate attraverso un'opportuna politica territoriale multisettoriale (Maxwell e Birnie, 2005). Proprio l'importanza della specificità, della "coesione territoriale" (Commissione UE, 2008) e dell'identità (Governa, 1997) sono la chiave dello sviluppo basato sulla valorizzazione delle differenze. Secondo questa visione, le aree montane possono trasformarsi in sistemi integrati con i nodi urbani, sfruttando i non pochi punti di forza rispetto alla città (quantità e qualità delle risorse, sicurezza sociale, identità culturale, possibilità di uno sviluppo sostenibile), che ne fanno un territorio strategico. Pertanto il progetto della Valle Grana può essere inteso sia come un primo passo di un processo più ampio, che trarrà benefici dalle relazioni con la vicina città di Cuneo, sia come un esempio da esportare in altre aree, laddove sussistano non solo le condizioni naturali, ma strutture socioeconomiche organizzate e pronte a reagire.

Certamente, il processo descritto potrebbe ottenere benefici molto rilevanti da finanziamenti, anche di non grande entità, sul modello del quarto asse del Piano di sviluppo rurale (Leader), o addirittura con piccoli contributi diretti, quali la fornitura gratuita o a prezzo scontato del materiale vivaistico, come più volte segnalato dall'Associazione. Infatti, la propensione a realizzare nuovi impianti è limitata dall'investimento iniziale, anche a fronte di una disponibilità dei fattori produttivi propri, come lavoro e terreno. Questa è forse la causa principale del mancato decollo della tartuficoltura a livello regionale, a differenza di quanto è accaduto e continua ad accadere in altre regioni italiane, in Francia e, più recentemente in Spagna.

Riferimenti bibliografici

- Archimede E., Berardo C., Carbone M., Palenzona M., Teutonico S.M. (2012), *L'altro tartufo del Piemonte*, Sagittario Editore, Agliano Terme (AT)
- Barca F. (2013), Aree interne: una strategia per lo sviluppo, *FederBim*, Anno XXV, n. 2, pp. 23-24
- Brun F., Mosso A., Xausa E. (2005), *Rapporto sulla marginalità socio-economica delle Comunità montane Piemontesi - 2005*, Rapporto di ricerca "Analisi ed interpretazione dei dati statistici di sintesi relativi al territorio rurale piemontese desunti dall'Osservatorio Regionale sulla Montagna del Piemonte", Centro Stampa Regione Piemonte, Torino
- Brun F., Mosso A. (2010), *Studio delle filiere dei prodotti trasformati a base di tartufo in Piemonte. Mercato, produzioni di qualità e valorizzazione del territorio*, Regione Piemonte, Direzione Opere Pubbliche, Difesa del Suolo, Economia Montana e Foreste, Torino, Ottobre 2010
- Commissione delle Comunità europee (2008), *Libro verde sulla coesione territoriale, Fare della diversità territoriale un punto di forza*, Bruxelles, 6.10.2008, Com (2008) n. 616
- Crescimanno A., Ferlino F., Rota F.S. (2010), *La montagna del Piemonte, Varietà e tipologie dei sistemi territoriali locali*, Ires Istituto di Ricerche Economico Sociali del Piemonte, Torino
- Dematteis G., Governa F. (a cura), (2005), *Territorialità, sviluppo locale, sostenibilità: il modello SLoT*, Franco Angeli, Milano
- Garofoli G. (2012), Lo sviluppo integrato territoriale nelle aree rurali: alcuni casi studio, *Agrireregionieuropa*, Anno 8, n 31
- Governa F. (1997), *Il milieu urbano. L'identità territoriale nei processi di sviluppo*, Franco Angeli, Milano
- Ipla, Regione Piemonte (2007), *Carta delle potenzialità produttive del Tuber magnatum Vitt.*, Regione Piemonte, Torino, Url: <http://www.regione.piemonte.it/montagna/osservatorio/webgiscmc/dwd/nero.pdf>
- Maxwell J., Birnie R. (2005), *Multipurpose management in the mountains of Northern Europe - policies and perspectives*, in Thompson D.B.A., Price M.F., Galbright C.A. (eds.), Mountain of Northern Europe. Conservation Management, People and Nature, Scottish Natural Heritage, Edinburgh, pp. 227-238
- Montresor E. (1998), *Economia montana e sviluppo rurale*, Clueb, Bologna

Aiuta AGRIREGIONEUEPOA

con un tuo contributo a crescere e ad offrire nuovi servizi

Carta di credito

(<http://www.agrireregionieuropa.it/contributo.html>)

Bonifico bancario

Beneficiario: Associazione "Alessandro Bartola" - Studi e Ricerche di Economia e di Politica Agraria
Istituto di credito: Banca di Ancona - Credito Cooperativo - Agenzia n. 2
c/c 000030183841
Codice ABI: 08916
Codice CAB: 02602
CIN Y
IBAN IT35Y0891602602000030183841

Si prega di scrivere nella causale del pagamento: "Contributo Agrireregionieuropa"

Il Distretto agroalimentare di qualità della Valtellina: uno strumento per la promozione delle aziende di montagna

INEA Istituto Nazionale Economia Agraria

Francesca Gaudiano, Stefano Gianoni, Pietro Manzoni

Il territorio e le produzioni

La Provincia di Sondrio si trova geograficamente al centro delle alpi, a poca distanza da Milano (130 km circa) e Sankt Moritz (80 km circa), in un luogo che si presenta strategico sotto l'aspetto turistico, e che, al contempo, si distingue per le sue produzioni agroalimentari, di riconosciuta qualità e notorietà. Tutto il territorio della provincia di Sondrio è compreso nella fascia alpina ed è qualificato dalla presenza di insediamenti e comunità con una densità abitativa ridotta, con prevalenza di piccoli centri e con ampie superfici boschive. Si caratterizza per la presenza di elementi di valore naturalistico e ambientale tipici del paesaggio montano.

Numerose sono le imprese operanti che, negli ultimi anni, hanno creduto nell'importanza di "fare rete", costituendo un rilevante valore aggiuntivo per le aziende e l'intero territorio. Si segnala una forte presenza di imprese che operano nel settore dell'agroalimentare, sia nella produzione in senso stretto, sia nelle fasi successive di trasformazione e vendita. L'agricoltura valtellinese è caratterizzata da alcuni rilevanti svantaggi, tipici delle aree interne, che determinano costi di produzione e di trasporto più elevati rispetto ad altre aree. Un concreto esempio sono i circa 2.500 km di terrazzamenti vitati, caratterizzati da ripidi dislivelli di circa 500 metri.

A livello comunitario le zone montane sono definite aree svantaggiate a fronte di alcune peculiarità fisiche e morfologiche, che rendono maggiormente difficoltosa la realizzazione delle attività economiche, specialmente nel settore agroalimentare. Gli svantaggi principali individuati dal Regolamento (CE) n. 1698/2005 sono:

- l'esistenza delle condizioni climatiche molto difficili a causa dell'altitudine;
- l'esistenza di pendii forti che rendono difficile, se non impossibili, la coltivazione;
- la minore produttività del suolo.

Queste criticità risultano determinanti in senso negativo per la sostenibilità economica delle aziende operanti sul territorio, che, talvolta, si trovano a dover sostenere dei costi di produzione molto più elevati rispetto alla pianura. A questo si aggiunge il maggior consumo di carburante, dato da strade non lineari e spesso in pendenza e la difficoltà, se non l'impossibilità, di utilizzare mezzi motorizzati in alcune zone di coltivazione impervie.

L'Unione Europea, tuttavia, ha cercato di tutelare i territori montani e i relativi prodotti mediante alcuni strumenti normativi¹. In particolare si ricorda il Regolamento (CE) n. 1151/2012, il cosiddetto pacchetto qualità, che ha introdotto la definizione di "prodotto di montagna" come strumento di salvaguardia e valorizzazione dei prodotti e dei trasformanti in zone di montagna.

La Valtellina possiede diversi e importanti prodotti a denominazione di origine realizzati e trasformati all'interno dei confini (Tabella 1). Tali produzioni rappresentano una evidente opportunità per valorizzare l'economia locale ponendosi sui mercati come un riferimento di qualità e per la conservazione delle tradizioni locali. Questo è oggi, nell'attuale periodo di crisi, ancora più rilevante per difendersi in mercati sempre più instabili

e globalizzati, poiché permette di definire solide strategie per contrastare le difficoltà causate dai rapidi cambiamenti e dalle imitazioni dei concorrenti, senza dimenticare la problematica dell'*italian sounding*.

Tabella 1 - Le produzioni a denominazione in Valtellina

Prodotto	Tipo di denominazione	Comparto
Valtellina Superiore	Docg	Vino
Sforzato di Valtellina	Docg	Vino
Rosso di Valtellina	Doc	Vino
Mela di Valtellina	Igp	Frutticolo
Bresaola della Valtellina	Igp	Salumi
Valtellina Casera	Dop	Formaggi
Bitto	Dop	Formaggi
Miele della Valtellina	Marchio certificato	Miele
Pizzoccheri	Marchio certificato	Pasta

Fonte: Distretto Agroalimentare di Qualità della Valtellina

Gli strumenti per una forma organizzativa di sistema

Le aziende presenti nei territori montani sono tendenzialmente di dimensioni medio-piccole, ciò comporta che siano meno competitive sui mercati nazionali e internazionali a causa di costi molto elevati. Una soluzione potrebbe essere l'aggregazione, attraverso reti di imprese, che permetterebbe il raggiungimento comune di uno o più obiettivi, realizzando economie di scala, partecipando insieme ai costi, condividendo le competenze e le funzioni, e mettendo in evidenza il *know how* presente in ognuno.

Il caso della Valtellina è emblematico, in quanto l'agricoltura in provincia di Sondrio rappresenta il 17,7% delle imprese attive, vale a dire circa 2.800 unità su un totale di 14.803 imprese locali. Il dato più significativo è l'incidenza percentuale della forma giuridica delle imprese; infatti, il 62% del totale sono imprese individuali, il 22% società di persone e solo il 14% sono società di capitali (2% altre forme). Si evince, quindi, una forte presenza di aziende di piccole dimensioni, che di fatto frammentano la struttura economica del territorio, con un fenomeno particolarmente marcato per quanto riguarda l'agricoltura. Questa condizione necessita di strumenti di *governance* forti, che possano portare benefici di sistema a tutte le imprese attive sul territorio.

Per rendere possibile "la tutela e la valorizzazione del territorio e del paesaggio per uno sviluppo socioeconomico orientato a perseguire valori di sostenibilità e sussidiarietà, che portano alla salvaguardia delle risorse forestali e a una maggiore attenzione all'ambiente" (Cattaneo e Cainelli, 2010) è necessario individuare delle forme organizzative che risolvano soprattutto le problematiche di costo. In questo senso, i Distretti Agricoli di Qualità e i contratti di rete sembrano le due modalità di integrazione tra aziende in grado di sopperire alle problematiche, tipiche in montagna, di polverizzazione del tessuto imprenditoriale.

La legge n. 112 del 25 giugno 2008 definisce le reti di impresa e indica chiaramente come queste siano indirizzate a "promuovere lo sviluppo del sistema delle imprese attraverso azioni di rete che ne rafforzino le misure organizzative, l'integrazione per filiera, lo scambio e la diffusione delle migliori tecnologie, lo sviluppo di servizi di sostegno e forme di collaborazione tra realtà produttive anche appartenenti a regioni diverse". Un sistema di imprese è dunque una forma organizzativa flessibile e in grado di rispondere tempestivamente ai cambiamenti rapidi e imprevedibili dei mercati attuali.

Il Ddl 228 del 2001 (la cosiddetta legge di orientamento) prevede la costituzione dei Distretti, la cui applicazione è delegata alle Regioni². Infatti, la legge di orientamento prevede

l'individuazione dei distretti rurali e dei sistemi locali agroalimentari, imperniati su prodotti tipici e di qualità, ma non ne individua né i criteri operativi di identificazione, né le funzioni che potrebbero svolgere, limitandosi a indicare le Regioni quali soggetti responsabili della loro delimitazione e riconoscimento (Montresor e Pecci, 2005).

Al momento della presentazione della richiesta di accreditamento per il riconoscimento del Distretto, sul territorio valtellinese era già attivo il Multiconsorzio Valtellina C'è Più Gusto, nato e configurato come soggetto rappresentativo per i Consorzi di Tutela e i Comitati dei prodotti non riconosciuti come certificati. Il Multiconsorzio ha, quindi, scelto la forma organizzativa di Distretto Agroalimentare di Qualità (Daq), in quanto meglio si addiceva alle caratteristiche sia produttive che territoriali della Valtellina: incentivando la produzione dei prodotti locali, spingendo le interrelazioni tra imprese agricole e agroalimentari, che si supportano da sempre in una rete di interdipendenza produttiva.

Il Daq della Valtellina: attività e governance

Il Distretto agroalimentare di qualità della Valtellina nasce da un processo di integrazione che si è sviluppato in tre fasi.

Inizialmente per ogni prodotto riconosciuto a livello comunitario sono stati costituiti i Consorzi di Tutela. Una seconda fase di integrazione ha visto la costituzione del Multiconsorzio nel 2007. Questa forma giuridica volontaria, un consorzio di secondo livello, è nata dalla necessità di unire le forze e promuovere l'intera offerta agroalimentare del territorio in modo coordinato e congiunto. I soci fondatori sono stati i quattro consorzi di tutela e i due comitati di valorizzazione (Tabella 2), che inizialmente hanno investito fondi propri nella struttura di supporto.

In un terzo momento è nato il Distretto agroalimentare vero e proprio, per utilizzare adeguatamente lo strumento attivato a livello regionale.

Tabella 2 - Composizione del Multi consorzio "Valtellina che gusto!"

Consorzio per la Tutela del Nome Bresaola della Valtellina
Consorzio di Tutela dei Formaggi Valtellina Casera e Bitto
Consorzio Tutela Vini di Valtellina
Consorzio Tutela Mele di Valtellina
Consorzio per la Valorizzazione e Promozione della Dop Miele della Valtellina
Comitato per la Valorizzazione dei Pizzoccheri della Valtellina

Fonte: www.valtellinachegusto.eu

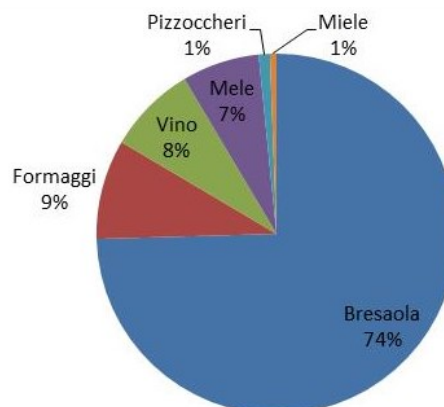
Il Daq della Valtellina attualmente è costituito da 49 aziende associate, dai quattro Consorzi di tutela e dai Comitati di valorizzazione. Le aziende provengono da diversi settori agroalimentari e rappresentano anche prodotti iscritti solamente nell'elenco dei prodotti tradizionali (Pat) della Regione Lombardia. Questa scelta è stata effettuata per poter portare benefici alla totalità dei prodotti tradizionali locali, in quanto essi esprimono al meglio una tradizione enogastronomica centenaria.

La *governance* del Distretto è costituita da un Consiglio di amministrazione, dove i rappresentanti dei Consorzi devono essere per Statuto in maggioranza, con la finalità di garantire il perseguimento di azioni a beneficio del settore agroalimentare, e che si assume l'onere di indirizzare le strategie distrettuali.

Per consentire un rapporto diretto con le esigenze delle aziende, lo Statuto prevede la possibilità di convocare un Comitato Consuntivo, costituito anche dagli enti partner del Distretto, che sono: Provincia di Sondrio, Camera di Commercio di Sondrio, Politec³, Fondazione Fojanini⁴ e Università di Pavia. Questo strumento consente di attivare una rete articolata tra enti pubblici, enti privati, centri di ricerca, aggregazioni di imprese e aziende locali di diversa dimensione, attivando una rappresentazione diffusa di un territorio con tutte le sue peculiarità.

Il comparto agroalimentare, rappresentato dal Daq, registra un fatturato medio di circa 550 milioni di euro, di cui circa 300 milioni per le sole attività a Denominazione di origine. Il comparto Bresaola della Valtellina rappresenta il 75% del mercato a Denominazione di origine del Daq (Figura 3) ed è l'attività economica trainante dell'intera provincia. Fra le altre produzioni spiccano i formaggi con circa 28 milioni di euro, seguiti dal comparto vini (24 milioni), dalle mele (20 milioni), dai pizzoccheri (1,5 milioni) e dal miele, che registra circa 200 mila euro di fatturato. Il mercato di riferimento per i prodotti del Daq è sicuramente la Lombardia, dove si rivolgono tra il 60% e il 90% delle vendite dei vari comparti, ad esclusione della Bresaola che registra solo il 32%.

Figura 3 - Incidenza dei diversi comparti sul fatturato agroalimentare complessivo del Daq



Fonte: Agri2000

Le principali attività svolte dal Distretto durante gli anni si sono caratterizzate da partecipazioni a fiere di settore e per consumatori, da specifiche attività di comunicazione pubblicitaria e dalla formazione.

La partecipazione alle manifestazioni fieristiche consente alle aziende, soprattutto a quello di piccole dimensioni, di poter usufruire dello stand istituzionale come punto di appoggio e di riferimento. Evidente è l'esempio del Vinitaly dove da ormai quattro anni la Valtellina si presenta con la "piazza Valtellina", ovvero uno stand unico all'interno del quale sono posizionati degli spazi per le singole aziende. Ovviamente, le imprese di maggiori dimensioni possiedono stand di metrature elevate, ma le piccole aziende familiari attraverso la piazza Valtellina hanno potuto accedere alla fiera a costi nettamente inferiori, e con servizi esclusivi come la *Vip Room*, rispetto a quelli che avrebbero dovuto sostenere singolarmente. Un altro esempio sono gli oltre 3 milioni di consumatori che hanno cliccato il banner pubblicitario "Benvenuti in Valtellina" sul web, in una campagna durata due mesi.

Nell'ultimo anno il Distretto ha puntato sull'educazione alimentare rivolgendosi principalmente agli Istituti Superiori locali. Ciò ha permesso di formare quasi 900 studenti coinvolgendoli nella tradizione enogastronomica, accompagnandoli all'utilizzo dei prodotti locali e insegnando ad alimentarsi in maniera più corretta. Sono stati organizzati anche corsi di formazione professionale rivolti alle aziende locali.

Le strategie future: verso il concetto di nicchia globale

In termini generali, le imprese che adottano una *niche strategy* (Kotabe M., Helsen K., 2005) mirano a conquistare il potere dominante di un segmento di mercato. Una nicchia ha la caratteristica di ottenere fette di mercati più ampi e di interesse per consumatori selezionati. Il comparto agroalimentare della Valtellina ha tutte le peculiarità per operare con una strategia di nicchia, in quanto i regolamenti comunitari e le D.O. riconosciute

conferiscono un termine di unicità alle produzioni particolarmente legate alla tradizione e ai territori montani.

Il concetto di nicchia globale nasce dall'approccio internazionale che attualmente i mercati, in particolare il settore agroalimentare per l'Italia, hanno assunto. Una nicchia globale può essere riassunta in:

- un caso di mercato, quando le aziende operanti servono una ristretta domanda diffusa nel globo;
- un insieme di prodotti unici, quando essi non sono facilmente imitabili, in quanto alcune caratteristiche peculiari sono riconosciute e tutelate in termini di legge;
- un delimitato territorio di produzione, quando le caratteristiche del territorio, la sua cultura e la composizione del tessuto economico sono l'unico luogo di produzione.

Il fatto di rappresentare una nicchia globale significa che le aziende della Valtellina potenzialmente possono raggiungere i mercati globali, ma attualmente, come descritto innanzi, esse si stanno focalizzando solo su alcune realtà italiane ed estere, per limitazioni dipendenti dalle ridotte quantità produttive, difficili da aumentare a fronte della tutela di elevati livelli di qualità, e da altri fattori esterni (gusti dei consumatori, leggi protezioniste, difficoltà logistiche, ...). Le aziende, essendo in prevalenza piccole, non hanno, per altro, singolarmente i mezzi economici sufficienti per attuare adeguate politiche di promozione. Per tale motivo è fondamentale uno strumento di rete in grado di sintetizzare i costi, coordinare le leve di *communication marketing* e concentrare un fatturato importante sul mercato. Questa rete operata dal Daq consente di realizzare attività di promozione impossibili per una singola realtà.

L'integrazione di comparto deve essere sviluppata anche attraverso una comunicazione istituzionale, sotto il termine Valtellina, che rappresenti tutte le produzioni tipiche, non solo quelle con denominazione comunitaria (che comunque dovranno essere privilegiate), in stretta relazione con il territorio di appartenenza, con la sua cultura e con i suoi valori fondanti. Il Distretto deve inoltre attivare un legame sempre più forte con le attività turistiche locali, poiché la promozione dei prodotti tipici non è divisibile dalla valorizzazione del territorio, e deve attivare nuove iniziative nelle quali i prodotti tipici vengano promossi mediante azioni di turismo, concordate e condivise; ciò porterebbe sicuramente un beneficio a tutto il territorio e alle realtà che lo popolano.

La Valtellina, essendo un territorio montano, ha la necessità di valorizzare le proprie eccellenze agroalimentari in modo evidente e coordinato per portare benefici significativi alle singole aziende che assicurano lo sviluppo del territorio. Il mantenimento dell'ambiente naturale e l'impiego dei residenti sono due elementi fondamentali per scongiurare la fuga della popolazione verso zone con maggiori opportunità occupazionali, e allo stesso tempo per favorire lo sviluppo di nuove posizioni lavorative in favore della continuità di una società dalla tradizione millenaria. Fondamentale resterà comunque mantenere sempre un'apertura forte nei confronti della globalizzazione (intesa come ampliamento dei mercati a parità di qualità), delle opportunità e delle collaborazioni territoriali.

Questi elementi concorrono allo sviluppo territoriale sia in termini economici che in termini socio-culturali. Il Distretto si deve quindi configurare sempre più come un'entità in grado di completare le azioni dei singoli Consorzi di Tutela, qualificando la comunicazione istituzionale complessiva con interventi di comparto o multi-comparto.

Importante sarà considerare tutte le differenze e caratteristiche delle diverse produzioni e creare le condizioni per coordinare le diverse situazioni. Esistono casi dove al centro delle politiche di promozione e di vendita si ha l'immagine di un prodotto in generale, in quanto non esistono imprese dotate di un riconoscimento di marca forte a tal punto da condizionare il consumatore nella scelta d'acquisto (*leadership* di rete). Esistono, al contempo, situazioni di forti marchi privati, dove è il nome della singola azienda a rappresentare una caratteristica distintiva per il consumatore e per i *buyer* (*leadership* di brand). Talvolta, infine, il *brand* di una azienda può concorrere con il

riconoscimento di una produzione tipica del territorio Valtellina, poiché il singolo marchio aziendale è più forte della riconoscibilità del singolo prodotto.

Il Daq della Valtellina rappresenta, quindi, una realtà, e un'organizzazione, di sintesi, che consente alle aziende locali di ottenere servizi di elevato valore economico e qualitativo che singolarmente non potrebbero mai raggiungere. Queste azioni permettono di mantenere un vantaggio competitivo sui territori concorrenti, che viene trasferito indirettamente alle imprese locali. Soprattutto per questo motivo, il Daq si rileva strategico in ottica Expo 2015, considerando quanto la Valtellina sia in linea con gli indirizzi tematici dell'evento: "Valorizzare la conoscenza delle tradizioni alimentari come elementi culturali e etnici".

Il Distretto segue inoltre con grande interesse anche l'evoluzione delle trattative per la nuova politica agricola comune e si pone come collettore delle esigenze delle aziende valtellinesi, in modo tale da poter sfruttare al meglio tutte le opportunità che si presenteranno per far crescere sia le singole realtà sia il territorio nel suo complesso. Il Distretto in tal senso sta pianificando una serie di attività e iniziative, sia di breve che di medio periodo, da sviluppare grazie anche ai fondi comunitari. Infatti, la nuova Pac, nonostante un probabile *budget* ridotto, permetterà ancora di supportare le imprese agricole in questo periodo di crisi economica. Le realtà che saranno in grado di unirsi in sistemi permetteranno un utilizzo più efficace ed efficiente di questi fondi, portando maggiori benefici e sviluppo alle economie locali, in quanto le reti e i distretti territoriali possono aggregare una massa critica strategica, realizzando investimenti di maggiore entità e rilevanza. Il Distretto agroalimentare di qualità della Valtellina si prefigge di seguire questa linea e si presenta già pronto a sostenere il suo territorio, già prima dell'inizio della nuova programmazione comunitaria.

Note

¹ Il regolamento (CE) 1698/2005 introduce, ad esempio, lo strumento delle cosiddette indennità compensative a favore delle zone montane e di altre zone caratterizzate da svantaggi naturali. Tale supporto è indirizzato a compensare i maggiori costi e i minori ricavi derivanti dalla attività agricola in zone svantaggiate e a incentivare, attraverso l'uso continuativo delle superfici agricole, la cura dello spazio naturale, nonché il mantenimento e la promozione di sistemi di produzione agricola sostenibili. (Trione e Seroglia, 2002).

² Il regime dei distretti agricoli è regolamentato in Lombardia dalla Dgr 7 agosto 2009 n. 10085 e dal decreto n. 10525 del 18 ottobre 2010

³ Società cooperativa polo dell'innovazione della Valtellina - <http://www.politecvaltellina.it/>

⁴ La Fondazione Dott. Piero Fojanini di Studi Superiori è centro didattico sperimentale volto alla sperimentazione di soluzioni per la risoluzione dei problemi delle coltivazioni locali e più in genere dell'agricoltura alpina. - <http://fondazionefojanini.provincia.so.it/>

Riferimenti bibliografici

- Agri2000 (2010), *Il mercato dei prodotti agroalimentari tipici della Valtellina*, ricerca di mercato commissionata dal Daq Valtellina
- Cattaneo M.C., Cainelli G. (2010), *Innovare con le imprese, Valtellina profili di sviluppo*, Franco Angeli, Milano
- Distretto Agroalimentare di Qualità della Valtellina della Valtellina (2010), *Piano di sviluppo del Distretto Agroalimentare di Qualità della Valtellina*
- Seroglia G., Trione S. (2002), *L'equo indennizzo alle imprese agricole nelle zone montane e svantaggiate, Il caso della Valle d'Aosta*, Inea
- Montresor E., Pecci F. (2005), "Regioni e distretti rurali ed agro-alimentari", in *Agrireregionieuropa* anno 1 n°0, Marzo 2005
- Kotabe M., Helsen K. (2005), *Global Marketing Management*, quinta edizione, John Wiley & Sons
- Camera di Commercio di Sondrio (2013), *Relazione sull'andamento economico della provincia di Sondrio*

Sviluppo in montagna e nelle aree interne: apprendere dalle politiche e dalle esperienze progettuali

INEA Istituto Nazionale Economia Agraria

Francesco Mantino

Introduzione: qualche riflessione sulle politiche per le aree montane in Italia

La montagna e le aree interne sono state oggetto in passato di una ricca riflessione, in particolare sotto due profili. In primo luogo, queste aree vengono rappresentate fondamentalmente ai margini dei processi di sviluppo territoriale, processi che sono apparsi viepiù concentrati intorno ai grandi agglomerati urbano-industriali¹. In realtà, pur riconoscendo questi processi di marginalizzazione, queste aree rappresentano anche rilevanti bacini di risorse inutilizzate (secondo l'accezione dell'economista dello sviluppo Albert O. Hirschman), che potrebbero essere sollecitate a divenire opportunità di sviluppo sostenibile. Il secondo profilo della riflessione su montagna e aree interne è quello delle politiche necessarie per sollecitare processi di sviluppo decentrato in questi territori. Operazione non semplice, soprattutto se guardiamo agli esiti non del tutto positivi delle politiche che a vario titolo sono state disegnate e realizzate nelle diverse fasi in Italia. Le politiche per la montagna e le aree interne in Italia hanno una lunga storia, che è basata oggettivamente su di un *corpus* legislativo piuttosto consistente e annovera, a nostro avviso, approcci e strumenti quanto mai differenziati, che a loro volta rispondono a visioni del ruolo di queste aree che sono via via mutate nel corso del tempo.

Questa storia si potrebbe grossomodo riassumere in quattro fasi distinte (Mantino, 2013), che in questa sede, per ragioni di brevità, sintetizziamo nel modo seguente:

- la prima fase è quella di una politica nazionale per la montagna (tra gli anni '60 e gli anni '90), che ha avuto alla base una definizione di zone montane e la messa a punto di una serie di strumenti di *policy* e finanziari. Come si è detto in precedenza, la produzione legislativa sulla montagna è piuttosto ampia, tanto che in uno studio realizzato da Nordregio (2004) per conto della Commissione europea sulle aree montane in Europa, l'Italia è annoverata tra i paesi europei, in un ristretto e avanzato gruppo (che include anche Francia e Svizzera), che adotta una politica di sviluppo multi-settoriale per la montagna. Ora, pur essendo indiscutibile lo sforzo legislativo in direzione della costruzione in Italia di un quadro normativo per le aree montane, appare evidente il fatto che, tutto sommato, pur con alterne vicende, la politica nazionale per la montagna ha registrato risultati alquanto limitati, sia sulla promozione di processi socio-economici, sia su un'evoluzione positiva della *governance* locale;
- la seconda fase è quella della politica per le aree interne nel quadro del più ampio intervento straordinario per il Mezzogiorno. Questa esperienza ha avuto luogo in particolare tra la fine degli anni '70 e la prima metà degli anni '80, con risultati rilevanti in termini di processi di industrializzazione di una parte del Mezzogiorno interno (in particolare l'Irpinia in Campania e l'area nord-occidentale della Basilicata) (Cafiero, 1973), grazie anche ad un'intensa concentrazione di investimenti pubblici in aree limitate;
- la terza fase è riconducibile alla politica per le aree protette nel quadro della politica ambientale, realizzata sia con fondi nazionali sia con fondi strutturali europei. Uno degli esempi

più rilevanti è rappresentato dai programmi di valorizzazione delle aree parco, promossi dal Ministero dell'Ambiente con il concorso delle Regioni tra la seconda metà degli anni '90 e la prima metà degli anni 2000. Vi è una forte identificazione tra aree protette e aree interne, per questa politica, così come vi è una identificazione tra località e sviluppo sostenibile. Tuttavia questa esperienza, nonostante fosse sostenuta da una forte spinta politica in quel periodo anche grazie al supporto di importanti associazioni ambientaliste, ha prodotto risultati alquanto limitati sui processi di crescita di tali aree, avendo alla base dei meccanismi di *governance* multilivello particolarmente complessi e con rilevanti vizi di funzionamento;

- l'ultima fase, e anche la più recente, è quella che si è realizzata nelle ultime due decadi sotto la forma della progettazione integrata dello sviluppo locale, a partire dai patti territoriali e proseguendo poi con varie forme basate sul coinvolgimento di attori locali pubblici e privati. Tra queste forme, quelle dei progetti di sviluppo locale promossi da programmi comunitari (Pit e Leader) hanno avuto una notevole diffusione nelle aree montane e interne, generando anche interessanti processi di sperimentazione e di innovazione (Regione Emilia-Romagna-Nuval, 2009), tanto da emergere come significative anomalie nel quadro delle politiche più tradizionali (Mantino, 2009). Pur con risultati molto variabili da regione a regione e anche dentro le singole regioni, queste forme di progettazione hanno comunque generato effetti di capacità progettuale e di cooperazione ancora molto sottovalutati dalla *policy community* e dal mondo della ricerca nazionale.

L'evoluzione delle politiche che abbiamo cercato di tracciare fin qui fa emergere, in sostanza, tutti i limiti connessi alla definizione di una politica per le aree interne. In buona sostanza, se guardiamo complessivamente all'evoluzione delle politiche espressamente rivolte alla montagna e alle aree interne nel corso degli ultimi quarant'anni, a partire dalla legge sulla montagna del 1971, rileviamo che l'azione pubblica è stata caratterizzata da fasi alterne. Innanzitutto, quest'evoluzione è dominata dalla mancanza di continuità e/o dalla sporadicità delle azioni: con l'esaurirsi dell'esperienza delle Comunità Montane in gran parte delle Regioni e dopo la fine del Progetto Speciale per le Aree Interne del Mezzogiorno e dei programmi di valorizzazione delle aree parco, è venuta di fatto a mancare un'attenzione specifica su queste aree da parte delle politiche pubbliche. In secondo luogo, elemento critico ancora più rilevante, lo sforzo finanziario coerente con i bisogni di queste aree è stato episodico: possiamo dire che solo le politiche attivate dopo il terremoto dell'Irpinia hanno avuto un sostegno finanziario adeguato alla necessità dei compiti di sostegno allo sviluppo, sebbene proprio quello sforzo finanziario ingente non possa essere esente da critiche per aver generato, grazie al malfunzionamento delle istituzioni coinvolte, una serie di inefficienze e sprechi rilevanti. In terzo luogo, anche le politiche dirette alla montagna e alle aree interne presentano, in qualsiasi delle fasi prima descritte, diffusi problemi di funzionamento derivanti da forme di *governance* inadeguate: a) competenze distribuite in modo altalenante tra livello nazionale, regionale e locale; b) scollegamento tra politiche ordinarie e politiche aggiuntive comunitarie; c) meccanismi e procedure di *governance* eccessivamente complessi, che hanno rallentato o addirittura impedito l'avvio delle politiche programmate.

A partire da questo quadro generale, in questo articolo si vogliono approfondire i seguenti quesiti:

- quali condizioni e vincoli pone oggi la crisi economica e finanziaria alle politiche per la montagna e le aree interne?
- quali lezioni possiamo trarre dalle politiche sviluppate con successo negli anni più recenti in Europa e in Italia per promuovere processi di sviluppo in queste aree e, più in particolare, attraverso quali modalità operative?
- quali elementi delle esperienze sviluppate con successo vale la pena di ritenere per il futuro?

Le aree montane e interne oggi, nella crisi economica e finanziaria

Il complesso delle politiche esaminate in precedenza ha contribuito, pur con tutti i limiti evidenziati, a creare in alcune zone un tessuto imprenditoriale e produttivo e, comunque, ha concorso a mantenere quel poco di agricoltura e agro-alimentare che è stato risparmiato dall'esodo delle forze lavoro, che - come vedremo più avanti - ha continuato ad agire anche nelle decadi più recenti. Se consideriamo le aree industriali create proprio nel Mezzogiorno interno grazie all'intervento straordinario degli anni '70 e '80, oppure a quei distretti industriali e agro-industriali che si sono consolidati anche grazie ad una politica nazionale o regionale di aiuti alle imprese, non possiamo non riconoscere come in questi casi le politiche abbiano manifestato un effetto positivo. Allo stesso modo, esistono consistenti pezzi del sistema agricolo e agro-alimentare delle zone interne che, senza il sostegno della Politica Agricola Comunitaria non riuscirebbero a mantenere livelli di redditività accettabili: si pensi, ad esempio, alla zootecnia estensiva del centro-Nord, o ad alcuni sistemi zootecnici intensivi come quello del parmigiano-reggiano, o infine alla stessa cerealicoltura del Mezzogiorno. Altri settori, pur beneficiando di un sostegno comunitario notevolmente più basso, hanno potuto beneficiare di risorse pubbliche per una non trascurabile riconversione qualitativa: un esempio tipico è quello del vitivinicolo che nelle decadi più recenti, e soprattutto nel Mezzogiorno, ha fatto notevoli passi avanti nella commercializzazione di qualità, grazie a forti investimenti di capitale pubblico e privato e ad un trasferimento di tecnologie e capacità tecniche provenienti dalle aree vitivinicole più evolute del Centro-Nord.

Le aree montane e interne sono caratterizzate in prevalenza da sistemi locali non specializzati. Anch'essi hanno beneficiato di politiche nel corso del tempo. Si pensi, ad esempio, ad alcune aree alpine caratterizzate da un forte legame tra agricoltura, zootecnia e turismo, con forme di integrazione economica e sociale che alimentano i redditi di tutte le imprese locali. Questa interdipendenza, ormai incorporata anche nella immagine di questi territori e nel paesaggio, è stata ed è tuttora sostenuta da politiche *ad hoc*, che hanno creato condizioni di favore per le imprese locali: tale è il caso di quelle forme di agricoltura e zootecnia di montagna delle province autonome italiane. Tuttavia, pur riconoscendo la dovuta importanza delle politiche pubbliche in alcune delle aree montane e interne, non va trascurato il fatto che in gran parte di esse, soprattutto nel Mezzogiorno, negli anni 2000 e più in particolare nel corso della crisi economica e finanziaria che ha preso le mosse nel 2008, le politiche pubbliche sono state notevolmente ridimensionate. Ciò vale sia per la promozione delle imprese e del tessuto economico-produttivo, sia soprattutto per una serie di politiche rivolte ai beni e servizi pubblici essenziali, quali quelle per la scuola, la sanità e i trasporti. I cospicui tagli operati ai bilanci delle regioni e degli enti locali territoriali hanno generato diffusi problemi di finanziamento di tali politiche per quegli enti locali che hanno minore capacità di procurarsi risorse proprie e, in particolare, quelli situati in montagna e nelle aree interne.

Anche i cambiamenti demografici recenti forniscono una dimensione della crisi che ha interessato molte aree montane. A questo riguardo, consideriamo le variazioni della popolazione residente nel periodo 2000-2010, nelle due grandi circoscrizioni del Centro-Nord e del Mezzogiorno e nei diversi sistemi locali del lavoro (Sll) utilizzati dall'Istat (Tabella 1). Si può notare che le aree montane del Mezzogiorno sono quelle dove si continua a registrare un forte spopolamento, in quasi tutti i Ssl, fatta eccezione per i Ssl specializzati nel turismo e nell'agricoltura, che hanno svolto comunque un ruolo di attrazione di popolazione. Nel Centro-Nord, invece, quel processo di spopolamento montano che è seguito allo sviluppo industriale del dopoguerra sembra essersi arrestato, fatta eccezione per i Sll non specializzati, vale a dire laddove non si è insediato un minimo di tessuto produttivo capace di mantenere la

popolazione in loco. Se il Mezzogiorno nel suo complesso e i Sll non specializzati del Centro-Nord continuano a perdere popolazione, ciò è dovuto, in termini demografici, non solo al progressivo sbilancio naturale (muoiono gli anziani, ma nascono pochissimi bambini), ma anche a un forte movimento migratorio in uscita. Questo avviene meno in quelle aree montane dove esistono Ssl più "attraenti", perché qui è proprio l'immigrazione a controbilanciare i saldi naturali negativi. Si tratta in piccola parte di immigrazione interna, proveniente dai centri urbani più grandi e dalle aree di fondovalle, ma in gran parte di immigrazione straniera, che trova condizioni di vita più accettabili e meno costose al di fuori dei grandi agglomerati urbani.

Tabella 1 - Variazione % della popolazione residente tra il 2000 e il 2010

Sistemi locali del lavoro (Sll)	Comuni non montani			Comuni montani			Totale		
	Centro-Nord	Sud	Totale	Centro-Nord	Sud	Totale	Centro-Nord	Sud	Totale
Sistemi senza specializzazione	9,7	1,0	1,7	-0,6	-3,6	-3,3	7,6	0,2	0,9
Sistemi Urbani	9,4	10,9	9,4	8,9	-8,8	8,8	9,4	10,9	9,4
Altri sistemi non manifatturieri	5,7	2,4	2,9	2,7	1,2	2,2	4,2	2,3	2,8
- turistici	7,4	8,7	8,1	6,7	0,5	6,1	7,0	7,7	7,2
- a vocazione agricola	1,6	3,6	3,4	4,7	0,7	1,6	2,2	3,3	3,2
Sistemi tessili, calzature, pelli e abbigliamento	9,8	4,8	8,4	2,4	-4,7	0,6	9,1	4,0	7,6
Altri <i>made in Italy</i>	11,4	4,4	11,0	5,3	-1,0	4,8	10,5	3,3	10,1
- occhialeria	8,8		8,8	2,0		2,0	4,1		4,1
- agro alimentare	8,8	3,7	8,3	6,0	-1,3	4,9	8,0	1,8	7,3
Sistemi manifatturieri pesanti	9,0	1,4	6,8	4,1	0,6	3,3	8,3	1,3	6,4
Totale	9,8	2,3	7,0	4,7	-1,9	2,5	9,1	1,8	6,4

Fonte: elaborazione di dati Istat, Rilevazioni annuali popolazione residente, anni 2000 e 2010

In definitiva, dunque, la montagna e le aree interne italiane continuano a perdere risorse umane, soprattutto nel Mezzogiorno e in quei sistemi locali del Centro-Nord più privi di una qualche forma di tessuto produttivo e di servizi pubblici essenziali. Nel contempo, negli anni più recenti questi fenomeni si sono acuiti proprio a causa della crisi economica e finanziaria, che ha ridotto lo spazio di manovra delle politiche pubbliche che sotto varie forme e da vari centri di spesa (amministrazioni nazionali, regioni, enti locali) venivano erogate. Ciò vale soprattutto per le cosiddette politiche ordinarie di sostegno ai servizi pubblici. Questi rilevanti cambiamenti ci impongono due considerazioni: a) innanzitutto, una attenta analisi dei differenti percorsi che questo insieme eterogeneo di situazioni territoriali montane ha avuto nel corso degli ultimi anni; b) in secondo luogo, una riflessione accurata sulle esperienze di politiche di sviluppo in montagna e nelle aree interne che sono state realizzate in Europa e nel nostro paese. Da qui, infatti, possono emergere insegnamenti interessanti e utili per l'impostazione delle politiche future.

Cosa apprendere dalle politiche già realizzate? Alcuni approcci chiave

Nell'ultima decade si sono sviluppate, in generale in Europa e in particolare anche in Italia, diverse esperienze di politiche attive di sviluppo in zone montane e interne. Forti del sostegno e delle metodologie comunitarie, queste esperienze sembrano ormai aver acquisito, molto di più di quanto avvenga in campo nazionale e/o regionale, due concetti fondamentali: quello dell'approccio intersettoriale allo sviluppo e quello del *focus* territoriale in luoghi delimitati, essendo il complesso dei territori che vanno sotto la

classificazione di montagna e aree interne piuttosto variegati. Oggi che le aree interne sono finalmente tornate ad essere una priorità nazionale nello scenario dei Fondi comunitari 2014-2020 (Ministero Sviluppo Economico-Dps, 2013), queste esperienze possono fornire elementi di riflessione e insegnamenti molto attuali, anche rispetto alla storia delle politiche delineata in precedenza. Infatti, diverse tra queste esperienze presentano i caratteri tipici delle politiche di sviluppo locale inaugurate negli anni '90, segno questo che, contrariamente a quanto si sostenga da qualche anno a questa parte in modo eccessivamente semplicistico e riduttivo, quella stagione non si è rivelata affatto infruttuosa nel generare approcci e strumenti innovativi e accumulazione di capacità a livello locale (Bottazzi, 2010). Se guardiamo alle esperienze maturate sinora, possiamo enucleare tre modalità di articolare una strategia territoriale nelle aree montane e interne:

- un approccio basato su aree vaste di natura interregionale;
- un approccio basato su specifiche aree di livello sub-regionale;
- un approccio basato su allocazioni finanziarie con finalità territoriali.

Qui di seguito procediamo con una analisi puntuale dei primi due approcci, con vantaggi e svantaggi relativi, lasciando il terzo al paragrafo successivo.

Il primo approccio si è sviluppato in Francia, sulla base di una spinta proveniente da più regioni: viene applicato alla programmazione operativa dei Fondi comunitari per grandi massicci montuosi². Il concetto di massiccio montuoso, esistente in Francia sin dal 1973, ha dato luogo ad una delimitazione operativa solo nel 1995 nel quadro di una apposita legge sulla montagna che definisce massiccio un insieme di aree montane in un *continuum* che oltrepassa i confini regionali. La scala di intervento del massiccio richiede un forte partenariato interregionale (organizzato attorno ad un Comitato di massiccio), una strategia più ampia (lo schema interregionale di massiccio), un programma operativo interregionale di massiccio e un servizio di coordinamento assicurato dallo Stato centrale (il Commissario di massiccio e la Datar³ come organismo tecnico). Questo schema è già sostanzialmente operante nella programmazione 2007-2013 e sarà confermato anche in quella del 2014-2020, nei singoli massicci delle Alpi, dello Jura e nel Massiccio centrale. La programmazione interregionale su di area vasta come il massiccio richiede una convenzione tra tutti i *partners* pubblici coinvolti, che si impegnano a partecipare finanziariamente al *budget* del programma e al percorso di programmazione, animazione e sorveglianza degli interventi. Ad esempio, la Convenzione Interregionale del Massiccio centrale (Cimac) è significativa perché comprende il 15% del territorio complessivo francese e il 42% di quello montano (con 3,85 milioni di abitanti) e ben sei regioni (Auvergne, Limousine, Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon, Bourgogne e Rhône-Alpes). Articolata in tre assi e nove misure, rappresenta la base fondamentale del Programma Operativo Interregionale 2014-2020.

Questo approccio unisce vari aspetti positivi (ampia visione territoriale, mobilitazione congiunta di più Fondi europei, interventi plurisettoriali) con alcuni elementi critici che possono condizionarne pesantemente l'efficienza e l'efficacia. Il primo è sicuramente la *governance*, che richiede un forte coordinamento interregionale da parte dello Stato e una collaborazione tra regioni diverse. Il secondo è la coerenza tra gli ambiziosi obiettivi della programmazione e le risorse finanziarie messe in campo, che possono non essere adeguate rispetto al numero di assi e misure stabilite. Il terzo elemento critico è nel dispositivo di attuazione: su territori molto vasti occorrono modalità concrete di integrazione degli strumenti, altrimenti si ripetono gli errori dei programmi operativi nazionali o regionali che offrono delle «*shopping list*» cui attingono solo le imprese più dinamiche e/o le società di consulenza dei Fondi europei.

Il secondo approccio, basato su specifiche aree di livello sub-regionale, invece, si è diffuso negli anni '80 e '90 con la progettazione integrata territoriale. Rispetto al precedente, ha

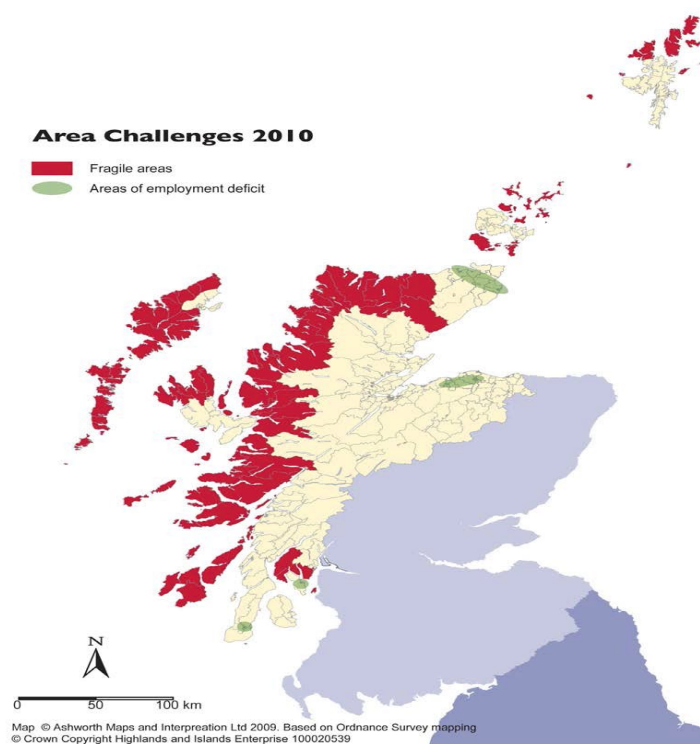
una visione meno chiara dei legami tra territori con problematiche omogenee, ma di converso ha sicuramente il pregio di un *focus* territoriale più spinto. Come si è detto in precedenza, esperienze di sviluppo locale di questo genere continuano ad essere promosse in varie parti d'Europa (attraverso il metodo Leader o la cooperazione territoriale). Lungi dall'essere completamente esaurita, l'esperienza della progettazione locale dello sviluppo attraversa attualmente quella che potremmo definire una fase di ripensamento, che implica non già il definitivo abbandono, ma piuttosto una rivisitazione degli schemi sui quali era stata precedentemente costruita e attuata. Un esempio in questa direzione ci viene fornito da alcuni strumenti che la Regione Sardegna ha introdotto (con legge regionale n. 3/2009) per contrastare gli effetti della crisi economica in alcune aree particolarmente colpite da declino industriale o in territori svantaggiati (Cadeddu, 2013). Tra questi strumenti vi sono i Progetti di Filiera e Sviluppo Locale (Pfs), una riedizione della progettazione integrata per sostenere processi di risanamento e innovazione delle imprese, qualificazione e riqualificazione del capitale umano e varie azioni di contesto e di accompagnamento. La strategia di intervento è fortemente basata sulla partecipazione degli attori locali, presente in molti degli schemi già utilizzati in passato. Quello che caratterizza lo schema sardo è una forte azione centrale, svolta essenzialmente dal Centro regionale di Programmazione, di coordinamento e animazione della progettazione locale, che è un elemento chiave assente in molte delle esperienze passate. Inoltre, la strategia è qui più concentrata su determinate direttrici tematiche. In buona sostanza, la Regione Sardegna, nell'impostazione dei Pfs, sembra aver fatto tesoro di due degli errori più ricorrenti della precedente progettazione locale, dando più impulso al presidio centrale dello sviluppo locale e nel contempo più concretezza alla progettazione tematica. Non ci paiono, invece, risolti con altrettanta chiarezza i temi della gestione decentrata e del rafforzamento di capacità dei partenariati locali.

A cosa servono le priorità territoriali senza risorse finanziarie dedicate?

Nel paragrafo precedente abbiamo menzionato l'allocazione finanziaria con finalità territoriali come uno degli approcci possibili alla programmazione degli interventi. In realtà, questo è uno dei temi classici delle cosiddette politiche «*place-based*», vale a dire ancorate ai «luoghi». Definire propriamente una politica per alcuni «luoghi», infatti, presuppone allocare verso questi «luoghi» una quantità adeguata di risorse finanziarie per evitare che essi entrino in competizione con altri, magari meglio dotati di risorse e/o più capaci in termini di progettazione e gestione delle risorse pubbliche. Per questo motivo i programmi operativi, nella misura in cui il decisore politico intende allocare delle risorse dedicate, dovrebbero pianificare per essi una riserva finanziaria adeguata agli obiettivi prefissati. Una scelta di pianificazione strategica che pochi sembrano seguire, non solo in Italia, ma anche in Europa. E' quanto hanno fatto, invece, alcuni programmi come nel caso delle *Highlands & Islands*, aree particolarmente fragili della Scozia, caratterizzate dalla presenza di montagne e isole a bassa densità di popolazione distribuita su tutto il territorio, una struttura economica fino a poco tempo fa dominata da agricoltura e pesca, oggi invece caratterizzata da una certa presenza di Pmi. Nelle precedenti programmazioni le *Highlands & Islands* sono state classificate nella definizione comunitaria «aree in ritardo di sviluppo» e come tali hanno potuto beneficiare di un programma *ad hoc*. Tuttavia, nel tempo, le autorità scozzesi hanno preso consapevolezza della necessità di un approccio strategico più mirato e di un maggiore *focus* territoriale nell'uso dei Fondi all'interno delle stesse *Highlands & Islands*, in particolare su alcune aree considerate più fragili e anche su specifiche aree di deficit occupazionale (rispettivamente in rosso le prime e in verde le seconde in figura

1) (Clarke, 2013). Il rafforzamento dell'integrazione tra i Fondi, non in termini generali, ma su specifici «luoghi» sembra essere la lezione principale da trarre dalla programmazione attuale per le autorità scozzesi⁴.

Figura 1 - Definizione di priorità territoriali specifiche nel territorio delle *Highlands & Islands* (mappa tratta da Clark, 2013)



Da queste esperienze risulta chiaro che perché le priorità territoriali non rimangano una mera affermazione di principio, ma abbiano invece un profilo operativo, si devono riscontrare due condizioni: a) una appropriata analisi e definizione dei «luoghi» su cui si intende orientare gli interventi; b) una qualche forma di riserva finanziaria per quei «luoghi» che si vuole privilegiare con le politiche. Il caso scozzese sembra andare in questa direzione. Guardando all'esperienza italiana, anche in alcuni Psr del periodo 2007-2013 si può rinvenire qualche esempio: la Regione Veneto ha orientato diverse misure a favore di aziende agricole di montagna oppure ad operatori di specifiche zone rurali meno sviluppate (come quelle C e D della classificazione del Psn⁵). Le modalità con cui il Veneto ha applicato priorità territoriali verso queste aree sono essenzialmente due (Tabella 2): a) attivando bandi con una riserva finanziaria esclusiva per le zone montane; b) stabilendo punteggi più favorevoli per beneficiari localizzati nelle aree che si intende privilegiare.

Tabella 2 - Applicazione della priorità territoriale per singole misure nel Psr 2007-2013 della Regione Veneto

Misure interessate	Come è applicata la priorità
Investimenti aziendali (121) - Montagna	Bando con riserva finanziaria per aziende con almeno il 51% della Sau in montagna
Aiuti ai giovani imprenditori (112)	Bando con riserva finanziaria del 25% delle dotazioni della misura
Pif (progetti integrati di filiera) (misure 121 e 123A)	Criteri di selezione: valutazione con 250 punti su 480 per interventi in zone montane
Investimenti nella trasformazione e commercializzazione (123)	Bando con riserva finanziaria per microimprese localizzate in zona montana
Investimenti nella trasformazione di prodotti forestali nei Pif (123F)	Criteri di selezione: 4,5 punti (24% del punteggio complessivo) per iniziative ubicate in zona montana
Infrastrutture per la silvicoltura e miglioramento delle malghe (misura 125- azioni I e II)	Bando con riserva finanziaria
Asse 3 (tutte le misure)	Bando con riserva finanziaria: 60% almeno per aree rurali di tipo C e D

Fonte: nostra elaborazione di informazioni contenute nel Rapporto di valutazione intermedia del Psr del Veneto

La prima modalità è stata applicata per un certo numero di importanti misure dell'Asse 1 Psr (investimenti aziendali, aiuti ai giovani, investimenti nella trasformazione e commercializzazione, infrastrutture rurali) o addirittura per tutte le misure dell'Asse 3. La seconda modalità è stata invece utilizzata per assicurare che i Pif (progetti integrati di filiera) potessero essere promossi anche in aree montane. Si tratta di due modalità chiaramente alternative e con diversa efficacia. La riserva finanziaria assicura una dotazione certa a favore di quei «luoghi» che la programmazione intende favorire, evitando che essi entrino in competizione con altri «luoghi». La seconda modalità, quella di punteggi più favorevoli nella selezione delle iniziative, invece, non esclude la competizione tra «luoghi» diversi. Offre semplicemente delle condizioni di accesso potenzialmente più favorevoli in un processo di selezione aperta a tutti. Il che implica che non è detto che l'accesso sia assicurato, perché nella selezione gli operatori di altre aree potrebbero collocarsi meglio anche sotto altri criteri e raggiungere così un punteggio complessivo più elevato. L'esito finale dipende, quindi, dal peso assegnato ai criteri che premiano la localizzazione nelle aree montane e, più in generale, nelle aree che si intendono favorire. Nel caso del Veneto i punteggi attribuiti alle domande di finanziamento in montagna sono piuttosto elevati (si veda la tabella 2), il che dovrebbe assicurare una effettiva preferenza per l'accesso ai fondi da parte delle aree montane. Infine, nel confronto tra le due modalità, la riserva finanziaria implica ovviamente un vincolo di destinazione territoriale della spesa, che, in caso di scarsa domanda, può rappresentare un'arma a doppio taglio che conduce ad una sottoutilizzazione delle risorse finanziarie e di conseguenza alla necessità di una rimodulazione finanziaria. Ciò implica che quando si adotta la modalità della riserva finanziaria per alcuni «luoghi», l'esperienza pregressa dovrebbe indurre sempre a porsi il tema di come sollecitare la domanda latente che esiste in un dato territorio.

Qualche conclusione: apprendere dalle esperienze, ma per fare come e con chi?

Le politiche per la montagna e le aree interne realizzate in Italia, sia pure riassunte in forma sintetica, hanno messo in luce i fondamentali elementi critici di cui tener conto per il futuro. Tuttavia, oggi l'impostazione di una strategia territoriale per queste aree, necessaria per riequilibrare le opportunità di sviluppo dentro le regioni (e non solo tra le regioni), presenta vincoli, opportunità e sfide del tutto nuove, considerato che questa strategia nasce in un contesto caratterizzato da una crisi finanziaria ed economica che mette a dura prova la capacità progettuale degli attori locali, soprattutto degli enti territoriali. Disegnare strategie di sviluppo locale nel futuro per le aree montane e interne, date per acquisite le motivazioni di fondo che stanno a monte di questa scelta strategica nazionale (Ministero per lo Sviluppo Economico-Dps, 2013), richiede che si rifletta con attenzione sul «come fare». A questo riguardo, sia la strategia nazionale per le aree interne, sia le opportunità offerte dai regolamenti comunitari per il periodo 2014-2020 aprono interessanti possibilità. Ma le stesse esperienze di *policy*, come abbiamo cercato di evidenziare nei paragrafi precedenti, rafforzano la convinzione che si può fare molto e, più in particolare, ci dicono due cose:

- per ragionare sul «come fare» non partiamo affatto dal nulla, dato che in Italia e in Europa si sono consolidati approcci che, se letti e analizzati attentamente, ci possono offrire lezioni preziose per apprendere le questioni cruciali e le modalità con cui affrontarle, evitando di ripetere errori già sperimentati in passato. Uno di questi errori, a nostro avviso, è quello che Hirschman identificava nella tendenza alla «fracasomania», un termine che indica «...il disconoscimento del bagaglio di esperienze tramandate dal passato; è la convinzione che tutto ciò che è stato fatto si è

trasformato in fracaso, in fallimento» (Hirschman, 1994);

- in secondo luogo, proprio dalla lettura delle esperienze in atto, il «come fare» non può prescindere dall'entrare nel merito di tre questioni centrali:
 - come definire una pianificazione strategica che non eviti, ma al contrario metta in primo piano il nodo dell'allocazione finanziaria verso la montagna e le aree interne;
 - come assicurare una visione più ampia allo sviluppo delle aree in questione, che sia capace di guardare anche oltre i confini amministrativi regionali;
 - come affrontare il tema della progettazione integrata territoriale in aree di livello sub-regionale, assicurando quelle condizioni che sono venute a mancare in molte delle esperienze promosse sinora e che ne hanno fortemente condizionato gli esiti negativi. Evitando qui più che altrove la tendenza alla «fracasomania», ciò implica affrontare i nodi dell'accompagnamento "dal centro" della progettazione locale, della maggiore concentrazione tematica degli interventi per lo sviluppo e della gestione decentrata da parte dei partenariati locali.

Esistono oggi quelle coalizioni di forze, dentro e fuori delle istituzioni di programmazione, in grado di condividere tali scelte di fondo e le soluzioni sul «come fare» in linea con quelle che abbiamo tracciato sin qui? La discussione molto intensa e il lavoro che si sta svolgendo in preparazione della futura programmazione 2014-2020 e, più in particolare, intorno alla strategia per aree interne sembra piuttosto incoraggiante sotto questo profilo. Analogamente, anche la discussione intorno al ruolo delle politiche di sviluppo rurale sembra profilare una buona integrazione con le politiche di coesione.

Ma quale ruolo intenderà svolgere il mondo agricolo nella definizione e soprattutto nella gestione della strategia per la montagna e le aree interne? È ancora prematuro fornire una qualche risposta a tale quesito, ciò dipenderà molto dalla capacità che nei prossimi mesi i principali *stakeholders* agricoli dimostreranno nel comprendere le grandi potenzialità che questa strategia può avere per le aree rurali italiane, soprattutto per quelle con maggiori problemi di sviluppo. Non si tratta semplicemente di evitare le solite chiusure settoriali, ma anche soprattutto di comprendere una verità di fondo: senza una strategia che coinvolga tutti i Fondi europei, anche lo stesso tessuto produttivo agricolo della montagna e delle aree interne rischia di sparire per la fuoriuscita e l'abbandono da parte delle risorse umane ancora residue.

Note

¹ Per una recente disamina di queste evoluzioni si veda il rapporto prodotto da Nordregio (2004) sulle aree montane in Europa.

² Cfr. la relazione presentata da Genevieve Borodine, rappresentante del Consiglio regionale di Rhône-Alpes alla Conferenza europea organizzata dalla Rete Nazionale Rurale su "La vitalità delle montagne europee nella programmazione 2014-2020", Roma, 6-7 giugno 2013.

³ *Delegation interministérielle à l'aménagement du terroir et à l'attractivité régionale.*

⁴ Si vedano le considerazioni sviluppate da Rob Clarke nella presentazione alla Conferenza europea organizzata dalla Rete Rurale Nazionale su "La vitalità delle montagne europee nella programmazione 2014-2020", Roma, 6-7 giugno 2013.

⁵ Nel Piano Strategico Nazionale 2007-2013 la classificazione delle aree rurali include quelle definite "rurali con problemi complessivi di sviluppo" (aree D) e "rurali intermedie" (aree C). Questa classificazione è stata ripresa e adottata anche nel Psr della Regione Veneto.

Riferimenti bibliografici

- Borodine G. (2013), *Comment organiser le développement des montagnes à l'échelle d'un massif à cheval sur plusieurs frontières administratives?*, relazione alla Conferenza europea organizzata dalla Rete Nazionale Rurale su "La

vitalità delle montagne europee nella programmazione 2014-2020", Roma, 6-7 giugno 2013

- Bottazzi G. (2008), *È morto lo sviluppo locale: viva lo sviluppo locale!* in "La Coesione e l'assistenza. Riflessioni sullo strumento", edito da Promuovi Italia Spa, Roma
- Cafiero S. (1973), *Le zone particolarmente depresse nella politica per il Mezzogiorno*, Svimez, Roma
- Cadeddu G. (2013), *L'approccio integrato per lo sviluppo delle aree interne nella Regione Sardegna*, relazione alla Conferenza europea organizzata dalla Rete Nazionale Rurale su "La vitalità delle montagne europee nella programmazione 2014-2020", Roma, 6-7 giugno 2013
- Clarke R. (2013), *A more integrated approach to territorial development in the next period. On-going reflections from the Highlands & Islands of Scotland*, relazione alla Conferenza europea organizzata dalla Rete Nazionale Rurale su "La vitalità delle montagne europee nella programmazione 2014-2020", Roma, 6-7 giugno 2013
- Hirschman A. O. (1994), *Passaggi di frontiera. I luoghi e le idee di un percorso di vita*, Donzelli Editore, Roma
- Mantino F. (2009), *L'anomalia nella Pac: eterogeneità e dinamiche del Leader in Italia*, Quaderno della Rete Nazionale per lo Sviluppo Rurale, Roma
- Mantino F. (2013), *Le aree interne: evoluzione del concetto e delle politiche in Italia*, relazione presentata al Laboratorio «Le aree interne nella nuova programmazione dei Fondi Strutturali», organizzato dalla regione Toscana, Firenze, 22 marzo
- Mantino F. (2013), *La montagna e le aree interne tra passato e futuro: una sfida per le politiche 2014-2020*, in *Rrn Magazine*, Roma
- Ministero dello Sviluppo Economico-Dps (2013), *Le aree interne dell'Italia: una strategia di sviluppo*, Roma
- Nordregio, (2004). *Mountain Areas in Europe: Analysis of mountain areas in EU member states, acceding and other European countries*, Final Report, European Commission contract No 2002.CE.16.0.AT.136, January
- Regione Emilia-Romagna-Nuval (2009), *Nati per combinazione. Risorse chiave e meccanismi generativi di beni pubblici locali nella montagna dell' Emilia-Romagna*, Nucleo di valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici, Bologna

L'integrazione delle politiche: l'esperienza valdostana

INEA Istituto Nazionale Economia Agraria

Patrizia Borsotto, Alessandro Rota

Premessa

Una novità sostanziale che interesserà tutte le politiche strutturali dell'Unione europea per il periodo di programmazione 2014-2020 riguarda l'integrazione tra le politiche: in particolare l'inserimento della politica di sviluppo rurale in un quadro comune che coinvolge le altre grandi politiche dell'Ue, cioè la politica strutturale, quella regionale e quella di coesione, è indubbiamente una delle principali nuove sfide da affrontare. L'integrazione dei Fondi proposta per il *post* 2013 è una innovazione in grado di garantire efficacia agli interventi di sviluppo locale che in Valle d'Aosta sta trovando una continuità a quanto già realizzato nella Programmazione 2007-2013.

Va ricordato il carattere di eccezionalità che contraddistingue il settore agroalimentare che ha a lungo ispirato e giustificato una politica settoriale fatta di consistenti interventi di sostegno pubblico. A partire dagli anni '80, però, comincia a diffondersi l'idea che anche il settore agricolo debba essere toccato da riforme e riduzioni dell'intervento pubblico, sulla base della "rivoluzionaria" idea che anche l'agricoltura sia un settore dell'economia al pari degli altri e che quindi esistano delle interdipendenze con altre politiche pubbliche, quali quelle di sviluppo territoriale e di coesione, quelle ambientali, di manutenzione del territorio, artigianale, turistica e sociale (Lizzi, 2009). Inevitabilmente la politica di sviluppo rurale, specialmente per una regione esclusivamente montana quale la Valle d'Aosta, ha inglobato questi cambiamenti essendo stata istituita formalmente con l'approvazione di Agenda 2000 e avendo subito le riforme della *Mid Term Review* nel 2003 e dell'*Health check* nel 2008.

L'esperienza maturata in Valle d'Aosta nel corso della programmazione 2007-2013 pone la Regione alpina in una situazione favorevole all'attuazione dell'integrazione delle politiche: le ridotte dimensioni territoriali hanno permesso di raggiungere una buona integrazione tra funzioni, livelli decisionali e strutture già nella stesura dei Programmi 2007-2013.

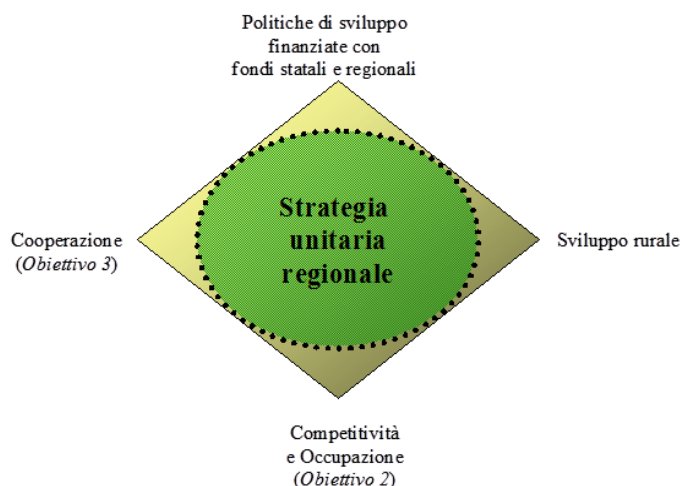
Verso una politica integrata: l'esperienza 2007-2013

Nella programmazione 2007-2013 la Regione Valle d'Aosta ha istituito una Cabina di regia con lo scopo di favorire, da una parte, la concertazione tra i dipartimenti della Regione stessa e fra le diverse Autorità di Gestione e, dall'altra, l'approccio integrato tra politiche regionali e comunitarie, più precisamente fra i programmi finanziati attraverso la politica di coesione dell'Unione europea (Competitività, Occupazione, Cooperazione territoriale, Sviluppo rurale) e le politiche di sviluppo finanziate con fondi statali e regionali.

In quest'ottica il Governo Regionale, in coerenza con quanto previsto dalle "Linee Guida per l'elaborazione del Quadro Strategico Nazionale per la politica di coesione 2007-2013", ha definito una strategia unitaria regionale che, come schematizzato nella figura 1, evidenzia un'ampia area comune di incidenza fra i programmi finanziati attraverso la politica di coesione dell'Unione europea e le politiche di sviluppo finanziate con fondi statali e regionali. Il percorso seguito per la definizione di una strategia unitaria regionale per il periodo 2007-2013 è stato complesso, eterogeneo e articolato e ha coinvolto una vasta platea di attori sociali, economici e istituzionali.

La preparazione del Documento Strategico Preliminare Regionale (Dspr) ha coinvolto il Comitato di Indirizzo e Coordinamento Strategico, composto dalle Autorità di gestione dei diversi fondi comunitari nel periodo 2000-2006, i responsabili delle attività di valutazione degli investimenti e dei programmi, della Cabina di regia regionale per i fondi strutturali e il Direttore della Direzione Ambiente nonché il Gruppo di Supporto Tecnico (Gst), composto dai valutatori indipendenti dei programmi sopra citati¹ e da un esperto di riferimento per la cooperazione territoriale. Da questo Documento emergono alcuni scenari condivisi sulla situazione socio-economica regionale e sulle evoluzioni attese: in particolare si riconosce l'importanza dell'attrattività del territorio soprattutto a fini turistici, l'abbondanza delle risorse endogene, le consistenti dotazioni infrastrutturali interne, cui però si contrappone un sostanziale isolamento dalle grandi reti, un elevato livello di coesione sociale e nello stesso tempo carenze nella qualificazione e nelle competenze distintive del capitale umano. Nel settore agricolo, in particolare, si registra l'esigenza di diversificare le attività, di valorizzare i prodotti tipici e di integrare lo spazio rurale e quello urbano.

Figura 1 - Area di incidenza della strategia unitaria regionale



Fonte: Documento strategico preliminare regionale della Valle d'Aosta (Dspr Valle d'Aosta)

L'occasione dell'elaborazione della strategia regionale unitaria ha consentito tra l'altro di sperimentare, con apprezzabili risultati, una collaborazione strutturata fra le Autorità di Gestione di tutti i programmi operativi comunitari nell'ambito del cosiddetto Comitato di indirizzo e di coordinamento strategico (Cics)².

Successivamente all'approvazione del Dspr la Regione, sempre nella direzione di unitarietà della programmazione e dell'integrazione tra programmi, ha ricostituito il Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici della Valle d'Aosta (NuVV)³ che prevede l'articolazione in due sezioni: il Nucleo di valutazione e verifica delle opere pubbliche (NuVvop) a cui sono assegnate le funzioni tradizionali e il Nucleo di valutazione dei programmi a finalità strutturale (NuVal).

La sintesi complessa delle elaborazioni tecniche prodotte dal Gst, delle risultanze del confronto pubblico, delle decisioni istituzionali e delle considerazioni inserite nel Dspr è contenuta nel Documento Unitario di Programmazione per la politica regionale di sviluppo 2007-2013 (Dup). Nel Dup, alla luce degli orientamenti emersi dalla valutazione della programmazione 2000-2006, ovvero la Valle d'Aosta come nodo di reti e centro di eccellenza, sono stati individuati i tre obiettivi di carattere generale della strategia regionale ovvero:

- Operare per il rafforzamento dei settori produttivi che sfruttano i vantaggi relativi della regione legati alla qualità delle risorse paesaggistiche e ambientali e, quindi, in particolare, delle attività connesse al turismo, alla filiera agroalimentare, alla produzione di energia da fonti rinnovabili;
- Costruire un territorio dinamico e relazionale:
 - capace di generare, trasmettere, trasformare conoscenza in tutti i settori produttivi;
 - che sfrutta i vantaggi competitivi derivanti dalla dimensione e dalla conseguente complessità relativa del sistema, dalla velocità di reazione del tessuto istituzionale e dalla sua capacità di fornire risposte adeguate alle esigenze dell'utente;
 - che considera di pari importanza, da una parte, realizzare e, dall'altra, valorizzare (attraverso l'integrazione in reti), mantenere in efficienza e far conoscere quanto realizzato;
 - che sia al centro del sistema di reti europee e internazionali.
- Migliorare le condizioni di contesto indispensabili per la competitività regionale e, in particolare, accrescere la qualità del capitale umano, dei sistemi di istruzione/formazione e l'efficienza del mercato del lavoro, favorire la diffusione delle tecnologie e delle reti di informazione e comunicazione, preservare la qualità dell'ambiente, dei servizi alla persona in particolare per il benessere e la salute e riorganizzare

l'ambiente urbano, colmare i gravi divari nella dotazione delle infrastrutture di trasporto.

Per ogni obiettivo generale sono stati definiti una serie di obiettivi specifici (in totale 21), molti dei quali toccano direttamente l'agricoltura e lo sviluppo rurale. Nella tabella 1 sono riportati i nove sotto-obiettivi specifici per lo sviluppo rurale che logicamente si inseriscono all'interno della struttura del Psr.

Tabella 1 - Quadro di relazione tra gli obiettivi prioritari del Programma e gli obiettivi specifici per lo sviluppo rurale del Dup

Obiettivi tematici (Asse)	Obiettivi prioritari Psr	Obiettivi specifici della strategia unitaria per lo sviluppo rurale
Miglioramento della competitività del settore agricolo e forestale	Miglioramento della capacità imprenditoriale e professionale degli addetti al settore agricolo e forestale e sostegno del ricambio generazionale	a) Realizzare l'integrazione regionale del sistema dell'istruzione e della formazione professionale e adattarla ai nuovi bisogni di competenze b) Rafforzare il sistema regionale delle politiche del lavoro
	Potenziamento delle dotazioni infrastrutturali fisiche e telematiche	c) Migliorare la competitività e valorizzare la qualità delle produzioni agricole
	Promozione dell'ammodernamento e dell'innovazione nelle imprese e dell'integrazione delle filiere	
	Consolidamento della qualità della produzione agricola e forestale	
Miglioramento dell'ambiente e dello spazio rurale	Conservazione della biodiversità e tutela e diffusione di sistemi agro-forestali ad alto valore naturale	d) Favorire la valorizzazione sostenibile del territorio e) Favorire le attività agricole e forestali che riducono i rischi di erosione e di dissesto
	Tutela qualitativa e quantitativa delle risorse idriche superficiali e profonde	
	Riduzione dei gas serra	
	Tutela del territorio	
Qualità della vita e diversificazione dell'economia rurale	Miglioramento dell'attrattività dei territori rurali per le imprese e la popolazione	f) Elevare la qualità degli insediamenti urbani, turistici e rurali e dell'offerta di servizi
	Mantenimento e/o creazione di opportunità occupazionali e di reddito in aree rurali	g) Qualificare i servizi turistici legati alla valorizzazione del territorio e sviluppare l'integrazione tra le attività economiche connesse al turismo h) Favorire la qualità imprenditoriale, la diversificazione e l'integrazione delle attività rurali
Approccio Leader	Rafforzamento della capacità progettuale e gestionale locale	i) Potenziare le competenze per sviluppare l'approccio <i>bottom-up</i> (Leader)
	Valorizzazione delle risorse endogene dei territori	

Fonte: Valutazione *ex ante* del Psr 2007-13 della Valle d'Aosta

Va inoltre ricordata la caratteristica particolare della politica di sviluppo rurale della regione alpina che nella programmazione 2007-13 ha affiancato al Programma di Sviluppo Rurale (Psr) due leggi regionali che disciplinano gli interventi in materia agricola e di sviluppo rurale nonché forestale. In particolare la Legge Regionale 12 dicembre 2007 n. 32 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Autonoma Valle d'Aosta" che disciplina gli interventi regionali in materie di agricoltura e sviluppo rurale (Titolo III) contempla per lo sviluppo rurale una serie di misure che accompagnano quelle cofinanziate e che interessano i temi dell'ammodernamento delle aziende agricole, della trasformazione e commercializzazione dei prodotti, del capitale umano, delle infrastrutture (corrispondenti all'Asse I Competitività); alcuni aspetti ambientali di carattere forestale (corrispondenti all'Asse II Ambiente); il miglioramento dell'attrattività dei territori e la creazione di nuove opportunità occupazionali nelle aree rurali (corrispondenti all'Asse III Qualità della vita e diversificazione). La Legge Regionale del 1 febbraio 2010 n. 3 invece disciplina gli

aiuti regionali diretti alla conservazione, al miglioramento, allo sviluppo e alla cura delle foreste, al fine di incrementare e tutelare le loro funzioni ecologiche e protettive e la loro dimensione culturale e sociale. Nella tabella 2 sono riportate le misure attivate durante la programmazione 2007-2013 a valere sui fondi Fesr, sulla Legge regionale per il settore agricolo e lo sviluppo rurale (L.R. 32/2007) e sulla Legge regionale per il settore forestale (L.R. 3/2010).

Tabella 2 - Le forme di finanziamento (Fesr e Leggi Regionali) delle misure cofinanziate e degli aiuti di stato in materia agricola, forestale e di sviluppo rurale

Asse	Misure/aiuti di stato attivati	Finanziamento
I	Azioni di formazione professionale e d'informazione delle persone attive nei settori agricolo e forestale	L.R. 32/2007
	Misura 112	Fesr
	Misura 113	Fesr
	Misura 114	Fesr e L.R. 32/2007
	Miglioramento e sviluppo delle infrastrutture in parallelo con lo sviluppo e l'adeguamento dell'agricoltura e della selvicoltura	L.R. 32/2007 e L.R. 3/2010
	Ammodernamento delle aziende agricole	L.R. 32/2007
	Miglioramento del valore economico delle foreste	L.R. 3/2010
	Accrescimento del valore aggiunto dei prodotti agricoli	L.R. 32/2007
	Misura 123	Fesr
	Cooperazione per lo sviluppo di nuovi prodotti, processi e tecnologie nei settori agricolo e agroalimentare	L.R. 32/2007
	Misura 132	Fesr
	Misura 133	Fesr
	II	Misura 211
Misura 215		Fesr
Misura 214		Fesr
Misura 213		Fesr
Misura 216		Fesr
Primo imboschimento di terreni non agricoli		L.R. 3/2010
Ricostituzione del potenziale forestale e interventi preventivi		L.R. 3/2010
III	Utilizzo di energie alternative e da fonti rinnovabili	L.R. 32/2007 e L.R. 3/2010
	Misura 321	Fesr e L.R. 32/2007
	Misura 322	Fesr e L.R. 32/2007
	Misura 323	Fesr e L.R. 32/2007
	Misura 311	Fesr
	Misura 312	Fesr e L.R. 32/2007
IV	Misura 313	Fesr e L.R. 32/2007
	Misura 410	Fesr
	Misura 413	Fesr
	Misura 421	Fesr
	Misura 431	Fesr

Fonte: Psr 2007-13 della Valle d'Aosta modificato

La nuova programmazione 2014-2020

L'esperienza della Regione Valle d'Aosta nella programmazione 2007-13 ha anticipato in qualche modo l'integrazione tra fondi e strumenti proposta per la programmazione 2014-2020; infatti, la strategia di sviluppo che la Regione sta attuando deve trovare il giusto equilibrio tra continuità e innovazione. La presenza della Cabina di regia e l'esperienza di concertazione tra tutti i dipartimenti regionali sono punti di partenza per la costruzione della nuova strategia 2020. In quest'ottica l'approccio che la

Regione intende mettere in campo è un'integrazione dei Fondi europei, del Fas e di tutte le risorse di investimento e di sostegno disponibili nella regione. Alla base di questo approccio di *governance* è l'applicazione di regole base simili per tutti gli strumenti, sia quelli cofinanziati dall'Europa che gli aiuti di stato, senza per questo rendere maggiormente complessi i meccanismi regionali.

Col documento di programmazione "Strategia VdA 2020", redatto sulla base degli indirizzi politici e dei suggerimenti di numerosi testimoni privilegiati, la Regione ha delineato la strategia a medio termine (2020) che intende perseguire in tutti i settori dell'economia, in continuità con la precedente programmazione e tenendo conto dei punti di forza, quali l'attrattività del territorio (soprattutto per fini turistici) e l'abbondanza delle risorse energetiche (in particolare nel settore idroelettrico), e degli aspetti negativi che riferiscono alla carenza di accessibilità e alla saturazione del territorio antropizzato. In questo scenario si inserisce di fatto la crisi economica finanziaria in atto le cui conseguenze non si esauriranno nel brevissimo periodo e che accentuano le necessità di mettere in rete i diversi operatori (agricoltura, turismo, edilizia, etc...) al fine di sviluppare un approccio imprenditoriale comune, evitare forme di "campanilismo" e di competizione al fine di poter quindi massimizzare l'impiego delle risorse finanziarie disponibili che potrebbero risultare più contenute rispetto ai precedenti periodi di programmazione.

In particolare nel settore agricolo l'obiettivo è quello di aumentare il valore aggiunto del settore portando tutti i prodotti a un miglior livello qualitativo e di mantenere le superfici coltivate e curate. La strategia proposta prevede tre linee di azione: la prima volta a migliorare la qualità delle produzioni agricole, in primis le modalità di produzione della Fontina e gli aspetti di commercializzazione anche con il potenziamento della vendita tramite filiera corta; la seconda di incentivare il ricambio generazionale; la terza di potenziare gli aspetti di diversificazione delle produzioni e dei servizi resi alla collettività nella gestione paesaggistica e turistica valorizzando al contempo le caratteristiche ecocompatibili dell'agricoltura valdostana. In aggiunta a queste tre linee d'azione e trasversale ai differenti settori di programmazione è l'approccio di Sviluppo locale partecipato (ex Leader) condotto dagli attori locali.

Note

¹ Si tratta dei valutatori del Docup Obiettivo 2 2000-2006, del Por Obiettivo 3 2000-2006, del Piano di Sviluppo rurale Valle d'Aosta 2000-2006 e del P.I.C. Leader Plus Valle d'Aosta.

² Costituito con deliberazione della Giunta regionale n. 4026 del 15 novembre 2004.

³ Deliberazione n. 1843 del 23 giugno 2006.

Riferimenti bibliografici

- Aavv (2005), *Documento strategico preliminare regionale della Valle d'Aosta (Dspr Valle d'Aosta)*, approvato con 2 deliberazioni della Giunta regionale, n. 4026 del 15 novembre 2004 e n. 4196 del 7 dicembre 2005
- Aavv (2008), *Documento Unitario di Programmazione per la politica regionale di sviluppo 2007-2013 (Dup)* approvato dalla Giunta regionale con deliberazione n. 1489 del 16 maggio 2008
- Commissione delle Comunità Europee (2005), *Politica di coesione a sostegno della crescita e dell'occupazione: linee guida della strategia comunitaria per il periodo 2007-2013*, Bruxelles
- Lizzi R. (2009), La sfida della governance nella politica di sviluppo rurale, *Agrireregionieuropa* n°16, anno 5, 2009
- Rava (2007), Legge Regionale 12 dicembre 2007, n. 32 *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e*

pluriennale della Regione Autonoma Valle d'Aosta (Legge finanziaria per gli anni 2008/2010)

- Rava (2010), Legge Regionale 1 febbraio 2010, n. 3 *Disciplina degli aiuti regionali in materia di foreste*
- Rava (2013), Documento di programmazione Strategia VdA 2020

Politiche per la montagna in Piemonte: l'innovativa esperienza di una valutazione trasversale

Stefano Aimone, Alessandro Bottazzi

Introduzione

Per quanto, attualmente, le risorse pubbliche a disposizione per le politiche montane siano piuttosto scarse, principalmente a causa dei tagli effettuati dagli ultimi governi per contenere la spesa pubblica, nel corso della prima parte degli anni Duemila, il territorio montano piemontese è stato interessato da una pluralità di politiche per stimolarne lo sviluppo, sostenere il presidio antropico e tutelarne il territorio: interventi legati a fondi europei e nazionali, azioni attivate dalla regione, il programma legato alle Olimpiadi invernali 2006.

Alcune linee di intervento sono state esplicitamente concepite per la montagna, altre invece sono nate con altre finalità settoriali ma si sono rivelate molto importanti per questi territori. Il quadro delle politiche rilevanti per la montagna è anche differenziato sotto il profilo delle attività di valutazione a cui sono state sottoposte le diverse iniziative. Se, infatti, per alcune di queste sono state promosse indagini valutative di differente natura e approfondimento (è il caso, ad esempio, dei programmi legati ai Fondi europei), altri interventi non sono stati oggetto di valutazione. In generale, è finora mancata una riflessione volta a ricomporre in un quadro unitario e complessivo l'insieme degli interventi destinati ai territori montani.

Il tema è stato definito di interesse strategico per la politica regionale del Piemonte tramite una delibera di Giunta del 2009 e come tale inserito nell'ambito delle valutazioni tematiche previste nel Piano di valutazione, strumento di organizzazione e gestione integrata delle funzioni di valutazione connesse alle politiche finanziate dai fondi europei (Fesr, Fse e Feasr) e dal Fas, a supporto della Politica regionale unitaria 2007-2013.

Per questi motivi il Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici (Nuval) della regione Piemonte ha incaricato l'Ires Piemonte di effettuare una valutazione tematica trasversale sul periodo di programmazione 2000-2006 per quanto riguarda gli interventi rivolti alla conservazione, alla riqualificazione e allo sviluppo sostenibile delle aree montane. Gli obiettivi perseguiti dal lavoro possono essere così sintetizzati: (a) ricostruire l'ammontare delle risorse confluite sui territori montani e relative "code" di programmazione; (b) comprendere se, e sulla base di quali criteri, le politiche attivate si sono combinate/integrate tra loro; (c) ottenere suggerimenti utili per la programmazione attuale e, soprattutto, per quella futura; (d) mettere a punto un metodo di lavoro idoneo ad affrontare altre valutazioni tematiche e trasversali.

Il percorso di lavoro, per il suo carattere innovativo, si è sviluppato un continuo confronto metodologico tra i ricercatori dell'Ires del Nuval nell'ambito di un apposito Gruppo tecnico che ha anche coinvolto esperti esterni.

Al centro dell'analisi sono stati posti i rapporti di valutazione disponibili e i dati di monitoraggio delle politiche esaminate. In questo modo è stato possibile ricostruire un dettagliato quadro quantitativo della spesa e individuare le principali problematiche attuative. Il percorso è stato completato con numerose interviste

ai referenti delle singole politiche e ad attori operanti sul territorio, anche ricorrendo all'approccio per casi di studio.

Il lavoro è stato ultimato a fine 2011 ed è stato pubblicato dall'Ires Piemonte con il titolo "Valutazione tematica delle strategie regionali attivate a sostegno dello sviluppo integrato del territorio montano nel periodo di programmazione 2000-2006".

I principali risultati

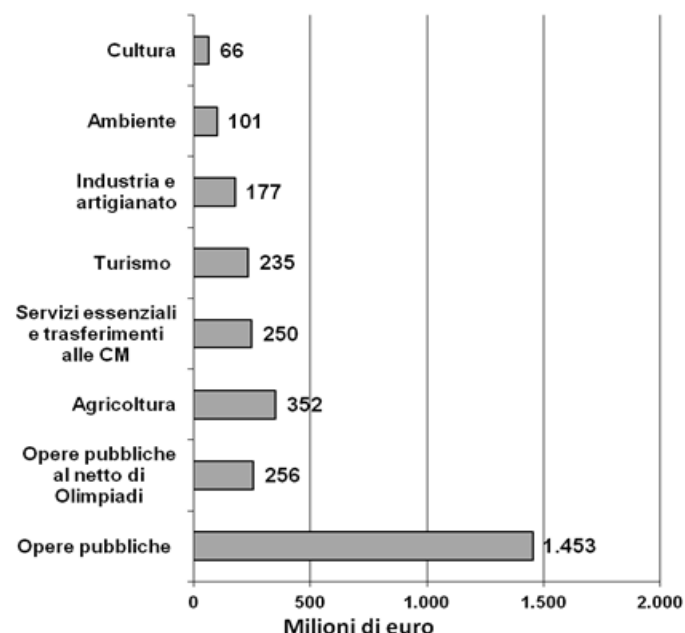
L'insieme di politiche analizzate è molto ampio e ha riguardato i programmi dei fondi comunitari, gli interventi olimpici, le politiche infrastrutturali nazionali, le politiche regionali dedicate a specifici settori (ad es. artigianato, turismo, patrimonio culturale locale) così come quelle orientate al presidio del territorio (trasferimenti alle Comunità montane, gestione associata dei servizi, presidio commerciale e scolastico, Ict, abitazione).

Il volume finanziario complessivo (spesa pubblica) per il Piemonte nel suo complesso è ammontato a circa 6,8 miliardi di euro per l'intero periodo considerato. La quota ricadente in area montana è stata stimata in 2,6 miliardi, pari al 39% del totale, a fronte di una popolazione che rappresenta il 19% del totale regionale. Si è trattato quindi di risorse rilevanti, sia in termini assoluti che relativi, certamente non ripetibili nel quadro finanziario attuale.

I fondi destinati alle opere delle Olimpiadi 2006 sono stati quasi 2,3 miliardi di euro. Oltre metà si è diretta in montagna. Per effetto delle Olimpiadi la spesa si è concentrata sulle opere pubbliche (55%). Anche gli investimenti nel turismo sono stati catalizzati dall'evento olimpico. Al netto delle Olimpiadi, invece, assumono rilevanza i programmi europei e gli investimenti in agricoltura, servizi essenziali e sostegno alle imprese (Figura 1). Gli interventi legati alle Olimpiadi invernali, pur avendo riguardato una vasta parte dell'arco montano del Piemonte (grazie alle opere di accompagnamento), si sono ovviamente concentrati nelle cosiddette Valli Olimpiche, soprattutto Valle di Susa e Valle Chisone (74% del totale).

La distribuzione della spesa "non olimpica" è ovviamente più omogenea anche se variabile da zona a zona. In questo caso, la distribuzione delle risorse ha almeno in parte "premiato" le aree che, da un lato, presentano maggiori bisogni di intervento, dall'altro hanno mostrato la capacità di diversificare gli interventi e di attrarre risorse, in particolare quando è richiesta progettualità e aggregazione di soggetti locali.

Figura 1 - Distribuzione settoriale della spesa pubblica 2000-2006 nelle aree montane del Piemonte relativamente alle politiche analizzate nello studio



Un approfondimento attraverso casi di studio

Un aspetto importante dello studio è stato quello di calarsi a scala locale per indagare come avviene la ricombinazione di strumenti e di risorse (finanziarie, amministrative, politiche, sociali, conoscitive) nella messa a punto di progetti promossi dai territori. Se il quadro complessivo mostra un modesto ricorso all'approccio integrato esplicito, è noto che a scala locale si assiste a una particolare (ri)combinazione di strumenti e di risorse (finanziarie, amministrative, politiche, sociali, conoscitive) che spesso mirano a valorizzare un patrimonio locale "dormiente" quando non negletto. Questo avviene sia all'interno di "contenitori di programmazione" come nel caso di Leader+, sia in forma più spontanea e variabile da caso a caso.

Per meglio comprendere questi meccanismi è stato effettuato un approfondimento basato su sette casi studio, di cui cinque legati a progetti locali impostati con modalità "dal basso" e due riferiti a esempi di buone pratiche nell'ambito dell'amministrazione regionale. In tutti i casi analizzati è emersa l'importanza della fase preparatoria, fondamentale per la costruzione del capitale sociale, della conoscenza e della riscoperta del patrimonio locale: pre-condizioni necessarie per buoni progetti.

Conclusioni e raccomandazioni

Il quadro delle politiche rilevanti per le aree montane messe in campo in Piemonte nel periodo 2000-2006 per tutelare il territorio, ridurre la marginalità e creare occasioni di sviluppo si è rivelato esteso e frammentato. Oltre al "nocciolo duro" di politiche facenti capo all'Assessorato alla Montagna, l'analisi ha evidenziato, nel periodo esaminato, l'assenza di una strategia regionale complessiva e coordinata per lo sviluppo delle aree montane, in grado di interessare le diverse Direzioni e ambiti di intervento. Sono invece presenti filoni indipendenti facenti capo a poli decisionali che spesso non interagiscono tra loro.

Si suggerisce una chiave di lettura definibile come "politica dei contenitori" (infrastrutture, impianti, edifici, aree attrezzate per insediamento di imprese, strade, interventi sul patrimonio storico-architettonico) di notevole impegno economico, che in molti casi lascia aperto il successivo problema della sostenibilità nel tempo degli interventi, cioè della manutenzione, della destinazione funzionale, della valorizzazione.

Generalmente gli studi valutativi si concludono con alcune raccomandazioni rivolte ai *policy maker*. Nel nostro caso, il primo suggerimento è quello di elaborare una strategia regionale condivisa per la montagna piemontese, con l'esplicito e coordinato apporto di tutte le Direzioni regionali, cogliendo l'occasione della programmazione europea 2014-2020. In un certo senso la politica per la montagna potrebbe essere considerata un tema di *mainstreaming* e non una politica settoriale; questo aspetto è stato recentemente colto attraverso il lancio, da parte del governo nazionale, di un ampio dibattito per la definizione di una strategia per le aree interne. In questo senso è necessario favorire il dialogo tra gli uffici regionali e tra centro e periferia, valorizzando le positive esperienze evidenziate nel corso della ricerca.

Stante l'attuale drastica contrazione di risorse pubbliche, si rende necessario individuare alcune priorità. Si suggeriscono i servizi essenziali alla popolazione (tra cui anche reti e servizi Ict), la tutela del territorio, la valorizzazione delle risorse naturali (acqua, biomassa e in genere energie rinnovabili, paesaggio). Si ritiene anche necessario evitare nuove realizzazioni impegnative in altri settori, ad esempio costosi interventi di recupero del patrimonio storico-architettonico, puntando innanzi tutto a valorizzare quanto fatto nel ricco periodo esaminato. Quando necessario, dovranno anche essere dismesse opere non sostenibili.

Sulla base dei casi di studio, si suggerisce di favorire localmente la creazione di capitale sociale e di conoscenza anche attraverso le politiche di impronta culturale e di riscoperta del

patrimonio locale (con le cautele di cui sopra), oltre a quelle che stimolano la progettualità locale (ad es. Leader o le misure dei Fondi UE basate sull'approccio integrato).

Un altro punto importante riguarda la frammentazione amministrativa e la regia dello sviluppo locale. La montagna piemontese è particolarmente caratterizzata dalla presenza di piccoli comuni, che spesso hanno difficoltà a relazionarsi singolarmente con le problematiche del proprio territorio. Al tempo stesso sono numerosi i soggetti che nelle aree montane operano per lo sviluppo locale, talora sovrapponendosi. Nella riorganizzazione in atto dell'amministrazione locale, quindi, si suggerisce di prestare particolare attenzione al tema del coordinamento e della promozione dello sviluppo, soprattutto nell'ipotesi di abolizione delle Province e tenendo conto dell'abolizione, già avviata, delle Comunità montane.

Infine, per sostenere una programmazione futura basata su elementi oggettivi, lo studio si conclude raccomandando un più diffuso ricorso alla valutazione delle politiche e lo sviluppo di affidabili sistemi di monitoraggio non solo per i programmi europei, già attualmente coperti in tal senso, ma anche per le politiche regionali.

Lo studio può essere scaricato dal sito dell'Ires Piemonte al seguente link: <http://www.ires.piemonte.it/component/content/article/13-ultimi-volumi-pubblicati/218-sviluppomontano20002006.html>.

Riferimenti bibliografici

- Aimone S. e Muller L., *Agenzia per i nuovi insediamenti montani. Sintesi degli studi preliminari*, Torino, Ires Piemonte, Contributi di ricerca, 193/2006
- Aimone S. (a cura), *Programmazione integrata e sviluppo rurale del Piemonte*, Torino, Ires Piemonte, Quaderni di ricerca, 112, 2005
- Batzing W., *Le Alpi. regione unica al centro d'Europa*, Bollati Boringhieri editore, Torino, 2004
- Bondonio P., Dansero E, Mela A. *Olimpiadi, oltre il 2006*, Roma Carocci Editore, 2004
- Bondonio P., Dansero E., Guala C., Mela A., Scamuzzi S., *A giochi fatti. Le eredità di Torino 2006*. Roma Carocci Editore, gennaio 2007
- Crescimanno A., Ferlaino F., Rota F., *La montagna del Piemonte. Varietà e tipologie dei sistemi territoriali locali*. Ires Piemonte, 2010
- Dax T., *The impact of EU policies on mountain development in Austria*, paper presentato Regional Studies Association – International Conference Europe at the Margins: EU Regional Policy, Peripherality and Rurality 15 – 16 April 2004 Angers, France
- Formez, *La governance locale. Linee guida per le Comunità montane*, Roma, novembre 2005
- Gambino R., Mondini G, Peano A. *Le olimpiadi per il territorio. monitoraggio territoriale del Programma olimpico Torino 2006*, Il Sole 24 Ore, Milano, 2005
- Ires Piemonte, Ipla Spa, *Effetti rurali - Sintesi della valutazione ex-post del Psr 2000-2006 della regione Piemonte*, Torino, Ires Piemonte, Strumentires, 13, 2009
- Martini A., Romano B. e Strada G., *Un'analisi critica dell'implementazione dei progetti integrati d'Area in Piemonte*, Torino, 2006
- Nordregio, *Mountain Areas in Europe: Analysis of mountain areas in EU member states, acceding and other European countries. Final report*, European Commission contract No 2002.CE.16.AT.136, Stockholm, 2004
- Regione Emilia Romagna – Nucleo di valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici, *Nati per combinazione. Risorse chiave e meccanismi generativi di beni pubblici locali nella montagna dell'Emilia Romagna*, Bologna, s.d.

- Regione Piemonte – *Valorizzare le risorse della montagna: l'esperienza del progetto Capacities*, 2011
- Regione Piemonte – Osservatorio Regionale dell'Artigianato, *Indagine sugli interventi di sostegno alle imprese artigiane in Piemonte*, 2006
- Regione Piemonte – Direzione Opere Pubbliche, *I lavori pubblici in Piemonte – Rapporto informativo*, annate varie
- SiTI, *L'eredità di un grande evento. Monitoraggio territoriale ex post delle Olimpiadi di Torino 2006*, Torino, Celid, 2007
- Vettoretto L., "A Preliminary Critique of the Best and Good Practices Approach in European Spatial Planning and Policy-making", in *Europe Planning Studies*, vol. 17, n. 7, 2009

Studi di valutazione

- Irs - valutazione indipendente, *Rapporto di valutazione intermedia. Pic Interreg III A Italia Svizzera*, Milano, dicembre 2003
- Ecoter srl - valutazione indipendente, *Rapporto tematico. Sviluppo locale e progetti integrati nel Docup 2000 2006 della regione Piemonte*, Roma, novembre 2005
- Ecoter srl - valutazione indipendente, *Rapporto tematico sulla qualità dei processi di governance del Docup Piemonte ob. 2 2000-2006*, Roma, novembre 2005
- Ecoter srl - valutazione indipendente, *Aggiornamento della valutazione Intermedia. Docup Piemonte ob. 2 2000-2006*, Roma, dicembre 2005
- Team Srl, Apri Spa, Izi Spa - valutazione indipendente, *Rapporto di valutazione intermedia. Programma di iniziativa comunitaria Leader+ 2000-2006, regione Piemonte*, Torino, giugno 2004
- Ires Piemonte, Ipla spa – valutazione indipendente – *Rapporto di valutazione ex-post del Psr 2000-2006 della regione Piemonte, regione Piemonte*, Torino, dicembre 2008.
- Nuval Piemonte – Programma di sviluppo rurale 2007-2013 – *Rapporto di valutazione intermedia, regione Piemonte*, Torino, dicembre 2010

La risorsa forestale nazionale e la nuova Politica di sviluppo rurale 2014-2020

 Istituto Nazionale Economia Agraria

Raoul Romano, Danilo Marandola, Luca Cesaro

Introduzione

Il patrimonio forestale nazionale rappresenta una tra le risorse meno valorizzate del nostro Paese. Copre il 33% della superficie nazionale, fornisce beni e servizi pubblici indispensabili e sempre più richiesti dalla società, e costituisce la "teorica" base produttiva per un'industria di trasformazione, quella italiana, che è tra le più forti al mondo, ma che importa dall'estero più del 75% della materia prima che lavora. Un enorme potenziale quello del patrimonio forestale nazionale, in termini di sviluppo, occupazione, salvaguardia ambientale e presidio del territorio; un potenziale che oggi rimane ancora ampiamente inesperto anche a causa della limitata gestione attiva, uno strumento fondamentale di valorizzazione e tutela della risorsa.

Le motivazioni di tale situazione sono molteplici, ma principalmente riconducibili sia a una certa rigidità della struttura

imprenditoriale del settore e, per alcuni versi, anche per quella politico-culturale, sia alla complessa e frammentata normativa che disciplina la materia forestale, strettamente legata alle normative vincolistiche di tutela dei beni ambientali, culturali e del paesaggio. Queste condizioni hanno finora limitato, e continuano a limitare, le attività selvicolturali di gestione e utilizzazione delle foreste italiane, sia come bene produttivo che come bene pubblico multifunzionale. Il contesto sociale e culturale del nostro Paese, spesso influenzato da una distorta informazione mediatica, è tendenzialmente ostile alle utilizzazioni boschive e alla gestione forestale condotte a fini produttivi (Rametsteiner *et al.*, 2009), cosa che ha generato nel corso degli anni un orientamento politico molto focalizzato alla salvaguardia ambientale e distratto nei confronti di una necessaria azione di incentivazione degli investimenti produttivi nel settore. Tutto ciò ha portato anche a un evidente aumento del rischio, non solo per l'assetto idrogeologico, ma anche per la salvaguardia delle caratteristiche ecologiche e paesaggistiche degli ecosistemi forestali delle nostre aree montane e rurali. Questi, infatti, essendo il frutto di una secolare interazione tra natura e azione antropica, nel caso in cui non vengano più gestiti attivamente e correttamente, rischiano oggi di vedere ridotte, se non addirittura compromesse, molte delle loro caratteristiche strutturali e funzionali, in particolare ecologiche e paesaggistiche. (Romano *et al.*, 2012.b).

Negli ultimi decenni, dunque, il sistema forestale nazionale ha dovuto affrontare rapidi mutamenti strutturali ed economici dovuti sia alla molteplicità di beni e interessi da tutelare che all'ampliamento del numero e della natura dei portatori di interesse, cosa che ha originato funzioni di domanda con determinanti molto diverse (Cesaro, 2013). Sono variati i quadri di riferimento, gli scenari si sono fatti globali e i beni e servizi pubblici hanno acquistato maggior peso nella composizione della domanda di prodotti forestali, originando conflitti non facilmente risolvibili. Alla luce del ritrovato interesse politico e programmatico sulle aree interne e montane del nostro Paese, appare dunque necessario e urgente trovare un compromesso che consenta di risolvere gli ostacoli attualmente esistenti e di liberare il potenziale economico, sociale e ambientale ancora inespresso dei nostri boschi. Un'impasse che andrebbe risolta perché se da un lato il contesto amministrativo e normativo del Paese e le esigenze e richieste sociali contribuiscono a rallentare i processi di crescita e investimento, dall'altro gli impegni internazionali sottoscritti dal nostro Paese ci impongono di intraprendere azioni rapide ed efficaci per limitare, in primo luogo, gli effetti del cambiamento climatico in atto, per mitigare gli impatti economici e occupazionali generati dalla crisi, per lenire o prevenire i problemi assetto del territorio dovuti all'abbandono delle attività di gestione dei territori di collina e di montagna.

Per tutte queste tematiche un ruolo sempre più importante viene assunto, specialmente per l'Italia, dalla politica comunitaria per lo sviluppo rurale, una politica in cui la materia forestale, a partire dalla approvazione della Strategia forestale europea nel 1998, è confluita e alle cui regole, obiettivi e strategie si è progressivamente adattata. La presenza importante dello sviluppo rurale, però, ha fatto sì che le Regioni abbiano progressivamente destinato la maggior parte delle proprie risorse alle misure forestali cofinanziabili, abbandonando di fatto tutte le altre azioni di carattere forestale che non trovavano possibilità di finanziamento nell'ambito delle politiche di sviluppo rurale (Cesaro e Romano, 2008).

Le foreste nelle politiche europee per lo sviluppo rurale attraverso diverse programmazioni

Pur in assenza di una esplicita politica forestale europea, nel corso degli anni le foreste sono divenute un tema trasversale di molte strategie e politiche comunitarie (clima, energia, ambiente, commercio internazionale) e, in particolare, di quella di sviluppo rurale.

Proprio grazie al sostegno di quest'ultima, infatti, negli ultimi venti anni si sono innescati in molte realtà italiane processi virtuosi di gestione e valorizzazione del patrimonio forestale che oggi rappresentano importanti esempi di buone pratiche per lo sviluppo del settore e delle aree montane. Va sottolineato, comunque, che in molti casi si tratta di esperienze troppo isolate e sparse, che non costituiscono una realtà solida, organica e soprattutto diffusa in modo omogeneo sul territorio nazionale. Per queste ragioni, dopo tre cicli di programmazione comunitaria (1994-1999, 2000-2006 e 2007-2013), si è costretti ad ammettere che il settore forestale abbia perso un'importante occasione non riuscendo a sfruttare a pieno le opportunità fornite dalle politiche di sviluppo rurale per innovarsi ed esprimere concretamente le proprie potenzialità.

Prendiamo ad esempio le misure forestali della programmazione Feasr 2007-2013 che, per una serie di motivi, hanno generato risultati inferiori alle attese. Il primo di tali motivi è il forte carattere di innovazione di alcune misure: misure come "Indennità per le aree Natura 2000" o "Pagamenti silvoambientali" non erano mai state applicate prima e hanno avuto chiaramente bisogno di una fase di "rodaggio" connessa alla messa a punto di procedure amministrative e di controllo nuove (Cesaro, 2013). Altre misure, come ad esempio i sistemi agroforestali, così come disegnate, si sono adattate poco alla situazione del nostro Paese e sono rimaste completamente disattese, anche nelle poche regioni che le avevano previste.

Alla luce di queste evidenze, in vista della futura programmazione, appare auspicabile fare delle scelte strategiche più vicine alle capacità e propensioni del nostro sistema forestale nazionale, condividendole a livello nazionale evitando di procedere in ordine sparso come già successo in passato.

Alle porte della nuova fase di programmazione 2014-2020, l'Osservatorio Foreste dell'Inea (www.inea.it/prog/osservatorio_foreste/it/index.php), nell'ambito delle proprie attività di ricerca e analisi, ha da poco pubblicato il rapporto Foreste e politiche di sviluppo rurale a cura di Luca Cesaro, Raoul Romano e Catia Zumpano (2013), un lavoro che si inserisce nella collana Analisi e approfondimenti Inea sul *post* 2013 per fornire un quadro sullo stato dell'arte, le opportunità mancate e le prospettive strategiche del settore forestale nella futura politica di sviluppo rurale. Il rapporto, attraverso un attento studio sulle motivazioni e problematiche che hanno limitato l'attuazione degli interventi forestali nei precedenti e nell'attuale periodo di programmazione, riporta un'analisi di quelle che sono le opportunità e le novità contenute nella proposta di regolamento Feasr 2014-2020 per il settore forestale, rappresentando uno strumento di supporto sia per la rappresentanza italiana impegnata in sede di negoziato comunitario sulla riforma della Pac, sia per le amministrazioni regionali impegnate ad interpretare le nuove proposte di regolamento avanzate da Bruxelles.

Le foreste nella politica di sviluppo rurale 2014-2020: un'analisi generale dei contenuti

La nuova riforma del secondo pilastro della Pac interpreta e conferma l'evoluzione dell'attenzione che è stata dedicata alle foreste europee e ai settori produttivi a esse collegati nel corso degli ultimi venticinque anni. In particolare, la riforma enfatizza il ruolo strategico che la gestione forestale sostenibile può ricoprire sia nel perseguimento degli obiettivi comunitari di tutela ambientale e di sviluppo socioeconomico dei territori rurali, sia nel raggiungimento degli impegni internazionali di lotta al cambiamento climatico (Marandola *et al.*, 2012).

Differentemente dalle passate programmazioni, gli interventi e le misure di interesse forestale previste dal secondo pilastro sono organicamente inserite nella struttura programmatica della Pac 2014-2020.

In linea con le sfide proposte dalla Strategia Europa 2020 che

impongono il raggiungimento di mete ambiziose in materia di lotta al cambiamento climatico, di sostenibilità energetica e di conservazione della biodiversità, e in accordo con l'approccio integrato e multi-tematico proposto dalla nuova programmazione, la gestione forestale assume per il periodo 2014-2020 una posizione trasversale rispetto alle sei Priorità dello sviluppo rurale. Tale trasversalità fa degli interventi previsti per il settore forestale uno strumento valido e concreto di cui l'UE può disporre per perseguire, tra l'altro, la propria strategia climatica 2020. Strumenti che, nonostante il grande clamore, i grandi proclami e i grandi impegni assunti a livello paneuropeo e comunitario, fanno dello sviluppo rurale la principale politica comunitaria che oggi impegna risorse nei singoli stati membri per la lotta al cambiamento climatico.

Ma non è tutto. Oltre all'importante funzione "climatica" delle foreste, una particolare attenzione viene data anche alla fornitura di beni e servizi pubblici collegata alle attività di gestione dei boschi: tutela paesaggistica, conservazione della biodiversità, regolazione del ciclo dell'acqua, valenza turistico-didattico-ricreativa, potenziale di diversificazione dell'economia locale (es. prodotti non legnosi della foresta quali piccoli frutti, tartufi, funghi, sughero, ecc.). A ciò la riforma del secondo pilastro della Pac affianca anche la riscoperta o, quantomeno, una maggiore enfasi nei confronti del potenziale di sviluppo socioeconomico connesso alla risorsa forestale, ai settori e alle filiere produttive a essa collegate. La proposta di regolamento Feasr, infatti, richiama in diversi punti l'opportunità di far convivere esigenze ambientali e interessi produttivi, cosa che assume importanza strategica specie in quelle aree rurali marginali ove la risorsa forestale può rappresentare una delle principali, se non l'unica, fonte di lavoro e di reddito per le comunità locali.

Come accaduto per le passate programmazioni, però, la nuova proposta dimentica di porre adeguata attenzione alle diversità storiche, ecologiche e socioeconomiche che contraddistinguono le diverse aree forestali europee, rischiando di omologare le tipologie di interventi e non valorizzare le specifiche caratteristiche territoriali. Ci riferiamo, in particolare, alle peculiari necessità dell'area mediterranea che, soprattutto per la vulnerabilità ecologica che la caratterizza rispetto ai paesi del centro-nord Europa; necessiterebbe di un approccio tematico dedicato che, ancora una volta, non è stato pienamente riconosciuto e accolto nella nuova programmazione (Romano e Marandola, 2012.a).

Gli interventi e le misure di interesse forestale nella Pac post-2013

Differentemente dalle passate programmazioni, la proposta di regolamento Feasr post-2013 presenta delle novità che sembrano offrire la possibilità di migliorare la capacità di spesa delle misure di interesse forestale da attivare con i Psr nel nuovo periodo. In particolare ci si riferisce all'estensione del ventaglio di possibili beneficiari che viene allargato a tutte le forme associative che caratterizzano il mondo forestale, cogliendo la necessità, più volte sottolineata dagli *stakeholder*, di favorire l'associazionismo e l'integrazione in un settore che lamenta problemi di frammentazione e di disarticolazione delle filiere. Nella stessa direzione può essere letta la possibilità di includere e prevedere sottoprogrammi tematici all'interno dei Psr, con lo scopo di affrontare in modo mirato le necessità di aree geografiche e settori produttivi particolarmente sensibili (Marandola, 2013). In questo quadro viene prevista la possibilità di elaborare, per esempio, sottoprogrammi tematici per le aree montane, cosa che ha la potenzialità di accrescere le possibilità operative e di coordinamento dei diversi interventi che possono interessare il settore forestale in questi territori, amplificando anche le ricadute in termini di sviluppo per le aree rurali più marginali.

Tabella 1 - Misure forestali e di interesse per il settore forestale previste per la programmazione 2014-2020

Proposta Misure in programmazione 2014-2020	Principali novità rispetto alla programmazione 2007-2013 (Reg. Ue n. 1698/2005)
Trasferimento della conoscenza e azioni di informazione (art. 15)	Comprende le attuali misure 111 e 331. Prevede anche visite aziendali e azioni dimostrative
Servizi di consulenza, gestione e sostituzione aziendale (art. 16)	Comprende le attuali misure 114 e 115. Include la formazione dei consulenti. Inserisce tra i destinatari della consulenza anche le Pmi delle aree rurali. Tra i temi della consulenza, gli obblighi previsti delle direttive 2009/147/CE, 92/43/CEE e 2000/60/CE
Investimenti materiali (art.18)	Comprende le attuali misure 121, 123 e 125. Al momento mancano ancora riferimenti importanti al settore forestale
Servizi di base e rinnovamento dei villaggi nelle aree rurali (art.21)	Comprende le attuali misure 311, 313, 321, e 323
Costituzione gruppi produttori (art. 28)	Comprende l'attuale misura 142. Non è concesso il sostegno alle organizzazioni interprofessionali. Nel caso di gruppi di produttori del settore forestale il sostegno è calcolato sulla base della produzione media commercializzata dai membri del gruppo nei cinque anni precedenti il riconoscimento
Pagamenti Natura 2000 e direttiva quadro Acqua (art.31)	Comprende le attuali misure 213 e 224. Mancano ancora dettagli sui requisiti del contributo per il settore forestale
Servizi silvo-climatico-ambientali e conservazione delle foreste (art.35)	Comprende l'attuale misura 225. Il sostegno può essere erogato anche per la conservazione e valorizzazione di risorse genetiche forestali
Cooperazione (art.36)	Nuova Misura
"Sei" Misure forestali (art.22)	Comprende le attuali misure 122, 123, 221, 222, 223, 226 e 227. Gli investimenti sono compresi in una singola misura che prevede interventi dettagliati negli articoli 23-27
Imboschimento e creazione di aree boscate (art. 23)	Comprende le attuali misure 221 e 223. Non c'è più il premio per la compensazione del mancato reddito, ma la durata massima del sostegno passa da 5 a 10 anni. Sono eleggibili per questa misura sia le superfici agricole che quelle non agricole
Primo impianto di sistemi agroforestali (art.24)	Comprende l'attuale misura 222. Il sostegno non copre più solo i costi di impianto ma anche quelli di mantenimento
Prevenzione e ripristino dei danni causati alle foreste dagli incendi boschivi e altri disastri naturali ed eventi catastrofici (art.25)	Comprende l'attuale misura 226. Tra i disastri naturali vengono inclusi attacchi parassitari, patologie e minacce correlate al cambiamento climatico. Possibilità di attività connesse alla prevenzione del dissesto idrogeologico
Investimenti finalizzati a migliorare la resilienza e il valore ambientale degli ecosistemi forestali (art.26)	Comprende l'attuale misura 227. Tra i beneficiari esplicitati ci sono i gestori di foreste di proprietà dello Stato. Gli investimenti non escludono la possibilità di un beneficio economico nel lungo termine
Investimenti in nuove tecnologie forestali e nella trasformazione e commercializzazione dei prodotti forestali (art.27)	Comprende le attuali misure 122 e 123. Le imprese beneficiarie possono essere Pmi. Gli investimenti ammissibili devono riguardare macchinari e pratiche di raccolta rispettosi del suolo e delle risorse naturali. Gli investimenti per l'uso di legno sono limitati a tutte le fasi di lavorazione che precedono la trasformazione industriale

Fonte: Elaborazione Osservatorio Foreste Inea, da proposta regolamento UE 2014-2020

L'insieme delle misure proposte per il settore forestale per il periodo 2014-2020, di fatto, ricalca quello già collaudato nei precedenti periodi di programmazione, anche se ci sono alcuni elementi di novità che riguardano la semplificazione e il coordinamento degli interventi. La proposta di regolamento, infatti, raggruppa molti degli interventi attivabili per il settore forestale in un unico *set* di misure (art. 22) al fine di favorire la semplificazione e il coordinamento nell'attuazione degli interventi e, possibilmente, di consentire ai beneficiari di ideare e realizzare progetti integrati di maggiore valore aggiunto. Il *set* di misure forestali comprende molte delle azioni già previste nelle precedenti programmazioni che con la nuova programmazione vengono declinate in cinque differenti interventi di investimento e gestione forestale (artt. 23 e 27). Tra queste misure si ritrovano, riunite in un'unica misura (art. 23), le azioni di imboschimento dei terreni agricoli e non agricoli (ex misure 221 e 223) che prevedono la copertura dei costi di impianto e un premio annuale per ettaro a copertura dei costi di mantenimento, inclusi lavori *pre-* e *post-*intervento, per un periodo massimo di dodici anni. Ovviamente le specie da utilizzare per gli impianti dovranno essere adatte alle condizioni pedoclimatiche del territorio e, in zone con specifici problemi, possono anche essere rappresentate da specie legnose perenni come cespugli e arbusti. E' in fase di discussione avanzata la possibilità di far rientrare i rimboschimenti realizzati con questa misura all'interno

della percentuale di aree di interesse ecologico che le aziende agricole dovranno realizzare per rispettare i requisiti di *greening* previsti dalla riforma del primo pilastro della Pac.

Con il *set* viene riproposta anche la misura per la “realizzazione di sistemi agroforestali” (art. 24) che nell’attuale programmazione non ha riscosso il consenso atteso, in Italia così come nel resto d’Europa. All’articolo 25 ritroviamo la misura di “prevenzione e ripristino dei danni causati alle foreste dagli incendi boschivi e dalle calamità naturali”. Per questa misura la principale novità è rappresentata dall’inclusione, nella categoria delle calamità, degli attacchi parassitari, delle patologie e degli eventi catastrofici correlati al cambiamento climatico. Con questa struttura la misura sembra aprire anche interessanti possibilità per la prevenzione di disastri correlati al dissesto idrogeologico, problema che affligge in maniera sempre più rilevante il territorio italiano.

La misura a sostegno degli “investimenti finalizzati a migliorare la resilienza e il valore ambientale degli ecosistemi forestali” (art. 26), invece, riprende la misura degli attuali investimenti non produttivi (misura 227), ma introduce, o meglio non esclude, la possibilità di un beneficio economico nel lungo termine degli investimenti realizzati. Gli interventi previsti da questa misura, pur essendo interventi storicamente a valenza ambientale, prevedono quindi espressamente, per la prima volta, la possibilità di non escludere i vantaggi economici che possono derivare dalla commercializzazione dei materiali (legnosi e non legnosi) che possono essere ottenuti durante e dopo la fine dell’impegno e dalla fornitura di servizi derivanti dagli investimenti effettuati per preservare e migliorare gli ecosistemi forestali.

La misura a sostegno degli “investimenti in nuove tecnologie forestali e nella trasformazione e commercializzazione dei prodotti forestali” (art. 27), viene delineata con lo scopo di migliorare la *performance* economica e ambientale delle foreste e dei prodotti forestali. Tale misura, inoltre, richiama la possibilità di effettuare investimenti per l’uso e la produzione di materiale legnoso da destinare a scopi energetici, stabilendo che il sostegno è limitato a tutte le operazioni che precedono la trasformazione industriale.

In tutte le misure del *set* forestale viene ribadito che per le aziende al di sopra di una certa superficie il sostegno debba essere subordinato alla presentazione delle informazioni salienti di un piano di gestione forestale o strumento equivalente realizzato nel rispetto dei principi paneuropei di Gestione forestale sostenibile.

Oltre alla novità del *set* di misure forestali, appare necessario evidenziare due dettagli che possono contribuire a comprendere la linea strategica seguita dal regolamento Feasr per la materia forestale.

In primo luogo, l’estensione del sostegno anche alle funzioni climatiche dei servizi silvoambientali (art. 35) (attuale misura 225) e agli investimenti che accrescono la resilienza dei sistemi forestali agli effetti del cambiamento climatico (art. 26), cosa che conferma quanto già detto precedentemente in merito all’importanza riservata dalla programmazione al tema del cambiamento climatico. In continuità con l’attuale periodo di programmazione, la misura dei “servizi silvo-climatico-ambientali” proposta prevede di mantenere gli indennizzi ai selvicoltori che assumono volontariamente impegni volti alla conservazione della biodiversità, alla protezione degli ecosistemi forestali di grande pregio e al consolidamento della funzione protettiva delle foreste in tema di erosione del suolo, di equilibrio idrologico e di resilienza nei confronti delle calamità naturali. In questo contesto il regolamento propone anche di erogare un sostegno dedicato anche alla conservazione e alla valorizzazione delle risorse genetiche forestali.

In secondo luogo si sottolinea la trasformazione dell’attuale misura per l’accrescimento del valore economico delle foreste (attuale misura 122) in un’azione (art. 27) rivolta agli investimenti in nuove tecnologie e processi forestali. Pur venendo confermati i contenuti, questo cambio di nomenclatura sottolinea come il significato ambientale delle foreste continui a prevalere su quello

strettamente produttivo. Questo elemento, inoltre, è ribadito dalle condizioni poste per gli investimenti ammissibili che devono dimostrare di migliorare la sostenibilità ambientale dei processi forestali.

La programmazione 2014-2020 conferma anche i “pagamenti Natura 2000” (art. 31), per le superfici forestali ricadenti nelle aree designate dalle direttive di riferimento. Il sostegno continua a essere fornito ai proprietari e gestori forestali e prevede la compensazione degli svantaggi che risultano dall’adempimento degli specifici interventi restrittivi.

Viene inoltre previsto un contributo per la realizzazione di Piani di gestione di siti Natura 2000, cosa che potrebbe contribuire a sbloccare il potenziale di conservazione ambientale e di crescita sostenibile a essi legato.

Contrariamente a quanto atteso, però, la proposta di regolamento 2014-2020 non prevede misure dedicate alla costituzione di associazioni forestali, anche se la misura per il sostegno alla costituzione di gruppi di produttori (art. 28) può essere estesa al settore forestale e interessanti opportunità vengono offerte dalla misura di cooperazione (art. 36). Questa impostazione offre la possibilità di coordinare la produzione, di commercializzare in maniera congiunta i prodotti, di costituire regole comuni sulle informazioni di produzione, di condividere percorsi di innovazione, ma sembra porre dei limiti alla possibilità di gestire in maniera congiunta e aggregata le superfici forestali, cosa che assume un significato strategico in tutti quei Paesi, come l’Italia, che registrano un’alta frammentazione delle proprietà forestali. Su questo fronte, però, restano alte le attese per la misura di cooperazione che si annuncia particolarmente attenta a iniziative di partecipazione congiunta di soggetti diversi a progetti comuni di sviluppo e tutela della risorsa.

Il “tema foreste” viene introdotto, in maniera più forte rispetto al passato, anche all’interno delle azioni previste per il “trasferimento delle conoscenze”, per l’“innovazione” e per i “servizi di consulenza” (artt. 15, 16, 21), proprio a sottolineare la necessità di sviluppare nuove competenze anche in un settore, come quello forestale, che contribuisce in modo attivo allo sviluppo del territorio rurale. Lo scopo di queste misure è quello di favorire la crescita professionale degli addetti, di aumentare la competitività delle imprese, di migliorare le *performance* ambientali ed economiche delle imprese. A conferma del delicato ruolo ambientale delle foreste, viene posto l’obbligo che i servizi di consulenza, gestione e sostituzione aziendale per i proprietari, i gestori e le Pmi attive nel settore forestale riguardino come minimo gli obblighi di rilievo previsti dalle direttive 2009/147/CE concernente la conservazione degli uccelli selvatici, 92/43/CEE (direttiva *habitat*) e 2000/60/CE (direttiva quadro sulle acque - Dqa).

La consulenza deve anche riguardare aspetti connessi alla *performance* economica e ambientale delle proprietà forestali al fine di migliorare la gestione sostenibile e la *performance* complessiva dell’azienda. Il regolamento dispone, inoltre, che i servizi di consulenza debbano permettere di identificare i miglioramenti da apportare a livello aziendale per favorire la mitigazione e l’adattamento al cambiamento climatico, la conservazione della biodiversità e la protezione del suolo e delle risorse idriche.

Con la misura di “investimenti materiali” (art. 18), viene ribadito come le attività forestali siano una parte integrante dello sviluppo rurale. Gli investimenti per migliorare la *performance* dell’azienda, la trasformazione, la commercializzazione e/o lo sviluppo dei prodotti, infatti, vengono estese anche al settore forestale per la realizzazione di infrastrutture che facilitino l’accesso alle superfici forestali, per il perseguimento degli impegni silvoambientali o per l’accrescimento del valore di pubblica utilità di un sito Natura 2000.

Come detto, con la nuova proposta di regolamento le foreste rientrano a pieno titolo anche nel tema della “cooperazione” (art. 36), che si amplia e rafforza, divenendo un contenitore importante per tutte le iniziative finalizzate all’aggregazione di operatori e strategie. La misura promette di incentivare, tra

l'altro, forme di cooperazione finalizzate alla creazione di reti, all'integrazione di filiera, allo sviluppo di azioni congiunte per la mitigazione e l'adattamento ai cambiamenti climatici, all'adozione di impegni agro-silvo-ambientali, alla produzione sostenibile di biomasse, alla stesura di piani di gestione forestale o di documenti equivalenti.

Riflessioni conclusive

In generale la riforma dello sviluppo rurale sembra riservare grande attenzione ai temi forestali e può essere giudicata, nel complesso, in modo positivo.

Negli ultimi due decenni si è assistito ad alcuni radicali cambiamenti della politica forestale sia a livello nazionale che a livello europeo e internazionale. Limitandosi agli ultimi due periodi di programmazione - quello in corso e quello precedente - si può dire, però, che lo sviluppo rurale abbia rappresentato il principale, se non l'unico, contenitore per le politiche forestali.

Sicuramente per il futuro è necessario fare delle scelte strategiche, condividerle a livello nazionale per evitare di procedere, come spesso è successo, in ordine sparso. È necessario concentrare le risorse in misure che si adattino alle necessità e alle caratteristiche del patrimonio forestale nazionale e che contribuiscano alla strategia di mitigazione e adattamento del cambiamento climatico, ma inducano anche effetti positivi sulla gestione attiva del bosco, rivitalizzando le filiere produttive e facendo riguadagnare alla materia prima nazionale spazio rispetto al legname di importazione.

La nuova programmazione offre buone possibilità al riguardo, anzitutto, dal punto di vista della programmazione delle misure, soprattutto per le regioni nelle quali il bosco assume maggiore importanza. La seconda importante innovazione riguarda il riconoscimento chiaro ed esplicito dei servizi e benefici pubblici delle misure. Questo significa che, seppur lentamente, la *ratio* delle misure silvo-climatico-ambientali (ma anche di quelle agroambientali) si sta spostando sempre più nella direzione di remunerare i servizi pubblici e ambientali svolti dagli agricoltori e dai selvicoltori piuttosto che limitarsi a compensare i mancati redditi e i costi aggiuntivi, anche se per il prossimo periodo questa impostazione continuerà ad essere conservata.

Di estrema importanza sembra essere anche la questione dell'integrazione dei Fondi strutturali all'interno di un Quadro Strategico Comune, che passa da una semplice enunciazione di coerenza delle misure e dei programmi, a un obbligo esplicito della programmazione di sviluppo rurale.

Ci sono, ovviamente, anche alcune criticità: in primo luogo l'assenza di una misura dedicata squisitamente all'associazionismo forestale; misura, quest'ultima, giudicata di estrema importanza soprattutto dai paesi dell'area mediterranea. Il nuovo regolamento di sviluppo rurale, inoltre, appare un po' carente negli aspetti relativi alla produzione, trasformazione e commercializzazione di biomasse di origine forestale, tema che andrebbe sviscerato maggiormente soprattutto se si vuole affrontare la sfida del cambiamento climatico.

Come sempre, tuttavia, i principali responsabili della qualità della programmazione sono le Autorità di gestione (regionali) che predispongono i programmi e l'amministrazione centrale nel suo ruolo di coordinamento e indirizzo strategico (Cesaro, 2013).

Ovviamente ci si augura che regioni e amministrazione centrale possano entrambi imparare dalle buone esperienze e, soprattutto, dagli errori delle passate programmazioni proponendo soluzioni semplici, efficaci, innovative e soprattutto chiaramente indirizzate allo sviluppo dei sistemi di produzione forestale e non semplicemente a quanto è più facile o meno impegnativo da attuare. È vero che i principali elementi di innovazione spesso vengono dalle esperienze e dalla capacità dei singoli (imprenditori, proprietari forestali, associazioni, consorzi, ecc.), ma il decisore politico deve essere in grado, nel momento in cui mette a punto le politiche di sostegno allo sviluppo, di interpretare questi stimoli, di guidarli e di supportarli

nel migliore dei modi in una visione di lungo periodo.

Riferimenti bibliografici

- Cesaro L., Romano R., Zumpano C. (2013), *Foreste e Politiche di sviluppo rurale: stato dell'arte, opportunità mancate e prospettive strategiche in Analisi e approfondimenti sul post 2013*, (a cura). Quaderno 1 – *Analisi e approfondimenti Inea sul post 2013*, Roma, 2013
- Cesaro L. (2013), *Alcune riflessioni conclusive*, Capitolo VI - in *Foreste e Politiche di sviluppo rurale: stato dell'arte, opportunità mancate e prospettive strategiche in Analisi e approfondimenti sul post 2013*, (a cura) Luca Cesaro, Raoul Romano, Catia Zumpano, Inea, 2013
- Cesaro L., Romano R. (2008), *Politiche forestali e sviluppo rurale; situazione, prospettive e buone prassi*, (a cura) Quaderno 1 - *Osservatorio Foreste Inea*, Roma, 2008
- Marandola D. (2013), *La riforma UE post 2013 per lo sviluppo rurale - Capitolo IV - in Foreste e Politiche di sviluppo rurale: stato dell'arte, opportunità mancate e prospettive strategiche in Analisi e approfondimenti sul post 2013*, (a cura) Luca Cesaro, Raoul Romano, Catia Zumpano, Inea, 2013
- Marandola D., Romano R., Cesaro C. (2012), *Le foreste nelle politiche di sviluppo rurale: evoluzione e prospettive post 2013*, in *Foreste e Sviluppo Rurale*, Rete Rurale Magazine, Numero 3 – marzo 2012, a cura di Verrascina M. e Romano R., pp. 14-17
- Rametsteiner E., Eichler L., Berg J. (2009), *Shaping forest communication in the European Union: public perceptions of forests and forestry*. Agri-2008-Eval-10 final report
- Romano R. (2013), *Le foreste nell'Unione Europea: strumenti e strategie - Capitolo II - in Foreste e Politiche di sviluppo rurale: stato dell'arte, opportunità mancate e prospettive strategiche in Analisi e approfondimenti sul post 2013*, (a cura) Luca Cesaro, Raoul Romano, Catia Zumpano, Inea, 2013
- Romano R., Marandola D. (2012.a), *Risorse forestali nello sviluppo rurale 2014-2020. Nuove opportunità e vecchie esigenze*, Sherwood n.182 Aprile 2012
- Romano R., Marandola D., Cesaro L., Marchetti M. (2012.b), *Forest policy in Europe and 2020 scenarios: between sustainability and rural development*, *Italian Journal of Forest and Mountain Environments*, edita dall'Accademia Italiana di scienze forestali, Anno LXVII n. 3, maggio-giugno 2012, pp. 221

Publicazioni Agrireunionieuropa PhD Studies

Giulia Giacchè "Verso una maggiore integrazione dell'agricoltura nella pianificazione territoriale. Analisi e proposte per i comuni di Assisi, Bastia Umbra, Bettona e Cannara."

Numero 8 - Ottobre 2012

Le norme per l'accettazione delle tesi di dottorato e di laurea e la successiva pubblicazione sono disponibili on-line

PhD Studies: www.agrireunionieuropa.univpm.it/phd.php
Tesi on-line: www.agrireunionieuropa.univpm.it/tesi.php

Sviluppo economico, agricoltura e politica agraria. L'attualità del pensiero di Alessandro Bartola

Franco Sotte

Questo testo, che Agrireunionieuropa pubblica nella ricorrenza del ventesimo anniversario della scomparsa del prof. Alessandro Bartola è una ristampa dell'articolo con lo stesso titolo, pubblicato su La Questione Agraria, n. 62, 1996. Si ringraziano la direzione di QA e Franco Angeli per l'autorizzazione alla riproduzione del lavoro.

Premessa

Lo scopo di questa nota, a quasi tre anni dalla prematura scomparsa di Alessandro Bartola, è ricordarne il contributo scientifico attraverso la rilettura di alcuni suoi scritti. E' ovviamente impossibile una rassegna completa del lavoro di un ricercatore così profondo e con vasti interessi come era Sandro, per cui mi sono imposto a priori alcuni limiti. Il primo è quello di concentrare l'attenzione soltanto su alcuni argomenti che sono stati sempre presenti nella sua riflessione fin dai tempi del suo incontro ad Ancona con Giuseppe Orlando: il ruolo dell'agricoltura nello sviluppo economico in Italia e nelle regioni a "sviluppo diffuso" come le Marche, la programmazione in agricoltura, il rapporto tra mercato e politica agraria. Il secondo limite riguarda le fonti dalle quali sono stati attinti i riferimenti bibliografici e le citazioni testuali: ho scelto infatti di considerare unicamente lavori che Sandro ha firmato da solo (e in qualche caso con altri), dove è in ogni modo certamente lui ad esprimersi.

Il modello di sviluppo italiano ed il ruolo dell'agricoltura

C'è una frase di Bartola che, a mio avviso, riassume al meglio il suo giudizio sul mancato sviluppo dell'agricoltura nel dopoguerra nel nostro Paese: «*I due connotati [...] della politica agraria italiana nel periodo precedente l'istituzione delle Regioni sono l'incapacità di orientare lo sviluppo tecnologico secondo le esigenze delle "cento agricolture italiane" e l'incapacità di sollecitare l'integrazione delle imprese per risolvere ad un tempo i problemi dell'imprenditorialità e del mercato*» (Bartola, 1983a). In questa frase mi sembra di trovare tantissimi dei giudizi che gli erano propri: la critica al centralismo della politica agraria in Italia, il giudizio sulla sua passività, nel senso della sua incapacità ad "orientare lo sviluppo" e a "sollecitare" le energie imprenditoriali, la necessità di rompere l'isolamento delle imprese, l'affermazione del ruolo cruciale del mercato, soprattutto se la competizione tra le imprese è tutelata e garantita.

La sottovalutazione del ruolo dell'agricoltura nel corso dello sviluppo economico italiano ha molte sfaccettature. In uno dei suoi primi lavori Bartola riporta un significativo elenco delle misure mancate e degli errori di politica agraria che, a suo avviso, spiegavano l'arretratezza delle campagne: «*Il livello professionale e imprenditoriale degli agricoltori, cresciuto su decisioni di produzione tipiche di un'economia non mercantile, era notevolmente insufficiente. Una giusta valutazione di questa carenza avrebbe dovuto far predisporre vasti programmi di istruzione professionale, di assistenza tecnica, di sperimentazione e divulgazione*» (Bartola, 1976).

D'altra parte, nel caso italiano, l'agricoltura non poteva essere affrontata con misure centralistiche e generalizzate sia di tipo strutturale che di sostegno indiretto dei redditi: occorre - dice - «*rifiutare i provvedimenti indifferenziati e generali e considerare*

con particolare cautela la politica di sostegno dei prezzi» (Bartola, 1976). Solo una politica decentrata e basata su una autonomia effettiva è in grado di affrontare i problemi delle "cento agricolture" del nostro Paese; ma ciò richiede anche una consistente capacità di coordinamento in grado di spingere sulla strada dello sviluppo anche le aree e le situazioni amministrative più in difficoltà o più refrattarie. Per Bartola infatti «*è dalla soluzione del problema delle aree difficili che dipende la tenuta del sistema nel lungo periodo. [...] Il centro di attenzione della politica agraria italiana non è costituito dalle pianure, di limitata dimensione complessiva e comunque capaci di autonomo sviluppo, ma dalla montagna settentrionale, dalla collina centrale e dalle aree interne meridionali: qui sono le difficoltà ed è per risolvere i problemi di queste aree che ci si deve attrezzare con serietà scientifica e sistematicità*» (Bartola, Sgroi, 1984).

C'è poi il problema della aggregazione delle imprese per far fronte al mercato: «*il passaggio da un'agricoltura di autoconsumo ad un'agricoltura di mercato richiedeva interventi complementari nei settori che forniscono i mezzi tecnici e finanziari*» (Bartola, 1976). In questo caso la critica si concentra in particolare sulla occasione perduta della mancata riforma della Federconsorzi nel dopoguerra, dopo la burocratizzazione del ventennio fascista: «*i consorzi agrari, restituiti al controllo e alla partecipazione dei contadini, con le loro strutture diffuse in tutto il territorio nazionale, avrebbero potuto infatti concorrere in maniera determinante allo sviluppo dei progetti di assistenza tecnica, di trasformazione aziendale, di integrazione orizzontale e verticale dal basso*» (Bartola, 1976).

Un ruolo fondamentale avrebbe dovuto essere giocato dagli input non convenzionali. Tra questi in primo luogo dalla ricerca. Infatti in Italia, Paese eminentemente agricolo, «*la ricerca doveva orientarsi verso tecniche che permettono l'aumento della produttività agricola senza richiedere l'impiego di dosi massicce di capitale industriale*». Questo argomento si inserisce in un giudizio molto più generale sull'«*appiattimento tecnologico*» registrato nell'agricoltura italiana. Al riguardo egli osserva che: «*a cavallo degli anni Sessanta il settore [agricolo] era strutturato su una combinazione di risorse caratterizzata dalla formula: più lavoro e meno terra, più capitale circolante (fattori intermedi) e meno capitale fisso. Da tale organizzazione si sarebbe potuto attendere un sentiero di sviluppo tecnologico che, valorizzando il lavoro in quanto risorsa abbondante, avrebbe dovuto far crescere la produttività ad ettaro tramite investimenti di tipo labour-intensive. [...] Di fatto la intensificazione produttiva è stata realizzata facendo leva esclusivamente sull'impiego di fattori di consumo; alla inferiorità strutturale (in termini di superficie per addetto) l'agricoltura [...] ha risposto riducendo fortemente le quote occupazionali e realizzando l'aumento delle rese con impieghi intensivi di materie prime. Ad un modello di sviluppo che potremmo definire "appropriato" sia alla quantità che alla qualità delle risorse disponibili, si è quindi sostituito un modello in parte "estraneo"*» (Bartola, Sgroi, 1989).

Infine Bartola richiama il tema della questione fondiaria. Le piccole aziende italiane richiedevano un «*deciso e vasto programma di riforma agraria (che avrebbe dovuto risolvere definitivamente anche l'antiquato rapporto mezzadrile) ed un programma incisivo di ricomposizione fondiaria*» (Bartola, 1976). C'erano dunque una serie di «*condizioni endogene*» che spiegavano l'arretratezza delle campagne ed il fallimento dei tentativi di rilancio. Ma questi operavano in un contesto più complessivo. Agivano infatti negli stessi anni anche delle «*variabili esogene*»: «*in Italia, nel periodo successivo alla seconda guerra mondiale [è stato] imposto un processo di industrializzazione "ad ogni costo" a cui sono stati condizionati e resi funzionali la risorsa terra e lo sviluppo del settore agricolo*» (Bartola, 1976). Questa azione di subordinazione dell'agricoltura si è realizzata mediante «*il contenimento della produttività e quindi dei redditi del settore contadino [...che era chiamato] a fornire la gran parte della manodopera necessaria allo sviluppo industriale, [a garantire] il contenimento dei salari industriali. [...] La scelta di trascurare il "fattore domanda interna"*

avrebbe naturalmente comportato lo scambio esportazioni industriali contro importazioni agricole» (Bartola, 1976).

Una sommatoria di cause interne ed esterne, dalle quali deriva una guida debole e incerta ed un prevalere di orientamenti tattici senza una visione strategica dello sviluppo. Non mancano anche accuse alla miopia delle organizzazioni agricole: «l'operatore pubblico, condizionato da un lato dal potere economico del capitalismo agrario e dall'altro dal potere politico dei piccoli contadini proprietari e della sinistra, ha prodotto interventi frammentari, contraddittori e che seguono lo sviluppo anziché orientarlo. Fra l'agricoltura con un nucleo portante contadino ed un'agricoltura con un'ossatura di imprese con rapporti di produzione di tipo capitalistico, ha sempre formalmente preferito la prima ma senza far discendere da tale scelta tutte le azioni strategiche necessarie. La riforma agraria, il piano decennale per lo sviluppo dell'agricoltura, i due "piani verdi", il blocco dei contratti di mezzadria con relativi mutui quarantennali, non sono altro che le più importanti espressioni di questa scelta formale» (Bartola, 1976).

Il giudizio sull'«assenza di visione strategica» è presente in Bartola anche quando analizza la politica agricola comunitaria. La dimensione europea è per lui un riferimento continuo e costante, ma anche a quel livello non manca di notare come: «i risultati deludenti della Pac non dimostrano solo l'inadeguatezza degli strumenti impiegati, ma anche la limitatezza di prospettiva della politica economica attuata» (Bartola, Sgroi, 1984). Infatti «le agricolture di mercato dell'Europa occidentale manifestano una profonda esigenza di mutamento degli attuali "criteri centralizzati" di direzione e controllo comunitario, unita alla altrettanto urgente necessità di sviluppare un effettivo "decentramento" basato, prima che su astratte definizioni liberistiche, innanzitutto sullo sviluppo delle strutture fondiarie tecniche e sociali» (Bartola, Sgroi, 1984).

L'ingresso in Europa pone d'altra parte con ancora maggiore evidenza un problema di adattamento all'interno del nostro Paese. Si tratta infatti di compiere uno sforzo straordinario di adeguamento istituzionale, normativo e di politica economica e sociale che consenta effettivamente di collocare in Europa l'agricoltura italiana recuperando i ritardi del passato. «La nuova Pac - egli infatti dice - potrà pure spostare il baricentro in favore della politica delle strutture, magari articolata regionalmente e verso una politica dei prezzi più equa e quindi più favorevole alle produzioni mediterranee, ma a poco varrà per la riconversione produttiva se le Regioni non sapranno dotarsi di istituti e di personale altamente qualificati per regolare attivamente il cambiamento e curare l'elasticità di risposta delle strutture produttive. Fin quando si disporrà di strutture burocratiche capaci solo di accompagnare le tendenze spontanee, l'esito del processo competitivo è del tutto scontato: quote elevate di "agricoltura" continueranno a procedere verso l'emarginazione e l'unico effetto "positivo" sarà di aver ripartito con altri il costo finanziario dell'emarginazione» (Bartola, 1983a).

Alle origini dello sviluppo diffuso

Nel contesto delle riflessioni fin qui riportate sullo sviluppo economico italiano, si inserisce il contributo di Bartola sul tema dello sviluppo diffuso e del ruolo dell'agricoltura in esso. Le ragioni sono ovviamente anche geografiche: l'economista agrario nelle Marche ha sotto gli occhi, dal decennio Sessanta in avanti, una trasformazione rapidissima nell'ambito economico, sociale, territoriale, che investe in pieno la regione in cui vive. I caratteri di questa trasformazione sono originali, tanto che gli economisti necessiteranno di una nuova terminologia: "sviluppo diffuso", "decentramento produttivo", "economia di distretto", "economia sommersa". Altre volte è il riferimento geografico ad assumere rilievo: "terza Italia", "Nec", "via Adriatica allo sviluppo", "modello Marche". L'individuazione di questa nuova realtà dell'economia italiana condurrà gli economisti, specie nei primi tempi, ad un giudizio superficiale sul ruolo, sia storico che nella prospettiva, dell'agricoltura. Dice Sandro a riguardo,

riferendosi alle Marche: «l'ottimismo con cui, specie nella nostra regione, vengono considerate le conseguenze prodotte nel settore agricolo deve essere considerato con molta preoccupazione e denota mancanza di conoscenze specifiche del settore o la solita impostazione che tende a collocarlo in posizione funzionale e subalterna allo sviluppo industriale» (Bartola, 1983b). D'altra parte, «non sempre la mentalità urbano-industriale costituisce fonte di suggerimenti coerenti per l'organizzazione dei processi produttivi agricoli» (Bartola, 1983c).

L'euforia dello "sviluppo spontaneo" porterà anche, non di rado, ad una sottovalutazione del ruolo dello Stato e delle politiche economiche.

Il contributo di Bartola è in due direzioni: nella interpretazione delle origini agricole di molte esperienze di sviluppo diffuso e nella analisi delle condizioni necessarie per garantire che quello sviluppo sia duraturo e non produca squilibri tra settori produttivi e tra economia, ambiente e territorio.

«Qualsiasi analisi condotta sulla evoluzione della struttura produttiva di questa regione non può avere altro punto di riferimento centrale che il rapporto di produzione mezzadrile» (Bartola, 1979). Il contratto mezzadrile (ed il suo mancato superamento nel dopoguerra con altre forme contrattuali) spiega infatti l'origine sia della crisi dell'agricoltura delle Marche e delle regioni dell'Italia centro-settentrionale dove essa era diffusa, sia l'origine dello sviluppo industriale.

Il giudizio va però articolato. Infatti storicamente «...l'istituto mezzadrile in sé, ovvero la forma di impresa tramandata per secoli nella condizione in cui si trovava alla fine dell'Ottocento, era un contratto perfettamente funzionale al prelievo del surplus prodotto nelle aree agricole più fertili della regione» (Bartola, 1992).

Ma è nel secondo dopoguerra che la situazione cambia in relazione all'integrazione dell'economia mezzadrile nel mercato, alla disponibilità di nuove tecnologie ed al riequilibrio del rapporto tra lavoro e terra. «Nella misura in cui la leadership del proprietario si riduce e aumenta il potere decisionale del mezzadro, la gestione dell'impresa diventa sempre più un compromesso che media due funzioni obiettivamente tendenzialmente divergenti: del mezzadro, per il quale il lavoro è fatica e diminuzione del tempo libero o riduzione di sempre più frequenti alternative di reddito extra-agricolo, tenderà ad attuare ordinamenti produttivi che riducono l'impiego di lavoro; mentre il concedente tenderà a risparmiare capitale e ad utilizzare il lavoro fino al punto di produttività nulla» (Bartola, 1983b).

La negatività della mezzadria nel medio-lungo periodo dipende anche dal fatto che «mentre il coltivatore diretto, a parità di altre condizioni può recuperare spazi di produttività mediante l'accumulazione dei profitti e delle rendite, la mezzadria, attribuendo gran parte di questi al concedente e non stabilendo condizioni che ne rendano conveniente l'investimento nell'impresa, tende a favorire di fatto l'utilizzazione extra-agricola dei redditi di capitale e della rendita fondiaria» (Bartola, 1983b).

In mancanza di una riforma, la mezzadria è stata sostituita "spontaneamente" dalla conduzione con salariati nelle aree migliori (come la fascia costiera delle Marche), e dall'impresa contadina al di sopra della «linea a rendita nulla»: «la trasformazione della mezzadria in impresa con salariati in pianura conduce ad un aumento della produttività per addetto, ma ciò riduce quella ad ettaro proprio sulle aree migliori» (Bartola, 1983b). D'altro canto, la trasformazione della mezzadria in conduzione diretta, «che in linea generale potrebbe comportare un aumento di produzione, avvenendo nelle aree meno favorite e in condizioni di scarsità di capitale, non può esplicitare tutti gli effetti positivi né sulla offerta complessiva, né sul mercato del lavoro agricolo. [...] Lo sviluppo "frenato" dell'impresa familiare, avvenuto tra l'altro al di fuori di un processo di integrazione orizzontale e verticale, ha quindi impedito l'aumento dell'offerta e contribuito a porre le premesse per l'aumento della domanda di integrazione dei redditi per attività svolte in altri settori» (Bartola, 1983b).

Il giudizio sui modelli di industrializzazione diffusa non può che

essere positivo. L'integrazione fra settori produttivi «*comunque la si voglia giudicare, costituisce una soluzione concreta ai problemi posti dallo sviluppo del Paese*» (Bartola e altri, 1981).

Molti sono infatti gli aspetti positivi anche per l'agricoltura. In particolare:

- «*l'agricoltura [può ricevere] un forte impulso alla innovazione tecnologica sia in quanto le unità occupate esternamente in maniera più o meno occulta si fanno portatrici di una sorta di know how manageriale, sia in quanto i più elevati redditi familiari [favoriscono] il risparmio e quindi il finanziamento degli investimenti*» (Bartola e altri, 1981);
- *la soluzione dello sviluppo diffuso si pone in «continuità con lo sviluppo passato [permettendo] di utilizzare pienamente lavoro, capitale e soprattutto capacità imprenditoriale espulsi dall'agricoltura»* (Bartola e altri, 1981);
- infine il settore primario, «*è messo in condizioni di utilizzare lavoro non pienamente occupato nei periodi di punta delle lavorazioni [senza che si riduca] l'offerta globale quando gli "occupati stagionali" trovano una occupazione alternativa»* (Bartola e altri, 1981).

E in effetti l'agricoltura mostra nel corso dello "sviluppo diffuso" una capacità di adattamento straordinaria «*in aperto contrasto con il quadro storico cui solitamente si fa riferimento nel presentare il settore agricolo. La dinamicità tuttavia non appare un attributo positivo in sé; un giudizio sulle performance non può trascurare l'approfondimento delle cause che le hanno prodotte e delle variabili qualitative implicate nel processo*» (Bartola, Sgroi, 1989).

La lista dei possibili effetti negativi di un tale sviluppo è in Bartola lucida e precisa. «*La produzione agricola tende a porsi in una posizione anticiclica nei confronti di quella industriale e perciò a mutare profondamente le modalità con cui viene realizzata. Le operazioni colturali [...] tendono a strutturarsi in modo tale da essere facilmente riconvertibili in funzione della domanda di lavoro esterna e a privilegiare impieghi di lavoro immediatamente produttivi. Ne consegue un abbreviamento dei cicli, una spinta alla liquidazione della zootecnia, un processo di meccanizzazione realizzato in modo che le unità lavorative possano rispondere con rapidità nei periodi di punta delle lavorazioni, o in alternativa, l'apertura delle aziende a tutte le operazioni meccaniche eseguite dai cosiddetti terzisti. In questo modo la produttività di medio-lungo termine dei terreni viene trascurata, le operazioni di sistemazione dei terreni, che costituivano nel passato l'elemento portante dell'equilibrio idrogeologico, vengono poste in second'ordine. Nel giro di pochi anni le terre si impoveriscono, le erosioni e gli smottamenti si moltiplicano e vaste aree di territorio rischiano la perdita definitiva imponendo elevatissimi investimenti di tamponamento. [...] E' vero progresso tecnico quello che impone carichi di macchine elevatissimi e la loro utilizzazione al 20-30%? Che cosa accadrà poi al territorio agricolo quando sarà scomparsa l'attuale generazione di imprenditori depositari delle tecniche di utilizzazione della terra che ne hanno permesso la conservazione?» (Bartola e altri, 1981).*

E in effetti, riferendosi al caso delle Marche, Sandro osserva come «*le trasformazioni agricole siano state caratterizzate da una fortissima sostituzione di lavoro con macchine, una forte crescita della produttività del lavoro, ma ciononostante i livelli di redditività dell'agricoltura marchigiana sono inferiori a quelli delle altre regioni*» (Bartola, 1985).

Dalla analisi fin qui riportata, Bartola conclude con un nuovo richiamo alla necessità di una politica economica ed agraria più attive e finalizzate, assumendo che il mercato sia incapace da solo di garantire equilibrio intersettoriale e prospettiva di lungo periodo. «*Non si contesta pertanto il modello o gli effetti positivi che potrebbero essere prodotti sullo sviluppo agricolo, quanto la possibilità che sia il primo che i secondi diventino i frutti automatici maturati dietro la spinta delle decisioni decentrate motivate su interessi individuali. [...] Il modello [dell'industrializzazione diffusa] è decisamente affascinante, ma può essere realizzato solo con una capacità di controllo e di*

guida dell'economia non certamente consueta. Il rischio che si corre abbandonandone la realizzazione alle libere forze del mercato non è tanto riconducibile alle fratture tipiche della 'distruzione-creazione' della concorrenza, quanto, almeno per l'agricoltura, a quella ben più grave della perdita di risorse irripetibili» (Bartola, 1983c). D'altra parte - si chiede in un altro lavoro - «*è ancora auspicabile che l'imprenditorialità si formi principalmente per mezzo della selezione naturale, particolarmente forte nei periodi di crisi, o non è invece conveniente sollecitare soluzioni diverse? Le forme associate costituiscono direzioni percorribili, ma è anche noto come [...] la strada da percorrere sia particolarmente lunga. Per il settore agricolo [...] non sono percorribili altre vie ed è proprio qui che si misurerà il successo della pianificazione...*» (Bartola e altri, 1981).

L'esigenza della programmazione

Rileggendo all'indietro, fin dagli anni Sessanta, la sua decisa presa di posizione sulla necessità della programmazione (in questo atteggiamento è stata certamente decisiva l'intuizione di Orlando e la carica emotiva suscitata dalla sua personalità), non si può non riconoscere la lontananza, all'epoca in particolare, con i fatti. Bartola era chiaramente consapevole delle difficoltà soprattutto interposte dall'arretratezza istituzionale e dalla visione passiva della politica agraria in Italia. Ma ciò mette in evidenza, a mio avviso, il ruolo anticipatore delle sue posizioni.

In particolare interessante è ricordare le posizioni di Sandro sul rapporto stato-mercato e sulla complementarità dei rispettivi ruoli ai fini di uno sviluppo equilibrato nel quale tutti i settori (e quello agricolo in particolare) forniscano, per le risorse a disposizione, il proprio attivo contributo.

Bartola muove dal presupposto che «*sono i meccanismi di distribuzione delle risorse e di accumulazione del capitale a non essere corrispondenti alle necessità di uno sviluppo equilibrato e a provocare ristrutturazioni produttive dispendiose. A ben vedere è proprio da questa naturale incapacità dei sistemi a decisioni decentrate che scaturisce la domanda di programmazione più urgente, ed è relativamente alla soluzione di questo tipo di problemi che va proposto un giudizio sulla rispondenza dei modelli di programmazione concretamente edificati dall'operatore pubblico. [...] La programmazione in Italia ha [dunque] la funzione storica di ricomporre gli squilibri territoriali e sociali»* (Bartola, Sgroi, 1984).

Una funzione è questa che, lungi dall'esaurirsi a seguito delle esperienze deludenti dei tentativi nazionali e locali di coordinamento e razionalizzazione dell'intervento pubblico in agricoltura, vede anzi accresciuta la sua rilevanza quanto più aumenta nel tempo la consapevolezza delle interrelazioni che l'agricoltura intesse con il resto dell'economia (innanzitutto nell'agro-alimentare) e poi nel più vasto rapporto con l'ambiente ed il territorio. Dice infatti Bartola: «*siamo inoltre convinti che, di fronte alla crescita continua di complessità dei sistemi economici, ritenere il libero mercato in grado da solo di aggiustare tutto sia in pratica un'illusione.*» (Bartola, 1983c).

«*Oggi nell'agricoltura europea non è più in gioco la sicurezza degli approvvigionamenti o il livello dei redditi degli agricoltori, ma la stessa autonomia delle imprese. [...] Ancora una volta ci si deve chiedere quale apparato istituzionale sarà capace di perseguire quell'obiettivo tanto rilevante; ancora una volta ci sembra improponibile il semplice riferimento al libero mercato e quindi indispensabile una consistente crescita delle capacità di governo dell'economia»* (Bartola, 1989b).

L'esigenza della programmazione nasce dunque da questo riconoscimento della necessità dello Stato per far funzionare il mercato, pena la perdita di autonomia dei soggetti e dei settori più deboli, e dell'agricoltura tra questi. Essa origina anche dal riconoscimento della crescente complessità delle interrelazioni nelle quali è inserita l'agricoltura.

Quale programmazione

Il concetto di programmazione che Bartola assume a riferimento della razionalizzazione dell'azione dello Stato nell'economia è fortemente mutuato dalla lettura della letteratura in materia, riguardante le imprese industriali. Dalla teoria manageriale dell'impresa (Baumol, Hicks, Modigliani-Cohen) e dai lavori sul controllo di gestione nelle imprese (Anthony) ne derivano, *mutatis mutandis*, una serie di suggerimenti preziosi per il comportamento del *policy maker*. Dice in particolare in un passo: «*se osserviamo il dibattito sulla programmazione in atto nelle imprese industriali, si possono cogliere alcuni spunti e alcuni suggerimenti che sono senz'altro validi anche in campo pubblico*» (Bartola, 1986). Lo «*scopo della pianificazione è l'individuazione della best possible first move*» (Bartola, 1975). Al centro della razionalizzazione dell'azione amministrativa va posto il "controllo direzionale", mentre alla "pianificazione strategica" si assegna il compito di costituire un quadro di riferimento di lungo termine. Ciò significa alleggerire i piani, rifuggendo dalla impostazione degli anni delle prime esperienze in Italia, quando essi erano voluminosi studi (i cosiddetti "libri dei sogni") spesso poco attenti alla implementazione e alla realizzabilità dei propri suggerimenti (oltre che alla variabilità dell'ambiente esterno). Il suggerimento è quello di concentrare lo sforzo nella attività di monitoraggio continuo dello stato del sistema al fine di scegliere tempestivamente la «*prima mossa*» per poi procedere iterativamente con successive «*correzioni di rotta*» secondo un processo di «*regolazione-attivazione*» (Bartola, 1983a).

Non esiste una unica definizione di programmazione. Essa va adattata alle situazioni contingenti e alla complessità dei problemi da risolvere. Questo approccio viene ripetutamente sottolineato negli scritti di Bartola. Ad esempio, egli riconosce che «*nelle aree difficili [...] le capacità ordinarie del mercato si infrangono sulle eternalità e solo una visione zonale e spesso interzonale dei benefici e dei costi può permettere di valutare l'effettiva consistenza degli investimenti pubblici. Nelle aree dinamiche, invece, la funzione dell'intervento pubblico è più spostata sulle esigenze di razionalizzazione delle forze di mercato e sull'eliminazione degli ostacoli che si frappongono al suo efficiente funzionamento e all'esplicitarsi di una concorrenza realmente leale tra le imprese*» (Bartola, 1986).

Per affrontare queste differenti problematiche Sandro conierà rispettivamente i termini «*programmazione-autogestione*» e «*programmazione-indirizzo*» (Bartola ed altri, 1983). Naturalmente il primo comporta due ordini di difficoltà aggiuntive rispetto al secondo: «*difficoltà operative perché [...] gli apparati politici e burocratici formati professionalmente e culturalmente sulla gestione delle incentivazioni finanziarie generalizzate sarebbero chiamati ad un mutamento profondo di mentalità; [e difficoltà politiche perché] le trasformazioni richieste si traducono in consistenti trasferimenti di 'potere concreto' tanto politico quanto amministrativo dal centro alla periferia ed in sensibili riduzioni degli attuali margini di discrezionalità nelle applicazioni delle disposizioni amministrative e legislative*» (Bartola, 1982).

Contenuti dei piani

Qualunque sia il modello di programmazione adottato, comuni sono alcune condizioni necessarie per la buona riuscita dell'azione pubblica. «*La gestione della programmazione [indipendentemente dall'approccio specifico] richiederà pur sempre l'analisi dell'ambiente entro cui dovranno essere realizzati gli interventi, la scelta degli obiettivi e dei progetti, l'indirizzo verso i medesimi progetti di adeguati flussi finanziari, il controllo tecnico-economico degli effetti prodotti ed il recupero a tutti i livelli del calcolo economico*» (Bartola, 1983a).

Con particolare riferimento ai piani zionali agricoli (che costituiscono una risorsa necessaria alla realizzazione dei piani di sviluppo dell'impresa), questi devono: 1) prevedere «*la*

modernizzazione della struttura dei servizi, in particolare di conservazione e di prima trasformazione e [distribuzione]; modernizzazione che, solo se attuata contemporaneamente agli stessi piani, potrà evitare la perdita di valore tipica delle dimensioni commerciali troppo limitate» (Bartola, 1975); 2) attuare il coordinamento delle produzioni non solo a livello zonale, ma anche e soprattutto a livello regionale e nazionale; 3) «*predispone il quadro entro il quale le previsioni diventano meno incerte, fornire alle imprese stesse punti di movimento più precisi, fornire anche gli elementi necessari a far uscire le imprese da situazioni di inefficienza, predisponendo con esse i corsi di azioni più coerenti con il comportamento effettivo dell'ambiente*» (Bartola, 1975); 4) «*modificare [infine] l'offerta dei beni e servizi a domanda collettiva su tutta l'area agricola interessata al piano, per portarla agli stessi livelli e standard di servizi civili dell'area urbana*» (Bartola, 1975).

Base fondante della programmazione a tutti i livelli, sia di impresa, che zonale, regionale o nazionale è in Bartola una informazione adeguata. «*Un sistema decisionale adeguatamente sostenuto da idonee basi informative è il primo presupposto per il buon funzionamento di una qualunque macchina organizzativa. Ciò a maggior ragione quando si tratta della macchina pubblica*» (Bartola, 1987b).

«*La mancanza di conoscenze porta inevitabilmente all'allungamento dei periodi di attesa, a scelte generiche, miopi, spesso contraddittorie e quindi dannose. Una decisione di politica economica presa al di fuori di un sistema informativo adeguato rischia non solo di essere inefficace, ma di peggiorare il male che intende curare. Il nostro futuro sarà sempre più caratterizzato da un considerevole aumento nella complessità di funzionamento di tutti i sistemi (dall'impresa all'economia nel suo insieme). L'aumento di complessità porterà con sé un aumento di incertezza: l'errore decisionale sarà sempre più probabile*» (Bartola, 1987b).

Su questo piano Bartola è anche più preciso: «*Il modello decisionale razionale dovrebbe essere [...] dominato da tre elementi: multidimensionalità del sistema valutativo, sequenzialità ed incertezza*» (Bartola, 1975): la multidimensionalità fa riferimento alla molteplicità degli obiettivi dell'impresa o dello Stato; la sequenzialità alla rilevanza dei sentieri di sviluppo (l'analisi statica si occupa solo dei successivi equilibri) e quindi alla interdipendenza delle decisioni nel corso del tempo («*le decisioni presenti possono influenzare le future [...] e quindi le prime dipendono in maniera sostanziale anche dalle seconde*» (Bartola, 1975), ma è l'incertezza che determina decisamente i comportamenti: l'incertezza introduce il rischio (e le propensioni al rischio possono essere molto differenti), essa si connette al dinamismo della gestione (con il tempo si acquisiscono nuove informazioni).

D'altra parte, poiché l'informazione costa, l'azione programmatoria deve sempre ispirarsi al concetto di 'rilevanza': le variabili da prendere in considerazione debbono essere limitate allo stretto necessario (c'è anche un orizzonte temporale rilevante). Ma non c'è solo un problema di quante informazioni raccogliere. C'è anche il problema della loro qualità in rapporto alle risorse impiegate per ottenerle; e questo rinvia al collegamento tra programmi privati e programmi pubblici. Lo dimostra il caso delle contabilità agrarie: «*quanto è successo nel nostro paese con la contabilità agricola dovrebbe costituire un severo monito: qualora il riferimento centrale di questo tipo di innovazioni non è costituito dalle necessità dell'impresa e calibrato sulle necessità gestionali dell'imprenditore, anche i più validi strumenti sono votati all'insuccesso*» (Bartola, 1989a). «*Se la contabilità non viene proposta e vissuta in funzione gestionale, tutto l'apparato che gira intorno ad essa non serve a nulla se non a sprecare risorse finanziarie e energie umane: non serve agli agricoltori, non serve ai ricercatori, non serve agli Istituti i cui compiti sono appunto la produzione di statistiche né ai policy maker*» (Bartola, 1990).

La deludente esperienza della programmazione in Italia

Bartola avverte molto lucidamente che l'impegno per l'avvio della programmazione nell'agricoltura italiana costituisce una sfida molto complessa. Egli intuisce che *«l'ostacolo più rilevante che si frappone alla realizzazione di una svolta decisiva nel metodo di gestione dell'operatore pubblico è costituito dall'attuale assetto organizzativo ed istituzionale [per cui] il processo di adeguamento non sarà indolore e, siccome dovrà avvenire in tempi non lunghissimi, potrà essere affrontato solo da una classe dirigente (politica ed amministrativa) che, oltre a credere profondamente nel valore gestionale e politico della programmazione, possieda le necessarie capacità manageriali»* (Bartola, 1986).

Invece, lungi dal farsi carico di questo compito certamente gravoso quanto necessario, gli operatori pubblici hanno generalmente *«privilegiato gli aspetti politici trascurando quasi completamente le trasformazioni istituzionali che la realizzazione concreta dell'intervento programmato avrebbe richiesto»* (Bartola, 1983a).

Di conseguenza, *«nel settore pubblico italiano 'programmazione' è stata [...] sinonimo di 'preparazione di documenti', da presentare prima alle forze sociali per il dibattito e l'accettazione e poi agli enti di governo di grado superiore per l'approvazione, il tutto con minime garanzie circa la 'realizzazione'»* (Bartola, 1983a). Richiamandosi ad un precedente giudizio di Barbero, Bartola osserva che *«si sono chiamati 'piani' somme più o meno eterogenee di sussidi e provvidenze senza fini precisi che non fossero generici miglioramenti fondiari, dotazioni di macchine ed impianti di trasformazione spesso senza una vera base associativa e che quasi mai impegnano le imprese all'aumento della propria vitalità economica e delle propria autonomia»* (Bartola, 1976).

«In sintesi si può affermare - conclude - che, al di là delle dichiarazioni scritte nei vari documenti e leggi, l'operatore pubblico si sia sempre ricordato alle imprese con un'ottica aziendalistica e molto spesso assistenziale. La visione di insieme dei problemi è completamente mancata come sono state trascurate le interazioni tra agricoltura ed altri settori di attività» (Bartola, 1983b). Cosicché, scrive nel 1983, ma il giudizio è ancora attuale, *«nella gran parte del Paese (ed in particolare in tutto il Meridione) l'operatore pubblico, a 40 anni dalla fine della seconda guerra mondiale e a 15 anni dalla formazione delle Regioni a statuto ordinario, può oggi solo accompagnare la libera iniziativa dei privati senza essere in grado di orientarla verso qualsiasi traiettoria di sviluppo originale»* (Bartola, 1983a).

Ciò dipende anche dalla scarsa distinzione dei ruoli pubblici da quelli privati originata da un atteggiamento corporativo dal quale le forze politiche e quelle sindacali non sembrano capaci di distaccarsi: *«funzioni tipicamente 'private' vengono nei fatti governate dall'operatore pubblico, d'altro canto, funzioni tipicamente pubbliche (assistenza tecnica, sperimentazione, istruzione professionale) vengono spesso delegate alle organizzazioni di categoria e quindi teoricamente controllate dalle imprese. Da questo scambio di ruoli [...] l'impresa non può trarre il beneficio e lo stimolo necessari per inserirsi vitalmente nel tessuto economico del Paese»* (Bartola e altri, 1981). Una dimostrazione della verità di questo giudizio, Bartola la trova analizzando il trattamento fiscale degli agricoltori: *«le organizzazioni di categoria in cui prevalgono i piccoli e medi agricoltori dovrebbero avere il coraggio di imporre il disaccoppiamento della politica fiscale da quella dei redditi, che favorisce nettamente le grandi imprese forse in misura altrettanto grande dei prezzi. [...] In Italia la terra è considerata bene rifugio anche per questo speciale trattamento fiscale. Non sfuggono le tonificanti conseguenze dell'eliminazione di tale privilegio sia sulla mobilità fondiaria che sulla struttura dei tassi di interesse»* (Bartola, 1991).

Considerazioni conclusive

Bartola amava correggere sistematicamente tutti i lavori (tesi di laurea, bozze di articoli, ecc.) che intitolassero l'ultimo paragrafo: "Conclusioni", con l'espressione più sfumata e meno forte: "Considerazioni conclusive". Sosteneva infatti che in economia non si sia mai autorizzati a "concludere", ma solo ad offrire al lettore nuovi spunti per una riflessione sempre aperta ad ulteriori contributi. Questa piccola questione di principio credo valga in modo particolare in questo caso.

Il lettore mi consenta qualche piccolo riferimento personale. Ho lavorato con Sandro per circa venticinque anni, partecipando alla maggior parte delle ricerche da lui svolte ad Ancona. Eppure oggi, dopo la scomparsa, mi pare ancora di non conoscere a sufficienza il suo contributo scientifico. Tanto che, rileggendo all'indietro la sua lezione mi è sembrato di scoprire una attualità che avrei creduto di non trovare. Nel momento in cui nel mondo viene assegnato sempre maggiore spazio al mercato anche per i prodotti agricoli, in Europa ci si orienta verso una nuova Pac nella quale la generica garanzia tende ad essere sostituita da politiche mirate ad obiettivi precisi (di trasformazione strutturale, di tutela e valorizzazione ambientale, ecc.). Mentre succede tutto questo e crescono i rapporti di integrazione e conseguentemente la complessità richiedendo una de-settorializzazione ed una regionalizzazione dell'intervento verso l'agricoltura, la riflessione di Bartola offre una notevole quantità di spunti. Anche perché essa andrebbe ampliata anche ai temi, qui trascurati, della applicazione dei metodi di analisi quantitativa alla soluzione dei problemi economici per i quali era veramente un maestro.

Si aprirà quella stagione della programmazione e del rilancio del ruolo dello Stato a garanzia dell'equilibrio (fra settori e fra regioni) e della libertà di mercato, che è al centro della ricerca di Bartola? La risposta a questa domanda dipende ancora, per quello che ci riguarda come ricercatori, dalla capacità di raccogliere quell'insegnamento e di continuare a fargli produrre frutti.

Riferimenti bibliografici

- Bartola A. (1975), "Il piano di sviluppo dell'impresa nella direttiva n.159 della Cee", *Rivista di Economia Agraria*, n. 1
- Bartola A. (1976), "Deficit alimentare e crisi agricola", Relazione al seminario di studio ad Ancona su: *L'economia italiana tra sviluppo e sussistenza*
- Bartola A. (1978), *Relazione sullo stato dell'agricoltura, anno 1977*. Vol.3 Italia Centrale, Inea
- Bartola A. (1979), "Trasformazioni agrarie nelle Marche: un contributo interpretativo", *Diritto-Economia*, n. 2
- Bartola A., Pierani P. (1980), "Lo sviluppo dell'agricoltura italiana secondo un modello econometrico disaggregato", *Rivista di Economia Agraria*, n. 3
- Bartola A., Sgroi A., Sotte F. (1981), *Metodologia, analisi, interventi e strumenti di controllo nella programmazione economica del territorio. Il caso del piano socio-economico della Comunità Montana del S. Vicino*, Ancona
- Bartola A. (1982), "Fattori esterni e politica agraria", in: Inea-Crpa, *Fattori esterni che influenzano le scelte dell'azienda zootecnica*, Bologna
- Bartola A., Relazione al Convegno: Programmare lo sviluppo: una nuova politica agricola comune per una nuova Europa, Ancona, 25-26 novembre 1983(a)
- Bartola A. (1983b), "L'agricoltura nello sviluppo economico delle Marche", in: Amatori F., Petrini R. (a cura), *Problemi dell'economia e del lavoro nelle Marche*, Angeli F.
- Bartola A. (1983c), "Agricoltura e sviluppo delle aree rurali: due Comunità Montane delle Marche", *Economia Marche*, n.2
- Bartola A., Sotte F., Fioritto A. (1983), *Programmazione in agricoltura e piani zonali: un bilancio delle esperienze*

regionali, Il Mulino - Inea

- Bartola A., Sgroi A. (1984), "Esperienze di programmazione a confronto", *La Questione Agraria*, n. 16
- Bartola A., "La situazione attuale dell'agricoltura marchigiana", atti del convegno su: L'agricoltura delle Marche oggi, Ascoli Piceno, 25 maggio 1985, La lucerna editrice
- Bartola A., "La programmazione zonale nell'esperienza delle Regioni italiane", atti del Convegno su: La pianificazione zonale agricolo-forestale, Pisa, 20-21 giugno 1985, Editrice Piccardi, Firenze, 1986
- Bartola A. (1987a), "Dinamiche di mercato e loro influenze sull'economia agricola", *Prisma*, n. 6
- Bartola A., "I sistemi informativi di politica economica e di politica agraria", atti del Convegno su: Informatica in agricoltura, Verona, 23 gennaio e 27 novembre 1987(b)
- Bartola A., Sgroi A. (1989), "La programmazione regionale in agricoltura: il caso della Regione Marche", in *Marche Territorio - Rassegna di cultura della città e dell'ambiente*, n. 0, anno 1
- Bartola A., "L'informatica nella gestione dell'azienda agricola", Atti del convegno su: L'impiego dell'informatica nel processo decisionale in agricoltura, Bari, febbraio 1989(a)
- Bartola A. (1989b), *L'agricoltura europea dalla penuria alla sovrapproduzione*, Prolusione tenuta all'inaugurazione dell'anno accademico 1989-90 dell'Università di Ancona, novembre
- Bartola A., Relazione al Convegno su: L'assistenza alla gestione nel quadro dei servizi allo sviluppo agricolo, Regione Marche, Ente di Sviluppo, Università di Ancona, Jesi, 14 dicembre 1990
- Bartola A. (1991), "Alcuni possibili scenari per la nuova Pac: l'ambiente", *Agricoltura*, n. 220, Roma
- Bartola A. (1992) (?), *Inchiesta agraria Jacini, memoria sulle condizioni agrarie nel circondario di Urbino*, dattiloscritto non pubblicato

Giuseppe Orlando e le origini della scuola di economia e politica agraria di Ancona

Alessandro Bartola

Questo testo, che Agrireregionieuropa pubblica nella ricorrenza del ventesimo anniversario della scomparsa del prof. Alessandro Bartola, è la trascrizione letterale, con alcuni piccoli aggiustamenti formali, dell'introduzione di Alessandro Bartola al seminario Inea sul tema: Dopo la riforma della Pac e il referendum sul Maf: quali politiche per l'agroalimentare in Italia?, tenutosi ad Ancona il 14 giugno 1993. L'evento era dedicato alla memoria di del prof. Giuseppe Orlando, a sua volta docente di economia agraria ad Ancona, sotto la cui guida Bartola aveva iniziato la sua carriera scientifica. Nella sua spontaneità, questo testo è particolarmente interessante per cogliere alcuni elementi caratteristici del pensiero scientifico di entrambi e per comprendere come l'incontro tra Bartola e Orlando, due studiosi diversi di età e di carattere, fosse potuto risultare particolarmente fecondo.

Introduzione

Vorrei dire due parole sulla figura di Giuseppe Orlando a cui abbiamo voluto dedicare questo nostro seminario. Io sono stato in un certo senso il suo primo allievo qui nell'Università di Ancona. L'ho conosciuto al termine della mia carriera universitaria: di fatto, economia e politica agraria fu il mio ultimo

esame nella Facoltà di Economia e Commercio. Dall'esito fortunoso, diciamo così, di questo esame è dipesa poi la mia collaborazione con lui.

Del gruppo di lavoro coordinato dal professor Orlando, mi piace ricordarlo, facevano parte anche altri ricercatori: fra questi c'erano Trillini, Bellardi, Martufi, Montemurro. Successivamente si aggiunsero a questo gruppo Cingolani, Turchetti, Valenza e, infine, Sotte.

La programmazione in agricoltura

In quel periodo, eravamo nella prima metà degli anni Sessanta, erano in pieno svolgimento le ricerche sulla programmazione zonale nell'agricoltura. I più giovani tra i presenti forse non sapranno neanche di che cosa sto parlando, ma i più anziani, soprattutto quelli residenti nella regione Marche, probabilmente si ricordano bene.

Ecco, in quelle ricerche, che hanno segnato anche la nostra formazione di giovani ricercatori, si era suddiviso il territorio delle varie regioni oggetto di studio (le Marche, la Toscana, poi, successivamente, la Sardegna e dopo ancora l'Abruzzo) in base ad una metodologia che era stata messa a punto proprio dal professore Orlando.

Vorrei ricordare quella metodologia perché, secondo me, tuttora ha un certo interesse. Le regioni che studiavamo venivano suddivise in zone che avevano una loro unità di tipo economico, sociale e strutturale. All'interno di ciascuna zona, venivano ritagliate delle aree, che erano omogenee, o erano ritenute omogenee, dal punto di vista delle dotazioni delle risorse agricole. Per ciascuna di queste zone poi veniva definita una sorta di ottimizzazione, date le risorse disponibili, e quindi venivano individuati degli scenari di lungo termine dai quali era derivata una serie di progetti di trasformazione da realizzare nel breve-medio termine.

Insomma, si definiva una struttura teorica dalla quale si potesse derivare attraverso una serie di elaborazioni, frutto di un calcolo economico, una serie di concrete ed effettive linee di intervento da parte dell'operatore pubblico (anche se poi rimasero sulla carta senza avere riflessi in termini operativi).

L'anello di congiunzione fra queste proiezioni svolte sul campo agricolo e gli altri settori produttivi era dato dai bilanci occupazionali. In pratica, l'evoluzione agricola avrebbe portato a liberare una certa quantità di forza lavoro e questa forza lavoro avrebbe dovuto essere occupata nello sviluppo del settore secondario e del settore terziario in modo tale da poter permettere alle zone, e anche alle regioni, uno sviluppo tendenzialmente equilibrato. Naturalmente la metodologia era un po' più articolata; qui l'ho sintetizzata in maniera un po' estrema.

Qualcuno dei presenti sicuramente ha vissuto quel periodo e probabilmente ricorderà che ci fu un acceso dibattito su questa metodologia. Esso si svolse in due direzioni. Nella prima c'erano: da una parte, Orlando e il suo gruppo e, dall'altra, coloro che non condividevano né l'idea dell'opportunità di un intervento pubblico del tipo proposto nel settore agricolo, né quella di un qualsiasi intervento pubblico in agricoltura. Il momento cruciale è stato nell'incontro-scontro fra Orlando da una parte, e i professori Remigio Baldoni ed Enzo Di Cocco dall'altra.

Nella seconda direzione il dibattito fu più costruttivo. Esso si sviluppò a seguito di un confronto con le metodologie che venivano sviluppate nel Veneto da parte del professore Giuseppe Barbero. La metodologia di Barbero, in effetti, era leggermente alternativa a quella elaborata ad Ancona, in quanto partiva dalla definizione delle capacità di sviluppo del settore secondario e terziario, per derivarne poi le soluzioni interne al settore produttivo agricolo, onde non determinare forti squilibri nello sviluppo, e in particolare nell'occupazione.

In quel periodo, ricordo che siamo sempre alla fine degli anni Sessanta, nella nostra Facoltà di Economia e Commercio, sotto la guida del professore Orlando, sono anche state svolte

ricerche in altre direzioni: ricordo i lavori sui vari mercati agricoli, l'ampio studio sullo sviluppo dell'agricoltura nei paesi industrializzati organizzato dal *Social Savings Research Council* di cui Giorgio Fuà è stato il coordinatore per l'Italia.

A quel periodo risalgono inoltre gli studi predisposti nella sede di un Istituto che ricordo volentieri: l'Issem: Istituto di Studi per lo Sviluppo Economico delle Marche, in cui il gruppo guidato da Orlando aveva il compito di svolgere le elaborazioni di base destinate a costruire gli elementi per il piano di sviluppo economico delle Marche. Le Regioni ancora non erano state costituite, per cui il lavoro era veramente pionieristico e preliminare.

Mi pare importante anche ricordare che, sulla questione della programmazione, si registrò in quel periodo uno scontro, non so se definirlo radicale, comunque uno scontro acceso, fra alcuni che tuttora ritengo siano i politici più illuminati nella nostra regione. Mi piace ricordare per esempio Adriano Ciaffi, che sicuramente era favorevole a questo tipo di impostazione, così come lo era Claudio Salmoni. All'opposto, altri politici erano timorosi, probabilmente anche per un riflesso dello scontro politico che si svolgeva in quegli anni anche a livello nazionale. Non di rado questo tipo di elaborazioni, che avevano in fondo, come compito fondamentale quello di introdurre il calcolo economico nell'intervento pubblico in generale e quindi anche nell'agricoltura, erano state considerate, come una sorta di introduzione, non dico la "sovietizzazione" dell'economia, ma certamente a qualche cosa che era di molto simile.

In una situazione di generale difficoltà, in cui non giocarono naturalmente solo questi elementi, fu così rapidamente perduta quell'impostazione secondo cui veniva suggerita una politica economica costituita non solo dalle politiche fiscali, monetaria o dei redditi, ma che tenesse anche presente che le attività produttive si realizzano sul territorio e che quindi dovesse tener conto degli equilibri territoriali, nei quali cruciale era il ruolo integrato dei processi produttivi agricoli, industriali e terziari.

L'intervento pubblico ha continuato quindi a caratterizzarsi per interventi occasionali, indifferenziati, passivi, e per interventi assistenziali, che poi successivamente, come ben vediamo in questi giorni, sarebbero degenerati in funzioni puramente clientelari. Ecco, io farei risalire appunto alla sconfitta della programmazione l'origine di tanti nostri attuali mali. Nella nostra regione, comunque, la spinta ad aprire la politica economica e la politica agraria agli interventi territoriali rapidamente finì.

Secondo me, questo è stato l'impegno più rilevante di Orlando: egli è stato un convinto sostenitore dell'efficienza e dell'efficacia dell'intervento pubblico nell'economia e, in particolare, nel settore agricolo. E molte delle ricerche che abbiamo svolto allora e che poi il professore Orlando stesso ha continuato anche in altra sede, dopo aver lasciato Ancona, testimoniano questo suo impegno, che è stato anche civile e politico.

In questo senso mi sembra che, proprio per fronteggiare la spinta poderosa, che anche in questo momento è in atto, secondo la quale solo "privato è bello", vale la pena di riprendere le ricerche che sono state effettuate allora. Esse costituiscono una testimonianza della possibilità che si può introdurre il calcolo economico per perseguire una maggiore razionalità nell'intervento pubblico, sia nel settore agricolo, che nel più ampio ambito economico.

Il personaggio Giuseppe Orlando

Vorrei anche sottolineare alcuni tratti umani del professore Orlando, che ho potuto cogliere e apprezzare stando con lui in quei primi dieci anni della sua attività accademica ad Ancona. Questi, a me pare, sono stati gli elementi salienti della sua personalità: la trasparenza nelle espressioni delle proprie opinioni e dei propri sentimenti, la sua capacità di comunicare, di comunicare con tutti, soprattutto con coloro con i quali entrava in contatto in agricoltura, e infine il suo grande intuito. Vorrei citarvi alcuni episodi per dirvi come erano rilevanti questi tre elementi. Orlando non amava nascondersi dietro posizioni di maniera.

Aveva degli atteggiamenti qualche volta un po' rudi, perché amava dire sempre "pane al pane e vino al vino", non si nascondeva dietro finzioni.

Mi pare importante ricordarvi alcuni episodi ai quali ho assistito nel corso degli incontri che frequentemente avevamo allora. Giravamo per tutte le Marche per l'analisi del territorio agricolo. In quegli incontri avevamo spesso l'occasione di trovarci di fronte a dei contadini. Allora, nella maggior parte erano mezzadri che, come è noto, erano persone molto acute. Con essi Orlando riusciva rapidamente ad entrare in comunicazione. Un episodio mi è sempre restato in mente. Quando Orlando, in un eccesso di fiducia nel marginalismo, tentava di convincere un mezzadro dell'idea che l'età ottima di macellazione dei capi di razza marchigiana doveva essere compresa fra i 16 e i 18 mesi. Con un'argomentazione "terra-terra", come lui era capace di fare, trovando il linguaggio adeguato per le persone alle quali stava di fronte, cercava di convincerlo appunto che non conveniva continuare ad allevare il capo di bestiame per altri tre quattro mesi. Gli diceva che in effetti, come dimostravamo negli studi che stavamo facendo nella facoltà di Economia e Commercio, dopo i 18 mesi la quantità di foraggio che serviva per l'alimentazione non era compensata dall'aumento di ricavi che da questo foraggio si otteneva. Il mezzadro, me lo ricordo come fosse ora, del quale si era capito che queste analisi le aveva già fatte per conto suo, perché non conosceva le derivate, ma certamente i calcoli li sapeva fare, gli ha risposto, non ricordo bene le parole, con un'espressione di questo tipo: *"Professore, va bene, però io ho l'impressione che chi è che non capisce l'economia qui non sono io, ma è il macellaio! Al macellaio bisogna andare a dire queste cose, lui fino a che il toro non pesa 6 quintali - 6 quintali e mezzo, cioè non arriva a 22 o 24 mesi, non me lo prende. Quindi bisognerebbe che questo discorso fosse fatto a lui, perché io l'ho capito già da tanto tempo e non c'è più bisogno che qualcuno me lo venga ancora a chiarire"*.

Altri episodi curiosi, che ricordo di Orlando, per definire un po' la sua personalità, riguardano gli incontri con un personaggio di Ancona, che gli anconetani ricordano. Questo personaggio era particolare, perché cumulava su sé stesso più professionalità: si chiamava Murtatela, era questo il suo soprannome (Enrico Saviotti infatti era il suo nome). Era un venditore ambulante, ed era anche un bravissimo pittore di "pésche", che sono quelle costruzioni su palafitte adibite alla pesca, allora molto diffuse alla periferia di Ancona. Ne dipingeva di bellissime. Era anche un ristoratore, e tutte le volte che incontravamo questo Murtatela le discussioni con Orlando erano veramente spassose, perché innanzi tutto Orlando si prodigava in consigli su come avrebbe dovuto migliorare la qualità dei suoi dipinti, che già, secondo me, erano opere d'arte molto belle per le quali c'era poco da consigliare. Ma Orlando era fatto così. E poi si apriva inevitabilmente la discussione sulla qualità della cucina anconetana, della quale Orlando, veramente, non era convinto che fosse la migliore. Egli infatti, che si riteneva anche un buongustaio, sosteneva che la cucina marchigiana non era capace di valorizzare i cibi perché usava una serie di ingredienti assolutamente inutili. Per questo ce l'aveva sempre con questo ristoratore, il quale gli portava con gli arrosti di pesce una serie di intingoli strani. L'altro rispondeva che questa era comunque la caratteristica della cucina anconetana. Ma Orlando restava convinto che noi anconetani non eravamo granché bravi a cucinare.

Un altro punto interessante per capire la personalità di questo studioso era il rapporto che aveva con le medicine. Chi l'ha conosciuto certamente sa di cosa sto parlando. Era un uomo di grandissima vitalità, di grandissime capacità di lavoro. Stargli dietro, anche per noi che eravamo più giovani, era veramente difficilissimo. Anche al ristorante, comunque, non tollerava cadute di tensione nelle sue capacità di lavoro, nelle sue capacità elaborative e, ogni volta che minimamente si trovava in difficoltà, comunque trovava qualche elemento che potesse ricostituire queste sue *performance*. A questo fine andava avanti a pasticche, le più incredibili, di diverso colore. Ne mandava giù in quantità assurde. Ho sempre avuto il sospetto che molte di

queste avessero solo un effetto placebo. Però qualcuna faceva comunque effetto, perché, prese le pasticche, dopo poco tempo, si ricominciava a ritmi cui era sempre ancora molto difficile stare dietro.

Per una economia a supporto delle decisioni politiche

Tornando comunque alla qualità del suo lavoro, la cosa che vorrei indicare specie ai giovani collaboratori è ancora un'altra. La grande capacità di Orlando di interpretare i fenomeni che stava studiando e il suo grande intuito. Nelle nostre ricerche, dopo la raccolta di pochi dati, dei dati necessari per la verifica delle ipotesi, dopo poche elaborazioni, la ricerca di qualche indice, di qualche tasso di variazione, già la sua analisi era pronta, la sua interpretazione era realizzata. Poi, noi giovani ricercatori, sulla spinta di un bisogno di maggiore rigore scientifico, mettevamo in pista una serie di procedure, di verifiche delle ipotesi. Però, alla fine, la conclusione era che quello che trovavamo dopo queste elaborazioni, era fondamentalmente una conferma, novanta volte su cento, che quello che lui aveva individuato con le prime indicazioni, guardando i primi dati, era effettivamente l'interpretazione giusta che doveva essere data al fenomeno.

Risultati curiosi venivano fuori quando Orlando, che non tollerava che altri si attribuissero il merito delle metodologie di elaborazione, tentava di cimentarsi lui stesso negli aspetti matematici dei modelli. Questo lo induceva a svolgere in proprio le elaborazioni quantitative statistiche e matematiche e, essendo laureato in legge, arrivava spesso a dei risultati stravaganti, un po' strani, qualche volta non del tutto corretti, di cui c'è traccia anche in qualche suo scritto. Ciò non toglie niente comunque ai meriti del suo intuito: la sua capacità di interpretare i fenomeni studiati era veramente incredibile e decisiva.

Questo è il primo dei suoi due insegnamenti fondamentali, che vorrei ricordare. Esso è valido anche oggi di fronte ad una situazione in cui, soprattutto nella letteratura economico-agraria e in campo europeo, si dà spesso più peso alle metodologie, alle procedure, ai metodi, che alla comprensione e all'analisi dei fenomeni economici. Gli studi si stanno talmente complicando dal punto di vista formale e stanno sempre più astruendo dalla realtà, che diventa sempre più difficile utilizzarli per interpretare i fatti reali. Ecco il richiamo che viene dalla lezione di Orlando: quello che conta non è il metodo, il metodo ha la sua rilevanza, la teoria ha la sua rilevanza, non possiamo naturalmente buttare via la strumentazione. Però la strumentazione è utile solo se con essa noi ricercatori andiamo ad interpretare i fenomeni economici. Non dobbiamo, non possiamo spendere tutta la nostra attività di ricerca per mettere a punto, elaborare continuamente, migliorare solo gli strumenti metodologici, rendendoli sempre più sofisticati. Il nostro compito non si può esaurire lì.

Il secondo messaggio rilevante della lezione di Orlando, è quello al quale facevo riferimento inizialmente. In questo momento si assiste, soprattutto nell'elaborazione di studiosi stranieri, all'estendersi dell'uso di metodologie collegate all'economia del benessere anche nel campo della politica agraria. Tutta l'attenzione di noi ricercatori di economia e politica agraria tende a concentrarsi sui triangoli della rendita del consumatore e della rendita del produttore, che si perde o si guadagna a seconda delle politiche adottate. Così, il giudizio sull'efficacia della politica agraria sembra essere concentrato su questa metodologia: guardate quello che sta avvenendo in questi mesi, dopo la riforma McSharry.

La lezione di Orlando era invece concentrata su un obiettivo più accurato, volto alla definizione di una politica agraria che non si accontenti solo di rispondere alla domanda: liberalizzazione sì o no? ma vada più a fondo, entrando nei problemi dello sviluppo dell'agricoltura, che sono problemi che hanno a che fare con l'assetto del territorio e quindi con gli equilibri territoriali. Ecco,

questo mi sembra sia il secondo grande messaggio che proviene dall'analisi che questo ricercatore ha svolto in quegli anni ad Ancona e che ha poi continuato in altre sedi.

Noi che ancora oggi lavoriamo qui ad Ancona siamo stati profondamente influenzati da quell'insegnamento, e seppure siamo consapevoli che non avrebbe senso ripetere quel tipo di analisi sulla base delle stesse metodologie di allora, dato che sono passati ormai trent'anni, siamo invece ancora convinti che l'impostazione di politica agraria, che allora era stata identificata, fosse corretta e che valga ancora la pena di spendere risorse per seguire quella lontana esperienza.

Ciò è tanto vero, che due filoni di ricerca sui quali abbiamo continuato a lavorare, e che sono rimasti per noi sempre aperti da quella volta, riguardano appunto l'uno, la programmazione (anche se il termine può apparire obsoleto), al fine di dare razionalità all'intervento pubblico nel settore agricolo e l'altro, sviluppatosi successivamente, la spesa pubblica, del quale nei nostri recenti lavori abbiamo dato una testimonianza concreta.

Una riforma della Pac 2014-2020 all'insegna dei giovani

Matteo Bartolini (*Presidente del Ceja*)

Le istituzioni europee hanno accolto l'urgenza del ricambio generazionale in agricoltura e, nell'accordo raggiunto da Consiglio, Parlamento e Commissione europea il 26 giugno, sono state introdotte nel primo e confermate nel secondo pilastro delle misure per incentivare l'ingresso dei giovani in agricoltura e per sostenerne il reddito nei primi difficili anni dell'insediamento.

Per la prima volta nel regolamento sui pagamenti diretti è stato inserito un intero capitolo dedicato ai giovani agricoltori. È stato, infatti, introdotto un pagamento addizionale "top-up" nel primo pilastro per i primi 5 anni di insediamento. Tale pagamento addizionale corrisponde ad una maggiorazione del 25% del titolo di aiuto ed è destinato agli agricoltori *under 40*. La misura è obbligatoria per tutti i 28 Stati membri dell'UE e ogni singolo giovane agricoltore nell'UE riceverà, per la prima volta, questo pagamento supplementare.

La misura "top-up" sarà finanziata fino al 2% della dotazione nazionale, tuttavia, sono in discussione diversi metodi di calcolo che gli Stati membri potranno scegliere. Il calcolo si baserà anche su una superficie compresa tra 25 ettari e 90 ettari. Per utilizzare al meglio tale misura occorrerà che gli Stati scelgano i sistemi di calcolo che più massimizzano il *top-up*. Diluendo questa misura per ragioni amministrative o politiche non si otterrà ciò che la Pac intende realizzare: sostenere il ricambio generazionale ed aumentare il numero degli agricoltori *under 35*. Il *top-up* non rappresenta una somma di per se determinante o capace di garantire la sostenibilità di un progetto ma contribuisce a rafforzare la solidità finanziaria del neo insediato e aumenterà le sue possibilità di ottenere l'accesso al credito. Occorre, infatti, rammentare sempre che il reddito generato dall'attività agricola in Europa è mediamente il 50 % del reddito degli altri settori¹.

Nell'ambito del secondo pilastro è confermata la possibilità per gli Stati membri di conferire ai giovani agricoltori un aiuto all'insediamento. Un giovane agricoltore potrà quindi beneficiare di un aiuto all'insediamento fino ad un massimo di 70.000 euro, se lo Stato membro sceglierà il più alto rapporto di cofinanziamento. Una novità è costituita dalla possibilità per lo Stato membro di chiedere l'applicazione di un tasso di 80/20. Ciò significa che l'80% di tutti i fondi proverrà dal bilancio dell'Unione europea, mentre solo il 20% dovrà essere fornito dal governo nazionale. A ciò si aggiungeranno dei sostegni aggiuntivi per gli investimenti strutturali, un più facile accesso al sistema di consulenza aziendale e un miglior accesso alla formazione, misure di grande aiuto per le giovani generazioni

che vorranno avviare le loro aziende agricole nei prossimi anni. Sempre nel secondo pilastro è stata inserita la possibilità per gli Stati membri di adottare nei programmi di sviluppo rurale un sottoprogramma tematico sui giovani agricoltori. Un tale programma potrebbe contenere le seguenti misure: (a) Aiuto all'avviamento di attività imprenditoriale per i giovani agricoltori che s'insediano per la prima volta in un'azienda agricola; (b) Investimenti in immobilizzazioni materiali; (c) Trasferimento di conoscenze e azioni di informazione; (d) Servizi di consulenza, di sostituzione e di assistenza alla gestione delle aziende agricole; (e) Cooperazione; (f) Investimenti in attività extra-agricole.

È sufficiente vedere la tendenza al ribasso del numero di agricoltori in tutta Europa per comprendere la necessità di sostenere i giovani in agricoltura. Gli ultimi dati di Eurostat pubblicati nel luglio di quest'anno mostrano una diminuzione di un terzo nel numero degli agricoltori europei negli ultimi dieci anni. Occorre invertire questa tendenza demografica e per far questo occorre che ci sia stabilità e prevedibilità nei programmi per i giovani che saranno attuati dalla nuova riforma in tutti gli Stati membri dell'UE.

In Italia la situazione è ancora più esasperata se si considerano i dati Istat inseriti nel 6° Censimento dell'Agricoltura, dove i giovani agricoltori con meno di 40 anni si attestano al 9,9% del totale. Di essi, solo la metà ha meno di 35 anni. Non solo, ma il rapporto tra giovani *under 35* e imprenditori *over 55* è pari a 1 su 8 e dal confronto tra i dati del 6° Censimento con quelli del Censimento precedente, si può notare come il numero dei giovani agricoltori abbia subito una variazione negativa pari al 40%, passando da 273.182 a 161.716². Eppure a livello strutturale le aziende condotte da giovani, hanno a disposizione una *Sau media* (38,2 ha) e un impiego di lavoro (2,1 unità lavorative medie) decisamente maggiori rispetto alle aziende condotte da non giovani confermandosi più multifunzionali e concentrate nelle classi più alte di dimensione economica.

Il Consiglio Europeo dei Giovani Agricoltori (Ceja), di cui sono stato eletto Presidente il 27 giugno 2013, ha avuto un ruolo chiave nel raggiungimento di questo storico risultato nella riforma della Pac ma non intende fermarsi a questi risultati.

Il Ceja rappresenta circa 2 milioni di giovani agricoltori in tutta Europa aderenti a 30 organizzazioni agricole provenienti da 23 Stati membri. Quest'organizzazione comprende al suo interno diverse culture, lingue e bisogni, diversi modelli di agricoltura e diverse tipologie di aree rurali ma i suoi membri hanno in comune il progetto di costruire un'agricoltura europea più innovativa e competitiva. Il compito principale del Ceja è quello di costruire relazioni con le istituzioni europee e portare avanti attività di pressione presso i decisori politici e gli uffici europei per migliorare le politiche per l'agricoltura e in particolare quelle per giovani agricoltori e dei giovani che cercano di entrare nel settore agricolo in tutta l'UE.

Avere una rappresentanza a livello comunitario è fondamentale poiché l'80% dei provvedimenti riguardanti l'agricoltura vengono progettati e adottati a Bruxelles e la voce unitaria delle organizzazioni agricole giovanili europee ha un maggiore impatto sulle istituzioni europee. Non solo, ma il problema della diminuzione di agricoltori e del ricambio generazionale copre l'intera Unione, con una media del 6% di agricoltori europei al di sotto dei 35 anni rispetto ad 1/3 con più di 65 anni.

Il Ceja ha posto la questione del ricambio generazionale, e dalla scarsa presenza di giovani agricoltori a livello europeo, organizzando eventi e seminari cercando di aumentare la consapevolezza della problematica in sé e la necessità di risposte concrete da parte degli Stati membri e dell'UE.

Ora che abbiamo raggiunto il risultato di una riforma della Pac orientata maggiormente verso i giovani, la futura attività di *lobby* e di "voce" dei giovani agricoltori europei si concentrerà nei prossimi due anni nell'incoraggiare gli Stati membri ad applicare le misure messe a disposizione dalla nuova Pac nel migliore dei modi, scegliendo un metodo di calcolo del pagamento *top-up* adeguato e attuando misure organiche e razionali a favore dei giovani nei programmi di sviluppo rurale.

Non soltanto il Ceja giocherà un ruolo chiave nella fase di transizione e attuazione della riforma, affinché questa avvenga sfruttando tutti gli strumenti messi a disposizione, ma cercherà di dare il suo contributo anche ai temi di respiro mondiale che coinvolgono sempre più l'agricoltura europea.

I giovani agricoltori sono essenziali per garantire un futuro all'umanità. L'aumento demografico a livello mondiale e il conseguente incremento della domanda alimentare rappresentano delle sfide essenziali per il futuro del Pianeta³.

Tra questi temi anche quello della preservazione del modello di agricoltura familiare, modello che nel 2014 sarà celebrato dalle Nazioni Unite nell'anno internazionale dell'agricoltura familiare. Su tale tema la Commissione europea ha aperto una consultazione *on line*⁴ e il Ceja intende dare il suo contributo.

Il ricambio generazionale è una parte cruciale per un modello di agricoltura che fornisca cibo in quantità sufficiente e di alta qualità a prezzi adeguati e che mantenga la diversità del territorio europeo e la vitalità delle sue regioni rurali.

Il tema della crescita della domanda alimentare, cui solo le nuove generazioni di agricoltori possono far fronte, è stato anche richiamato dall'ultima campagna d'informazione che il Ceja ha condotto "*Future Food Farmers*"⁵, questa campagna si è conclusa a maggio 2013 con una conferenza stampa che ha voluto presentare i risultati al Commissario all'agricoltura Dacian Ciolos, al Ministro irlandese Simon Coveney (presidente di turno del Consiglio europeo per l'agricoltura) e al presidente della Commissione agricoltura del Parlamento europeo Paolo De Castro.

L'obiettivo di questa iniziativa è stato quello di sensibilizzare l'opinione pubblica e i decisori politici nazionali ed europei sull'importanza dei giovani in agricoltura e sulla necessità di misure a favore del ricambio generazionale nell'ambito della riforma della Pac. Al nostro appello hanno aderito importanti attori europei e *stakeholder*, sia prestando il loro volto nel video di lancio della campagna sia sottoscrivendo il nostro documento⁶.

Il tema della sicurezza alimentare sarà anche al centro dei dibattiti che si articoleranno durante l'Expo 2015 "Nutrire il pianeta, energia per la vita". Spetterà anche a noi, giovani agricoltori, evidenziare in quell'ambito la necessità di garantire un futuro al Pianeta investendo sui giovani per poter sviluppare e diffondere modelli produttivi sostenibili in grado di fornire, alla crescente popolazione mondiale, cibo di qualità.

All'agricoltura vengono chiesti numerosi sforzi e impegni, dalla sicurezza alimentare al mantenimento del territorio, dall'azione di mitigazione dei cambiamenti climatici, alla sostenibilità economica. Sfide che non si pongono nel breve periodo ma che si proiettano nel futuro e a cui occorre fornire risposte in uno scenario globale e non più solo nazionale o europeo. È proprio ai giovani che spetta giocare un ruolo chiave, anche per venire incontro alle necessità d'innovazione del settore. I giovani, infatti, raggiungono degli standard produttivi più alti e impiegano più forza lavoro in azienda rispetto alla media, hanno una produttività lavorativa superiore, sono meglio formati rispetto a quelli più "anziani" e sono più preparati e predisposti a introdurre l'innovazione nelle loro aziende.

Personalmente, tra l'altro, credo che occorrerà proporre la creazione di gruppi di lavoro a livello UE che seguano la tematica dell'accesso alla terra e che producano linee guida per opzioni di partenariato pubblico-privato sulla base dell'esempio di "Safer" in Francia che ritengo in Italia potrebbe essere preso come modello a livello nazionale.

In questo senso, ritengo utile anche l'introduzione di nuove figure come quella del facilitatore esterno in materia di successione, che aiuti le famiglie degli agricoltori nel trasferimento di terreni tra le generazioni attraverso i servizi di consulenza aziendale (Fas); Inoltre, nello Sviluppo rurale, sarebbero benvenute anche formule che agevolino il trasferimento di terra tra le generazioni attraverso la promozione di partenariati, come ad esempio l'affitto a lungo termine con prelazione sulla successiva acquisizione e altri accordi contrattuali preferenziali.

Un'altra sfida alla quale i giovani agricoltori europei sono chiamati a rispondere è quella dell'internazionalizzazione delle imprese e della necessità di migliorare la competitività delle loro aziende. Queste sfide potranno essere vinte solo puntando sui giovani, sulla loro formazione e sullo sviluppo e trasferimento dell'innovazione nel settore agricolo.

Per quanto riguarda l'istruzione e la formazione professionale, il Ceja ritiene si debba creare una rete europea composta dai formatori e dai tirocinanti, rete accessibile on line a tutti i giovani che desiderano avviare la propria carriera nel settore agricolo. Inoltre, occorre rafforzare gli strumenti disponibili per favorire lo scambio di esperienze tra i giovani agricoltori anche facilitando i giovani agricoltori nell'accesso e nella partecipazione ai programmi di scambio nell'UE (come l'Erasmus per giovani imprenditori che dovrà sempre di più sostenere anche gli agricoltori)⁷.

Per quanto riguarda l'innovazione, il Ceja ha attivamente partecipato alla stesura del Piano strategico di attuazione, documento che servirà da traccia per i lavori del Partenariato europeo per l'innovazione (Eip) "Produttività e sostenibilità" istituito per contribuire a rispondere alle sfide della sicurezza alimentare, la gestione sostenibile delle risorse e la conservazione dell'ambiente. Il Partenariato europeo per l'innovazione "Produttività e sostenibilità" si propone di fornire un'interfaccia di lavoro per i diversi attori chiave, compresi gli agricoltori, la società civile e i ricercatori. Questa *partnership* dovrà fungere da catalizzatore per migliorare l'efficacia delle azioni connesse all'innovazione in agricoltura per favorire una maggiore produttività e una gestione sostenibile delle risorse nell'intera catena produttiva.

Questo partenariato è quindi da intendersi come un ponte tra la ricerca e la pratica in campo agricolo per facilitare lo scambio di conoscenze e di esperienze maturate attraverso azioni innovative. Il Ceja ha evidenziato come il tema della fertilità del suolo sia uno dei temi chiave sul quale concentrarsi nella ricerca di soluzioni che prevengano l'esaurimento della capacità del pianeta di fornire risorse, con gli agricoltori quali attori principali nelle scelte utili alla preservazione del suolo.

Il riconoscimento da parte degli attori chiave dell'UE dell'importanza delle politiche per il ricambio generazionale e la permanenza dei giovani in agricoltura è un segnale interessante che occorrerà declinare in tutti gli Stati membri con azioni concrete ed efficaci. C'è però da aggiungere che l'importante diminuzione delle risorse europee a disposizione per l'agricoltura e lo sviluppo rurale, della prossima programmazione finanziaria pluriennale, non dimostrano la piena comprensione da parte delle istituzioni europee delle necessità del futuro.

Ora spetta a noi riprendere l'attività affinché sia le istituzioni europee che quelle nazionali continuino su questa strada. Il prossimo 9 settembre sono stato invitato ad intervenire come Presidente del Ceja al Consiglio informale agricoltura che si terrà a Vilnius, uno dei miei primi importanti appuntamenti durante il quale avrò modo di rivolgermi all'attuale presidenza lituana dell'UE e a tutti i Ministri presenti per richiamare la necessità di un'applicazione delle misure a favore dei giovani che ottimizzi il più possibile le risorse messe a disposizione.

Note

¹ Fonte dati Eurostat http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-FK-12-001/EN/KS-FK-12-001-EN.PDF.

² Questi dati sono consultabili nel "Quaderno" dell'Inea dal titolo "I giovani e il ricambio generazionale nell'agricoltura italiana" 2013.

³ Paolo De Castro, *The Politics of land and food scarcity*, Earthscan food and agriculture 2013.

⁴ http://ec.europa.eu/agriculture/consultations/family-farming/2013_en.htm.

⁵ <http://www.futurefoodfarmers.eu/campaign/>.

⁶ <http://www.futurefoodfarmers.eu/campaign/sign-the-pledge/>.

⁷ <http://www.erasmus-entrepreneurs.eu/>.

Prezzi degli alimenti e qualità della dieta, qual è l'evidenza scientifica?

Mario Mazzocchi, Sara Capacci

Nel dibattito sulle cause dell'obesità e di diete insalubri in generale, sul banco degli imputati finiscono spesso i prezzi, con l'accusa di essere troppo alti per i cibi più sani (frutta e verdura, ma anche prodotti trasformati con caratteristiche più sane o *light*) e soprattutto di essere troppo bassi per gli alimenti ad alta densità calorica, *fast food*, *snack*, bibite dolcificate gasate, dolci. Muoversi attraverso l'evidenza scientifica sull'argomento non è sempre semplice, perché all'abbondanza di ricerche – con conclusioni contrastanti – troppo spesso non corrisponde una qualità sufficiente dei dati disponibili.

Sono tre in particolare le domande di ricerca a cui è necessario rispondere senza ambiguità: (1) una dieta sana è effettivamente più costosa? (2) l'evoluzione storica dei prezzi degli alimenti ha favorito l'aumento dei tassi di obesità e il peggioramento delle diete? (3) le variazioni di prezzo hanno effetti simili su diversi tipi di consumatori?

In questo articolo si cercherà di dare una risposta a queste domande, che assumono una forte rilevanza nel calibrare l'intervento pubblico, sulla base dell'evidenza scientifica oggi dominante e degli studi più recenti.

Mangiare sano costa più caro?

Sulla relazione tra qualità nutrizionale della dieta e il costo di questa, la ricerca scientifica è apparentemente divisa. Il filone scientifico dominante, che fa capo soprattutto all'epidemiologo americano Adam Drewnowski, ha prodotto una rilevante quantità di studi che dimostrano un'associazione positiva tra la salubrità della dieta e la spesa alimentare. Più precisamente, viene mostrato (Drewnowski & Darmon, 2005) come la densità energetica degli alimenti (calorie per grammo) sia associata negativamente al prezzo (per caloria). In altre parole, come forse si può intuire, il costo degli alimenti è legato principalmente al peso, per cui diventa economicamente più conveniente scegliere alimenti con maggiore densità calorica. Altri studi hanno completato l'evidenza mostrando come diete a bassa densità energetica siano associate ad una spesa alimentare giornaliera significativamente superiore rispetto alle diete ad alta densità energetica (Darmon, Briand & Drewnowski, 2004), con l'implicazione che consumatori nelle fasce di reddito più basse scelgono diete ad alta densità energetica (Drewnowski, 2009). Se l'evidenza raccolta da Drewnowski e colleghi è principalmente legata ai paesi anglosassoni e alla Francia, risultati simili sono stati prodotti con dati di altri paesi, ad esempio in Olanda (Waterlander *et al.*, 2010) o Spagna (Schroder, Marrugat & Covas, 2006), mentre non risultano studi analoghi in Italia.

A contrastare questa forte evidenza, ci sono diverse ricerche che dimostrano la possibilità di scelte alimentari perfettamente in linea con le linee guida nutrizionali ad un costo molto ridotto, oppure la possibilità di migliorare le caratteristiche nutrizionali delle diete correnti senza incorrere in aumenti di spesa, o addirittura con riduzioni di *budget* (ad esempio Henson, 1991; Ranney & McNamara, 2002), mentre per l'Italia Conforti e D'Amicis (2000) mostrano la possibilità di correggere la dieta per adattarla alle raccomandazioni Inran con una spesa alimentare inferiore del 20% rispetto alla media italiana.

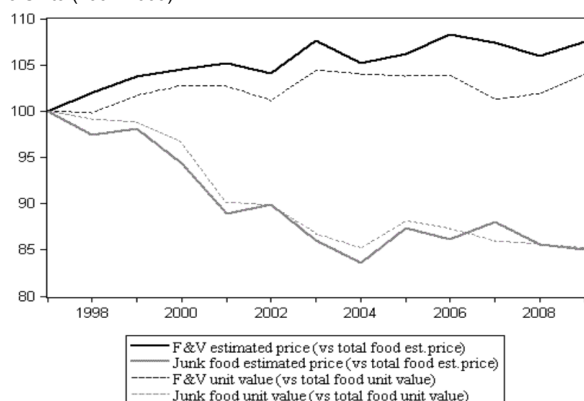
Questi risultati sono solo apparentemente in contraddizione con quelli che associano diete più sane a costi superiori. Si basano infatti su studi di ottimizzazione, principalmente programmazione lineare, che assumono che l'obiettivo sia di soddisfare i vincoli nutrizionali minimizzando il costo. In altre parole dimostrano la "possibilità" di mangiare meglio risparmiando, ma non sono del

tutto realistici per una serie di motivi. Prima di tutto, il reale processo di ottimizzazione del consumatore è multi-obiettivo, oltre a costo e qualità nutrizionale o salute, certamente c'è anche l'elemento edonico da considerare, il gusto. Negli studi di Drewnowski e colleghi si osserva come i cibi a maggiore densità energetica siano generalmente più "palatabili". Perciò, il passaggio da un cibo 'energy-dense' ad uno più sano ha anche un costo di aggiustamento, almeno in media, legato ad un gusto percepito come inferiore. Secondo, l'ottimizzazione implica che il consumatore si assuma notevoli costi di transazione per comporre la propria dieta, raccogliendo le informazioni nutrizionali ed economiche che gli permettano di minimizzare i costi soddisfacendo le raccomandazioni nutrizionali. Terzo, considerando le dinamiche di costo accanto ai livelli di spesa, il progresso tecnico e l'aumento di produttività hanno fatto sì che gli alimenti trasformati e a maggiore densità di grassi e zuccheri siano divenuti relativamente più convenienti rispetto ai prodotti non trasformati e generalmente più salubri, su tutti frutta e verdura.

Dinamiche dei prezzi e obesità

La Figura 1, tratta da Capacci *et al.* (2012), mostra l'evoluzione dei valori unitari pagati dai consumatori inglesi per due aggregati alimentari, frutta e verdura (F&V) e un secondo aggregato definito "cibo spazzatura" (*junk food*) sulla base della classificazione della *Food Standard Agency* per i cibi con eccessivo contenuto di grassi, zuccheri e sodio. I valori unitari, ottenuti come rapporto tra spesa effettuata e quantità, riflettono la scelta effettiva del consumatore e variano in risposta ad una variazione nei prezzi di mercato, ma possono anche riflettere scelte qualitative diverse (ad esempio consumare fragole oppure mele) che per aggregati alimentari possono portare a distorsioni importanti. Utilizzando una procedura econometrica di aggiustamento è possibile depurare i valori unitari dall'elemento qualità/aggregazione e catturare le dinamiche nei prezzi sottostanti. Perciò, la dinamica descritta nella figura 1 fornisce due importanti informazioni. Rispetto al prezzo medio degli alimenti, quello di frutta e verdura è aumentato (di circa il 6-7%) e in risposta a tali dinamiche i consumatori si sono spostati su valori unitari più bassi, quindi rivedendo il paniere di frutta e verdura verso alimenti più economici, ovvero verso prodotti a minore valore aggiunto, con una componente minori di servizi o di trasformazione, ad esempio prodotti stagionali o locali. Se si considera invece l'aggregato *junk food*, il prezzo è calato vistosamente (circa il 15%), ma la dinamica dei prezzi non si discosta da quella dei valori unitari, indicando l'assenza dell'aggiustamento atteso verso valori unitari più alti. Se si assume una relazione positiva tra valore unitario e qualità (nutrizionale), la diminuzione dei prezzi del *junk food*, relativamente agli altri alimenti e soprattutto a frutta e verdura, non ha comportato una scelta qualitativa superiore. Nel periodo analizzato i tassi di obesità nel Regno Unito sono aumentati di circa il 12%.

Figura 1 - Valori unitari e prezzi stimati per frutta, verdura e "cibo spazzatura" nel Regno Unito (1997-2009)



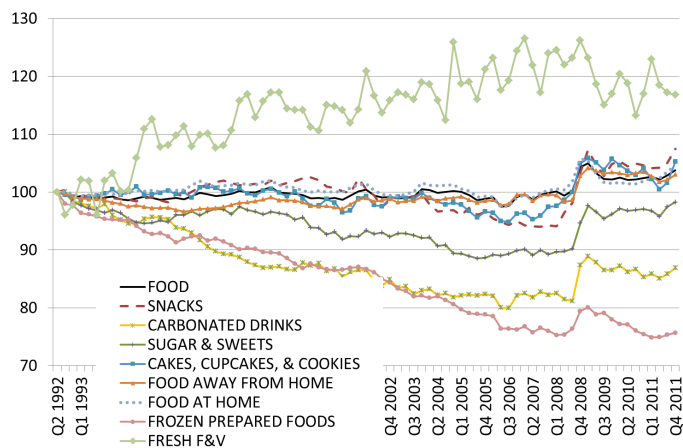
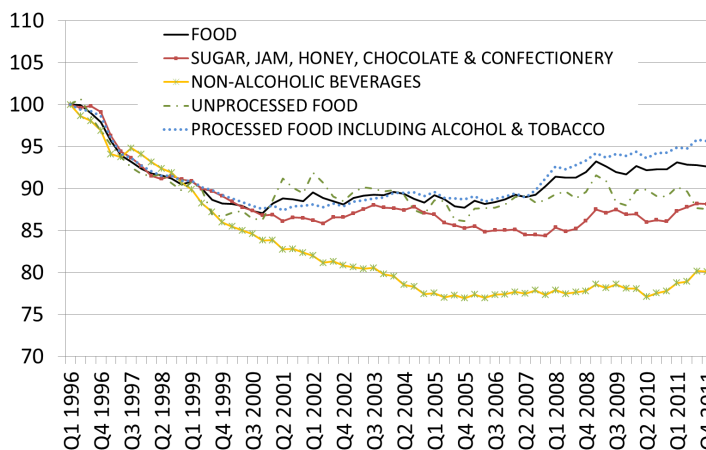
Fonte: Capacci *et al.* (2012)

Il quadro viene confermato considerando l'andamento dei prezzi al consumo reali (deflazionati rispetto all'indice generale dei prezzi al consumo) per vari gruppi di prodotti alimentari, nella figura 2 si riportano quelli relativi ad EU-27 e Stati Uniti (Mazzocchi, Shankar & Traill, 2012). In Europa si osserva una diminuzione reale dei prezzi alimentari nel loro complesso, il che è evidentemente compatibile con un aumento delle calorie consumate, ma anche una dinamica fortemente differenziata tra i vari tipi di beni, comunque tutti chiaramente con una tendenza a rimanere al di sotto dell'indice dei prezzi al consumo (ossia sotto il livello 100). Il prezzo delle bibite analcoliche è abbondantemente quello che è calato maggiormente, e anche i dolci mostrano un calo superiore alla media dei beni alimentari. Negli Stati Uniti non c'è la riduzione reale dei prezzi dei beni alimentari in generale, ma la tendenza differenziata è ancora più evidente e ancora una volta è in contrasto con le raccomandazioni nutrizionali: frutta e verdura fresche mostrano addirittura un aumento reale, mentre sono *snack* e bibite gasate ad aver vissuto la diminuzione reale più vistosa.

Analogamente, nella figura 3 si può osservare l'andamento dei prezzi reali in Italia. In generale, i prezzi alimentari mostrano dinamiche inferiori al livello di inflazione prima del noto picco dei prezzi del 2008, ma anche successivamente rimangono sostanzialmente in linea con l'indice generale dei prezzi al consumo. Il prezzo degli ortaggi e soprattutto quello della frutta rimangono invece quasi invariabilmente al di sopra dell'indice relativo ai beni alimentari in generale e nella maggior parte degli anni considerati hanno un andamento superiore al livello di inflazione, contrariamente a dolci e bibite analcoliche che ancora una volta mostrano le diminuzioni più cospicue.

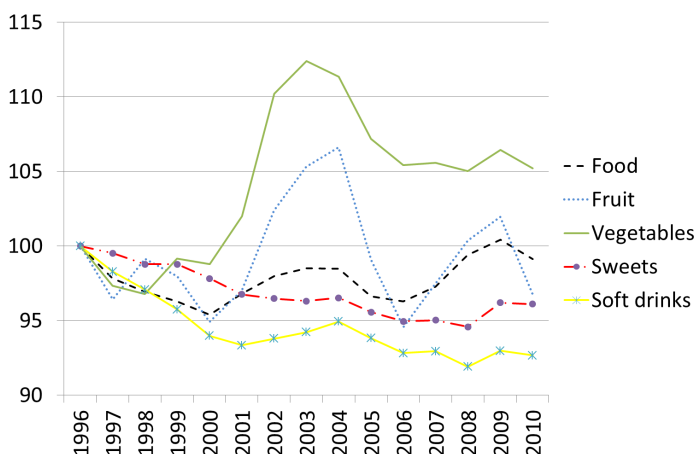
In sintesi, se questa evidenza non fosse considerata sufficiente per indicare l'evoluzione dei prezzi come causa principale dell'aumento dei tassi di obesità (+13% negli Stati Uniti tra 1990 e 2010, +7% in Francia nello stesso periodo), le dinamiche sono certamente compatibili con un peggioramento delle diete.

Figura 2 - Andamento dei prezzi reali al consumo in Europa e Stati Uniti



Fonte: Mazzocchi, Shankar e Traill (2012)

Figura 3 - Prezzi reali al consumo in Italia (1996-2010)



Fonte: nostre elaborazioni su dati Istat

Come rispondono i consumatori alle variazioni di prezzo?

L'incidenza di obesità e sovrappeso non è legata agli stili alimentari "medi" di un paese, che possono essere anche virtuosi (è il caso ad esempio dell'Italia e dei paesi della cosiddetta dieta mediterranea), ma alla distribuzione delle diete all'interno della popolazione. Per questo motivo l'analisi del consumatore medio può non essere sufficiente a catturare le problematiche in relazione ai prezzi. Un recente studio pubblicato sul *British Medical Journal* (Green *et al.*, 2013) ha esplorato sistematicamente la letteratura delle ultime due decadi sulle elasticità dei consumi rispetto al prezzo per i gruppi di beni alimentari, considerando 1482 studi e selezionandone 136 per una meta-analisi relativa alla differenziazione delle elasticità per livelli di reddito diversi, sia a livello di paese che all'interno dei singoli paesi. Se l'evidenza sul fatto che i paesi a basso reddito abbiano un'elasticità media di prezzo superiore è consolidata (risultato ampiamente confermato nello studio), non c'era fino ad ora altrettanto consenso sulla distribuzione delle elasticità all'interno dei paesi. Il risultato di questa analisi sistematica è invece molto forte, come riportato nella tabella 1. Le famiglie a basso reddito hanno sistematicamente un'elasticità di prezzo superiore a quella delle famiglie ad alto reddito.

Tabella 1 - Elasticità dirette di prezzo (e intervallo di confidenza al 95%) per categoria di reddito familiare, basato su un modello di meta-regressione

Gruppo alimentare	Categoria di reddito familiare	
	Redditi bassi n=178	Redditi alti n=177
Frutta e ortaggi	-0.86 (-0.97, -0.76)	-0.73 (-0.84, -0.62)
Carne	-0.95 (-1.07, -0.82)	-0.81 (-0.93, -0.69)
Pesce	-1.01 (-1.17, -0.84)	-0.87 (-1.04, -0.70)
Latticini	-0.92 (-1.08, -0.78)	-0.79 (-0.93, -0.64)
Uova ^a	N/A	N/A
Cereali	-0.87 (-0.99, -0.74)	-0.72 (-0.85, -0.59)
Oli e grassi ^a	N/A	N/A
Dolci e bibite zuccherate	-0.87 (-1.06, -0.70)	-0.73 (-0.91, -0.55)
Altri cibi	-1.06 (-1.21, -0.92)	-0.93 (-1.08, -0.78)
Tutti gli alimenti	-0.91 (-1.00, -0.83)	-0.77 (-0.86, -0.68)

^aDati insufficienti per le previsioni del modello.
Fonte: Green *et al.* (2013)

Se si combina questa evidenza scientifica con l'andamento dei prezzi discusso in precedenza, è evidente come la diminuzione dei prezzi per i cibi ad alta densità calorica accompagnate da un

aumento dei prezzi per frutta e ortaggi abbiano un impatto negativo superiore sulle famiglie a basso reddito, coerentemente con gli studi che mostrano come l'eccesso di peso e le conseguenze per la salute abbiano un incidenza superiore nelle fasce di popolazione a basso reddito (Pickett *et al.*, 2005).

Considerazioni conclusive

Una rivisitazione critica della letteratura recente e dei dati disponibili permette di stabilire alcuni punti sostanziali sul rapporto tra evoluzione delle diete e prezzi alimentari.

A parità di gusto e di "convenienza", intesa come facilità di trovare informazioni, di acquistare i beni desiderati e di prepararli per il consumo finale, mangiare sano costa effettivamente di più. Alcuni dei costi che il consumatore deve potenzialmente sostenere per migliorare la propria alimentazione sono indiretti, e riguardano i costi di aggiustamento (ad esempio per rinunciare ad alimenti più saporiti, il caso tipico è la riduzione del contenuto di sale) e soprattutto i costi di transazione per acquisire l'informazione nutrizionale rilevante e i costi di ricerca per aderire alla dieta ottimale.

Anche ignorando tali costi, l'evoluzione dei prezzi al consumo agisce in contrasto con il miglioramento delle diete. La convenienza economica di alimenti e bevande ad alta densità energetica, in particolare dolci, *snack* e bevande zuccherate, è aumentata notevolmente, non solo negli Stati Uniti e in Inghilterra, ma anche in Europa e in Italia. In generale, il costo dell'alimentazione è diminuito progressivamente, ma fanno eccezione proprio quegli alimenti, come frutta e verdura, che sono considerati alla base di una dieta più sana.

La forbice tra prezzo di alimenti ad alta densità energetica e prezzo di alimenti salubri, così come il costo per caloria generalmente in diminuzione, agiscono in particolare su una determinata fascia di consumatori, quella a basso reddito. Oltre ad una domanda di "salute" inferiore per i vincoli di reddito, il consumatore a basso reddito ha elasticità di prezzo superiore ed è più propenso a reagire a variazioni nelle dinamiche di prezzo, che abbiamo visto essere negative rispetto alle raccomandazioni nutrizionali.

Può essere interessante, in tempi di crisi economica, capire quali possano essere le conseguenze. In Italia, tra il 2008 e il 2012, i prezzi reali degli alimenti sono diminuiti dell'1,2%, mentre i costi per l'abitazione sono aumentati del 5,1% e quelli di trasporto del 6,3%. Anche i prezzi per l'alimentazione fuori casa sono diminuiti dell'1,7%, anche se al contempo si osserva una diminuzione nel prezzo reale di frutta e ortaggi del 3,5%. La recessione ha posto vincoli più stringenti per molte famiglie, ed è verosimile che per le fasce con redditi più bassi ci sia stato un ulteriore spostamento verso gli alimenti più economici e a maggiore densità energetica. Considerata la persistenza delle abitudini alimentari, sarà fondamentale verificare se effettivamente gli anni recenti abbiano portato ad un peggioramento della qualità nutrizionale della dieta e le contromisure politiche non potranno ignorare la rilevanza dei prezzi al consumo nel determinare le scelte alimentari.

Riferimenti bibliografici

- Capacci S., Mazzocchi M., Shankar B. (2012), The regional price of junk foods relative to healthy foods in the UK: indirect estimation of a time series, 1997-2009. *Agricultural Economics Society*
- Conforti P., D'Amicis A. (2000), What is the cost of a healthy diet in terms of achieving RDas? *Public Health Nutrition*, 3(3), 367-373
- Darmon N., Briand A., Drewnowski A. (2004), Energy-dense diets are associated with lower diet costs: a community study of French adults. *Public Health Nutrition*, 7(1), 21-27

- Drewnowski A. (2009), Obesity, diets, and social inequalities. *Nutrition Reviews*, 67(5), S36-S39
- Drewnowski A., Darmon N. (2005), Food choices and diet costs: an economic analysis. *Journal of Nutrition*, 135(4), 900-904
- Green R., Cornelsen L., Dangour A.D., Turner R., Shankar B., Mazzocchi M., Smith R.D. (2013), The effect of rising food prices on food consumption: systematic review with meta-regression. *British Medical Journal*, 346
- Henson S. (1991), Linear-Programming Analysis of Constraints Upon Human Diets. *Journal of Agricultural Economics*, 42(3), 380-393
- Mazzocchi M., Shankar B., Traill W.B. (2012), The development of global diets since ICN 1992: influences of agri-food sector trends and policies.: Food and Agriculture Organization of the United Nations. http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/agn/pdf/FAO_Commodity_and_Trade_Policy_Research_Working_paper_01.pdf
- Pickett K.E., Kelly S., Brunner E., Lobstein T., Wilkinson R.G. (2005), Wider income gaps, wider waistbands? An ecological study of obesity and income inequality. *Journal of Epidemiology and Community Health*, 59(8), 670-674
- Ranney C.K., McNamara P.E. (2002), Do healthier diets cost more? Aaea Meeting, Long Beach, California, July 28-31, 2002, http://dyson.cornell.edu/research/researchpdf/wp/2002/Cornell_Dyson_wp0222.pdf
- Schroder H., Marrugat J., Covas M.I. (2006), High monetary costs of dietary patterns associated with lower body mass index: a population-based study. *International Journal of Obesity*, 30(10), 1574-1579
- Waterlander W.E., de Haas W.E., van Amstel I., Schuit A.J., Twisk J.W.R., Visser M., Seidell J.C., Steenhuis I.H.M. (2010), Energy density, energy costs and income - how are they related? *Public Health Nutrition*, 13(10), 1599-1608

Diete sostenibili: la doppia piramide del Barilla Center for Food and Nutrition

Luca Ruini, Roberto Ciati, Carlo Alberto Pratesi, Ludovica Principato, Massimo Marino, Sonia Pignatelli

Introduzione

È generalmente noto che una corretta alimentazione è una condizione essenziale per la salute. Questa è una legge naturale che, tuttavia, non ha ricevuto la dovuta attenzione negli ultimi decenni. Prova ne è la recente e dilagante diffusione di patologie dovute a eccesso di alimentazione (dall'obesità alle malattie cardiovascolari, passando per il diabete) e alla concomitante riduzione dell'attività fisica in tutte le fasce d'età, comprese quelle giovanili (Must *et al.*, 1999; Burton *et al.*, 1985). Negli anni Settanta, è stato il fisiologo americano Ancel Keys a spiegare al mondo la dieta da lui battezzata "mediterranea", basata sul consumo equilibrato di alimenti naturali (olio di oliva, frutta, cereali, legumi, ecc.), grazie alla quale la mortalità per cardiopatie risultava più bassa rispetto alle diete ricche di grassi saturi, tipiche del Nord Europa. Nel 1992 l'*US Department of Agriculture* progettò e diffuse la prima piramide alimentare, che in modo sintetico ed efficace spiegava come adottare un tipo di alimentazione equilibrato.

Negli ultimi anni la *Food and Agricultural Organization* (Fao) insieme con *Biodiversity International*, ha sottolineato l'importanza delle "diete sostenibili" intese come regimi

alimentari a basso impatto ambientale che contribuiscono alla sicurezza alimentare e nutrizionale, nonché a una vita sana per le generazioni presenti e future. Le diete sostenibili concorrono alla protezione e al rispetto della biodiversità e degli ecosistemi, sono culturalmente accettabili, economicamente eque e accessibili, sicure e sane sotto il profilo nutrizionale e, contemporaneamente, ottimizzano le risorse naturali e umane (Fao, 2010). Viene così riconosciuta l'interdipendenza tra la produzione e il consumo di cibo, le esigenze alimentari e le raccomandazioni nutrizionali, e al tempo stesso si ribadisce il concetto per cui la salute degli esseri umani non può essere slegata dalla salute degli ecosistemi.

Nonostante l'esistenza di questi studi, spesso l'opinione pubblica non è ancora consapevole che una corretta alimentazione sia importante per la propria salute e per l'ambiente.

Per questa ragione e per diminuire l'impatto delle attività dell'uomo sull'ambiente (Wackernagel and Rees, 1996), il *Barilla Center for Food & Nutrition* (Bcfn) ripropone la piramide alimentare in una doppia versione dove i cibi sono posizionati non solo seguendo quanto da tempo la scienza nutrizionale ha definito in funzione del loro impatto positivo sulla salute, ma anche rispetto al loro impatto sull'ambiente.

Si ottiene così una "doppia piramide alimentare-ambientale": la nota piramide alimentare e una piramide ambientale. Quest'ultima, che è affiancata alla piramide alimentare, è rappresentata capovolta: gli alimenti a maggior impatto ambientale sono in alto e quelli a ridotto impatto in basso (Bcfn, 2009, 2011, 2012). Vediamo di seguito come è stato costruito il modello.

Metodologia e risultati

È stato dimostrato come la fase agricoltura sia fortemente inquinante (l'agricoltura supera persino le emissioni di gas serra provocate dal trasporto) (Foster *et al.*, 2006; Williams, Audsley e Sanders, 2006). Pertanto, quando si parla di alimentazione, occorre tenere in considerazione anche le variabili ambientali (Sonesson, Davis e Ziegler, 2009). Da questo punto di vista, i vari gruppi di alimenti possono essere valutati in termini di impatto sul territorio.

Per costruire la piramide ambientale sono stati stimati gli impatti ambientali associati a ogni singolo alimento tramite l'analisi del ciclo di vita (*Life Cycle Assessment*, Lca), un metodo di valutazione oggettiva dei carichi energetici e ambientali relativi a un processo (sia esso un'attività o un servizio). Tale valutazione include l'analisi dell'intera filiera, comprendendo l'estrazione o coltivazione e il trattamento delle materie prime, la fabbricazione, il confezionamento, il trasporto, la distribuzione, l'uso, il riuso, il riciclo e lo smaltimento finale.

Il metodo di analisi Lca è regolamentato dagli *standard* internazionali Iso 14040 e 14044, che ne definiscono le caratteristiche peculiari. Gli studi Lca sono degli strumenti di analisi scientifica che hanno da un lato il vantaggio di permettere una valutazione quanto più possibile oggettiva e completa del sistema, dall'altro lo svantaggio che i risultati sono a volte difficili da comunicare. Per rendere facilmente comprensibile il risultato di uno studio, normalmente si utilizzano degli indicatori di sintesi definiti in modo da preservare il più possibile la scientificità dell'analisi.

Tali indicatori in genere vengono selezionati in base alla tipologia del sistema che viene analizzato, e devono essere scelti in modo da rappresentare, in maniera quanto più completa e semplice, le interazioni con i principali comparti ambientali.

Entrando più nello specifico e focalizzando l'attenzione verso le filiere di produzione degli alimenti, l'analisi dei processi porta a evidenziare come i principali carichi ambientali siano rappresentati dalla generazione di gas a effetto serra, dall'utilizzo della risorsa idrica e dall'occupazione di territorio.

Sulla base di queste premesse, gli indicatori ambientali selezionati per costruire la piramide ambientale sono

(i) l'impronta di carbonio (*Carbon Footprint*), che rappresenta le emissioni di gas serra responsabili dei cambiamenti climatici ed è misurata in massa di CO₂ equivalente; (ii) l'impronta idrica (*Water Footprint*), che quantifica i consumi e le modalità di utilizzo delle risorse idriche ed è misurata in volume di acqua; (iii) l'impronta ecologica (*Ecological Footprint*), che misura la quantità di terra (o mare) biologicamente produttiva necessaria per fornire le risorse e assorbire le emissioni associate a un sistema produttivo; si misura in m² o ettari globali.

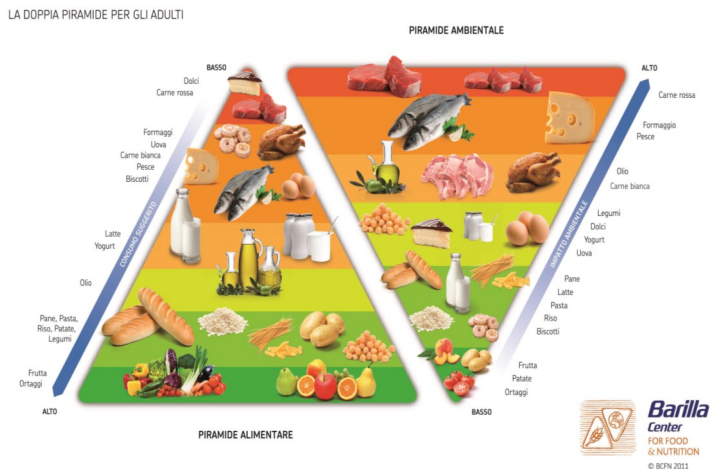
I dati utilizzati per costruire la piramide ambientale provengono da studi e fonti pubbliche (*Ecoinvent Database*; *Environmental Product Declaration Database*; *Lca Food Database*; Andersson, 2000; Baroni et al., 2006).

Tuttavia, una volta che i risultati sono stati ottenuti, per necessità di concisione e chiarezza comunicativa è stata considerata come indicatore di base per la costruzione della doppia piramide solamente l'impronta ecologica. La scelta è stata guidata dalle seguenti considerazioni: (i) l'*Ecological Footprint* è il più completo dei tre indicatori analizzati perché prende in considerazione sia l'utilizzo del territorio sia le emissioni di CO₂; (ii) l'*Ecological Footprint* è l'indicatore più semplice da comunicare perché l'unità di misura (ettari globali) è facilmente riproducibile visivamente; (iii) l'*Ecological Footprint* è l'indicatore ambientale identificato tra quelli da promuovere secondo un recente studio condotto per conto della commissione europea (Ewing et al., 2010).

Come si vede dalla figura 1 la piramide alimentare raffigura i vari gruppi di alimenti in modo scalare. Alla base si trovano gli alimenti di origine vegetale (caratteristici della dieta mediterranea) ricchi in termini di nutrienti (vitamine, sali minerali, acqua) e di composti protettivi (fibre e composti bioattivi di origine vegetale) e con ridotta densità energetica. Salendo progressivamente si trovano gli alimenti a crescente densità energetica (molto presenti nella dieta nordamericana) che andrebbero consumati con una frequenza minore.

Dalla doppia piramide si può osservare che gli alimenti per i quali è consigliato un consumo più frequente, sono anche quelli che presentano gli impatti ambientali minori. Viceversa, gli alimenti per i quali è raccomandato un consumo meno frequente, sono anche quelli che hanno maggior impatto sull'ambiente. In altre parole, da questa nuova elaborazione della piramide alimentare emerge la coincidenza, in un unico modello, di due obiettivi diversi ma altrettanto rilevanti: salute e tutela ambientale (Bcfn, 2009, 2011, 2012).

Figura 1 - La doppia piramide alimentare ambientale

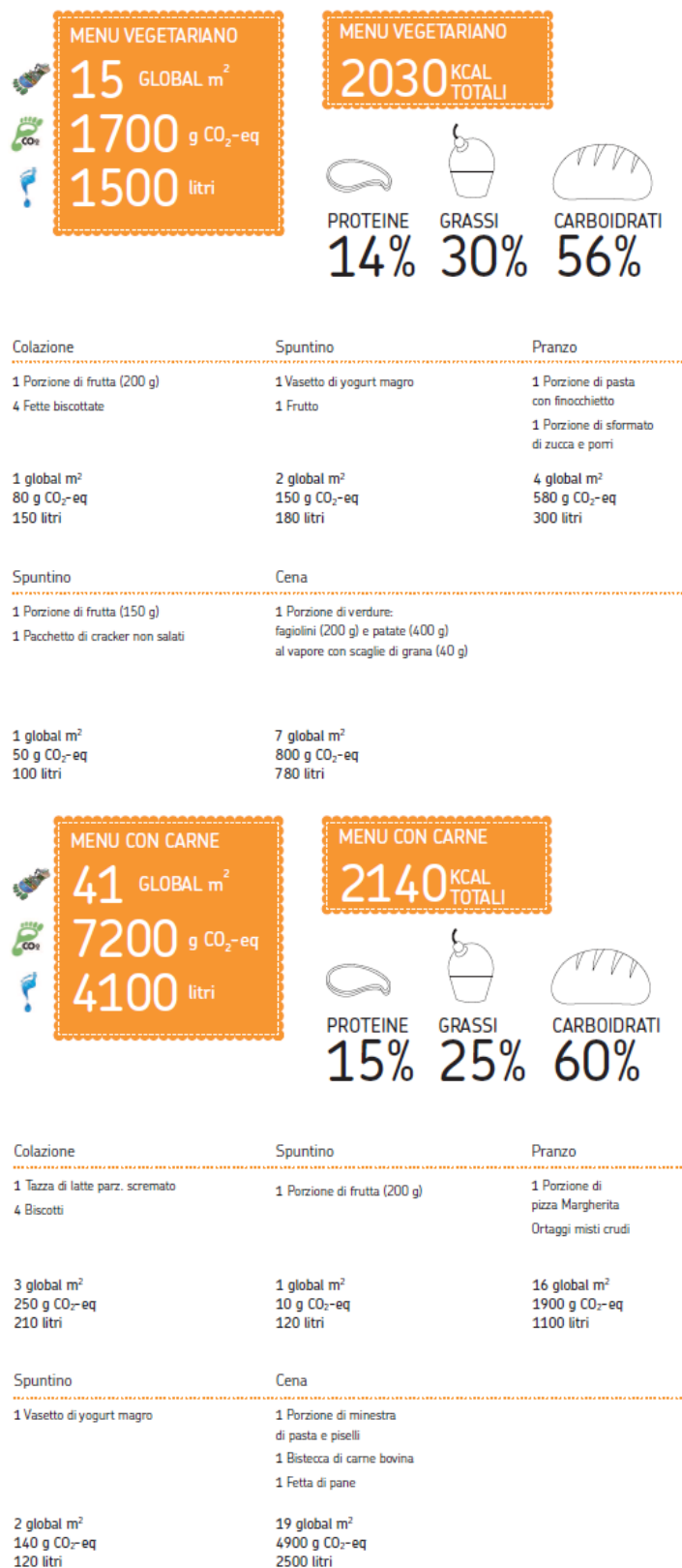


Fonte: Bcfn, 2012

Per poter stimare in quale misura le scelte alimentari dei singoli individui incidono sull'ambiente il Bcfn ha analizzato molte ricette e molti menu. Due di questi, entrambi equilibrati da un punto di vista nutrizionale, sono analizzati di seguito ed evidenziati in figura 2. Mentre nel primo le proteine sono prevalentemente di origine vegetale, nel secondo vengono utilizzati maggiormente

alimenti di origine animale. L'analisi degli impatti ambientali di questi due menu permette di evidenziare come quello basato sulle proteine animali sia caratterizzato da valori due volte più elevati rispetto a quello basato su proteine vegetali. Basti vedere, infatti, che il menu vegetariano ha un'impronta di carbonio pari a 1.700 grammi di CO₂ equivalente, mentre quello a base di carne presenta un'impronta di 7.200 grammi di CO₂ equivalente.

Figura 2 - Impronta di carbonio, ecologica e idrica di un menu vegetariano e di uno a base di carne



Fonte: Bcfn, 2012

Conclusioni

Il modello della doppia piramide dimostra quindi che seguire la dieta mediterranea proposta dalla tradizionale piramide alimentare-nutrizionale non solo porta a un miglioramento della qualità della vita, ma produce anche un impatto decisamente inferiore sull'ambiente.

A questo punto, il prossimo obiettivo del Bcfn sarà quello di promuovere tra le persone regimi alimentari più sostenibili e in particolare quello della dieta mediterranea.

Occorrerà inoltre studiare i fattori che influenzano le persone verso scelte alimentari sbagliate e capire come cambiare il loro comportamento. Riguardo a questa tematica, la prima variabile da affrontare a nostro avviso è quella del prezzo degli alimenti, giustamente considerato un potenziale ostacolo, in particolare durante l'attuale crisi economica. Gli studi raccolti indicano che la situazione è ancora discutibile, anche se sembrerebbe possibile affermare che la dieta sostenibile generalmente non costa di più, soprattutto se i suoi costi sono valutati in base a criteri più appropriati. Dopo alcune analisi, il Bcfn ha evidenziato come la dieta mediterranea sia, seppur di poco, più sostenibile economicamente (Bcfn, 2012). Tale confronto non include i costi indiretti di una dieta poco equilibrata in termini di ambiente e, soprattutto, della salute delle persone.

Nei prossimi studi inoltre, sarà approfondito il tema della sostenibilità economica della dieta mediterranea, specialmente per i paesi in via di sviluppo che non sono ad oggi inclusi nell'analisi. Come rendere una dieta sostenibile veramente accessibile "a tutti", sarà l'oggetto delle prossime pubblicazioni del Bcfn.

Riferimenti bibliografici

- Andersson K. (2000), Lca of Food Products and Production Systems. In: *International Journal of Lca* (4), pp. 239-248
- Barilla Center for Food and Nutrition (2009), *Cambiamento Climatico, agricoltura e alimentazione* <http://www.barillacfn.com/>
- Barilla Center for Food and Nutrition (2009), *Food and Health* <http://www.barillacfn.com/>
- Barilla Center for Food and Nutrition (2011), *Double Pyramid: healthy food for people, sustainable for the planet* <http://www.barillacfn.com/>
- Baroni L. *et al.* (2006), Evaluating the environmental impact of various dietary patterns combined with different food production systems. In: *European Journal of Clinical Nutrition*, 1-8
- Burton B.T., Foster W.R., Hirsch J., VanItallie T.B. (1985), Health implications of obesity: NIH consensus development conference. In: *International Journal Obesity Related Metabolism Disorders*; 9:155-169
- Ecoinvent Database, available at: <http://www.ecoinvent.org>
- Environmental Product Declaration Database, available at: www.environdec.com
- Ewing B., Moore D., Goldfinger S., Oursler A., Reed A., Wackernagel M. (2010), *The Ecological Footprint Atlas 2010*. Global Footprint Network, Oakland, CA
- Fao (2010), *Sustainable Diets and Biodiversity*
- Foster C., Green K., Bleda M., Dewick P., Evans B., Flynn A., Mylan J. (2006), *Environmental Impacts of Food Production and Consumption: A report to the Department of the Environment, Food, and Rural Affairs*. Manchester Business School. Defra, London
- Keys A., Aravanis C., Blackburn H.W., Van Buchem F.S.P., Buzina R., Djordjevic B.S., Dontas A.S., Fidanza F., Karvonen M.J., Kimura N., Lekos D., Monti M., Puddu V., Taylor H.L. (1967), *Epidemiologic studies related to coronary heart disease: characteristics of men aged 40-59 in seven countries*. *Acta Med Scand* (Suppl to vol. 460) 1-392
- Keys A., Aravanis C. *et al.* (1980), *Seven Countries. A Multivariate Analysis of Death and Coronary Heart Disease*. Harvard University Press, Cambridge, MA and London. 1-381
- Lca Food Database, available at: www.LCAfood.dk
- Must A., Spadano, J., Coakley, E.H., Field, A.E., Colditz, G., Dietz, W.H. (1999), The Disease Burden Associated With Overweight and Obesity. In: *Jama*. 282(16):1523-1529
- Sonesson U., Davis J., Ziegler F. (2009), *Food Production and Emission of Greenhouse Gases*. Sik – the Swedish Institute for Food and Biotechnology
- Wackernagel M., Rees W. E. (1996), Our ecological footprint: reducing human impact on the earth. *New Society Publishers*
- Williams A.G., Audsley E & Sanders D.L. (2006), *Determining the environmental burdens and resource use in the production of agricultural and horticultural commodities*, Main Report, Defra Research project IS0205, Bedford: Cranfield University and Defra, available at www.silsoe.cranfield.ac.uk

La percezione del rischio di residui da antiparassitari nelle mele: un esperimento

Simone Cerroni, Sandra Notaro

Introduzione

Conoscere la percezione dei rischi alimentari da parte dei consumatori è essenziale per capirne i comportamenti e conoscerne le scelte. Le indagini condotte sulla popolazione europea hanno rilevato che circa il 30% dei cittadini del nostro continente è sensibile ai rischi legati alla salute dovuti alla presenza di residui da antiparassitari nei prodotti alimentari (*European Commission*, 2010). Per questo motivo anche le autorità internazionali e nazionali stanno rivolgendo una sempre più elevata attenzione al tema della qualità dei prodotti alimentari.

Finora la maggior parte degli studi che hanno affrontato il tema della percezione dei rischi di residui da antiparassitari negli alimenti concordano sull'esistenza di una relazione negativa tra la percezione dei rischi di residui da antiparassitari e la propensione all'acquisto dei prodotti.

Per elicitarne la percezione del rischio da residui negli alimenti il metodo più utilizzato è quello di rivolgere direttamente ai consumatori una serie di domande. Tale rischio è stato investigato nella maggior parte dei casi in maniera qualitativa utilizzando la "scala likert", cioè una scala numerica attraverso la quale esprimere diverse intensità nella percezione di un fenomeno. Per esempio, nel caso della percezione del rischio qui studiata, zero corrisponderebbe a "nessun rischio", mentre all'altro estremo 10 corrisponderebbe a "rischio molto elevato" (Eom, 1994, Rimal *et al.*, 2008 e Boccaletti e Nardella, 2000). Tuttavia, altri studi hanno analizzato la percezione del rischio in maniera quantitativa, misurando la percezione della probabilità che un determinato evento si verifichi. Alcuni di questi studi chiedevano direttamente all'intervistato di esprimere una misura della probabilità (Spetzler e Von Holstein, 1975, Buzby *et al.*, 1998), mentre altri hanno ottenuto delle stime della probabilità indirettamente, osservando le preferenze degli intervistati riguardo determinate lotterie (Andersen *et al.*, 2009, Cerroni and Shaw, 2012, Cerroni *et al.*, 2012).

Utilizzando quest'ultima tipologia di domanda, in questo lavoro viene valutata la percezione del rischio di residui nelle mele nella

popolazione della provincia di Trento. Inoltre viene stimato un modello comportamentale per identificare i fattori attitudinali e socio-economici che influiscono sulle stime di rischio soggettivo relativo alla presenza di pesticidi nelle mele.

Metodologia

Il territorio oggetto dello studio, volto ad analizzare la percezione del rischio di residui da antiparassitari, è il Trentino, dove l'economia si basa, accanto al turismo, sulla produzione di mele e uva.

L'anno di riferimento, il 2030, è stato individuato sulla base di simulazioni scientifiche come potenziale anno di sviluppo di nuove malattie che potrebbero indurre i frutticoltori ad utilizzare nuove strategie di controllo. Nel nostro esperimento ci si è focalizzati sul colpo di fuoco batterico e la presenza di residui da antiparassitari nelle mele.

Il colpo di fuoco è una malattia batterica che colpisce i meleli della provincia di Trento dal 2003 (Emf, 2006). Gli agricoltori attualmente utilizzano prodotti fitosanitari a base di rame come misura preventiva per controllare tale malattia. La diffusione futura del colpo di fuoco potrebbe indurre gli agricoltori ad utilizzare altri antiparassitari come la streptomycina, un antiparassitario attualmente vietato in agricoltura nel nostro paese.

Nel nostro esperimento sono state analizzate tre variabili casuali: a, cioè il numero di mele contenenti almeno un residuo su un campione di 100 mele nel 2030; r, cioè il numero di mele contenenti almeno due residui (residui multipli) su un campione di 100 mele nel 2030; g, corrispondente al numero di giorni del periodo di fioritura in cui si potrà verificare l'infezione nel 2030. Prima di scegliere queste variabili, è stato effettuato un *focus group*, al quale hanno partecipato circa 20 cittadini trentini, con l'obiettivo di valutare l'atteggiamento degli stessi rispetto alla tematica del cambiamento climatico e di verificare le variabili cui sono più sensibili.

Il campione di riferimento è composto da 80 individui di età compresa tra i 18 e i 70 anni che vivono in provincia di Trento. Nonostante il campione non sia stato selezionato in modo del tutto casuale, in quanto gli intervistati sono stati reclutati nei pressi dei negozi di alimentari, può essere considerato rappresentativo, visto che la maggior parte delle persone acquista alimentari nei supermercati. Come incentivo alla partecipazione all'esperimento, è stata offerta ad ogni intervistato una somma di denaro pari a 25 euro. Il campione è stato suddiviso in modo casuale in 4 gruppi, ognuno caratterizzato da una diversa tipologia di esperimento. Il campione è stato prima diviso in 2 gruppi. Nel primo gruppo, domande ipotetiche vengono presentate agli intervistati, nel secondo domande in cui ogni soggetto ha la possibilità di ottenere un'ulteriore somma di denaro pari a 100 euro in base alle risposte date. In entrambi i gruppi gli intervistati hanno un incentivo monetario di 25 euro per partecipare all'esperimento. L'incentivo monetario viene impiegato in letteratura sperimentale per ridurre la possibilità che l'intervistato possa rispondere in modo casuale alle domande. La possibilità di vincere una somma supplementare negli esperimenti con domande reali è uguale per tutti, visto che il vincitore viene scelto casualmente alla fine dell'esperimento in base alle risposte date. Ognuno dei due gruppi presentati sopra viene suddiviso in altri due gruppi. L'unica differenza tra i due gruppi risiede nell'ordine in cui le domande sono presentate all'intervistato. Questo ci permette di controllare se l'ordine delle domande influenza in qualche modo le scelte degli intervistati.

Per elicitar la percezione dei consumatori rispetto ai residui da antiparassitari presenti nella produzione di mele nella provincia di Trento è stato utilizzato l'*Exchangeability Method* (Abdellaoui et al., 2011).

Questo metodo prevede una serie di domande di tipo binario in cui al soggetto viene chiesto di puntare una somma di denaro

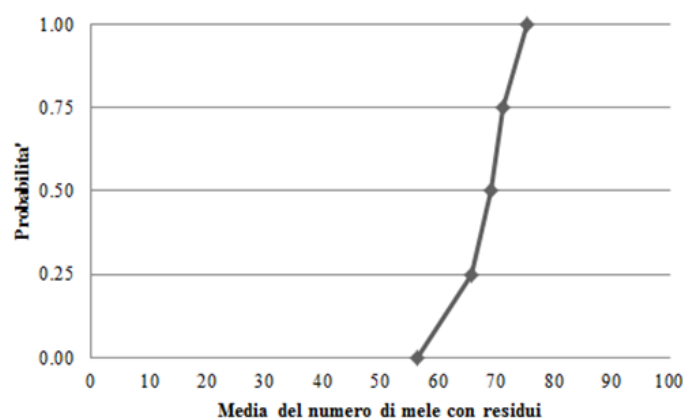
sull'evento che tra i due presentati ritiene più probabile. Queste sono individuate suddividendo lo spazio riferito al verificarsi dell'evento legato alla variabile di studio, in due sottospazi, identificati in base alla risposta alla domanda precedente. Quando agli intervistati risulta indifferente "scommettere" su uno dei due eventi, si desume che tali eventi siano ugualmente probabili. L'*Exchangeability Method* è stato qui utilizzato per ottenere le stime delle tre variabili casuali precedentemente descritte a, r e g.

Inizialmente è stato chiesto di definire un limite superiore (A1) e inferiore (A0) della variabile oggetto di studio, in modo da individuare l'intervallo di valori all'interno del quale il soggetto colloca la propria stima. Per esempio al soggetto è stato chiesto di esprimere il numero minimo e massimo di mele che sendo lui (o lei) saranno contaminate nel 2030. Assumiamo che il soggetto intervistato pensi che il numero potrebbe variare tra 60 e 80 mele in un campione di 100 mele. Il secondo passo è stato quello di individuare la mediana ($A \frac{1}{2}$), ponendo al soggetto una domanda di tipo binario. La prima domanda di tipo binario, utilizzata per dividere lo spazio del verificarsi dell'evento in due sottospazi, è stata generata con il seguente algoritmo $[A0+(A1-A0)/2] = A^*$. Il risultato individua il valore di "rottura" dello spazio evento in due sottospazi. L'individuo si troverà dunque a scegliere tra il sottospazio $A \frac{1}{2} < A^*$ e $A \frac{1}{2} > A^*$. A questo punto la prima domanda binaria che il soggetto deve ripondere è la seguente: "preferisci scommettere 100 euro sul fatto che il numero di mele contaminate nel 2030 sarà minore di 70 o maggiore/uguale di 70?".

Risultati

Dai dati raccolti durante l'esperimento in riferimento alla variabile a (almeno un residuo) gli intervistati ritengono che il numero di mele con la presenza di almeno un residuo oscillerà nel 2030 tra 56 e 75 su 100. Inoltre sarà del 25% (a $\frac{1}{4}$) la probabilità che il numero di mele con almeno un residuo sia uguale o inferiore a 66, del 50% (a $\frac{1}{2}$) uguale o inferiore a 69 e del 75% (a $\frac{3}{4}$) uguale o inferiore a 71 (Figura 1).

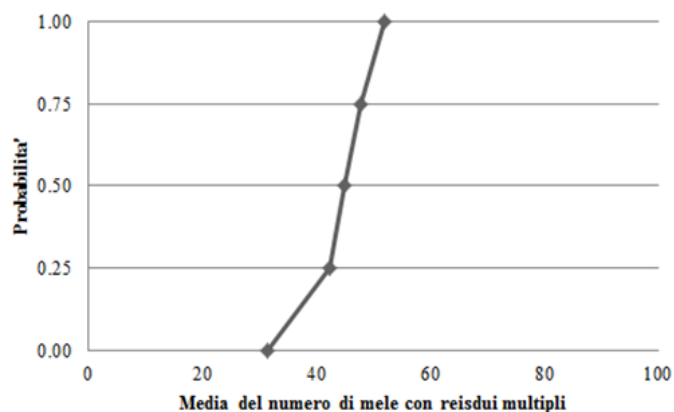
Figura 1 - Numero di mele con la presenza di almeno un residuo



Tenendo conto che il numero di mele con almeno un residuo di pesticida nel 2009 è stato pari a 63 su 100 (fonte: Ministero della salute, 2009) si può concludere che gli intervistati non percepiscono un reale aumento del numero di mele con almeno un residuo da antiparassitari entro il 2030.

Analizzando i dati riferiti alla variabile r (residui multipli) gli intervistati suppongono che il numero di mele con residui multipli da antiparassitari nel 2030 oscillerà tra 31 e 52 su 100. Inoltre sarà del 25% (r $\frac{1}{4}$) la probabilità che il numero di mele con presenza di residui multipli sia uguale o inferiore a 42, del 50% (r $\frac{1}{2}$) uguale o inferiore a 45 e del 75% (r $\frac{3}{4}$) uguale inferiore a 48 (Figura 2).

Figura 2 - Numero di mele con residui multipli

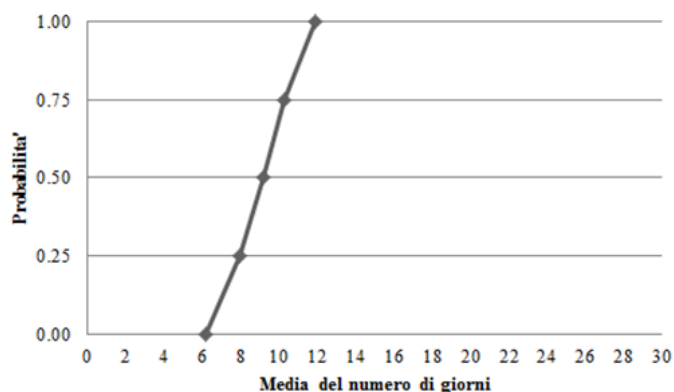


Come si prevedeva, le stime della variabile r risultano inferiori a quelle della variabile a, in quanto il numero di mele con presenza di residui multipli è sempre inferiore a quelle con almeno un residuo. Considerato che nel 2009 il numero di mele con residuo multiplo era pari a 31 su 100 (fonte: Ministero della salute, 2009), si deduce che gli intervistati percepiscono un aumento significativo della presenza di residui multipli nelle mele.

Riassumendo, gli intervistati ritengono che entro il 2030 il numero di mele contenenti almeno un residuo da antiparassitari rimarrà pressoché invariato, mentre aumenterà il numero di mele che presentano residui multipli.

Analizzando l'andamento della variabile g (numero di giorni in cui si potrà verificare l'infezione nel periodo della fioritura) gli intervistati ritengono che l'intervallo di tempo oscillerà tra i 6 e i 12 giorni. Sarà del 25% (g ¼) la probabilità che il numero di giorni sia uguale o inferiore a 8, del 50% (g ½) che sia uguale o inferiore a 9 e del 75% (g ¾) che sia uguale o inferiore a 10 (Figura 3).

Figura 3 - Numero di giorni in cui si potrà verificare l'infezione nel periodo della fioritura



Considerando che negli anni 2000, 2005 e 2010 il numero di giorni in cui l'infezione si è realmente verificata è stato molto vicino allo zero, si può concludere che gli intervistati percepiscono il rischio di infezione nel 2030 come piuttosto elevato.

I principali fattori che influenzano la percezione del rischio da infestazioni sono stati individuati attraverso modelli econometrici.

Gli elementi chiave considerati sono: (a) percezione dell'intervistato del cambiamento climatico e percezione dell'utilizzo di fitofarmaci da parte degli agricoltori; (b) fiducia degli intervistati nella scienza per poter prevedere sia il cambiamento climatico che il tasso di sviluppo dell'infezione da colpo di fuoco batterico; (c) status dell'intervistato (produttore di mele o consumatore di mele); (d) caratteristiche socio-economiche quali età, sesso, luogo di residenza, istruzione e reddito (Tabella 1).

L'equazione di riferimento per tutti i modelli di regressione lineare è la seguente (Papke e Wooldridge, 1996):

Dove la variabile "validity" rispecchia la validità della stima, ottenuta mediante l'utilizzo di un'ulteriore domanda alla fine

$$y_{i,x} = \beta_0 + \beta_1 \text{PERCENTILE}_{i,x} + \beta_2 \text{VALIDITY}_{i,x} + \beta_3 \text{ATTITUDE}_{i,x} + \beta_4 \text{APPLE_LINK}_{i,x} + \beta_5 \text{SOCIOECONOMIC}_{i,x}$$

dell'esperimento per testare la consistenza delle risposte dell'intervistato.

Nel primo modello (Tabella 2) è stata studiata la variabile g (numero di giorni in cui si potrà verificare l'infezione nel periodo della fioritura), nel secondo la variabile a (almeno un residuo) e nel terzo la variabile r (residuo multiplo).

Nel primo modello -g- l'insieme delle variabili attitudinali comprende la fiducia nelle previsioni sul cambiamento climatico elaborata dal gruppo intergovernativo di esperti nel campo e le origini del cambiamento climatico (umane e/o naturali).

Rispetto alla prima variabile (fiducia nelle previsioni) esiste una relazione positiva tra numero di giorni in cui l'infezione si verifica nel periodo di fioritura e la fiducia nelle previsioni elaborate sul cambiamento climatico, cioè all'aumentare dell'uno aumenta l'altro. In riferimento alla seconda variabile (origini cambiamento climatico) i risultati mostrano che le stime di rischio di infezione sono più alte nel caso in cui gli intervistati ritengono che le origini del cambiamento climatico derivino da attività umane rispetto ai soggetti che imputano sia a cause umane che naturali l'origine del cambiamento.

Per quanto riguarda il secondo modello -a- e il terzo -r-, l'insieme delle variabili attitudinali comprende le opinioni degli intervistati rispetto all'utilizzo attuale e futuro degli antiparassitari per controllare l'insorgere della malattia e la loro fiducia rispetto alle previsioni del tasso di sviluppo delle infezioni elaborate dalla Fondazione Edmund Mach (Trento). Come prevedibile, le stime del rischio di presenza di residui da antiparassitari aumentano nel caso in cui gli intervistati suppongano una crescita dell'utilizzo futuro di fitofarmaci. Di conseguenza si ipotizza che il rischio di presenza di residui nel 2030 aumenti nel momento in cui cresce la fiducia degli intervistati rispetto alle previsioni della Fondazione Edmund Mach sullo sviluppo della malattia.

Le persone che lavorano nella filiera della produzione di mele forniscono stime di rischio più basse della variabile g (numero di giorni in cui si verificherà l'infezione nel 2030). Questo dato era abbastanza prevedibile in quanto gli agricoltori hanno una maggior conoscenza del tasso effettivo di infezione da colpo di fuoco batterico.

Per contro, gli intervistati legati alla filiera della produzione di mele presentano stime di rischio di presenza di residui generalmente più elevate. Anche in questo caso il dato era ipotizzabile visto che gli agricoltori e le persone coinvolte nel settore posseggono maggiori informazioni rispetto all'utilizzo di antiparassitari.

Non sorprende invece che il numero di mele consumate settimanalmente non pregiudichi le stime di rischio del tasso di infestazione del colpo di fuoco batterico nel periodo di fioritura, ma risulta strano che questa variabile influenzi poco la percezione dei consumatori rispetto ai residui da antiparassitari nelle mele. I membri delle associazioni dei consumatori presentano invece stime più elevate delle variabili a e r.

Attraverso lo studio delle variabili socio-economiche si è individuato che le donne percepiscono il rischio in modo più accentuato, anche se questo dato non è statisticamente significativo in tutti i modelli.

Dati contrastanti si rilevano per quanto riguarda l'età degli intervistati. Rispetto alla variabile g i risultati ottenuti sono coerenti con la letteratura precedente; gli intervistati più anziani hanno percezioni di rischio più elevate rispetto agli altri (Williams and Hammit, 2001). Al contrario, per quanto riguarda le variabili a e r, il rischio di presenza da residui di antiparassitari nelle mele decresce con l'età.

Anche per la variabile educazione i risultati ottenuti sono contrastanti. Nel primo modello (g) si evidenzia che gli intervistati

più istruiti presentano stime di rischio più basse rispetto agli altri. Al contrario nel secondo (a) e nel terzo (r) modello gli intervistati con un grado di istruzione maggiore presentano maggiori stime del rischio. Si presume che questo sia dovuto al fatto che persone maggiormente istruite siano più sensibili alla questione cibo/sicurezza alimentare.

Per quando riguarda il luogo di residenza degli intervistati, si è rilevato che coloro che sono nati nella provincia di Trento forniscono stime di rischio inferiori rispetto ai soggetti residenti fuori provincia.

Infine è stata individuata una relazione diretta tra reddito percepito e percezione del rischio di residui da antiparassitari.

Tabella 1

Variabile	Definizione
Valid_s	= 1 osservazione valida a livello di gruppo = 0 altrimenti
Valid_Ind_G	= 1 osservazione valida a livello individuale = 0 altrimenti
Ippc_Trust	Fiducia nelle predizioni Ippc riguardo cambiamenti climatici
CC_H&N	= 1 il soggetto crede che il cambiamenti climatici siano dovuti a cause naturali ed umane = 0 altrimenti
CC_H	= 1 il soggetto crede che il cambiamenti climatici siano dovuti a cause perlopiu' umane = 0 altrimenti
CC_HH	= 1 il soggetto crede che il cambiamenti climatici siano dovuti a solamente umane = 0 altrimenti
Pest_now	Il soggetto crede che i melicoltori utilizzano perlopiu' pesticidi
Pest_Fut	Il soggetto crede che i melicoltori utilizzano perlopiu' pesticide in futuro
Emf_Trust	Fiducia in nella Fondazione Mach
Consumer	Numero di mele mangiate a settimana
Cons_Ass	= 1 membro associazione consumatori = 0 altrimenti
App_LinkK	= 1 lavora nella produzione di mele = 0 altrimenti
Trentino	= 1 risiede in Trentino = 0 altrimenti
Age	Eta'
Female	= 1 donna, = 0 altrimenti
Sec_School	= 1 scuola media = 0 altrimenti
High_School	= 1 scuola superiore = 0 altrimenti
University	= 1 universita' = 0 altrimenti
Income	Reddito netto nel 2010 in migliaia di €

Tabella 2 - Modello lineare generalizzato

Variabile	Modello 1 (g)	Modello 2 (a)	Modello 3 (r)
Valid_s	,079	-,163	-,207
Valid_Ind	,060	-,084	-,228
Ippc_Trust	,266***	-	-
CC_H	-,196	-	-
CC_HH	,746*	-	-
Fem_Trust	-,070	,643*	,355**
Pest_now	-	,082	,122**
Pest_Fut	-	-,001	,003*
App_Link	-,564	,653*	,400***
Consumer	,018	-,044**	-,005
Cons_Ass	-1,077*	1,004*	,541**
Female	,018	,138	,092
Age	,011***	-,024**	-,020*
Trentino	-,284	-,381***	,160
High_School	-,469	,234	,205
University	-1,097*	,713**	,442**
Income	,001	,001**	,001
Constant	-1,118*	-,578	-,1161*
Log P.L. [§]	-73,990	-83,265	-91,752

§ Log Pseudo-Likelihood

Conclusioni

In conclusione, questo studio può essere considerato un primo passo nell'analisi dell'elicitazione del rischio da antiparassitari percepito dai consumatori.

In generale, i risultati empirici hanno dimostrato un alto grado di sensibilità dei consumatori al tema dei residui da antiparassitari nei prodotti alimentari, così come un evidente timore nei confronti della possibilità dell'introduzione di nuovi fitofarmaci e della presenza di residui multipli nelle mele in un futuro non troppo lontano.

Dall'analisi econometrica delle variabili che influenzano la percezione del rischio da residui si evince che, mentre il consumatore medio non è preoccupato rispetto ad un possibile aumento dei residui, i più attenti sono i membri delle associazioni dei consumatori.

Infine, i più sensibili al tema della sicurezza alimentare sono gli intervistati giovani, data la loro maggiore aspettativa di vita, e coloro con un più alto grado di istruzione.

Riferimenti bibliografici

- Abdellaoui M., Baillon A., Placedo L., Wakker P.P. (2011), The Rich Domain of Uncertainty: Source Functions and Their Experimental Implementation. *Am. Econ. Rev.* 101, 695-723
- Andersen S., Fountain J., Harrison G.W., Rutström E.E. (2009), Estimating Aversion to Uncertainty. Working Paper 07-09, Department of Economics, Copenhagen Business School, University of Copenhagen
- Boccaletti S., Nardella M. (2000), Consumer willingness to pay for pesticide-free fresh fruit and vegetables in Italy. *Int. Food Agribus. Manag. Rev.* 3, 297-310
- Buzby J.C., Fox J.A., Ready R.C., Crutchfield S.R. (1998), Measuring Consumer Benefits of Food Safety Risk Reductions. *J. Agric. Appl. Econ.* 30(1), 69-82
- Cerroni S., Notaro S., Shaw W.D. (2012), Eliciting and estimating valid subjective probabilities: An experimental investigation of the exchangeability method, *Journal of Economic Behavior and Organization* 84, 201-215
- Cerroni S., Shaw W.D. (2012), Does climate change information affect stated risks of pine beetle impacts on forests? An application of the exchangeability method. *Journal of Forest Policy and Economics*, 22, 72-84
- Eom Y.S. (1994), Pesticide Residue Risk and Food Safety Valuation: A Random Utility Approach. *Am. J. Agric. Econ.* 76(4), 760-771
- European Commission (2010), Food-related risks. Special Eurobarometer 354/Wave73.5 – Tns Opinion&Social <http://www.efsa.europa.eu/en/factsheet/docs/sreporten.pdf> [consultato 28.10.2011]
- Ministero della Salute (2009), Controllo ufficiale sui residui di prodotti fitosanitari negli alimenti di origine vegetale <http://www.salute.gov.it> [consultato 26.04.2012]
- Papke L.E., Woolridge J.M. (1996), Econometric Methods for Fractional Response Variables with an Application to 401(K) Plan Participation Rates. *J. Appl. Econom.* 11(6), 619-632
- Spetzler, C.S., Stael Von Holstein, C.A.S. (1975), Probability encoding in decision analysis. *Manag. Sci.* 22, 340-358
- Rimal, A., Fletcher, S.R., McWatters, K.H., Misra, S.K., Deodhar, S. (2008), Perceptions of food safety and changes in food consumption habits: a consumer analysis. *Int. J. Cons. Stud.* 25(1), 43-52
- Williams P.R.D., Hammitt J.K. (2001) Perceived Risks of Conventional and Organic Produce: Pesticides, Pathogens, and Natural Toxins. *Risk Analysis* 21(12), 319-330

Quanto è “rurale” la Politica di sviluppo rurale?

Beatrice Camaioni, Roberto Esposti, Francesco Pagliacci, Franco Sotte

Introduzione

La Politica di Sviluppo Rurale, tramite il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (Feasr), supporta le regioni rurali dell'UE, promuovendone la ristrutturazione economica e migliorando la gestione sostenibile delle risorse naturali.

Rispetto agli obiettivi indicati, tuttavia, è lecito domandarsi in quale misura tale politica sia effettivamente destinata alle regioni più rurali dell'UE. Per rispondere a questo quesito, viene qui analizzata l'allocatione territoriale dei fondi Feasr effettivamente spesi nei singoli territori Nuts-3 della UE-27 (le province in Italia). Per “misurare” il grado di ruralità dei singoli territori, invece, si propone un Indicatore di perife-ruralità (Ipr) che combina insieme le caratteristiche socio-economiche della ruralità con alcuni aspetti di natura geografica. Tale indicatore, sintetico ma multidimensionale, fornisce dunque una nuova rappresentazione dello spazio rurale europeo, superando la tradizionale distinzione tra aree urbane e rurali (Oecd, 1994; Eurostat, 2010).

Muovendo dai risultati ottenuti, si tenta qui di valutare il grado di ruralità che caratterizza il secondo pilastro della Pac, rimandando a Camaioni *et al.* (2013a; 2013b) per maggiori approfondimenti sullo studio condotto¹.

Un approccio multidimensionale all'analisi della ruralità: dati e metodologia

Definire la ruralità Europea è un'operazione preliminare al tema oggetto del lavoro. A causa delle grandi difformità territoriali e della cronica carenza di informazioni statistiche, una definizione omogenea delle aree rurali ancora manca a livello comunitario (Bertolini e Montanari, 2009). Nonostante tali difficoltà, i contributi di Oecd (1994) ed Eurostat (2010) rappresentano, ad oggi, i principali tentativi di classificazione. Il criterio demografico (densità e presenza di città) è adottato per distinguere tre tipologie di regioni Nuts-3: (a) prevalentemente rurali; (b) intermedie; (c) prevalentemente urbane. Tale approccio sconta alcuni limiti principali: esso si basa su un unico criterio (quello demografico) che, oltre ad essere poco adatto a descrivere la ruralità post-industriale (Sotte *et al.*, 2012), non consente neppure di superare compiutamente la dicotomia urbano-rurale. Al contrario, gli approcci multidimensionali al tema della ruralità tentano di superare tali limiti, facendo ricorso ad un più vasto set di variabili (socio-demografiche, economiche, territoriali). Per una rassegna di questi studi, si rimanda a Copus *et al.* (2008). Il presente lavoro segue un approccio simile, integrando nell'analisi anche la dimensione geografica. In particolare, la ruralità europea è qui definita a partire da 24 variabili (Tabella 1), riconducibili a quattro aree tematiche: i) aspetti socio-demografici; ii) struttura dell'economia e peso dell'agricoltura; iii) uso del suolo; iv) geografia (con riferimento alla distanza geografica dalle principali aree metropolitane² e al grado di accessibilità potenziale dei singoli territori³).

Le variabili sono state raccolte per i territori Nuts-3 della UE-27 (1.288 territori considerati). L'elevato livello di disaggregazione territoriale adottato costituisce un elemento innovativo del lavoro. Tale scelta, tuttavia, sconta alcuni limiti, come ad esempio un'elevata presenza di *missing values* (risolta utilizzando i dati disponibili al livello territoriale superiore) o l'eccessiva eterogeneità territoriale delle regioni così considerate.

Tabella 1 - Le variabili adottate per definire la ruralità

	Variabile	Definizione	Anno	Fonte	
Aspetti socio-demografici	Popolazione	Popolazione residente (000)	2010	Eurostat	
	Variazione popolazione	Variazione media annua (%)	2000-2010		
	Tasso migratorio	Rapporto saldo migratorio e popol. media	2010		
	Densità	Abitanti / km ²	2010		
	Tasso di disoccupazione	% di disoccupati (15-64 anni) su popol. economicamente attiva	2009		
	Indice dip. giovanile	Rapporto popol. 0-14 anni e popol. 15-64 anni	2010		
	Indice dip. anziani	Rapporto popol. 65+ anni e popol. 15-64 anni	2010		
Struttura dell'economia	Valore aggiunto agricoltura (%)	% valore aggiunto settore A (classificazione Nace rev. 2) sul totale	2009	Eurostat	
	Occup. agricoltura (%)	% occupaz. settore A (Nace rev. 2) sul totale	2009		
	Occup. industria (%)	% occupaz. settori C-E (Nace rev. 2) sul totale	2009		
	Occup. terziario (%)	% occupaz. settore G-U (Nace rev. 2) sul totale	2009		
	Pil pro capite	Pil in Euro (Pps) per abitante	2009		
	Dimensione media az. Agricole	Superficie agricola media (ha.) per azienda agricola	2007		Farm Structure Survey (Eurostat)
	Dimensione econom. media az. Agricole	Reddito lordo <i>standard</i> (in Esu) per azienda agricola	2007		
Uso suolo	Sup. urbanizzate (%)	% occupata da superfici urbanizzate	2006	Corine (Eurostat)	
	Sup. agricole (%)	% occupata da superfici agricole	2006		
	Foreste (%)	% occupata da foreste / aree semi-naturali	2006		
Geografia	Accessibilità aeroportuale	Indice che somma la popolazione residente in tutte le regioni Nuts-3 (UE-27) pesandola per il tempo necessario per raggiungerla (via aerea). Valori standardizzati (media UE-27 = 100)	2006	Espon (Project 1.1.1)	
	Accessibilità multimodale	Indice che somma la popolazione residente in tutte le regioni Nuts-3 (UE-27) pesandola per il tempo necessario per raggiungerla (via aerea, stradale e ferroviaria). Valori standardizzati (media UE-27 = 100)	2006		
	Variazione Accessibilità multimodale	Variazione % indice di accessibilità multimodale (2001-2006)	2001-2006		
	Distanza da Mega1	Distanza (km) dal Mega1 più vicina	-		Ns. elaboraz.
	Distanza da Mega2	Distanza (km) dal Mega2 più vicina	-		
	Distanza da Mega3	Distanza (km) dal Mega3 più vicina	-		
	Distanza da Mega4	Distanza (km) dal Mega4 più vicina	-		

Fonte: ns. elaborazioni

A livello metodologico, le principali dimensioni della ruralità europea sono state individuate adottando un'analisi in componenti principali. Le componenti principali (CP) permettono di mantenere una larga parte dell'informazione statistica originaria⁴ pur riducendo le dimensioni del problema (Hotelling, 1933). La tecnica assegna ad ogni unità territoriale un punteggio standardizzato rispetto ad ogni singola CP. Partendo da tali punteggi, è stata calcolata una misura sintetica di ruralità: l'Indicatore di perife-ruralità (Ipr). In primo luogo, un *benchmark* urbano (regione ideale, dalle caratteristiche fortemente metropolitane) è stato individuato nelle due aree urbane di Parigi e Londra (le uniche metropoli globali, nella classificazione Espon). Con riferimento a tutte le CP estratte, poi, è stata calcolata la distanza (euclidea) di ogni regione Nuts-3 dell'UE-27 rispetto a questo *benchmark*. L'Ipr così calcolato esprime dunque la distanza (non solo geografica ma anche socio-economica) rispetto a condizioni di piena urbanità. Tale indicatore è detto di perife-ruralità, poiché prende in considerazione anche dimensioni prettamente geografiche.

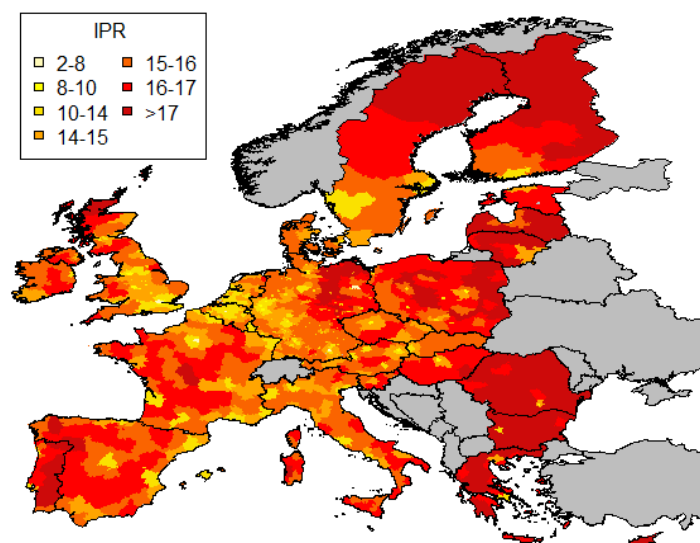
I risultati: lo spazio rurale europeo

L'analisi in componenti principali ha condotto all'estrazione di 5 CP, che spiegano, da sole, oltre i due terzi della varianza complessiva. L'interpretazione delle singole CP muove dall'analisi della matrice dei *factor loadings* (coefficienti di correlazione tra variabili iniziali e CP):

- CP1 (Centralità geo-economica) è definita da elementi geografici (accessibilità, urbanizzazione) ed economici (terziarizzazione dell'economia, Pil pro capite);
- CP2 (Contrazione/invecchiamento della popolazione) è definita da elementi demografici, riconducibili alla presenza di flussi migratori in uscita;
- CP3 (Industrializzazione nelle aree rurali) è definita dall'incidenza degli occupati nell'industria e dalla presenza di terreni destinati agli usi agricoli;
- CP4 (Uso del suolo) è definita rispetto alla prevalenza di terreni destinati ad usi agricoli in contrapposizione alle superfici boschive;
- CP5 (Dispersione urbana) è definita dalla presenza di declino urbano ed economico (industriale).

Rispetto alle CP così individuate, è stato calcolato l'Ipr (come distanza euclidea dal *benchmark* urbano). Per costruzione, maggiore è il punteggio conseguito, maggiore è il grado di perifericità/ruralità (Figura 1).

Figura 1 - L'Ipr nelle regioni della UE-27



Fonte: ns. elaborazioni

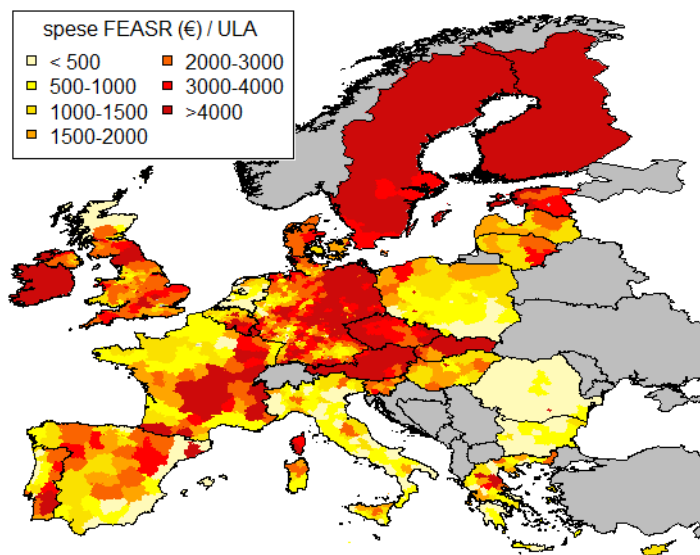
La distribuzione delle spese Feasr

Rispetto a questa nuova geografia della ruralità in Europa, l'analisi della distribuzione territoriale dei fondi destinati allo sviluppo rurale permette dunque di valutare quanto il secondo pilastro della Pac sia effettivamente "rurale". A tal fine, sono stati raccolti i dati relativi alle spese Feasr per gli anni 2007-2009 (valori totali). Tali dati (forniti dalla Commissione europea a livello di singolo beneficiario in modo anonimo) sono stati poi aggregati al livello territoriale Nuts-3. Per ovviare alla grande eterogeneità che caratterizza le regioni Nuts-3, è stata calcolata l'intensità della spesa per unità di lavoro agricolo (€ spese Feasr / Ula)⁵. I dati sulle Ula sono di fonte Eurostat (*Farm Structure Survey*, anno 2007). Mentre studi precedenti (Shucksmith *et al.*, 2005; Crescenzi *et al.*, 2011) avevano analizzato la sola allocazione *ex ante* di tali fondi al livello Nuts-2, tale lavoro analizza la distribuzione dei pagamenti reali, ad un livello territoriale più disaggregato (Nuts-3). Se è vero che, *ex ante*, tale allocazione è decisa ad un livello territoriale più ampio (comunitario, nazionale, regionale), l'analisi della reale

distribuzione di tali spese al livello Nuts-3 permette di cogliere l'effettiva capacità di spesa dei singoli territori.

La grande eterogeneità nelle spese Feasr tra regioni dell'UE emerge in figura 2: l'intensità della spesa in termini di Ula, infatti, appare contenuta nelle regioni dell'Europa Meridionale e Orientale (con alcune eccezioni), mentre risulta molto maggiore nei territori Alpini e in quelli dell'Europa Settentrionale.

Figura 2 - Spese Feasr (totale 2007-2009) per Ula



Fonte: ns. elaborazioni

Rispetto a tale allocazione territoriale, è possibile poi studiare la relazione tra intensità della spesa Feasr e grado di ruralità. In tabella 2 si riporta l'intensità media della spesa Feasr per tipologie di regioni Eurostat⁶. Dalla semplice analisi dei valori medi, sembra essere confermato il maggiore sostegno finanziario destinato alle regioni rurali rispetto a quelle urbane. In realtà, analizzando i coefficienti di correlazione (Pearson) tra spese Feasr e alcuni indicatori di ruralità, tra i quali la densità e l'Ipr⁷, emergono risultati contrastanti (Tabella 2): l'intensità del sostegno per unità di lavoro agricolo risulta, infatti, maggiore nelle aree più urbane del continente, mentre le regioni più periferiche e rurali del continente risultano penalizzate.

Tabella 2 - Spese Feasr (2007-2009) per tipologie Eurostat e coefficienti di correlazione di Pearson tra spesa Feasr e indicatori di ruralità (in parentesi: p-value)

Spese per Ula	
Tipologie Eurostat	
Regioni prev. rurali (PR)	3.048,21
Regioni intermedie (IR)	2.997,10
Regioni prev. urbane (PU)	2.625,86
Coefficienti di correlazione	
Densità	0,091* (0,001)
Ipr	-0,073* (0,009)

*: statisticamente significativo al 5%

Fonte: ns. elaborazioni

Conclusioni

L'analisi dell'allocazione spaziale delle spese Feasr consente di valutare quanto una politica dichiaratamente "rurale" sia realmente dedicata ai territori rurali. Per rispondere in modo appropriato a questo quesito, le definizioni più convenzionali di ruralità sono state integrate, facendo ricorso ad approcci multidimensionali, in grado di interpretare la crescente eterogeneità di queste aree. A tal fine è stato introdotto l'Ipr, un indicatore composito di ruralità applicato alle regioni Nuts-3 della

UE-27, che permette un'analisi più accurata del legame tra politiche a sostegno del rurale e grado di ruralità delle regioni stesse.

Muovendo da questa più complessa geografia della ruralità europea, l'analisi dell'allocatione spaziale delle spese Feasr mostra come il secondo pilastro Pac risulti meno rurale di quanto atteso. L'incidenza di tali fondi (in termini di lavoro agricolo) appare maggiore nelle regioni più centrali e urbanizzate del continente. In realtà, simili risultati non sono del tutto nuovi: a differenti scale territoriali (e con dati di origine diversa), precedenti lavori avevano già messo in dubbio l'esistenza di un legame positivo tra ruralità e spesa Feasr ricevuta (Shucksmith *et al.*, 2005; Crescenzi *et al.*, 2011). In realtà, quanto emerge dal presente lavoro è che il secondo pilastro della Pac non produce alcun effetto redistributivo all'interno dello spazio rurale europeo. Dunque, senza avanzare ulteriori ipotesi circa le principali forze che determinano una simile allocatione spaziale dei fondi (si veda Camaioni *et al.*, 2013b), si confermano i dubbi circa gli effettivi obiettivi di questa politica. In particolare, dunque, si pone il problema, tutto politico, di come meglio mirare tale politica allo spazio rurale dell'UE.

- Oecd (1994), *Creating Rural Indicators for Shaping Territorial Policy*. Paris: Oecd
- Shucksmith M., Thomson K., Roberts D. (eds.) (2005), *Cap and the Regions: Territorial Impact of Common Agricultural Policy*, Wallingford: Cab International
- Sotte F., Esposti R., Giachini D. (2012), *The evolution of rurality in the experience of the "Third Italy"*. paper presented at the workshop European governance and the problems of peripheral countries (WwwforEurope Project), Vienna: Wifo, July 12-13

Pac e gestione del paesaggio: quali gli effetti di secondo ordine?

Rosa Manrique, Stefano Targetti, Davide Viaggi, Giuliano Galimberti, Meri Raggi

Introduzione¹

Le trasformazioni che interessano il paesaggio agricolo, inteso come agroecosistema, sono in grado di condizionare una varietà di servizi ecosistemici (SE) essenziali per il benessere delle persone e la qualità della vita (Zhang *et al.*, 2007; Power 2010). I SE sono legati all'uso del suolo e, di conseguenza, sono influenzati dal suo cambiamento (Foley *et al.*, 2005; Burkhard *et al.*, 2011; Lautenbach *et al.*, 2011). Molti di questi cambiamenti hanno effetti sulla composizione e sulla struttura del paesaggio (Frank *et al.*, 2011; Syrbe e Walz, 2012).

Uno dei principali problemi dell'analisi degli effetti sui SE determinati dalla gestione del paesaggio è la mancanza d'informazioni certe sui tipi di relazione causa-effetto esistenti tra il mantenimento e la valorizzazione del paesaggio e i benefici socio-economici che esso può generare. Tale problema è tanto più rilevante quanto più si allunga la catena di cause ed effetti tra paesaggio e aspetti socio-economici.

La Politica Agraria Comunitaria (Pac), per la sua influenza diretta sull'attività agricola, ha un ruolo determinante nella profonda trasformazione del paesaggio. Di conseguenza l'applicazione di misure specifiche della Pac, con effetti sugli attributi del paesaggio, può creare benefici socio-economici non solo per gli agricoltori come beneficiari diretti, ma anche attraverso la produzione di servizi utilizzati direttamente dai consumatori o che contribuiscono a generare attività economiche indotte.

Gli obiettivi primari della Pac originaria erano focalizzati sulla produzione di cibo, con limitata attenzione alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio agricolo europeo (Plieninger *et al.*, 2012). Nonostante le riforme dell'ultimo ventennio abbiano posto l'accento sul ruolo della Pac e sulla salvaguardia dei beni pubblici, l'effettivo valore di tali beni e servizi, nonché i meccanismi attraverso i quali incentivarne la produzione, restano insufficientemente studiati in letteratura. Questo *gap* appare più rilevante negli scenari attuali in cui, da un lato, le esigenze di aumentare la produzione potrebbero avere effetti negativi sull'ambiente e, dall'altro, cresce la consapevolezza che il paesaggio non va gestito come un mero esercizio di conservazione ma secondo una visione integrata di sostenibilità ecologica, economica e sociale.

Da queste motivazioni, si sviluppa un interesse crescente nello studiare come le politiche agrarie possano influenzare lo sviluppo rurale e migliorare l'economia locale attraverso la gestione del paesaggio nel contesto dei SE. I SE sono stati descritti in quattro categorie (*Millenium Ecosystem Assesment*): (a) approvvigionamento, (b) regolazione, (c) supporto e (d) culturale. Il più comune fra i servizi di approvvigionamento è la produzione di cibo a cui si aggiungono altri prodotti quali energia (biomasse, biogas), fibre, biomateriali, mangimi, tutti beni che

Note

¹ Il presente lavoro è stato realizzato nell'ambito del progetto *Welfare, Wealth and Work for Europe (WWWforEurope) – 7th Framework Programme, Grant Agreement 290647*.

² Il riferimento è alla Mega (*Metropolitan Economic Growth Area*) definite da Espon.

³ L'idea alla base di tali indicatori è misurare la facilità (in termini di tempo) con cui la popolazione di una regione può raggiungere la popolazione residente nelle altre regioni europee (sulla base della dotazione infrastrutturale esistente).

⁴ Le CP, ottenute come combinazione lineare delle variabili originarie, sono ordinate rispetto alla varianza spiegata.

⁵ In Camaioni *et al.* (2013a; 2013b) è stata altresì analizzata l'intensità della spesa per unità di superficie agricola (Sau) e per valore aggiunto lordo prodotto dal settore agricolo.

⁶ Alcuni *outliers* (in prevalenza aree urbane) sono stati rimossi preliminarmente dall'analisi.

⁷ Per costruzione, le due variabili esprimono il grado di ruralità in direzione opposta.

Riferimenti bibliografici

- Bertolini P., Montanari M. (2009), Un approccio territoriale al tema della povertà in *Europa: dimensione rurale e urbana. Economia & Lavoro 1*: 25-52
- Camaioni B., Esposti R., Lobianco A., Pagliacci F., Sotte F. (2013a), "How rural the EU Rdp is? An analysis through spatial funds al location", paper presentato alla II Conferenza Aieaa "Between Crisis and Development: which Role for the Bio-Economy?", Parma (Italia) 6-7 giugno 2013
- Camaioni B., Esposti R., Lobianco A., Pagliacci F., Sotte F. (2013b), "How does space affect the distribution of the EU Rdp is? An econometric assessment", paper presentato alla II Conferenza Aieaa "Between Crisis and Development: which Role for the Bio-Economy?", Parma (Italia) 6-7 giugno 2013
- Copus A.K., Psaltopoulos D., Skuras D., Terluin I., Weingarten P. (2008), *Approaches to Rural Typology in the European Union*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities
- Crescenzi R., De Filippis F., Pierangeli F. (2011), *In tandem for cohesion? Synergies and conflicts between regional and agricultural policies of the European Union*. Leqs Paper No. 40/2011, London School of Economics, London
- Eurostat (2010), A revised urban-rural typology. In *Eurostat, Eurostat regional yearbook 2010*. Luxembourg: Publications Office of the European Union
- Hotelling H. (1933), Analysis of a complex of statistical variables into principal components. *Journal of Educational Psychology 24*: 417-441

entrano nel mercato. Tuttavia è meno noto il contributo degli altri servizi generati dal paesaggio agricolo e/o influenzati dall'agricoltura, in particolare quelli di tipo pubblico come la bellezza del paesaggio, la qualità dell'aria, la biodiversità, la dispersione dei semi, l'impollinazione, la mitigazione degli attacchi parassitari ed altri. Di conseguenza, in relazione a questi servizi, anche il peso sull'economia locale è poco conosciuto (Dale e Polasky, 2007).

L'identificazione delle relazioni causali tra paesaggio e servizi offerti, gestione, e competitività richiede un'analisi coerente e ben articolata; per questo scopo il progetto Claim² ha sviluppato un *framework* concettuale per analizzare la gestione del paesaggio nell'ottica dei SE (Zanten *et al.*, 2013) che permette di evidenziare il loro contributo alla competitività locale nel contesto del paesaggio agricolo. Attraverso la lettura del *framework* Claim, lo scopo del presente articolo è quello di evidenziare come la gestione del paesaggio tramite la Pac potrebbe contribuire alla competitività regionale.

Il *framework* Claim

Si parla molto degli effetti della Pac sul paesaggio, in particolare come certi elementi del paesaggio possano direttamente o indirettamente influenzare la domanda e l'offerta di servizi prodotti dal territorio (per esempio migliorando la qualità del cibo e dell'acqua, o conservando gli *habitat* e la biodiversità). Alcune misure della Pac sono direttamente orientate alla produzione e al mantenimento di questi servizi. Prendendo l'esempio del Piano di Sviluppo Rurale (Psr) dell'Emilia-Romagna (2007-2013), è evidente come da queste misure siano attesi anche effetti di carattere socio-economico che contribuiscano, in generale, alla crescita economica.

Tuttavia, l'asse 2 del Psr, miglioramento dell'ambiente e dello spazio rurale, non persegue nessun risultato diretto a livello socio-economico pur focalizzando i suoi obiettivi al miglioramento degli aspetti ambientali legati al paesaggio (Tabella 1). I benefici socio-economici sono perseguiti soprattutto attraverso gli interventi degli assi dedicati al miglioramento della competitività del settore agricolo e forestale, qualità della vita e diversificazione dell'economia e, attuazione dell'approccio *Leader* (assi 1, 3 e 4, rispettivamente).

Tabella 1 - Effetti dell'applicazione delle misure della Pac, secondo il Psr 2007-2013 della Regione Emilia-Romagna, in relazione ai risultati perseguiti a livello di paesaggio e ai benefici socio-economici

Asse	Risultati attesi a livello di paesaggio	Asse	Risultati attesi a livello socio-economico
2	Ripristino della biodiversità	1	Incremento della produttività del lavoro
2	Conservazione degli <i>habitat</i> di alto valore naturalistico	3	Incremento delle entrate
2	Incremento delle aree di alto valore naturalistico	1,3,4	Crescita economica
2	Miglioramento della qualità dell'acqua: variazione del contenuto dei macronutrienti	3,4	Creazione di lavoro
2	Miglioramento del benessere degli animali		
3	Supporto e valorizzazione del paesaggio		

Fonte: elaborazione propria in base al Psr 2007-2013 della Regione Emilia-Romagna (2012)

Per coniugare al meglio politiche ambientali e politiche socio-economiche sono necessarie linee guida che informino sul contributo effettivo di paesaggio e SE sull'economia locale. Il *framework* Claim è stato sviluppato per interpretare i meccanismi causali che sottendono i benefici a livello di paesaggio e a livello socio-economico. La struttura grafica è basata sul *framework* proposto da Haines-Young e Potschin (2010) che viene comunemente utilizzato dal progetto Teeb (iniziativa globale per l'analisi dei benefici economici della

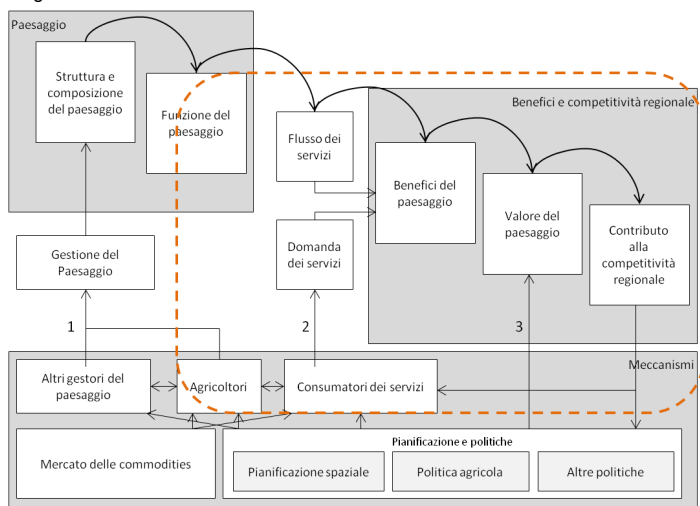
biodiversità e degli ecosistemi). Il *framework* presenta un modello a cascata in cui il paesaggio agricolo è alla base della generazione dei SE (Figura 1).

I servizi del paesaggio, intesi come SE, tramite l'offerta e la domanda, entrano nella sfera socio-economica attraverso i diversi benefici da essi generati. Un aspetto chiave del *framework* è la connessione degli elementi del paesaggio al loro valore economico. Il paesaggio può trasmettere benefici alla società al di fuori del mercato (beni pubblici), mentre alcune imprese possono aggiungere un valore ai servizi originati dal paesaggio e trasformarli in elementi che generano profitto (beni privati). Questo valore acquisito contribuirà all'economia locale e incentiverà politiche di sostegno e supporto.

Molti servizi paesaggistici sono offerti senza avere una domanda diretta (per esempio la regolazione del deflusso idrico superficiale, la biodiversità) ma è solo quando esiste una domanda che il servizio genera valore per la società. Teoricamente, quando un SE, in una certa area, acquisisce un certo valore e mostra un contributo all'economia locale, il mercato e le politiche regionali cercano di assicurarne una migliore gestione. Come conseguenza, la fonte di generazione dei SE, ovvero il paesaggio, verrà gestita in risposta ai bisogni e alla domanda dei servizi stessi da parte della società. Tuttavia tale fenomeno avviene in modo "spontaneo" solo nel caso di beni privati. Al contrario, molti dei servizi forniti dal paesaggio hanno la natura di beni pubblici (de Groot *et al.*, 2012) e per questo la stima del loro valore economico risulta complessa (in particolare in relazione al loro valore ecologico e socio-culturale) e la loro produzione ottimale difficile. È qui che le politiche potrebbero agire per promuovere la fornitura e l'utilizzo dei SE altrimenti gestiti secondo logiche di mercato in maniera sub-ottimale.

Nel *framework* (Figura 1) si evidenziano tre punti (1, 2 e 3) dove possono agire diversi meccanismi che influenzano il sistema: 1) attraverso la gestione del paesaggio, per esempio il supporto alla produzione di cibo, i pagamenti ambientali, la politica idrica, o i programmi di conservazione, tutti interventi che possono influenzare struttura, composizione e funzionamento del paesaggio, i quali possono alterare l'approvvigionamento dei SE; 2) attraverso la domanda dei servizi, per esempio il turismo rurale, che ha bisogno di aree ricreative e culturali, o dei prodotti certificati che seguono determinate regole di produzione e di qualità, i quali aggiungono valore al prodotto e ai SE a essi correlati; 3) attraverso misure di supporto che possono avere influenza sul valore del paesaggio, per esempio i meccanismi di supporto economico per mantenere e migliorare la produzione di servizi specifici, i pagamenti ambientali per sostenere metodi di produzione sostenibile, o per il perfezionamento della gestione del suolo, la qualità dell'aria e della risorsa idrica.

Figura 1 - *Framework* Claim per la valutazione dei meccanismi che influiscono sul paesaggio agricolo generando effetti a cascata. La zona tratteggiata rappresenta l'ingresso dei SE nella sfera socio-economica



Fonte: modificato da Zanten *et al.* (2013)

Effetti di secondo ordine

È stato dimostrato che l'applicazione di determinate misure ambientali (pagamenti agro-ambientali) ha prodotto da una parte effetti diretti sui lavoratori agricoli attraverso la generazione di occasioni d'impiego e la creazione di nuove imprese, e dall'altra benefici economici generati dalla gestione del paesaggio, non necessariamente in modo diretto, ma spesso in maniera indiretta o accidentale (Courtney *et al.*, 2013). Si è anche riconosciuto un ampio spettro di benefici socio-economici ottenuti dall'uso dei beni pubblici in ambienti agricoli (Cooper *et al.*, 2009); questi includono il turismo e la ricreazione, le opportunità di impiego, i benefici socio-culturali associati alla fruizione del paesaggio e la creazione di opportunità di mercato per prodotti alimentari di qualità (sostenibili a livello ambientale). Tuttavia, risulta difficile identificare in modo chiaro quali siano i servizi generati dal paesaggio che abbiano un impatto diretto sull'economia locale. Un ulteriore obiettivo del *framework* Claim è l'identificazione degli effetti di secondo ordine, ovvero gli effetti generati dai beni pubblici sul settore privato. Diverse tipologie di operatori economici di un territorio, infatti, trasformano i beni pubblici dando loro un valore aggiunto e creando servizi (privati) per soddisfare la domanda del mercato.

I benefici socio-economici si possono dunque raggruppare in tre categorie generali in base alla natura del bene che li ha generati: 1) benefici socio-economici generati dall'agricoltura attraverso la produzione di beni privati (cibo, energia, fibre, ecc.); 2) benefici socio-economici generati dai beni pubblici (opportunità ricreative); 3) benefici socio-economici generati dall'interazione di beni pubblici e privati (ad es. prodotti Dop, Igp).

La prima categoria di benefici socio-economici è quella caratterizzata dalla produzione di beni privati, preponderante e riconosciuta dalle statistiche regionali, attraverso l'attività di un determinato numero di aziende agricole. Per esemplificare meglio useremo alcuni dati della terza regione agraria della provincia di Ferrara (Emilia-Romagna). In questa zona, circa il 70% del territorio è agricolo, con 1589 aziende agricole (Istat, 2010), di cui l'89% sono a gestione familiare, con una dimensione che va da 10 a 20 ha (42% delle aziende agricole).

La seconda categoria di benefici socio-economici è quella generata dai servizi pubblici di regolazione e di supporto che contribuiscono a mantenere l'equilibrio ambientale e il funzionamento dell'ecosistema: gli ambienti protetti (e.g. siti Natura 2000) e gli elementi verdi nelle aziende agricole (così come le loro attività a basso impatto ambientale) esercitano un contributo alla manutenzione di questi servizi con effetti diretti sulla qualità ambientale (diminuzione dell'effetto serra, il controllo dell'erosione, il controllo delle inondazioni, il controllo di attacchi parassitari, la produttività biologica, l'infiltrazione idrica naturale, la qualità dell'acqua, il supporto della biodiversità) non ancora abbastanza documentati e raramente misurati. Nell'area usata come esempio, attualmente circa il 7% delle aziende agricole ha almeno un elemento lineare (siepi e filari di alberi, 19% della Sau), mentre le aree protette e la presenza del Parco Delta del Po, contribuiscono a loro volta al ripristino, conservazione e protezione degli *habitat*, alla gestione delle aree critiche, e alla valutazione degli impatti del cambio climatico in agricoltura. Inoltre in questa seconda categoria si trovano i servizi che creano opportunità di ricreazione legati ai beni pubblici. A livello territoriale esistono aree che contengono più di un elemento di rilevanza storica o di attrazione culturale. Il territorio è infatti meta turistica grazie alla multifunzionalità del paesaggio (255000 turisti italiani e stranieri nel 2011, dati Istat). Dall'interazione di queste due categorie di benefici socio-economici scaturisce la realizzazione dei prodotti di qualità, beni privati positivamente influenzati dagli attributi pubblici del paesaggio, che risultano strettamente collegati all'ambiente, alla loro conservazione, all'identità culturale e alla qualità di vita. Nell'area usata come esempio, 24 aziende agricole praticano la coltivazione organica (4% della Sau, Istat 2010) e 18 aziende forniscono prodotti Dop e Igp. Altre categorie di beni privati

influenzati dagli attributi del paesaggio (Parco Delta del Po, Lidi di Comacchio) e dagli elementi culturali e storici (fiere e sagre locali: pesca dell'anguilla, produzione di vongole, radicchio, fragole, asparagi; fiera internazionale del birdwatching; rievocazioni storiche), sono quelli legati all'ambiente imprenditoriale nel settore turistico (alberghi, ristoranti, campeggi, spiagge, agriturismo). In questo ambito va sottolineato come la Regione, i comuni e l'ente parco siano in grado di promuovere la valorizzazione dei beni pubblici e dei prodotti di qualità, generando supporto all'attività turistica.

Considerazioni conclusive

Il *framework* Claim è inteso come supporto nell'analisi delle relazioni causa-effetto tra i diversi meccanismi che influiscono nella gestione del paesaggio, il flusso dei servizi prodotti ed i relativi effetti economici. Il *framework* intende contribuire a colmare un ambito della letteratura particolarmente deficitario, soprattutto in merito ai meccanismi attraverso i quali i SE influenzati dalla gestione del paesaggio possono contribuire all'economia locale.

I benefici generati dai SE possono indurre effetti di secondo ordine attraverso la trasformazione (con produzione di valore aggiunto) e successivo consumo dei servizi generati da un bene pubblico. Le attività e/o servizi generati da questo consumo contribuiscono a promuovere la competitività e lo sviluppo regionale. Tuttavia l'identificazione e la valutazione di questi benefici economici rappresenta ancora una sfida non totalmente risolta. Tali effetti costituiscono un *gap* importante nella valutazione della gestione del paesaggio e nell'applicazione di certe misure della Pac.

Le diverse misure della Pac orientate, per esempio, all'incremento della produttività nelle aree rurali, all'incremento di opportunità di lavoro e all'incremento dei profitti, sono applicate nel contesto del paesaggio agricolo. La generazione dei profitti dipenderà dalla capacità degli *stakeholders* pubblici e privati di catturare la domanda e l'offerta dei servizi, e dalla capacità di internalizzare le esternalità positive generate dall'utilizzo dei beni pubblici.

Abbiamo riassunto rapidamente come la struttura e composizione del paesaggio (zone agricole di alto pregio, elementi naturali, ecc.), le aree protette di alto valore naturalistico e le aree antropiche di elevato pregio culturale possono contribuire alla generazione di benefici socio-economici attraverso l'utilizzo delle diverse tipologie di beni, in particolare dei beni pubblici per i quali andrebbero evidenziati gli effetti di secondo ordine. In generale l'attenzione è fortemente centrata nella produzione di cibo e servizi ricreativi, ma occorrerebbe evidenziare di più la loro interconnessione con altre categorie di servizi come quelli di regolazione e supporto, i cui benefici economici sono riconosciuti (Costanza *et al.*, 1997), eppure manca ancora uno studio approfondito sulla loro influenza nella produzione di beni privati e conseguentemente sul loro contributo all'economia locale.

Note

¹ Estratto del lavoro presentato al secondo Convegno Annuale dell'Aieaa (Manrique *et al.*, 2013).

² Progetto Claim (*Supporting the role of the Common Agricultural Policy in landscape valorisation: Improving the knowledge base of the contribution of landscape management to the rural economy*, www.claimproject.eu). 7mo Programma Quadro. Questo lavoro non rappresenta necessariamente il parere dell'Unione Europea e in nessun modo anticipa le politiche future della Commissione.

Riferimenti bibliografici

- Burkhard B., Kroll F., Nedkov S., Müller F. (2011), Mapping ecosystem service supply, demand and budgets. *Ecological Indicators* 21, 17–29

- Cooper T., Hart K., Baldock D. (2009), *Provision of public goods through agriculture in the European Union*. Report prepared for DG Agriculture and Rural Development, Institute for European Environmental Policy. London
- Costanza R., d'Arge R., De Groot R., Farber S., Grasso M., Hannon B., Limburg K., Naeem S., O'Neill R. V., Paruelo J., et al. (1997), The value of the world's ecosystem services and natural capital. *Nature* 387, 253–260
- Courtney P., Mills J., Gaskell P., Chaplin S. (2013), Investigating the incidental benefits of Environmental Stewardship schemes in England. *Land Use Policy* 31, 26–37
- Dale V.H., Polasky S. (2007), Measures of the effects of agricultural practices on ecosystem services. *Ecological Economics* 64, 286–296
- Foley J.A., Defries R., Asner G.P., Barford C., Bonan G., Carpenter S.R., Chapin F.S., Coe M.T., Daily G.C., Gibbs H.K., Helkowski J.H., Holloway T., Howard E. A., Kucharik C.J., Monfreda C., Patz J.A., Prentice I.C., Ramankutty N., Snyder P.K. (2005), Global consequences of land use. *Science*, 309, 570–4
- Frank S., Fürst C., Koschke L., Makeschin F. (2011), A contribution towards a transfer of the ecosystem service concept to landscape planning using landscape metrics. *Ecological Indicators*, 21, 30–38
- De Groot R., Brander L., van der Ploeg S., Costanza R., Bernard F., Braat L., Christie M., Crossman N., Ghermandi A., Hein L., et al. (2012), Global estimates of the value of ecosystems and their services in monetary units. *Ecosystem Services* 1, 50–61
- Haines-Young R. & Potschin M., 2010, The links between biodiversity, ecosystem services and human well-being. In D. G. Raffaelli & C. L. J. Frid, eds. *Ecosystem Ecology: A New Synthesis*. Cambridge University Press, pp. 110–139
- Lautenbach S., Kugel C., Lausch A., Seppelt R. (2011), Analysis of historic changes in regional ecosystem service provisioning using land use data. *Ecological Indicators* 11, 676–687
- Manrique R., Targetti S., Galimberti G., Raggi M., Viaggi D. (2013), *Cap and landscape management in a Ecosystem Service perspective: defining and tracing second order effects*. In Second Conference of the Italian Association of Agricultural and Applied Economics, 6-7 June (Parma- Italy)
- Power A.G. (2010), Ecosystem services and agriculture: tradeoffs and synergies. *Philosophical transactions of the Royal Society of London* 365, 2959–71
- Plieninger T., Schleyer C., Schaich H., Ohnesorge B., Gerdes H., Hernandez-Morcillo M., Bieling C. (2012), Policy Brief Mainstreaming ecosystem services through reformed European agricultural policies. *Conservation Letters* 5, 281–288
- Regione Emilia-Romagna (2012), Programma di Sviluppo Rurale 2007-2013, Emilia Romagna, II Parte, versione 8. Approvata dalla Commissione Europea il 13 Dicembre 2012 con decisione C(2012)9650
- Syrbe R.U., Walz U. (2012), Spatial indicators for the assessment of ecosystem services: Providing, benefiting and connecting areas and landscape metrics. *Ecological Indicators*, 21, 80–88
- Zanten B., Van Verburg P., Kantelhardt J., Kapfer M., Schaller L., Pierr A., Zasada I., Lefebvre M., Espinosa M., Gomez-y-Paloma S. (2013), *Landscape services in European agricultural areas: An analytical framework to analyze the value of agricultural landscapes and the role of policy* (Deliverable D3.18 Claim project, Ivm-VU, Amsterdam)
- Zhang W., Ricketts T.H., Kremen C., Carney K., Swinton S.M. (2007), Ecosystem services and dis-services to agriculture. *Ecological Economics*, 64, 253–260

L'impatto della Pac post-2013 sulla regione Emilia Romagna: un'analisi dell'accordo raggiunto in relazione alle proposte presentate al Trilogo

INEA Istituto Nazionale Economia Agraria

Filippo Arfini, Michele Donati, Roberto Solazzo

L'accordo politico sulla Riforma della Pac per il periodo 2014-2020 è stato raggiunto il 26 giugno scorso. Dopo un lungo dibattito, che ha coinvolto sia la comunità scientifica sia il mondo agricolo, cominciano adesso le prime valutazioni che cercano di misurare gli effetti del nuovo accordo sulla competitività delle aziende agricole e sul sistema agroalimentare italiano nel suo complesso.

L'accordo del 26 giugno rappresenta un compromesso tra i membri del Trilogo (la Commissione Europea, il Parlamento Europeo e il Consiglio dell'UE) e mette un punto fermo sui meccanismi di politica che condizioneranno le future erogazioni in agricoltura e i comportamenti degli agricoltori. Tra le misure previste dalla nuova riforma, le azioni di *greening* rappresentano la maggiore incognita in relazione ai possibili effetti sulle strategie produttive delle imprese agricole. Questi ultimi ancora tutti da valutare. Mentre il pagamento unico aziendale non influenza direttamente le scelte produttive, le pratiche di *greening* obbligano, al contrario, gli agricoltori ad individuare il piano produttivo sulla base della convenienza economica dei singoli processi e delle dinamiche di mercato.

Ai fini della valutazione dell'impatto della futura politica agricola, coniugare gli aspetti produttivi e strutturali delle singole aziende con la necessità di tenere conto delle dinamiche di mercato e territoriali, rappresenta un esercizio delicato e complesso. La stessa Commissione denuncia una difficoltà nel rappresentare gli effetti del *greening* per le diverse tipologie aziendali distribuite nelle regioni agrarie europee (Vard, 2013).

Il presente lavoro ha l'obiettivo di confrontare l'accordo raggiunto sulla nuova Pac con gli scenari prospettati dalle tre proposte preliminari, per fornire indicazioni sull'impatto produttivo (uso del suolo) ed economico sulle aziende agricole della regione Emilia Romagna. Queste ultime sono rappresentate dalle aziende del campione Rica 2011, riferito ai territori di pianura.

Pagamenti diretti e *greening* nella riforma della Pac post-2013

I principali obiettivi strategici della nuova Pac riguardano la produzione alimentare sostenibile, uno sviluppo territoriale equilibrato per migliorare la diversificazione dell'agricoltura e delle zone rurali e la gestione sostenibile delle risorse. L'obiettivo è di garantire la produzione di beni pubblici e contrastare gli effetti dei cambiamenti climatici (Povellato, 2012; Matthews, 2012). I pagamenti diretti rappresenteranno, ancora una volta, il principale strumento di sostegno delle aziende agricole comunitarie. Al fine di rendere la distribuzione dei fondi più equa, non solo tra gli Stati Membri, ma anche tra le regioni e le aziende agricole, la Commissione ha optato per la regionalizzazione e la convergenza interna dei pagamenti diretti (EC, 2011a). In Italia gli effetti redistributivi di tali misure dipenderanno dalla scelta dei criteri per definire le "regioni omogenee" e dal metodo di convergenza. Per quanto riguarda la scelta delle "regioni" in Italia, il decentramento amministrativo nel settore agricolo e la gestione delle risorse finanziarie negli ultimi piani di sviluppo rurale suggeriscono il criterio della

regione amministrativa come possibile scelta. È chiaro che questo è solo uno dei possibili criteri di regionalizzazione. Altri possibili criteri si riferiscono a una divisione alternativa del territorio nazionale basata sulle zone altimetriche, sulle regioni agrarie o sul grado di intensità produttiva delle aree (De Vivo *et al.*, 2012).

Secondo la proposta della Commissione i pagamenti diretti saranno articolati in diverse componenti, le più importanti delle quali sono: il pagamento di base, che fornisce un sostegno diretto al reddito degli agricoltori e il pagamento verde. L'accordo finale, modificando in parte la proposta iniziale della Commissione, condiziona il pagamento verde e una quota del pagamento di base alla produzione di beni pubblici per garantire la conservazione della biodiversità, il mantenimento della fertilità del suolo, la conservazione delle risorse idriche e la mitigazione del cambiamento climatico¹.

Nella proposta della Commissione, in parte confermata dall'accordo del 26 giugno, i criteri che definiscono il *greening* sono racchiusi in quattro articoli. Il primo (art. 29) descrive le regole generali e i criteri per beneficiare del pagamento ecologico. Gli altri tre articoli descrivono le misure obbligatorie che devono essere soddisfatte al fine di ricevere il pagamento verde: la diversificazione produttiva (art. 30), al fine di migliorare la biodiversità; il mantenimento dei prati e pascoli permanenti (art. 31); e la definizione delle aree di interesse ecologico (le *Ecological Focus Area - Efa*) all'interno delle singole aziende (art. 32).

L'implementazione di ciascuna di queste misure ha generato diverse critiche da parte della comunità scientifica nazionale e internazionale. La critica principale alla diversificazione delle colture pone l'accento sul fatto che la contemporanea presenza di tre colture non significa necessariamente l'esistenza di rotazione agronomica, non garantendo così un miglioramento delle caratteristiche agronomiche dei suoli agricoli e dell'ambiente rurale (De Filippis e Frascarelli, 2012). Il mantenimento dei prati permanenti non desta particolari preoccupazioni per l'Italia, anche se tale norma deve essere applicata con la debita attenzione (Frascarelli, 2013). L'introduzione delle aree ecologiche nella *Sau* aziendale è considerata, invece, la misura più onerosa per l'Italia, soprattutto negli ambiti territoriali specializzati nella produzione di seminativi. Una delle critiche a questo provvedimento riguarda l'aumento delle superfici ritirate dalla produzione e gli effetti potenzialmente destabilizzanti sul mercato agroalimentare, in relazione soprattutto alle problematiche della sicurezza alimentare a livello globale (Matthews, 2013).

Nel complesso, secondo la valutazione della Commissione (basata sulla proposta iniziale del 2011), l'impatto delle misure di *greening* sul reddito delle aziende agricole europee è relativamente basso, in media 43 Euro per ettaro (EC, 2011b). Questo costo, tuttavia, può variare notevolmente in relazione alle specificità territoriali, alla redditività dei singoli processi, nonché alle caratteristiche strutturali di ciascuna azienda (Cardillo *et al.*, 2012; Solazzo *et al.*, 2013).

La pratica del *greening*, insieme alla definizione del nuovo Bilancio, ha rappresentato il maggior elemento di frizione tra la Commissione, il Parlamento e il Consiglio.

Secondo la proposta iniziale della Commissione, le aziende biologiche erano escluse dai requisiti ecologici, avendo accesso *ipso facto* al pagamento verde. Con gli emendamenti proposti dal Parlamento Europeo (EP, 2013) e dal Consiglio (*Council of EU*, 2013) veniva proposta l'esclusione anche per le aziende agricole beneficiarie dei pagamenti agro-ambientali o con certificazioni ambientali (nazionali o regionali), nonché quelle attive nelle aree Natura 2000. Anche l'accordo finale, in linea con quanto previsto dal Parlamento e dal Consiglio, prevede un sistema di "equivalenza di *greening*" per le prassi agricole a favore dell'ambiente, come l'agricoltura biologica e i regimi agro-ambientali che adottano misure equivalenti.

Riguardo alla diversificazione delle colture, il Parlamento e il Consiglio proponevano l'innalzamento della soglia di applicazione a 10 ettari a seminativi, con l'introduzione della possibilità della compresenza di due sole colture (3 colture

sopra i 30 ha) e l'incremento dell'area destinabile alla coltura principale (75-80% e 95% per le prime due colture). In linea con quanto previsto dal Consiglio, l'accordo finale ha confermato le soglie di applicazione (10 ha) e la quota per la coltura principale (75% e 95% per le prime due colture). Anche i criteri di esclusione riprendono quelli delle proposte alternative a quelle della Commissione, escludendo le aziende con oltre il 75% della superficie a prato permanente o foraggiere (oltre alle colture sommerse), a patto però che la restante area a seminativi non superi i 30 ettari.

Per quanto riguarda il mantenimento dei prati permanenti, la differenza principale tra la proposta della Commissione e quella del Parlamento riguardava il mantenimento, a livello regionale o sub-regionale, della proporzione tra superficie a prato e pascolo permanente e la superficie agricola totale. Anche nell'accordo finale il rapporto tra i prati e pascoli permanenti e la superficie totale (al 2015) non deve diminuire di oltre il 5% a livello nazionale, regionale, sub-regionale o aziendale. Inoltre gli agricoltori non possono convertire o arare prati e pascoli permanenti ecologicamente sensibili designati dallo Stato membro.

Riguardo alla superficie ecologica, sia il Parlamento che il Consiglio proponevano l'applicazione di tale misura solo per le aziende oltre una certa dimensione, escludendo anche quelle con una quota elevata di superficie a foraggiere. Gli emendamenti alla proposta della Commissione prevedevano inoltre la riduzione al 5% della quota da destinare ad Efa (contro il 7% della Commissione) e l'esclusione delle colture permanenti. Nell'accordo finale sono state sostanzialmente confermate sia la quota del 5%² che l'esclusione delle colture permanenti e delle aziende con oltre il 75% a prati, foraggiere o colture sommerse, a condizione che la restante superficie a seminativi non superi i 30 ettari. È stata invece ulteriormente innalzata la soglia di attivazione di questa misura, escludendo le aziende con meno di 15 ettari a seminativi.

Metodologia e dati utilizzati

La valutazione dell'impatto della nuova riforma è stata eseguita utilizzando la metodologia della Programmazione Matematica Positiva. Questa metodologia si è dimostrata particolarmente efficiente nello sviluppare analisi d'impatto della politica agraria sia su scala nazionale che europea (Arfini e Donati, 2011; Heckeley *et al.*, 2012). Gli elementi che rendono particolarmente interessante questa metodologia sono diversi e possono essere riassunti nei seguenti aspetti: i) la metodologia consente di rappresentare il comportamento del produttore attraverso la stima di una funzione di costo della tecnologia (Paris e Arfini, 2000; Donati e Arfini, 2013); ii) il processo di ottimizzazione è svolto simultaneamente per tutte le aziende del campione oggetto dell'analisi restituendo informazioni ad un livello di dettaglio individuale (Arfini e Donati, 2011); iii) l'approccio considera le informazioni sui processi produttivi potenziali o "latenti" - ovvero quelle attività (colture e/o allevamenti) presenti nell'ordinamento produttivo regionale ma assenti nel piano produttivo osservato della singola azienda-, pertanto ogni azienda ha la possibilità di adottare nuovi processi produttivi non presenti nella situazione osservata (Arfini e Donati, 2013; Donati e Arfini, 2013).

Nel modello utilizzato per questo lavoro, l'individuazione delle scelte produttive è effettuata tenendo conto della tecnologia aziendale, dei prezzi di mercato, dei costi variabili di ogni processo produttivo e dei vincoli di politica agraria. Il Pua è considerato una costante esterna al processo di ottimizzazione, tenendo conto della sua caratteristica di pagamento disaccoppiato. In questo modo, il Pua non incide sulle scelte produttive dell'agricoltore, ma agisce sul livello di reddito aziendale complessivamente disponibile.

Un ulteriore aspetto particolarmente rilevante della metodologia adottata è rappresentato dall'uso dei pesi campionari presenti nella Banca Dati Rica. Questi ultimi, infatti, permettono di raggiungere una più accurata rappresentazione delle varie

tipologie aziendali sulla base della loro rilevanza nel territorio di riferimento. Il peso viene utilizzato come un fattore di riporto all'universo associato alle unità di rilevazione (le aziende) per stimare le variabili strategiche, o quelle ad esse correlate (Inea, 2010). I pesi associati a ciascuna azienda dipendono dalla stratificazione adottata e dalla classificazione aziendale per l'assegnazione ad un determinato strato (Solazzo, 2013). La procedura di stratificazione utilizzata nel disegno campionario della Rica si basa sulla tipologia comunitaria, tenendo in considerazione, dove necessario, anche criteri nazionali aggiuntivi.

L'analisi degli impatti economici delle diverse proposte di riforma e dell'accordo finale del 26 giugno è basata, come detto, sulla banca dati Rica del 2011, utilizzando un campione di 460 aziende localizzate nella pianura della regione Emilia Romagna. I dati utilizzati nel modello riguardano l'uso del suolo, il livello produttivo e le informazioni economiche relative ai singoli processi produttivi di ciascuna azienda. Anche i dati relativi ai pagamenti sono stati estratti dalla banca dati Rica così come altre variabili descrittive relative alle aziende agricole al fine di specificare al meglio i requisiti ecologici (agricoltura biologica, adesione alle misure agro-ambientali, Natura 2000).

Il modello di Pmp sviluppato per l'analisi della riforma della Pac riproduce tutti i vincoli e le condizioni specifiche contenute nei vari passaggi associati alla nuova riforma, come riportato in tabella 1.

Tabella 1 - Gli scenari e i vincoli di greening considerati all'interno del modello

	Comm. Europea	Parlamento	Consiglio	Finale
Equivalenza (greening automatico)	agricoltori bio	- agricoltori biologici - dest. misure agroambientali - Area Natura2000	- agricoltori biologici - dest. misure agroambientali	- agricoltori biologici - dest. misure agroambientali
1. Diversificazione colture (Limite per coltura)	>3 ha: 3 colture (> 5% e < 70%)	10-30 ha: 2 colt. (1 colt. <80%) >30 ha: 3 colt. (1<75%-2<95%)	10-30 ha: 2 colt. (1 colt. <75%) >30 ha: 3 colt. (1<75%-2<95%)	10-30 ha: 2 colt. (1 colt. <75%) >30 ha: 3 colt. (1<75% - 2<95%)
Esclusione	interamente utilizzate per colture erbacee, sommerse, a riposo	se > 75% a prato o pascolo permanenti o produzione di erba o foraggiere o colture sommerse e se restante superficie agricola ammissibile < 50 ha	- se > 75% (sup. ammissibile) prato o colture sommerse - se > 75% (sup. seminativi) erba, foraggiere o leguminose	- se > 75% (sup. ammissibile) prati perman., forag. erbacei o colt. sommerse e sup. a seminat. rimanente < 30 ha - se > 75% (sup. seminativi) erba, forag. erbacei o a riposo e sup. a seminat. rimanente <30 ha
2. Prati permanenti Riduzione massima		Mantenimento sup. prati permanenti 5% (a livello aziendale)		
3. Efa	7%	5%	5%	5%
Obbligatorietà	tutte	>10 ha (superficie a seminativi)	>15 ha (superficie ammissibile meno prati e pascoli permanenti)	>15 ha (superficie a seminativi)
Area esclusa	prato permanente	prato/pascolo permanenti e colture permanenti	prato/pascolo permanenti	prato/pascolo permanenti e colture permanenti
Esclusione		se > 75% a prato o pascolo permanenti o produzione di erba o foraggiere o colture sommerse e se restante superficie agricola ammissibile < 50 ha	- se > 75% (sup. ammissibile) prato o colture sommerse - se > 75% (sup. seminativi) erba, foraggiere o leguminose	- se > 75% (sup. ammissibile) prati perman., forag. erbacei o colt. sommerse e sup. a seminat. rimanente < 30 ha - se > 75% (sup. seminativi) erba, forag. erbacei, a riposo o leguminose e sup. a seminat. rimanente < 30 ha
Efa	Terreni a riposo	Terreni a riposo	Terreni a riposo e colture permanenti	Terreni a riposo

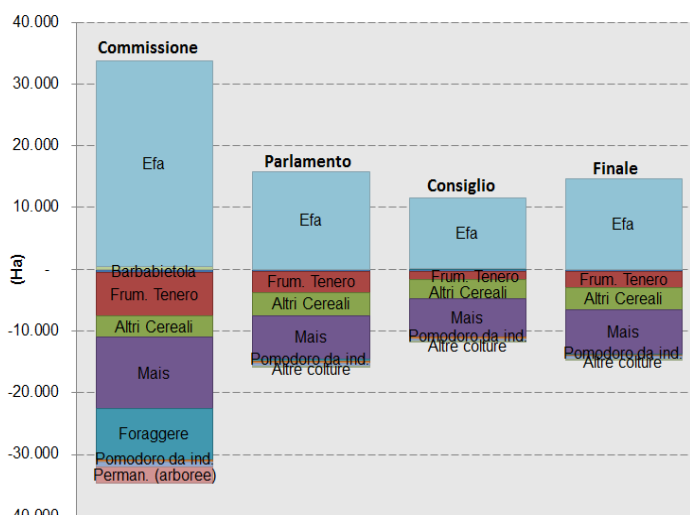
Oltre ai vincoli di greening, all'interno del modello sono stati considerati sia il capping dei pagamenti diretti a livello aziendale sia la redistribuzione degli stessi secondo alcune delle opzioni previste nelle proposte presentate al Trilogo da Commissione, Parlamento e Consiglio, e nell'accordo finale³. È stato inoltre ipotizzato un taglio del 10,3% del plafond per l'Emilia Romagna, in linea con la riduzione stimata per l'Italia, che porterà il budget nazionale da 4,1 miliardi di euro nel 2013 (Reg. CE 287/13) a 3,7 miliardi nel 2019⁴ (Com (2011) 625, Allegato II modificato dal doc. 7772/13).

I risultati delle simulazioni

Benché l'analisi permetta un livello di disaggregazione dei risultati a livello aziendale, per motivi di sintesi in questo lavoro si offre una lettura dei dati aggregati finalizzata a valutare l'effetto complessivo dei diversi scenari prospettati dalle proposte del Trilogo e dall'accordo finale sull'offerta agricola della pianura dell'Emilia Romagna. Da questa analisi appare chiaro come l'elemento "compromesso" emerga all'interno dell'accordo finale. Forse la volontà politica di arrivare velocemente ad un accordo in un momento assai critico della storia dell'Unione Europea è via via diventata una vera e propria necessità. Nell'area di riferimento, l'analisi delle variazioni dell'uso del suolo per attività, compreso l'effetto Efa, (Tabella 1 e Figura 1), evidenzia un impatto dello scenario finale dell'accordo maggiore rispetto a quello del Consiglio, ma più contenuto rispetto a quello del Parlamento e, soprattutto, della Commissione. Le colture che diminuirebbero in modo significativo sono le grandi commodity (cereali e mais in primis), mentre le colture destinate ad un processo di trasformazione industriale (come il pomodoro da industria) si manterrebbero sostanzialmente stabili al variare degli scenari. Questo risultato indica un cambiamento di tendenza rispetto a quanto avvenuto fino ad ora dove la "cerealizzazione" ha rappresentato, di fatto, una forma strisciante di estensivizzazione. L'erba medica, che nello scenario della Commissione mostrava la contrazione più significativa, non viene praticamente interessata negli scenari alternativi di greening, grazie all'esclusione dai nuovi vincoli ambientali delle aziende con oltre il 75% della superficie a prato e foraggiere.

La superficie a Efa per l'intero comprensorio di riferimento ammonterebbe a circa 14.500 ettari. Siamo quindi molto lontani dagli oltre 30.000 ettari stimati in base alla prima proposta della Commissione e molto vicini ai circa 16.000 ettari dello scenario del Parlamento.

Figura 1 - Distribuzione dell'Ecological Focus Area sulla base delle proposte presentate al Trilogo e dell'accordo finale - Emilia Romagna (pianura)



Fonte: ns elaborazioni

Tabella 2 - Cambiamento dell'ordinamento produttivo in seguito all'introduzione del *greening* sulla base delle proposte presentate al Trilogo e dell'accordo finale – Emilia Romagna (pianura)

Processo	Superficie (ha)					Var. % rispetto al <i>Baseline</i>			
	<i>Baseline</i> *	Commissione	Parlamento	Consiglio	Finale	Commissione	Parlamento	Consiglio	Finale
Barbabietola	21.273	20.696	20.901	20.974	20.934	-2,7	-1,7	-1,4	-1,6
Altri cereali	25.763	23.069	23.029	23.395	23.206	-10,5	-10,6	-9,2	-9,9
Frumento duro	28.269	28.216	27.572	28.008	27.770	-0,2	-2,5	-0,9	-1,8
Frumento tenero	92.446	85.405	89.082	90.989	89.737	-7,6	-3,6	-1,6	-2,9
Insilati	5.710	5.657	5.620	5.639	5.633	-0,9	-1,6	-1,2	-1,3
Mais	120.652	109.071	113.557	114.436	113.497	-9,6	-5,9	-5,2	-5,9
Erba medica	70.330	62.097	70.059	70.535	70.278	-11,7	-0,4	0,3	-0,1
Cipolla	3.143	3.142	3.138	3.148	3.142	0,0	-0,1	0,2	0,0
Carota	1.441	1.429	1.435	1.439	1.437	-0,8	-0,4	-0,1	-0,3
Altre orticole	12.247	11.428	11.808	11.947	11.848	-6,7	-3,6	-2,4	-3,3
Orzo	8.438	7.808	8.099	7.997	7.971	-7,5	-4,0	-5,2	-5,5
Patata	3.960	3.938	3.932	3.940	3.937	-0,6	-0,7	-0,5	-0,6
Pomodoro da ind.	19.546	19.199	19.309	19.328	19.322	-1,8	-1,2	-1,1	-1,1
Prati permanenti	10.406	10.729	10.452	10.439	10.442	3,1	0,4	0,3	0,3
Riso	3.796	3.776	3.784	3.786	3.785	-0,5	-0,3	-0,3	-0,3
Semi oleosi	28.077	28.043	27.846	27.953	27.837	-0,1	-0,8	-0,4	-0,9
Permanenti (arboree)	80.703	78.705	80.703	80.703	80.703	-2,5	0,0	0,0	0,0
Altre colture	3.880	4.400	3.932	3.958	3.946	13,4	1,4	2,0	1,7
Riposo	1.500	1.500	1.500	1.500	1.500	0,0	0,0	0,0	0,0
Efa		33.272	15.820	11.465	14.653				
Superficie totale	541.579	541.579	541.579	541.579	541.579				

(*) Scenario di base costruito secondo la situazione di politica e di mercato al 2013
Fonte: ns elaborazioni

Come conseguenza delle nuove scelte produttive che si verrebbero a determinare, l'impatto sulle principali variabili economiche evidenzia come lo scenario di compromesso sia stato notevolmente "mitigato" rispetto alla proposta iniziale della Commissione. Con riferimento a tutte le aziende (incluse quelle che non sono soggette al vincolo di Efa) e al solo margine lordo di primo livello (che scaturisce dai soli rapporti di mercato), il compromesso potrebbe contenere le perdite all'1,5% (Tabella 3). Questo valore è leggermente superiore rispetto alla proposta del Consiglio (-1,2%), ma inferiore a quelle del Parlamento (-1,7%) e soprattutto della Commissione (-5%). Il costo medio del *greening* (inteso come mancato reddito) per le aziende di pianura della regione Emilia Romagna è sceso dagli iniziali 70 Euro per ettaro (secondo la proposta della Commissione) a "soli" 21 Euro per ettaro (secondo l'accordo raggiunto il 26 giugno).

Tabella 3 - Impatto del *greening* (ML I Livello) e della redistribuzione dei pagamenti (ML II Livello) sulle principali variabili economiche – Emilia Romagna (pianura)

	<i>Baseline</i>	Commissione	Parlamento	Consiglio	Finale
	(Euro/ha)	(Euro/ha)			
Produzione Lorda Tot.	3.326	3.144	3.272	3.287	3.276
Costi Variabili	1.930	1.817	1.900	1.907	1.902
ML I Liv. (greening)	1.396	1.326	1.373	1.380	1.375
Pagamenti	377	304	318	323	329
ML II Liv. (green+aiuti)	1.773	1.630	1.691	1.703	1.704

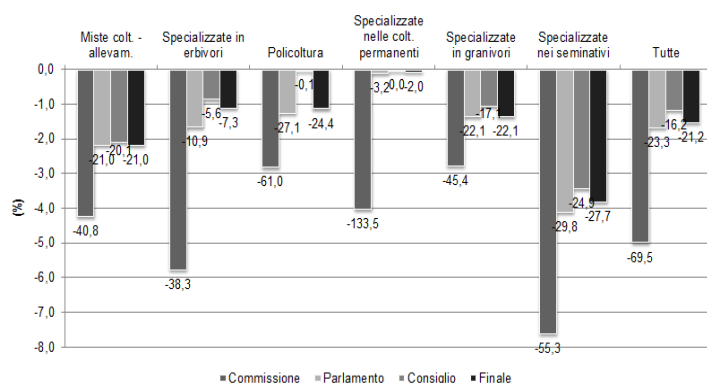
	Commissione	Parlamento	Consiglio	Finale
	Var. % rispetto al <i>Baseline</i>			
Produzione Lorda Tot.	-5,5 %	-1,6 %	-1,2 %	-1,5 %
Costi Variabili	-5,8 %	-1,6 %	-1,2 %	-1,5 %
ML I Liv. (greening)	-5%	-1,7%	-1,2%	-1,5%
	(-70 €/ha)	(-23 €/ha)	(-16 €/ha)	(-21 €/ha)
Pagamenti	-19,5 %	-15,6 %	-14,4 %	-12,8 %
ML II Liv. (green+aiuti)	-8,1%	-4,6%	-4%	-3,9%
	(-143 €/ha)	(-82 €/ha)	(-70 €/ha)	(-69 €/ha)

Fonte: ns elaborazioni

Viceversa se venissero considerate le sole aziende con l'obbligo di Efa in base all'accordo finale, la contrazione del margine lordo sarebbe più elevata e si attesterebbe a circa 35 Euro per ettaro, pari ad una riduzione del 4%.

L'organizzazione del modello utilizzato permette di fornire anche un'analisi per specializzazione produttiva delle aziende emiliano-romagnole (Figura 2).

Figura 2 - L'effetto del *greening* sul Margine Lordo aziendale per specializzazione produttiva (Ote) - Emilia Romagna (pianura)



Nota: La lunghezza delle barre fa riferimento alla variazione percentuale mentre i valori all'interno del grafico riportano la variazione in valore assoluto del ML (€/ha)
Fonte: ns elaborazioni

A questo riguardo, l'impatto economico negativo legato al *greening* è maggiore per le aziende specializzate in seminativi e in quelle zootecniche. Tale risultato è in parte legato alla presenza di pochi processi produttivi in alcune di queste aziende (in alcuni casi si tratta di vere e proprie monoculture), spesso con ampie superfici destinate a seminativi: la maggior parte di queste aziende è, quindi, sottoposta sia al vincolo di diversificazione che all'obbligo di destinare superficie ad Efa. È interessante sottolineare la forte mitigazione voluta dal

Parlamento sull'impatto del *greening*, con contrazioni del margine lordo sostanzialmente dimezzate rispetto alla proposta iniziale della Commissione, in tutte le tipologie aziendali.

Benché questa breve analisi intenda focalizzarsi sull'effetto delle politiche di *greening*, non si può non sottolineare come il loro effetto "depressivo" sia notevolmente amplificato se si considera anche il passaggio al nuovo sistema di regionalizzazione e redistribuzione dei pagamenti diretti. Nell'ipotesi che il pagamento sia calcolato su base regionale (in questo caso con riferimento alla regione Emilia Romagna) e pur tenendo conto dei nuovi criteri stabiliti dall'accordo del 26 giugno, si osserva l'azione redistributiva dei pagamenti tra le diverse tipologie produttive. In media (Tabella 3) nella pianura dell'Emilia Romagna l'aiuto diminuirebbe del 12,8% (ipotizzando un taglio del plafond a livello regionale del 10,3%), mentre il margine lordo di Il livello del 3,9%. Nel complesso il costo della riforma, dato dal *greening* più la regionalizzazione/redistribuzione degli aiuti, ammonterebbe a 70 Euro per ettaro (Figura 3). Gli aspetti interessanti che occorre tuttavia cogliere sono: da un lato la forte mitigazione dell'impatto del passaggio al criterio regionale che, in pratica, dimezza la riduzione dei pagamenti alle aziende in pianura rispetto al *flat rate* della proposta iniziale della Commissione⁵; dall'altro lato va comunque sottolineata l'azione redistributiva tra le tipologie aziendali. Nella pianura dell'Emilia Romagna, mentre le aziende specializzate nell'allevamento di erbivori e nelle colture a pieno campo subirebbero una sensibile riduzione del margine lordo di Il livello (di poco superiore a 100 euro per ettaro), le aziende specializzate nelle coltivazioni permanenti e nell'allevamento di granivori, avrebbero un miglioramento del margine lordo complessivo (Allegato 1: per visualizzarlo riferirsi alla versione *on-line*). Ovviamente si tratta di aziende che percepivano, nella situazione di partenza, aiuti molto bassi o, in molti casi, nessun aiuto e sono pertanto favorite dalla distribuzione dei pagamenti su tutte le superfici ammissibili. In particolare, per le aziende specializzate in granivori, interessate dai vincoli di *greening*, l'incremento dei pagamenti ad ettaro più che compensa la perdita di redditività legata ai nuovi requisiti ambientali.

Conclusioni

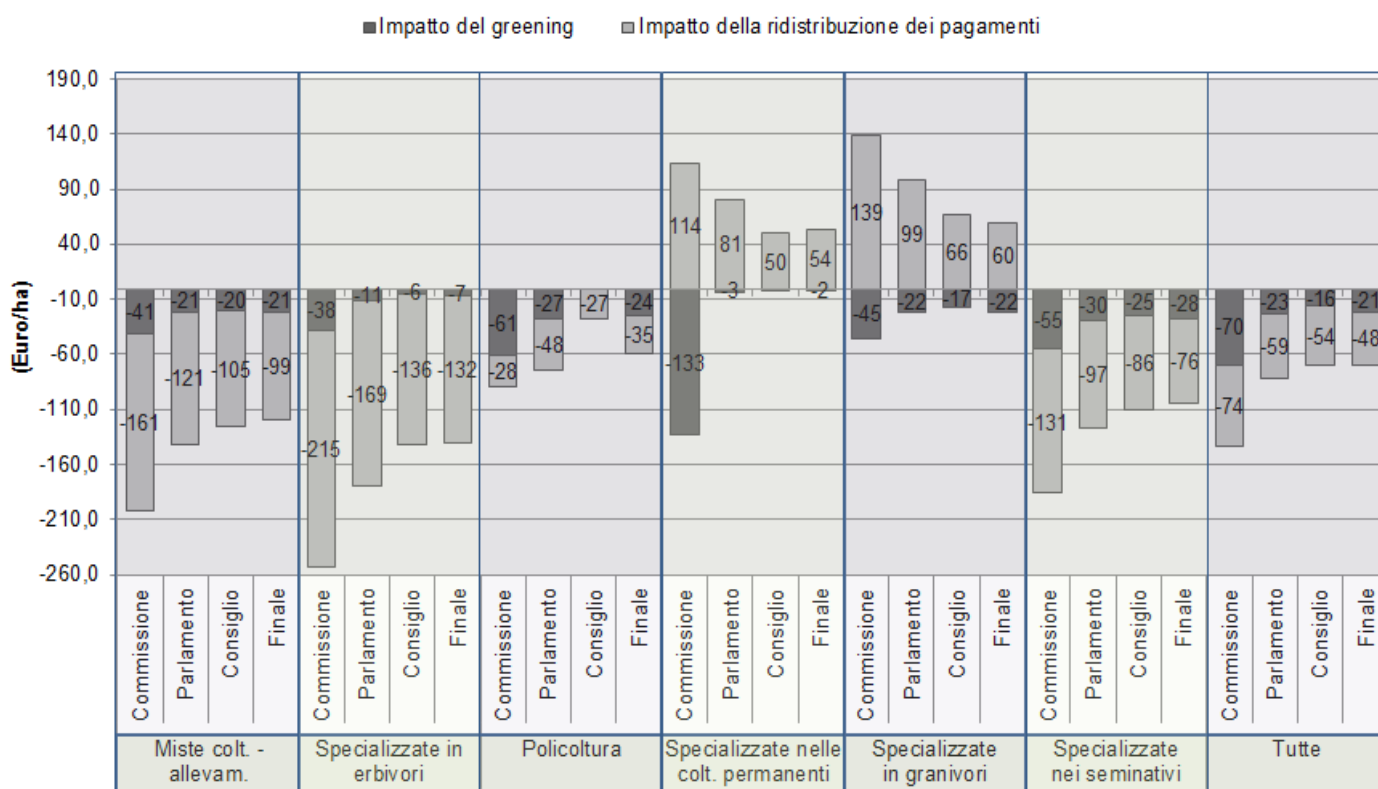
L'analisi comparativa delle diverse proposte che hanno contraddistinto il processo di costruzione della nuova Pac sulle aziende agricole della regione Emilia Romagna, consente di trarre un primo bilancio dell'accordo raggiunto il 26 giugno: il lungo processo che ha portato all'accordo politico sancito dal Trilogo ridimensiona notevolmente l'impatto del primo documento formulato dalla Commissione introducendo la possibilità di tutelare maggiormente i beneficiari storici di pagamenti diretti elevati e mitigando la portata iniziale delle azioni di *greening*.

Nonostante l'importante revisione dell'impostazione iniziale della riforma, più aderente oggi alle proposte del Consiglio e del Parlamento, la nuova Pac produrrà comunque cambiamenti non trascurabili sulla distribuzione dei pagamenti diretti, sulle modalità con cui gli agricoltori dovranno dimostrare di possedere i requisiti necessari per poter accedere a tali pagamenti e, quindi, sulle decisioni produttive e sul reddito delle aziende.

La valutazione della nuova Pac condotta in questo lavoro conferma il forte affievolimento dell'impatto che avrebbe avuto la proposta della Commissione a favore degli scenari prospettati dal Consiglio e dal Parlamento. I risultati mostrano come i maggiori effetti economici derivanti dall'applicazione della nuova Pac sarebbero da attribuire principalmente alla redistribuzione dei pagamenti piuttosto che alle tre misure di *greening*. In tutti gli scenari considerati, l'impatto economico del *greening* appare comunque modesto. Basti considerare che, in termini di maggiori costi sostenuti dagli agricoltori, nello scenario riferito all'accordo di giugno il *greening* inciderebbe per poco più di 20 euro/ettaro. Per contro, l'ipotesi adottata nel modello di distribuire il 70% del massimale regionale come pagamento di base applicando il meccanismo di convergenza parziale, produrrebbe effetti molto più importanti, soprattutto a carico delle aziende specializzate nella coltivazione di seminativi e nell'allevamento di erbivori.

Da un punto di vista produttivo, quindi legato all'uso del suolo, il compromesso raggiunto dal Trilogo contribuisce a mantenere

Figura 3 - Scomposizione dell'impatto della Riforma (*greening* e redistribuzione dei pagamenti diretti) sul Margine Lordo aziendale per specializzazione produttiva (Ote) – Emilia Romagna (pianura)



una situazione di *status quo* che sarebbe stata pesantemente messa in discussione dal modello di *greening* prefigurato dalla Commissione, portando ad escludere dal piano produttivo le colture meno redditizie e meno remunerate dal mercato.

Sicuramente la proposta iniziale della Commissione si presentava come un tentativo di caratterizzare la Pac 2014-2020 secondo un modello agricolo fortemente orientato alla produzione di beni pubblici e più equo, sia a livello territoriale che tra tipologie aziendali. L'accordo del 26 giugno, molto vicino alle posizioni del Consiglio e del Parlamento, evidenzia come in realtà questo modello sia stato notevolmente mitigato.

Se la proposta della Commissione era molto vicina alle istanze della società, distaccandosi in misura significativa dall'attuale Pac 2007-2013, le proposte del Consiglio, quelle del Parlamento e l'accordo finale, sono invece più vicine alle istanze del mondo agricolo. Quest'ultimo aspetto è particolarmente sorprendente in quanto ci si poteva aspettare che il Consiglio (in quanto espressione dei Governi nazionali) fosse sensibile alle *lobby* agricole, ma non che il Parlamento adottasse una strategia più produttivista e meno ambientalista della Commissione. Sotto questo profilo il compromesso raggiunto in sede di Trilogo sancisce definitivamente il nuovo ruolo del Parlamento nel processo di riforma e adeguamento della politica agricola europea evidenziando però la forte spinta conservatrice motivata dalla diversa natura politica delle due Istituzioni e dall'innegabile legame che i parlamentari europei hanno con il proprio elettorato.

Lo scenario che si prospetta per il mondo agricolo, quindi, è sicuramente più conservativo, ma permetterà alle aziende agricole di sopportare meglio le ripercussioni generate dal periodo di crisi che l'economia europea (e con essa quella agricola) sta vivendo. Si tratta di vedere se l'azione riformatrice della Commissione in chiave ambientale e ridistributiva si è fermata o è solo rimandata.

Note

¹ European Commission (2013), *Cap Reform – an explanation of the main elements* (Memo/13/621).

² Council of EU (2013), 11546/13 (25 June 2013), *Presidency suggestions for an adjusted Council mandate*.

³ Council of EU (2013), 11561/13 (25 June 2013), *Summary of issues cleared in trilogies*.

⁴ È inoltre prevista la possibilità di innalzare tale quota al 7% dopo una valutazione da parte della Commissione e successivo processo di codecisione con il Parlamento e il Consiglio.

⁵ Nello scenario della Commissione è stato simulato un *flat rate* del pagamento ad ettaro a livello regionale (pari a 303,6 €/ha per tutte le aziende); per gli scenari del Parlamento e del Consiglio, il pagamento verde è stato stimato pari a 91,1 €/ha per tutte le aziende, mentre è stata simulata la convergenza interna per la restante quota dell'aiuto (considerata pari al 70%):

- nel caso del Parlamento, applicando un limite alla riduzione (*max* -30%) per i titoli maggiori della media regionale;

- nel caso del Consiglio, applicando un sistema di recupero per i valori dei titoli inferiori alla media regionale, basato sul "modello irlandese" e già utilizzato per la convergenza esterna tra gli SM (recupero di 1/3 della differenza rispetto al 90% dell'aiuto medio di base stimato a livello regionale);

nello scenario finale, oltre al limite alla riduzione del 30% e alla convergenza interna per il pagamento base sul "modello irlandese", è stato previsto un pagamento minimo pari al 60% del valore medio regionale mentre il pagamento verde è stato calcolato come percentuale del valore dei titoli di base (art. 29.2 del doc. 11546/13).

⁶ Per le stime sull'allocazione dei pagamenti post-2013 tra Stati membri si veda: Inea (2013), *Rapporto sullo Stato dell'Agricoltura 2013, Parte III - Focus Pac*.

⁷ A tale proposito va precisato che nello scenario relativo all'accordo finale non è stata considerata l'attivazione (facoltativa) da parte dell'Italia del pagamento ridistributivo per i primi 30 ettari, che può riguardare fino al 30% del massimale nazionale.

Riferimenti bibliografici

- Arfini F., Donati M. (2013), Organic Production and the Capacity to Respond to Market Signals and Policies: An Empirical Analysis of a Sample of Fادن Farms, *Agroecology and Sustainable Food Systems* Volume 37, Issue 2, pp. 149-171
- Arfini F., Donati M. (2011), Impact of the Health Check on structural change and farm efficiency: A comparative

assessment of three European agricultural regions, in *Disaggregated Impacts of Cap Reforms*, Proceedings of an Oecd Workshop, Oecd Publishing, Paris

- Cardillo C., Cimino O., Henke R., Vanni F. (2012), Delivering public goods in agriculture: the cost of green payments for Italian farms, Paper prepared for the 126th Eaae Seminar *New challenges for EU agricultural sector and rural areas. Which role for public policy?* Capri (Italy), June 27-29, 2012
- Council of EU (2013), *Amendments on Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing rules for direct payments to farmers under support schemes within the framework of the common agricultural policy (Cap Reform) - Presidency consolidated draft Regulation (7183/13)*
- De Filippis F., Frascarelli A. (2012), Il nuovo regime dei Pagamenti diretti in (a cura) De Filippis F., *La nuova Pac 2014-2020. Un'analisi delle proposte della Commissione, Quaderni gruppo 2013*, Edizioni Tellus, Roma
- De Vivo C., Henke R., Pupo D'Andrea M. R. (2012), Prime valutazioni dell'impatto della regionalizzazione dei pagamenti diretti della Pac 2014-2020, *Agrireunionieuropa*, anno 8, n. 29
- Donati M., Arfini F. (2013), Application of the Pmp model with latent information. In Cesaro L. and Marongiu S. (eds.), *The use of Rica to estimate the cost of production in agriculture application of econometric and mathematical programming methodologies*, Collana Studi e Ricerche, Inea, Roma
- European Commission (2011a), *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing rules for direct payments to farmers under support schemes within the framework of the common agricultural policy*. Brussels, 19.10.2011 Com(2011) 625 final/2 2011/0280 (Cod)
- European Commission (2011b), *Impact Assessment. Common Agricultural Policy towards 2020. Annex 2: Greening the Cap*, Commission Staff Working Paper, Brussels
- European Parliament (2013), *Proposal for Negotiating Mandate on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing rules for direct payments to farmers under support schemes within the framework of the common agricultural policy (Com(2011) 0625 – C7-0336/2011 – Com(2012)0552 – C7-0311/2012 – 2011/0280(Cod) – 2013/2528(Rsp))*
- Frascarelli A. (2013), Tutte le opzioni per il greening, *Terra e vita*, n. 15/2013, pp. 8-10
- Heckeleei T., Britz W., Zhang Y. (2012), Positive Mathematical Programming Approaches – *Recent Developments in Literature and Applied Modelling Bio-based and Applied Economics 1*, pp. 109-124
- Inea (2013), *Rapporto sullo stato dell'agricoltura 2013*, Inea, Roma
- Matthews A. (2013), Greening agricultural payments in the EU's Common Agricultural Policy, *Bio Based and Applied Economics 2*(1), pp. 1-27
- Matthews A. (2012), *Environmental Public Goods In The New Cap: Impact Of Greening Proposals And Possible Alternatives*, Directorate General For Internal Policies Policy Department B: Structural And Cohesion Policies Agriculture And Rural Development
- Paris Q., Arfini F. (2000), Funzioni di costo di frontiera, auto-selezione, rischio di prezzo, Pmp e Agenda 2000, in *Rivista di Economia Agraria*, 55 (2), pp. 211-242
- Povellato A. (2012), Il dibattito sul greening e l'agricoltura italiana, *Agrireunionieuropa*, anno 8, n. 29
- Inea, Rica (2010). Il campione Rica: metodologia di calcolo dei pesi e analisi dell'affidabilità delle stime, collana *Metodi Rica*, Inea, Roma
- Solazzo R. (2013), *L'impatto della riforma della Pac post-2013: il comparto del pomodoro da industria*, Tesi di

dottorato, Dipartimento di Economia - Università degli Studi di Parma

- Solazzo R., Arfini F., Donati M., Petriccione G. (2013), *A Pmp Model For The Impact Assessment Of The Cap Reform 2014-2020 On The Italian Tomato Sector*, Paper prepared for presentation at the 2nd Aieaa Conference "Between Crisis And Development: Which Role For The Bio-Economy", 6-7 June 2013, Parma
- Vard T. (2013), *The challenge of assessing targeted Cap instruments – the example of greening pillar 1*, 133rd Eaae Seminar, Developing integrated and reliable modelling tools for agricultural and environmental policy analysis, 14-15 June 2013, Chania

La domanda di investimenti delle aziende agricole europee

Giovanni Guastella, Daniele Moro, Paolo Sckokai, Mario Veneziani

Introduzione

La decisione degli imprenditori agricoli di investire in capitale fisico, quale fabbricati (FB) e macchinari (ME), è influenzata, *inter alia*, da valutazioni di redditività dell'investimento, sulle quali incidono la differenza tra i prezzi di acquisto e rivendita di un bene capitale e, soprattutto, la natura incerta dei prezzi in agricoltura e degli aiuti pubblici al settore (i.e., nell'Unione Europea (UE) i pagamenti associati alla Politica Agricola Comunitaria (Pac)) (Serra *et al.* 2009; Boetel *et al.*, 2007). Questi ultimi possono proteggere dalle fluttuazioni dei prezzi, qualora fossero accoppiati alle scelte produttive dell'azienda agricola, e/o aumentare il peso - sul reddito agricolo complessivo - di quello non legato alla produzione agricola, qualora vengano elargiti nella forma di sussidi disaccoppiati. Entrambe le implementazioni dei sussidi della Pac sono in grado di rendere meno stringenti i vincoli di costo e di credito fronteggiati da un'impresa agricola (Sckokai, 2005) e/o diminuire l'incertezza associata all'attività produttiva. In generale, un aumento del sostegno può determinare più alti livelli d'investimento. Tuttavia la decisione di non investire può rimanere comunque ottimale in presenza di persistente incertezza riguardo il valore futuro di alcune variabili economiche e/o di imperfezioni nel mercato dei capitali che non permettano il recupero totale dell'investimento fatto o impediscano l'utilizzo dei beni capitali per altri fini (i.e., la teoria dell'opzione reale dell'attesa (Huttl *et al.*, 2010)).

In questa nota presentiamo alcuni risultati della stima di un modello di domanda di investimenti in FB e ME caratterizzata dalla possibilità di distinguere tra tre diversi comportamenti, cioè le scelte di disinvestire (D), di non investire (Z) e di investire (I)¹. Partendo dal modello teorico di determinazione della quantità ottima di investimento in beni capitali fondato sulla massimizzazione del valore attuale dell'utilità futura dell'imprenditore agricolo sviluppato da Sckokai e Moro (2009), si deriva una forma ridotta della funzione di domanda di investimenti in FB e ME. Seguendo l'approccio di Abel e Eberly (1994) è possibile modificarla in modo da spiegare le numerose e diverse frizioni nel mercato dei capitali che portano alla manifestazione di tre regimi di aggiustamento dello *stock* di capitale, dove quello di maggior interesse è Z. Il modello di Abel e Eberly (1994) è altresì innovativo poiché identifica i tre diversi comportamenti sulla base di intervalli, piuttosto che stime puntuali, del costo di aggiustamento del capitale. La stima e la convalida dei risultati del modello di Abel e Eberly (1994) avvengono implementando il modello di regressione a regimi separati per dati panel bilanciati ed i test statistici sviluppati da Hansen (1996, 1999, 2000)². Le condizioni di mercato ed i

vincoli - strutturali e/o dovuti alla differente implementazione dei sussidi disaccoppiati soprattutto tra vecchi e nuovi Stati Membri (MSs) - fronteggiati dal settore agricolo probabilmente molto diversi nei paesi dell'UE giustificano un'analisi comparata del ruolo dei pagamenti, nell'ambito del I Pilastro, della Pac nel determinare il livello degli investimenti in alcuni MSs³.

I dati

Il modello di domanda di investimenti è stimato su micro-dati, a livello di singola impresa agricola, raccolti nell'ambito dell'indagine europea *Farm Accountancy Data Network* (Fadn) in Francia (FR), Germania (DE), Ungheria (HU), Italia (IT) e Regno Unito (UK), concentrandosi su aziende specializzate in colture in pieno campo. Partendo dal panel sbilanciato della Fadn, si sono costruiti due *panel dataset* della lunghezza di 4 anni ciascuno (2001-2004; 2005-2008). Essi garantiscono la disponibilità di un numero congruo di osservazioni⁴ per poter impiegare la metodologia di Hansen (1999) che si applica solo a dati panel bilanciati. Sulla base del modello, la domanda di investimenti⁵ è funzione di una misura dello *stock* di capitale al periodo precedente (k_{-1})⁶, del valore (*expoutpi*) e della varianza (*varoutpi*) attesi del prezzo dell'*output* dell'azienda agricola (Chavas e Holt, 1990), di un indice del prezzo degli *input*, del valore dei sussidi (accoppiati o disaccoppiati a seconda del periodo considerato) nonché della ricchezza e del reddito per ettaro di superficie agraria utilizzata (Guastella *et al.*, 2013)⁷. Quest'ultima è la variabile che determina l'esistenza dei regimi d'investimento. Il coefficiente per la variabile k_{-1} , con un *range* atteso nell'intervallo chiuso [-1;1], è interpretato come il tasso di aggiustamento della dotazione corrente di capitale al suo valore di equilibrio di lungo periodo. Valori negativi di questo coefficiente stanno ad indicare che le aziende agricole disinvestono per raggiungere una minor dotazione di capitale (Sckokai e Moro, 2009) mentre valori positivi implicano aziende sotto-capitalizzate che dovrebbero investire per raggiungere un più alto livello di equilibrio di lungo periodo. Mentre il legame tra investimento, k_{-1} ed *expoutpi* evidenzia - rispettivamente - l'attitudine dell'agricoltore verso l'investimento nonché il suo adattamento alle condizioni di mercato, il legame tra investimento, sussidi e *varoutpi* può essere fortemente influenzato dalle politiche di supporto pubblico. Da un lato, l'intervento pubblico si concretizza nella determinazione dell'ammontare e della tipologia di sussidi versati alle aziende agricole, condizionando - in modo rilevante - l'ammontare complessivo di risorse a loro disposizione per effettuare i necessari investimenti. Dall'altro lato, anche la *varoutpi* - ovvero uno dei rischi che gli imprenditori agricoli si trovano a fronteggiare - può essere calmierata con adeguate politiche di intervento pubblico.

Risultati

La tabella 1 presenta i principali risultati dell'analisi econometrica della domanda di investimenti in FB e ME.

Tabella 1 - Stime del modello a regimi endogeni per la domanda di investimenti

		Regimi	k_{-1}	<i>expoutpi</i>	Sussidi	<i>varoutpi</i>	
FR	Accoppiati	FB	D-I	- (***)	+ (***)	-	- (***)
		ME	D-Z-I	- (***)	+ (***)	+	+
	Disaccoppiati	FB	D-I	- (***)	- (***)	+ (*)	+
		ME	D-Z-I	- (***)	- (***/#)	-	-
DE	Accoppiati	FB	D-Z-I	- (***)	+ (***)	+ (***)	-
		ME	D-Z-I	- (***)	-	+ (***)	- (**)
	Disaccoppiati	FB	D-Z-I	- (***/***)	+ (***/#)	+ (***)	- (***)
		ME	D-Z-I	- (***)	+ (***/#)	+ (**)	+ (*)

HU	Accoppiati	FB	D-Z/I	- (***)	-	+	§
	Disaccoppiati					+	(***)
	Accoppiati	ME	D-Z/I	- (*****)	- (*****)	+	§
	Disaccoppiati					+	
IT	Accoppiati	FB	D-I	- (***)	-	- (***)	-
		ME	D-I	- (****)	-	+	-
	Disaccoppiati	FB	D-Z/I	- (*****)	- (*****)	+	-
		ME	§	- (***)	- (*)	-	- (**)
UK	Accoppiati	FB	D-I	- (***)	-	+	-
		ME	§	- (***)	+	+	+
	Disaccoppiati	FB	D-I	- (***)	+	+	-
		ME	§	- (***)	+	+	+

Note: *** identifica statisticamente significativo all'1%, ** al 5%, * al 10% sulla base di test a due code; ¥ identifica Non Statisticamente Significativo; § denota Non Applicabile; grassetto identifica il regime cui appartiene il maggior numero di aziende agricole per il maggior numero di anni, grassetto corsivo identifica i due regimi cui appartengono il maggior numero di aziende agricole per due anni, corsivo identifica il regime cui appartiene il maggior numero di aziende per un solo anno; le variabili soggette ad effetti di regime (k_{-1} e $expoutpi$) prendono il segno che appare più frequentemente mentre la loro significatività (il loro apice) è presentata più volte qualora differisca tra il regime di Disinvestimento (D), non-investimento (Z) e Investimento (I).

Fonte: elaborazione degli autori sulla base delle stime in Guastella *et al.* (2013).

La colonna "Regimi" chiarisce che la domanda di investimenti è caratterizzata da tre regimi solo in DE e HU, indipendentemente dalla natura del bene capitale e dal tipo di aiuto ricevuto. In FR solo l'investimento in ME sembra essere caratterizzato da un separato regime di non-investimento, indipendentemente dal tipo di aiuto ricevuto. Inoltre, il regime di non-investimento raggruppa anche la maggior parte delle aziende considerate per il maggior numero di anni, suggerendo la rilevanza economica, oltre che statistica, di questo equilibrio separato.

La tabella 1 evidenzia, in modo un po' sorprendente benché statisticamente molto preciso, che le aziende agricole considerate appaiono sovra-capitalizzate rispetto la loro dotazione ottimale sia di FB sia di ME, in presenza di entrambe le tipologie di sussidi e per tutti i regimi stimati. Questo risultato è consistente con quelli di altri studi recenti che utilizzano anche metodologie diverse (Petrick e Kloss, 2012; Sckokai e Moro, 2009).

Contrariamente alla stabilità nel segno e nel livello di significatività registrato dalla variabile k_{-1} , la dipendenza di breve periodo dell'investimento dall' $expoutpi$ è spesso non statisticamente significativa, è negativa – nel periodo 2005-2008 – in FR e HU, mentre raggiunge l'usuale significatività statistica in IT in presenza di sussidi disaccoppiati. In DE e UK la relazione tra investimento e $expoutpi$ è largamente positiva mentre è anche significativa solo nel primo.

L'effetto dei sussidi della Pac sugli investimenti, in entrambi i tipi di beni capitali, è quasi esclusivamente positivo, mentre è statisticamente significativo solo in circa la metà dei modelli stimati. Tuttavia, i sussidi disaccoppiati sono statisticamente significativi in metà dei modelli stimati per il periodo 2005-2008. Questo si traduce in un incremento del 25% dei casi di significatività rispetto alla valutazione dell'impatto dei sussidi accoppiati. Entrambe le tipologie di sussidi hanno un effetto sempre positivo e statisticamente significativo solo in DE. La transizione ad un sistema di supporto disaccoppiato non sembra aver provocato significativi mutamenti nell'attitudine degli imprenditori agricoli all'investimento in beni capitali, suggerendo che le due implementazioni dei sussidi Pac sono state percepite come molto simili. Fanno eccezione l'effetto dei sussidi disaccoppiati che diventa positivo e statisticamente significativo per l'investimento in FB in FR, HU e in ME negli UK. Al contrario, l'effetto diventa non statisticamente significativo per l'investimento in FB negli UK. Da ultimo, seppur rimanendo statisticamente non significativo, l'effetto del supporto pubblico diventa negativo per l'investimento in ME in FR ed IT.

L'ultima colonna in tabella 1 riporta le stime dell'effetto della variabilità del prezzo dell' $output$ agricolo sul livello di

investimenti in FB e ME. Circa il 70% (11 dei 16) dei modelli è caratterizzato da un coefficiente negativo per l'effetto del rischio su entrambe le tipologie di investimento, indipendentemente dal tipo di sussidio ricevuto. Tuttavia, solo in circa un terzo di questi casi (4 degli 11), l'effetto è statisticamente significativo. L'investimento in ME in presenza di supporto disaccoppiato in DE è influenzato positivamente – ed in modo statisticamente significativo benché solo al 10% – da un aumento della $varoutpi$. L'investimento in FR e negli UK appare influenzato, in egual misura, positivamente e negativamente dal ruolo del rischio. In particolare, negli UK i segni di questa relazione variano in funzione del tipo di investimento: quello in FB ne registra uno negativo, mentre quello in ME uno positivo.

Conclusioni

La presente nota ha riportato i risultati salienti di un più ampio lavoro di analisi del ruolo dei sussidi Pac, accoppiati e disaccoppiati alla produzione agricola, nel determinare la domanda di investimenti in fabbricati e macchinari agricoli espressa dalle aziende agricole di alcune nazioni dell'UE, specializzate nella produzione di colture in pieno campo. Applicando un modello teorico della scelta d'investimento che contemplasse irregolarità nella funzione del costo di aggiustamento del capitale ed una metodologia econometrica capace di identificare l'esistenza di equilibri multipli e separati, il modello stimato ha verificato se la scelta di non-investire in entrambi i tipi di bene capitale fosse ottima in presenza di un intervallo - piuttosto che un singolo valore - dei prezzi ombra del capitale.

Le stime econometriche testimoniano che l'intervallo di non-investimento è chiaramente e frequentemente identificato - per il campione di aziende selezionato - in Germania, indipendentemente dalla tipologia di investimento e supporto pubblico considerato mentre in Ungheria questo avviene solo indipendentemente dalla tipologia di bene d'investimento, in presenza di un sostegno - per gli anni considerati - sia accoppiato sia disaccoppiato. Tre regimi sono propri anche dell'investimento in macchinari in Francia, indipendentemente dal tipo di aiuti ricevuti. Questi risultati potrebbero condurre alla riforma delle politiche di intervento pubblico per influenzare in modo più mirato le tipologie di aziende di interesse. Poiché l'evidenza empirica suggerisce che le aziende specializzate nella produzione di colture di pieno campo sono su una traiettoria di disinvestimento verso livelli più bassi delle rispettive dotazioni di capitale di lungo periodo, la frequente affermazione che l'agricoltura sia sotto-capitalizzata non sembra trovare riscontro nei dati della contabilità aziendale. Gli aggiustamenti di breve periodo nella dotazione di capitale, attorno a chiaramente identificate traiettorie di lungo periodo, conseguenza di variazioni nel prezzo dell' $output$ sono - in gran parte - non significativi e mostrano, occasionalmente, direzioni contrastanti. L'associazione tra entrambi i tipi di investimento ed i sussidi della Pac risulta in gran parte positiva con la dipendenza dai sussidi disaccoppiati solo marginalmente più statisticamente significativa. L'aspettativa di un'associazione negativa tra la varianza del prezzo dell' $output$ - misura dell'incertezza subita dagli imprenditori agricoli nel commercializzare i propri $output$ - è largamente confermata dai dati, benché raramente in modo statisticamente significativo.

Volendo utilizzare questi risultati per tentare di descrivere il comportamento dell'imprenditore agricolo, sembra che le sue decisioni di investimento siano state maggiormente orientate ad un'ottica di lungo - piuttosto che di breve - periodo, non siano state condizionate - nel tempo - dalla differente metodologia di pagamento dei sussidi del I Pilastro della Pac nonché dipendano, solo in pochi casi in modo significativo, dal rischio associato alla fluttuazione del prezzo atteso dell' $output$ aziendale suggerendo l'esistenza di altri rischi maggiormente vincolanti per le decisioni aziendali (i.e., il rischio di eventi meteorologici estremi).

Note

¹ Maggiori dettagli circa l'impianto teorico ed econometrico del lavoro sono disponibili in Guastella *et al.* (2013).

² Benché altri metodi di stima di un modello a regimi separati esistano (e.g., transizione continua (Fouquau *et al.*, 2008; Lee and Chiu, 2011); stima di verosimiglianza (Yu, 2012) e metodo dei momenti (Dang *et al.*, 2012)), utilizziamo gli strumenti metodologici in Hansen (1996, 1999, 2000) per la loro relativa semplicità (i.e., uso del metodo dei minimi quadrati ordinari) e per il loro comprovato ruolo di fondamento degli altri metodi di stima.

³ Uno dei *referee* di questa rivista ha evidenziato come l'organizzazione e l'ammontare dei pagamenti nell'ambito del Il Pilastro della Pac - e dei Piani di Sviluppo Rurale in particolare - possa risultare determinante nel condizionare il livello degli investimenti in agricoltura. Anche alla luce dell'ipotizzata maggiore importanza dei pagamenti del Il Pilastro nel futuro schema dei pagamenti della Pac, rimandiamo l'analisi del loro ruolo nella determinazione degli investimenti in agricoltura ad uno studio futuro, qualora l'implementazione e l'organizzazione dei pagamenti del Il Pilastro - nei paesi di interesse - sia tale da assicurare una ragionevole comparabilità.

⁴ Questa regola viene disattesa per gli UK dove i dati in formato panel coprono i periodi 1997-2001 e 2005-2008.

⁵ Gli investimenti sono definiti, a partire dai valori della Fadn, sottraendo dalla valorizzazione a nuovo dei cespiti ("investimenti lordi"), il valore di vendita dei medesimi ed il deprezzamento riportato nella colonna rispettiva.

⁶ Sia gli investimenti in, sia lo *stock* di FB e ME sono espressi come valori-unitari ottenuti dalla divisione di un valore monetario per il prezzo d'uso di FB e ME, rispettivamente. Pertanto, investimento e *stock* di capitale sono utilizzati come variabili continue benché derivino dalla somma di unità di capitale, nella realtà, indivisibili e acquistate cercando di ottimizzare la "quantità" (che può essere anche il tipo) di cespiti in base alle necessità dell'azienda agricola.

⁷ L'inclusione di variabili espresse per ettaro di superficie nel modello quantitativo è funzionale a tenere in considerazione il ruolo della dimensione aziendale nella determinazione degli investimenti in FB e ME.

Notions in Heady E.O., Diesslin H.G., Jensen H.R. and Johnson G.L. (eds.), (1956), *Agricultural Adjustment Problems in a Growing Economy*, Iowa State University Press, Ames, IA, 74-93

- Lee C.-C. e Chiu Y.-B. (2011), "Electricity demand elasticities and temperature: Evidence from panel smooth transition regression with instrumental variable approach", *Energy Economics*, Vol. 33, N° 5, pp. 896-902
- Petrick M. e Kloss M. (2012), "Drivers of Agricultural Capital Productivity in Selected EU Member States", *Factor Markets Working Papers*, N° 30, September
- Sckokai P. (2005), *Modelling the impact of agricultural policies on farm investments under uncertainty: the case of the Cap arable crop regime*. Working Paper Agr/CA/Apm (2005)13/Final. Paris: Oecd
- Sckokai P. e Moro D. (2009), "Modelling the impact of the Cap Single Farm Payment on farm investment and output", *European Review of Agricultural Economics*, Vol. 36, N° 3, pp. 395-423
- Serra T., Stefanou S., Gil J.M. e Featherstone A. (2009), "Investment rigidity and policy measures", *European Review of Agricultural Economics*, Vol. 36, pp.103-120
- Yu P. (2012), "Likelihood estimation and inference in threshold regression", *Journal of Econometrics*, Vol. 167, pp. 274-294

Riferimenti bibliografici

- Abel A.B., e Eberly J.C. (1994), "A unified model of investment under uncertainty". *American Economic Review*, Vol. 84 pp. 1369-1384
- Boetel B.L., Hoffmann R. e Liu D.J., (2007), "Estimating Investment Rigidity within a Threshold Regression Framework: the Case of U.S. Hog Production Sector", *American Journal of Agricultural Economics*, Vol. 89, N° 1, pp. 36-51
- Chavas J.P. e Holt M.T. (1990), "Acreage Decisions Under Risk: The Case of Corn and Soybeans", *American Journal of Agricultural Economics*, Vol. 72, N° 3, pp. 529-538
- Dang V. A., Kim M. e Shin Y. (2012), "Asymmetric capital structure adjustments: New evidence from dynamic panel threshold models", *Journal of Empirical Finance*, Vol. 19, pp. 465-482
- Fouquau J., Hurlin C. e Rabaud I (2008), "The Feldstein-Horioka puzzle: A panel smooth transition regression approach", *Economic Modelling*, Vol. 25, N° 2, pp. 284-299
- Guastella G., Moro D., Sckokai P. e Veneziani M. (2013), *Cap Effects on Agricultural Investment Demand in Europe*, Paper prepared for presentation at the 2nd Aieaa Conference "Between Crisis and Development: which Role for the Bio-Economy", 6-7 June, 2013, Parma, Italy
- Hansen B.E. (1996), "Inference when a nuisance parameter is not identified under the null hypothesis", *Econometrica*, Vol. 64, N° 2, pp. 413-430
- Hansen B.E. (1999), "Threshold effects in non-dynamic panels: Estimation, testing, and inference", *Journal of Econometrics*, Vol. 93, pp. 345-368
- Hansen B.E. (2000), "Sample splitting and threshold estimation", *Econometrica*, Vol. 68, N° 3, pp. 575-603
- Heady E.O., Diesslin H.G., Jensen H.R. e Johnson G.L. (eds.), (1956), *Agricultural Adjustment Problems in a Growing Economy*, Iowa State University Press, Ames, IA, 74-93
- Huttel S., Mußhoff O. e Odening M. (2010), "Investment reluctance: irreversibility or imperfect capital markets?", *European Review of Agricultural Economics*, Vol. 37, N° 1, pp. 51-76
- Johnson G.L. (1956), Supply Function - Some Facts and

Gestione del rischio di prezzo e contratti *future* europei: la filiera del frumento

Cesar Revoredo-Giha, Marco Zuppiroli

Introduzione

Il periodo, relativamente recente, di instabilità dei prezzi delle derrate agricole ed alimentari ha rivitalizzato l'interesse per il tema della gestione dei rischi in agricoltura. Tra le diverse opzioni disponibili all'agricoltore e agli altri operatori della filiera agro-alimentare, quella della copertura del rischio di prezzo attraverso i contratti *future* appare una delle più interessanti. L'esposizione ai rischi di mercato è infatti aumentata e ad esserne responsabile è una molteplicità di fattori, ai quali in Europa si è aggiunto il progressivo venir meno delle misure di stabilizzazione dei mercati.

I mercati a termine non forniscono solo gli strumenti per trasferire il rischio di prezzo, ma svolgono diverse funzioni aggiuntive. Facilitano la *price discovery* delle *commodity* e, allo stesso tempo, offrono anche le materie prime come una ulteriore *asset class* per investitori finanziari, come fondi e *money manager*, che non erano precedentemente presenti in questi mercati.

Tra i partecipanti abituali del mercato *future* non abbiamo solo gli *hedger* commerciali, che utilizzano i contratti a termine per assicurare i loro raccolti o le loro scorte contro il rischio di fluttuazione dei prezzi (ad esempio i commercianti, gli agricoltori, i trasformatori di prodotti agricoli). Infatti sono presenti anche dei partecipanti "non commerciali" che, a differenza dei partecipanti commerciali, non hanno alcun coinvolgimento nello scambio fisico delle materie prime. Nella categoria dei partecipanti "non commerciali" sono inclusi sia gli speculatori, che comprano e vendono contratti *future* al fine di ottenere un premio, che gli *hedger* finanziari, come gli *swap dealer*, che generalmente sono coinvolti nello scambio di quote di indici su materie prime.

Partendo da queste constatazioni il presente lavoro offre una valutazione dell'efficienza dei mercati *future* europei nella gestione del rischio di prezzo, prendendo a riferimento il caso del frumento tenero in Francia, Regno Unito e Italia.

Mercati *future* europei e posizioni aperte

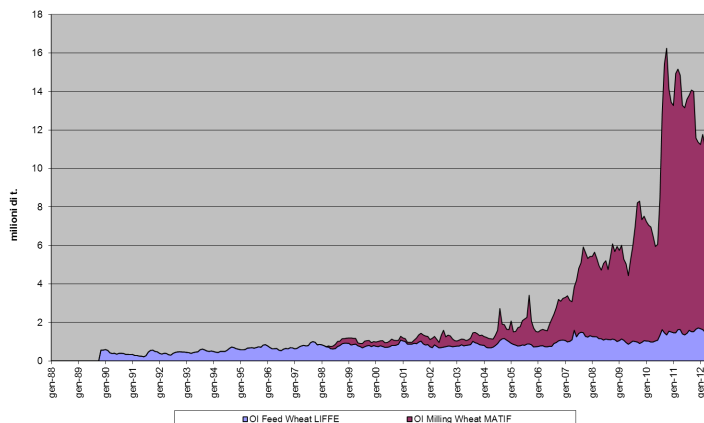
Un aumento dell'attenzione per queste tematiche e, soprattutto, lo sviluppo di applicazioni concrete con una diffusione in ambito europeo potrebbe delineare, nell'ambito della politica agricola, la possibilità di incentivare l'applicazione di questi strumenti contrattuali nel quotidiano manifestando così riflessi operativi rilevanti.

Il mercato italiano e la sensibilità degli operatori domestici è, a tutt'oggi, lontana da queste problematiche e, in generale, manca una conoscenza diffusa. Invece il contesto dei nostri principali *partner* europei è più evoluto.

Infatti bisogna avere presente che le transazioni di contratti *future* che hanno una *commodity* agricola come sottostante sono sensibilmente cresciute nei mercati europei regolamentati (Figura 1).

Allo stato attuale, in Europa, per il frumento tenero, sono attivi due mercati: il *London International Financial Futures and Options Exchange* (Liffe), relativo al frumento tenero foraggero, ed il *Marché à Terme International de France* (Matif) in cui viene quotato il frumento tenero ad uso molitorio.

Figura 1 - *Open Interest* dei *future* europei per il frumento tenero (in milioni di tonnellate metriche)



Fonte: Elaborazione dati Matif e Liffe

Si nota che i risultati per i due mercati sono difformi; mentre le transazioni operate sul Liffe non hanno generato un apprezzabile incremento dell'*open interest* corrispondente, il mercato Matif registra una dimensione ed un peso crescenti. Dalla figura 1 appare una stretta corrispondenza tra le posizioni aperte sul mercato e l'instabilità dei prezzi che, come noto, ha caratterizzato gli anni più recenti. Sotto il profilo temporale, è abbastanza evidente l'accentuazione nell'operatività del Matif di pari passo con il progressivo "svuotamento" dei tradizionali meccanismi comunitari di gestione e protezione del mercato interno europeo. Durante gli ultimi cinque anni del periodo osservato l'*open interest* nei due mercati *future* europei ha rappresentato, se espresso in termini di tonnellate metriche, mediamente il 16% della produzione di frumento tenero di quattro importanti Paesi produttori (Francia, Germania, Italia e Regno Unito) registrando anche punte superiori al 20%.

Rischio di prezzo e volatilità

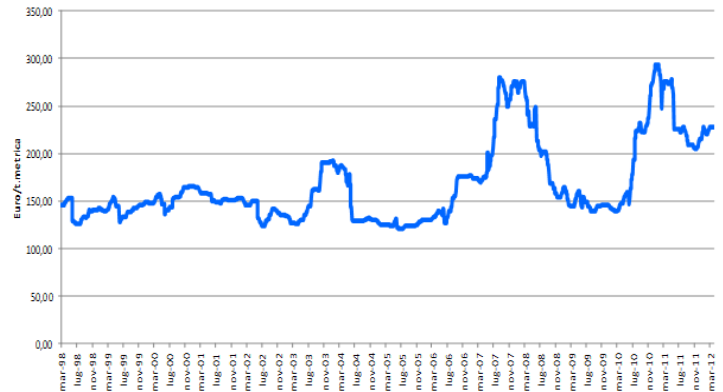
La variabilità dei prezzi *spot* dipende dalle fluttuazioni del prezzo sul mercato e misura il rischio di prezzo effettivo che gli agricoltori, i commercianti ed i trasformatori industriali devono affrontare. Una copertura non può eliminare completamente l'effetto del rischio di prezzo sul reddito, può solo ridurlo nella misura in cui, nell'intervallo di copertura, la variabilità della base (calcolata come differenza tra prezzo *future* e prezzo *spot*) è inferiore alla variabilità del solo prezzo *spot*. Un rischio è associato anche alla base e non solo al prezzo *spot*.

L'entità del rischio della base potrebbe essere associato con

l'attività degli investitori: l'eccesso di attività e di posizioni non commerciali, non correlate ai fondamentali del mercato, potrebbe distorcere il rapporto tra *future* e mercati *spot* e aumentare il rischio della base.

Il rischio di prezzo presente nel mercato del frumento tenero è misurabile dall'evoluzione dei prezzi *spot*. A titolo esemplificativo viene riportata la dinamica del prezzo settimanale riferito al frumento panificabile N.3 rilevato dall'Ager per conto della Cciaa di Bologna nel periodo 1998-2012 (Figura 2). Questa serie storica, così come le altre che potrebbero venire riportate per i mercati degli altri Paesi europei, mostra una maggiore dispersione a partire dalla fine dell'anno 2006.

Figura 2 - Dinamica del prezzo *spot* in Italia (Bologna, frumento tenero panificabile N.3 - 1998-2012)



Fonte: Elaborazione dati Ager Borsa Merci di Bologna

È convenzione misurare la volatilità come la deviazione *standard* dei rendimenti di prezzo calcolati come differenze prime tra i logaritmi dei prezzi nominali. Normalmente le volatilità giornaliere sono annualizzate moltiplicando la deviazione *standard* di cui sopra per $\sqrt{250}$ dove 250 approssima i giorni di negoziazione nel corso dell'anno.

La maggior parte degli studi sul comportamento dei prezzi delle materie prime negli ultimi anni sostiene che la volatilità dei prezzi alimentari sia aumentata. Questo fatto non implica che la volatilità rimanga alta nel lungo periodo. Secondo Gilbert e Morgan (2010), la volatilità dei principali prodotti agro-alimentari è effettivamente cresciuta nel corso degli anni più recenti, ma periodi di alta volatilità ci sono stati anche nel passato e quindi la recente volatilità potrebbe scendere a livelli storici nel corso dei prossimi anni.

La dinamica degli operatori coinvolti nei mercati a termine e l'evoluzione della volatilità sono temi strettamente legati al dibattito in corso sugli effetti che la crescente speculazione può aver portato ai mercati delle materie prime (si veda ad esempio, Bohl e Stephan (2012) per una rassegna della letteratura recente sulla questione). In particolare, se l'aumento della speculazione fosse il responsabile dell'aumento dei prezzi delle materie prime e della loro apparente volatilità, la dissociazione tra prezzi *future* e mercato fisico che ne conseguirebbe provocherebbe, necessariamente, una riduzione dell'efficacia della copertura del rischio di prezzo a pronti con i mercati a termine. Come è ben noto la correlazione tra le variazioni tra i due prezzi (*future* e *spot*) è fondamentale per il tradizionale calcolo del rapporto di copertura ottimale a varianza minima (Ederington, 1979; Sanders e Manfredo, 2004).

Rovesciando i termini del ragionamento si potrebbe anche affermare che, se dal calcolo dell'*hedging ratio* e della sua efficacia emergesse che i contratti *future* sono ancora uno strumento utile per la gestione del rischio, ne conseguirebbe che i due mercati hanno comunque mantenuto un legame e la finanziarizzazione non ha rotto quel legame.

Un rilevante numero di Autori, come Gheit (2008), Masters (2008), Masters e White (2008) hanno affermato a più riprese che gli acquisti a carattere speculativo di indici e di derivati *over-the-counter* (Otc) su *commodity* hanno provocato una "bolla" con

il risultato che i prezzi delle *commodity* agricole – così come quelli del petrolio – si sono allontanati da quelli impliciti nei loro fondamentali di mercato. Un rapporto dell'Unctad (2009) è, in proposito, molto esplicito.

Invece Irwin *et al.* (2009) hanno considerato che ancora siano i fondamentali della domanda e dell'offerta a costituire la migliore spiegazione per l'aumento dei prezzi delle *commodity*. In primo luogo non esiste evidenza che sia aumentato il livello relativo delle componenti speculative presenti sui mercati. In secondo luogo i test statistici non indicano che il livello e l'evoluzione delle posizioni detenute dalle diverse categorie di investitori, inclusi i *long-only index funds*, anticipino le variazioni dei prezzi *future*.

Metodologia

I prezzi utilizzati riguardano i contratti di grano foraggero del Liffe e quelli per il frumento da macina del Matif. Al fine di fornire un dato di confronto sono stati utilizzati anche i contratti di grano quotati al *Chicago Mercantile Exchange Group* (Cbot). Per i contratti Liffe e Cbot i dati comprendono il periodo dal 1988 al 2012, mentre per i contratti Matif sono disponibili dati solo dal 1998.

Poiché la misura dell'efficienza della copertura richiede la valutazione contemporanea delle variazioni dei prezzi *cash*, sono stati raccolti anche questi ultimi relativamente ai mercati di East Anglia (Regno Unito), Rouen (Francia), Bologna (Italia) e Chicago (Stati Uniti).

La metodologia applicata è semplice e basata sul procedimento convenzionale indicato da Carter (1984) e da Castellino (1989). Secondo Sanders e Manfredo (2004) le misure di varianza minime dell'efficacia della copertura non sono cambiate drasticamente da quando Ederington (1979) introdusse il coefficiente di correlazione per misurare il rapporto tra la variazione dei prezzi *spot* e quella dei prezzi *future*. I due autori sottolineano che l'efficienza di una copertura (a varianza minima) è comunemente valutata attraverso una regressione, con i minimi quadrati ordinari (Ols), della variazione del prezzo *spot* come funzione lineare della variazione del prezzo del *future* dove il parametro R^2 risultante è la misura di efficacia della copertura (Hull, 2008, p. 85).

Myers e Thompson (1989) hanno constatato che quando il modello utilizza le variazioni dei prezzi, e non esclusivamente il loro livello, le stime del rapporto di copertura sono ragionevolmente accurate.

Pertanto, ai fini del presente lavoro, le serie utilizzate sono state testate per la presenza dell'*unit-root* e, onde evitare i problemi derivanti dalla non-stazionarietà, le variabili sono state espresse come variazioni potendo così applicare il modello tradizionale di stima ricorrendo agli Ols.

Inoltre per gli anni dal 2006 al 2012 sono state introdotte variabili qualitative (*slope dummy*) che consentissero di valutare se i rapporti di copertura e la loro efficienza sarebbe stata condizionata, negli anni indicati, dall'instabilità dei mercati e dei prezzi già discussa in precedenza.

Risultati

Innanzitutto va sottolineato che non esiste un tipo di copertura valido per tutte le categorie di operatore economico, ma che anzi ogni operatore, secondo il tipo di attività che svolge, richiede una copertura specifica ed appropriata. Così, nel caso dell'agricoltore, per definire il rapporto di copertura ottimale - e valutarne l'efficacia corrispondente - è necessario tenere conto sia dei periodi dell'anno in cui si realizzano la semina ed il raccolto sia della lunghezza dell'intervallo tra questi due periodi (che variano secondo la coltura praticata e le caratteristiche climatiche del territorio). In questo senso, la copertura per un agricoltore ha una stagionalità sua specifica.

La copertura è utilizzata anche dai commercianti e dai trasformatori industriali presenti lungo la filiera agroalimentare. In genere, la lunghezza della copertura adatta per queste categorie di agenti è assai inferiore a quella propria dell'agricoltore. Mentre periodi di 9-10 mesi sono compatibili con le esigenze dell'agricoltore, i commercianti ed i trasformatori hanno bisogno di cicli assai più brevi (*short-term hedge*, da 1 a 3 mesi) e con continuità durante l'anno (in altre parole non presentano una stagionalità).

I risultati ottenuti mostrano che la *performance* delle Borse europee, in termini di riduzione della varianza che gli agricoltori avrebbero potuto raggiungere attraverso una copertura, è migliore rispetto a quanto potrebbe aver garantito il Cbot. Infatti, un agricoltore statunitense, applicando il rapporto di copertura ottimale (pari al 39 per cento), utilizzando i *future* del frumento quotati al Cbot avrebbe ridotto il suo rischio di prezzo solo del 14 per cento.

Gli agricoltori europei, invece, utilizzando le Borse europee, avrebbero potuto godere di una riduzione più significativa. Nel caso dei prezzi *spot* di Bologna con i *future* del Matif l'abbattimento del rischio avrebbe potuto essere del 40 per cento, ma nel caso dei prezzi *spot* East-Anglia con il Liffe l'abbattimento avrebbe raggiunto il 73 per cento.

Questi risultati, ottenuti utilizzando l'intero campione dei dati, mascherano comunque significativi cambiamenti nei rapporti di copertura negli anni successivi al 2007 per tutti i mercati. I rapporti di copertura ottimali cambiano significativamente da un anno all'altro. In queste condizioni è ovvio che, se gli agricoltori avessero calcolato i loro rapporti di copertura basandosi solo sulle informazioni storiche, gli errori (e quindi le perdite derivanti dalla strategia di copertura) sarebbero stati significativi.

L'efficacia delle coperture a breve termine (*short-term hedge*) è, in generale, superiore a quella che potrebbero godere gli agricoltori e, in molti casi, è elevata (con oltre il 75 per cento di riduzione del rischio di prezzo). Le operazioni di copertura a breve termine migliorano le loro prestazioni con l'allungamento della durata dell'*hedge* (da 1 mese a 3 mesi). Questo comportamento è comune a tutti i mercati.

In contrasto con i risultati ottenuti per la copertura degli agricoltori, l'inclusione delle variabili *dummy* non migliora molto il coefficiente di determinazione (nonostante il fatto che in molti casi esse sono statisticamente significative). Nel breve termine l'aggiustamento dei rapporti di copertura aggiunge poco alla riduzione del rischio di prezzo. I risultati ottenuti indicano pertanto che, per periodi più brevi rispetto a quelli utilizzati per la copertura degli agricoltori, i *future* ed i mercati fisici sono ancora strettamente legati e quindi utili per la copertura del rischio di prezzo dei commercianti e dei trasformatori industriali.

Inoltre va notato che quando il mercato fisico è distante dal luogo di riferimento per il mercato regolamentato si abbassa progressivamente l'efficacia della copertura. Questo risultato, motivato dai costi logistici che ampliano la base e la sua variabilità, appare evidente se si confronta il caso italiano (prezzo *spot* a Bologna e *future* del Matif, che ha sede in Francia) con quello francese (in cui il prezzo *spot* è centrato su Rouen).

Considerazioni conclusive

L'obiettivo principale dello studio è la valutazione dell'efficacia delle coperture sul prezzo del frumento tenero ricorrendo ai contratti *future* quotati in Europa.

Questo tema è oggi più importante di quanto non fosse ieri per ragioni sia intrinseche che di contesto. Il contesto esterno si è modificato per effetto dei cambiamenti intervenuti nella politica agricola comune che hanno minato il sistema di gestione del mercato interno riducendo la possibilità di previsione dell'andamento del prezzo *spot* nel breve e nel medio periodo.

Le ragioni intrinseche fanno invece riferimento ai cambiamenti che nel tempo sono intervenuti nel mercato dei *future*. Una attenzione particolare merita l'utilizzo crescente di contratti

future all'interno dei portafogli finanziari, che potrebbe disassociare l'andamento dei prezzi *future* da quello dei prezzi *spot*, compromettendo le possibilità di copertura delle categorie di operatori della filiera del frumento che scambiano anche la merce fisica (agricoltori, commercianti, industriali).

In generale, i risultati ottenuti indicano che il peso crescente degli investitori che non hanno interesse allo scambio della merce fisica non ha ridotto la convenienza ad effettuare coperture ricorrendo ai mercati a termine presenti in Europa. Tuttavia la valenza applicativa di questi strumenti per la gestione del rischio di prezzo è maggiore nel caso di coperture a breve-medio termine, tipiche dei commercianti e dei trasformatori industriali, piuttosto che di coperture assai prolungate come quelle che caratterizzerebbero le gestioni agricole.

Infine, bisogna concludere sottolineando la distanza operativa e culturale che ancora separa gli operatori della filiera italiana del frumento tenero dall'utilizzo dei contratti *future* come strumento per la gestione del rischio. Servizi di questa natura sono in genere offerti dai grandi *trader* internazionali e sono impliciti nel prezzo a cui si realizzano le transazioni della merce fisica. In questi casi il cliente paga, di fatto, significative commissioni e rinuncia alla possibilità di una sua crescita professionale ed alle eventuali opportunità di *business* che il mercato *future* può offrire.

C'è peraltro la sensazione che nel corso degli ultimi anni si sia accentuata anche la distanza dell'Italia rispetto ad altri Paesi dell'Europa che, come si evince dai dati riportati, hanno verosimilmente aumentato il ricorso ai mercati regolamentati del Liffe e, soprattutto, del Matif.

Riferimenti bibliografici

- Bohl M., Stephan P. (2012), *Does Futures Speculation Destabilize Spot Prices? New Evidence for Commodity Markets*, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1979602
- Carter C. (1984), An Evaluation of Pricing Performance and Hedging Effectiveness of the Barley Futures Market. *Western Journal of Agricultural Economics* 9(1): 1-13
- Castelino M. G. (1989), Basis volatility: implications for hedging. *The Journal of Financial Research* XII(2): 157-72
- Ederington L. H. (1979), The Hedging Performance of the New Futures Markets. *Journal of Finance* 34(1): 157-170
- Gheit F. (2008), *Testimony before the Subcommittee on Oversight and Investigations of the Committee on Energy and Commerce*, U.S. House of Representatives. <http://energycommerce.house.gov/>
- Gilbert C.L., Morgan C.W. (2010), *Has food price volatility risen?* University of Trento, Department of Economics Working Paper No.2010.2
- Hull J.C. (2008), *Fundamentals of Futures and Options Markets*, New Jersey: Prentice Hall
- Irwin S. H., Sanders D. R., Merrin R. P. (2009), Devil or Angel? The Role of Speculation in the Recent Commodity Price Boom (and Bust). *Journal of Agricultural and Applied Economics* 41(2): 377-391
- Masters M.W. (2008), Testimony before the Committee on Homeland Security and Government Affairs, U.S. Senate. <http://hsgac.senate.gov/public/files/052008Masters.pdf>
- Masters M.W., White A.K. (2008), *The Accidental Hunt Brothers: How Institutional Investors are Driving up Food and Energy Prices*, <http://accidentalthuntbrothers.com/>
- Myers R. J., Thompson S. R. (1989), Generalized Optimal Hedge Ratio Estimation. *American Journal of Agricultural Economics* 71: 858-868
- Sanders D. R., Manfredo M. R. (2004), Comparing Hedging Effectiveness: An Application of the Encompassing Principle. *Journal of Agricultural and Resource Economics* 29(1): 31-44
- Sarris A., Conforti P., Prakash A. (2011), Using futures and

options to manage price volatility in food imports: theory. In: Prakash A.(ed.), *Safeguarding food security in volatile global markets*. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations

- Unctad (2009), *Trade and development report 2009*, Geneva

Un esperimento di coinvolgimento pubblico in tema di biotecnologie

Cristina Mora, Giovanni Sogari, Davide Menozzi

Aspetti introduttivi

La crescita della domanda di alimenti, delle transazioni a livello globale e i cambiamenti dettati dall'innovazione tecnologica nelle industrie alimentari, hanno profondamente modificato negli ultimi decenni il rapporto tra produttore e consumatore accrescendo il potenziale rischio di asimmetria informativa. In parallelo, i nuovi interventi legislativi sulle questioni agricole e alimentari hanno coinvolto solo marginalmente l'opinione pubblica nel processo decisionale. Negli ultimi anni, molti decisori politici si sono trovati d'accordo nell'auspicare il coinvolgimento più ampio delle comunità nella definizione delle priorità nel processo decisionale (Rowe *et al.*, 2008). Tali comunità includono diversi *stakeholder*, tra questi i rappresentanti dei cittadini e dei consumatori, i gruppi di interesse ambientale e dell'industria, ecc.

In questo contesto si inserisce anche una sensazione diffusa di allontanamento dei cittadini dai processi politici formali, che si riflette in una generale sfiducia nelle azioni dei governi e nella loro efficacia. Pertanto, l'impiego di metodi per il coinvolgimento dei cittadini nella partecipazione pubblica può rappresentare un valido supporto per la definizione delle strategie e delle linee di indirizzo delle politiche messe in atto dai governi.

Uno dei metodi maggiormente utilizzati per il coinvolgimento e la partecipazione dei cittadini nelle decisioni pubbliche è la giuria di cittadini (in inglese *Citizens' Jury*, CJ). Questo metodo si basa sul principio di democrazia deliberativa, ovvero sull'idea che i giurati/cittadini acquisiscano conoscenze e competenze sufficienti per giungere a decisioni informate su argomenti anche complessi (Gooberman-Hill *et al.*, 2008). La CJ è uno strumento che consente il raggiungimento di pareri informati da parte dei cittadini e di trasformare queste opinioni in raccomandazioni politiche. La CJ è invitata ad ascoltare le testimonianze offerte dai testimoni, discuterle e individuare le opzioni politiche emergenti (Gooberman-Hill *et al.*, 2008; Govender *et al.*, 2012). Questo metodo, sviluppato in origine da Ned Crosby presso il *Jefferson Center* nel 1970 (Jefferson Center, 2004), è stato ampiamente utilizzato negli Stati Uniti, in Europa, Australia e Nuova Zelanda (Crosby, 1995), mentre in Italia si rilevano solo alcuni lavori sperimentali (Carson, 2006; Bobbio, Pomatto, 2007).

Questo articolo si propone di descrivere ed esaminare i principali risultati di una CJ organizzata a Parma nell'Aprile 2012, come fase finale del progetto europeo Pegasus (*Public Perception of Genetically modified Animals – Science, Utility and Society*, 7° PQ). Nell'ambito del progetto sono state realizzate due giurie di cittadini, una a Newcastle (Regno Unito) e una a Parma (Brennan *et al.*, 2012). L'obiettivo della CJ era quello di sviluppare una serie di raccomandazioni indirizzate al decisore pubblico relativamente alla produzione e commercializzazione di farmaci ottenuti da anticorpi policlonali di conigli geneticamente modificati (GM), e allo sviluppo e commercializzazione di salmone geneticamente modificato (Mora *et al.*, 2011; Mora *et al.*, 2012; Menozzi *et al.*, 2012).

La produzione di anticorpi policlonali umanizzati ottenuti dall'immunizzazione di conigli GM con un antigene, mira ad ottenere farmaci in grado di immunizzare soggetti umani contro

tale antigene. Una diversa gamma di antigeni, in particolare patogeni, possono essere utilizzati per immunizzare i conigli GM, così che questa può essere considerata una piattaforma estremamente flessibile per la produzione di farmaci impiegati nella cura di diverse malattie umane. Sebbene al momento esistano già due farmaci ottenuti da animali GM al momento in commercio (proteina antitrombina ATryn[®] prodotta dal latte di capre GM, e Ruconest[™], conosciuto come Rhucin[®] al di fuori dell'UE, un farmaco ricombinante del C1 inibitore umano prodotto dal latte di conigli GM), non esistono ancora farmaci con anticorpi policlonali umanizzati ottenuti da conigli o da altri animali transgenici.

Al momento non esistono in commercio alimenti ottenuti da animali geneticamente modificati, anche se l'azienda *AquaBounty Technologies* con sede in Massachusetts (US) ha da diversi anni presentato una domanda alla *Food and Drug Administration* (Fda) per la produzione e commercializzazione di un salmone transgenico. Tale salmone, conosciuto con il nome di *AquAdvantage[®]*, sarebbe in grado di crescere più velocemente rispetto al salmone non-GM allevato in modo tradizionale raggiungendo il peso adatto alla commercializzazione nella metà del tempo. Questa crescita rapida potrebbe ridurre notevolmente i costi unitari di produzione (in particolare del mangime) con benefici sia economici (per le imprese e i consumatori) che ambientali (in relazione alla minor richiesta di farine ed olio di pesce). Allo stesso tempo sono stati avanzati numerosi dubbi sulla sostenibilità ambientale di questa produzione, in particolare nel caso di fuga del salmone GM in mare aperto. Nonostante *AquaBounty* abbia fornito diverse garanzie a questo riguardo (ad es. la produzione di salmone GM sterile, allevato unicamente in ambiente confinato entro-terra) e la Fda abbia recentemente pubblicato una valutazione positiva di impatto ambientale, non è stata al momento ancora concessa la definitiva autorizzazione all'entrata in commercio di tale prodotto (Ledford, 2013).

Metodologia

La realizzazione di una CJ è un'attività piuttosto complessa, che richiede un notevole impegno temporale e finanziario; tale attività prevede la pianificazione dell'agenda dell'evento, la selezione del luogo adatto, il reclutamento e l'incentivo per i giurati, il coordinamento tra le testimonianze, nonché la necessità di produrre il materiale, opportunamente testato, da distribuire tra i giurati (presentazioni, *brochure* esplicative, ecc.), e di preparare le attività di gruppo fino alla redazione del *report* finale dei giurati e alla valutazione dell'evento. Il materiale distribuito tra i giurati deve essere scritto in un linguaggio adatto e comprensibile ad un pubblico di non esperti, e preparato diverse settimane prima dell'evento, in modo da poter essere inviato ai giurati circa 10-15 giorni prima della data concordata. Questa fase è molto delicata in quanto, come affermano Bobbio e Pomatto (2007, p. 8), *“la partecipazione può funzionare se sono chiari i termini della controversia o i temi sul tappeto e se questi risultano interessanti e comprensibili per i cittadini”*.

La CJ si è tenuta su due giornate e ha coinvolto 16 giurati, tutti reclutati nell'area metropolitana di Parma attraverso una procedura di scelta casuale, cercando di garantire la massima eterogeneità socio-demografica dei partecipanti e la loro rappresentatività rispetto alla popolazione di Parma. In genere, la composizione dei partecipanti diventa meno elitaria passando dai metodi basati sull'autoselezione (principio della porta aperta) a quelli basati sulla selezione casuale stratificata.

La CJ è stata condotta da un *team* di pianificazione e da due facilitatori, che hanno supportato e facilitato i giurati durante la discussione e le attività di gruppo. I testimoni, membri del Consorzio Pegasus, hanno presentato l'evidenza scientifica e gli interessi esistenti considerando gli aspetti tecnici e relativi alle scienze della vita; la percezione da parte dei cittadini e gli aspetti etici; gli aspetti economici e legislativi relativi a farmaci ed alimenti ottenuti da animali GM.

Lo svolgimento e i risultati della Giuria di Cittadini

All'arrivo i giurati sono stati accolti dagli organizzatori, hanno completato la registrazione, ricevuto un *badge* con il proprio nome, una copia del foglio informativo e del programma e firmato il foglio informativo per il consenso informato. Successivamente è stato dato il benvenuto a tutti i presenti da parte degli organizzatori (il Consorzio del progetto Pegasus), che hanno spiegato l'obiettivo del progetto Pegasus, il funzionamento della CJ, il ruolo dei facilitatori e dei testimoni.

La seconda fase dell'introduzione ha riguardato una presentazione preparata dal coordinatore scientifico del progetto europeo Pegasus sulle controversie associate allo sviluppo e all'applicazione degli Organismi geneticamente modificati (Ogm).

Tutte le presentazioni dei testimoni sono state programmate per la prima giornata e organizzate in tre sessioni (Aspetti tecnici e scienze della vita; Percezione da parte dei cittadini ed etica; Aspetti economici e legislativi). Dopo ogni sessione, ai giurati era permesso di formulare domande brevi di chiarimento, grazie alla traduzione simultanea dall'italiano all'inglese e viceversa fornita da un membro del Consorzio.

Dopo la prima sessione di presentazione dei testimoni, due gruppi costituiti ciascuno da otto giurati sono stati aiutati nella preparazione di una mappa (Ketso) che rifletteva le loro prime idee/reazioni/discussioni riguardo allo sviluppo e all'applicazione degli animali GM nell'industria alimentare e farmaceutica. Il supporto Ketso è stato usato per coinvolgere il gruppo all'argomento e per facilitare l'espressione di ciascuno sui rischi, benefici, sorprese e dubbi (Brennan *et al.*, 2012). Le principali preoccupazioni espresse sono state la possibile sofferenza dell'animale, la perdita di biodiversità, l'insorgenza di nuove malattie e allergie, nonché l'alterazione dei sapori, nel caso degli alimenti. Tra i possibili benefici, i giurati hanno indicato una maggiore disponibilità di vaccini e una maggiore salute degli animali. Tra le sorprese la sterilità dell'animale, la sofferenza dell'animale, la possibile riduzione dei costi di produzione, gli aspetti etici, il livello non avanzato della ricerca in Europa. Tra i dubbi, le possibili mutazioni (genetiche e caratteriali) degli animali, l'efficacia del controllo sulle sperimentazioni dei prodotti, e gli effetti a lungo termine di questi prodotti sull'uomo.

Al termine della seconda e terza sessione di presentazioni dei testimoni, i giurati hanno svolto un'attività che consisteva in una riflessione sulle presentazioni. A tutti i membri della CJ è stato chiesto di indicare le proprie opinioni su dei *post-it* di colore giallo (preoccupazioni riguardo lo sviluppo e l'applicazione degli animali GM), e multicolore (potenziali benefici/vantaggi) e di collocare ogni *post-it* su lavagne "intitolate" a cinque categorie per ogni caso di studio (salmone GM e coniglio GM): persone, animali, ambiente, imprese e altro (Brennan *et al.*, 2012). Alla fine di questa attività, i giurati hanno prodotto una lista comprensiva di preoccupazioni e benefici all'interno delle cinque categorie per ogni caso di studio.

Il secondo giorno è iniziato con una sessione dedicata alla discussione sulle preoccupazioni/benefici identificati dai giurati durante l'attività dei *post-it* alla fine del primo giorno e riassunti in tabelle elaborate nella notte precedente dai facilitatori, usando il materiale sviluppato dai giurati. Per ogni punto è stato chiesto ai giurati di valutare il livello delle loro preoccupazioni/benefici, e la probabilità di accadimento di quel beneficio o svantaggio. In seguito è stato chiesto ai giurati di preparare un massimo di quattro domande per ogni testimone: due per il salmone GM e due per il coniglio GM. I facilitatori hanno poi condotto una sessione di discussione per identificare quali fossero le quattro domande più importanti per ciascun testimone. Il *team* di Parma ha poi raccolto e tradotto in inglese le domande selezionate e le ha presentate ad ogni testimone; ogni testimone ha avuto a disposizione circa 30 minuti per la preparazione delle risposte. Successivamente, le risposte dei testimoni sono state tradotte dall'inglese all'italiano e presentate alla CJ. Alla fine dell'esame incrociato con i testimoni, è iniziata una sessione di discussione

guidata tra i giurati e i facilitatori al fine di identificare le raccomandazioni per il decisore pubblico da riportare nel *report* finale della CJ (Brennan *et al.*, 2012).

Durante la terza attività, mirata direttamente all'individuazione delle raccomandazioni legislative, i facilitatori hanno chiesto ai giurati di immedesimarsi in una situazione ipotetica nella quale ognuno di loro incontra il Presidente della Repubblica italiana ad una fermata dell'autobus. Ai giurati è stato quindi chiesto di sviluppare il loro punto di vista sull'applicazione degli animali GM nel settore alimentare e farmaceutico e di comunicarlo al Presidente. Questo esercizio ha fornito una base grazie alla quale la CJ ha sviluppato collettivamente, con il supporto dei facilitatori, la bozza delle raccomandazioni legislative per ogni caso di studio e in generale sullo sviluppo e applicazione degli animali GM. Queste raccomandazioni, prima di diventare definitive, sono state incluse nella "Bozza del *report* della CJ sulle raccomandazioni legislative" e successivamente, come prevede la metodologia, riviste dopo un mese dai giurati ed approvate definitivamente.

Le conclusioni da parte dei giurati evidenziano come i cittadini vogliano avere la massima libertà di scelta e trasparenza. La fase di valutazione dei prodotti deve essere condotta da autorità indipendenti, nel senso più ampio della parola, al fine di garantire la sicurezza all'uomo, agli animali e all'ambiente. L'immissione in commercio deve prevedere regole di etichettatura "semplici" che indichino al cittadino se sta acquistando un prodotto GM, sia esso un farmaco o un alimento. È emersa, pertanto, la necessità di avere un sistema di etichettatura chiaro ed efficace e un sistema di rintracciabilità nel caso il prodotto presenti problemi, fino all'eventuale ritiro dal mercato, nonché norme che evitino una pubblicità ingannevole. I cittadini durante la discussione hanno espresso un particolare interesse verso il funzionamento dell'Agenzia europea del farmaco, l'organismo europeo che si occupa della valutazione scientifica dei farmaci derivanti dall'impiego delle moderne biotecnologie prodotte dalle case farmaceutiche nella Ue e dell'attuale sistema comunitario per gli alimenti ed ingredienti GM di origine vegetale che prevede norme di notifica, autorizzazione all'immissione sul mercato nonché etichettatura e rintracciabilità.

Il sistema di regolazione, secondo i cittadini, dovrebbe inoltre prevedere sanzioni "molto severe" per i produttori inadempienti. Un prerequisito, in particolare per la produzione di alimenti, è che questi prodotti siano sviluppati solo se non esistono tecniche di produzione "convenzionali".

I giurati hanno affermato che, al fine di evitare che i benefici economici vadano a vantaggio di una "piccola schiera" di produttori, sarebbe necessario un sistema di leggi e normative a tutela del pubblico, in grado di assicurare una distribuzione equa dei possibili benefici economici connessi alla vendita degli alimenti derivanti da animali GM. Inoltre, il 5% dei profitti delle aziende che brevettano tali prodotti dovrebbe essere devoluto ad azioni umanitarie. La ricerca, inoltre, dovrebbe essere condotta sia da soggetti privati che pubblici. Il prezzo dei farmaci derivanti da animali GM non dovrebbe rappresentare una barriera all'acquisto per i cittadini che dovranno essere informati sui possibili rischi connessi al loro utilizzo; dovrebbe, inoltre, essere presente una normativa sul risarcimento in caso di effetti collaterali. Nel caso di alimenti, secondo i partecipanti, l'autorità pubblica dovrebbe assicurarsi che il prezzo di vendita sia del 30-40% inferiore al prezzo del prodotto convenzionale. La sofferenza degli animali, inoltre, dovrebbe essere giustificata e regolamentata.

Alla fine dell'evento, ai giurati è stato chiesto di votare se fossero a favore dello sviluppo e vendita di salmone GM nell'Unione europea e dello sviluppo e uso di conigli GM per la produzione di anticorpi policlonali nell'Unione europea (Tabella 1).

Tabella 1 - Giudizio finale dei giurati

	Si	No
Sostieni lo sviluppo e l'uso di conigli GM per la produzione di anticorpi policlonali nell'Unione europea?	10	6
Sostieni lo sviluppo e la vendita di salmone GM nell'Unione europea?	6	10

Fonte: nostra elaborazione

Dalla tabella si evince come i giurati abbiano espresso una maggiore apertura verso l'utilizzo di animali GM per la produzione di farmaci. La giuria non ha mostrato una chiusura totale alle tecnologie presentate ed ha individuato, grazie alle attività sopra descritte, le principali preoccupazioni e i principali benefici attesi per i due casi di studio. In generale, le maggiori preoccupazioni sono state espresse nel caso dello sviluppo di alimenti; sono emersi, inoltre, dubbi sull'utilità dello sviluppo di prodotti alimentari da animali GM e sull'eventualità di causare sofferenze agli animali coinvolti in tali produzioni, giustificabili solo in assenza di alternative e nel caso di farmaci salva-vita per l'uomo.

Dopo la stesura del *Report*, i facilitatori, gli organizzatori e il coordinatore del progetto Pegasus (a nome dell'intero Consorzio di progetto) hanno ringraziato i giurati per il tempo e gli sforzi fatti durante le due giornate di lavoro. Ai giurati è stato chiesto di completare un breve questionario di valutazione, prima di ricevere l'incentivo di partecipazione. Il questionario *post-evento* ha evidenziato una generale soddisfazione da parte dei giurati per l'evento e l'importanza di sviluppare metodiche di partecipazione democratica dei cittadini, come quella appena descritta.

Considerazione conclusive

La CJ di Parma ha avuto il duplice obiettivo di a) definire le raccomandazioni per i decisori pubblici e b) valutare l'efficacia di una CJ nel produrre un risultato credibile e capace di essere utilizzato nel processo decisionale. I risultati confermano che la CJ può essere un metodo valido per il coinvolgimento e la partecipazione dei cittadini in processi decisionali riguardanti argomenti scientifici, anche estremamente complessi e tecnici. La CJ ha consentito di esplorare ed analizzare, attraverso diverse attività di gruppo tra i giurati e di confronto tra testimoni e giurati, le opinioni dei partecipanti e di capire la loro posizione rispetto all'argomento oggetto di discussione.

La recente tendenza ad utilizzare sistemi di coinvolgimento e partecipazione del pubblico è stata a volte criticata (Rowe, Frewer, 2005) in parte a causa della mancanza di chiarezza su come questi metodi andrebbero effettivamente a incidere nella definizione delle politiche, e per l'assenza di un processo o meccanismo atto a valutarne il reale impatto. Ciononostante, tali esercizi di democrazia partecipata vengono di frequente commissionati con l'obiettivo esplicito di "informare" il decisore pubblico (Powell, Colin, 2008). Il risultato è stato una generale mancanza di valutazione sia del metodo in sé, sia del suo impatto nella definizione delle linee politiche (Rowe, Frewer, 2005).

Uno degli obiettivi delle giurie di cittadini realizzate nell'ambito del progetto Pegasus era quello di dimostrare le "migliori pratiche" nei metodi di coinvolgimento e partecipazione del pubblico per la definizione di future politiche riguardanti l'innovazione nell'area degli animali GM (Frewer *et al.*, 2013a). Tuttavia, questa osservazione non può essere estrapolata da tutti gli Stati membri, che possono avere contesti storico-sociali di *governance* molto diversi, ed evidenzia la necessità di condurre tali esercizi in tutte le aree in cui un particolare insieme di politiche deve essere attuato. L'atteggiamento dei membri della CJ nei confronti degli animali GM utilizzati nella produzione di alimenti e farmaci è stato sostanzialmente in linea con le conclusioni di un'analisi effettuata sulla percezione del pubblico (Frewer, *et al.* 2013b).

Dopo aver ricevuto i *feedback* dei giurati, ad un mese dall'evento, è stato organizzato un incontro tra i *team leader* di Parma e Newcastle, per analizzare le raccomandazioni legislative, poi discusse nell'evento finale del progetto, tenutosi a Bruxelles. I commenti riportati hanno comportato cambiamenti minimi, in quanto non sono state identificate nuove idee o eventuali omissioni, evidenziando quindi come il punto di vista dei giurati non sia cambiato rispetto all'evento della CJ. Questo fatto dimostra l'affidabilità di questo metodo in quanto se

importanti cambiamenti fossero stati osservati, si sarebbe potuto ipotizzare che la discussione avvenuta durante l'evento della CJ non riflettesse pienamente il punto di vista dei giurati.

Attraverso il giusto supporto e le informazioni ottenute mediante un percorso guidato di testimonianze, un gruppo di cittadini senza competenze specifiche è stato in grado di affrontare e discutere di argomenti complessi producendo raccomandazioni elaborate per le future linee politiche. Questo implica che la comunità dovrebbe essere messa a conoscenza e poter partecipare al dibattito in corso sullo sviluppo dei prodotti GM, a patto di essere informata in modo chiaro e trasparente di tutti i nodi irrisolti. Le giurie di cittadini potrebbero diventare uno strumento utile per il coinvolgimento del pubblico nella elaborazione di raccomandazioni per lo sviluppo di politiche nel settore alimentare. L'analisi comparata delle due giurie di cittadini effettuate nell'ambito del progetto Pegasus a Parma e Newcastle potrà consentire di ottenere ulteriori risultati metodologici ed empirici. Questo confronto consentirà di eseguire un'analisi integrata delle raccomandazioni sviluppate dai cittadini nel corso dei due eventi, fornendo nuovi elementi riguardanti l'efficacia del metodo per il coinvolgimento e la partecipazione dei cittadini.

Riferimenti bibliografici

- Bobbio L., Pomatto G. (2007), *Modelli di coinvolgimento dei cittadini nelle scelte pubbliche*, Provincia Autonoma di Trento, Italia. Disponibile alla pagina: http://www.qualitapa.gov.it/nc/risorse/pubblicazioni/?eID=dam_frontend_push&docID=1749
- Brennan M., Raley M., Mora C., Menozzi D., Sogari G., Emery S. (2012), *The Pegasus citizen juries commentary report*. Pegasus Project Deliverable 7.1 & 7.2, Newcastle: University of Newcastle. Disponibile alla pagina: <http://www.pegasus.wur.nl>
- Carson L. (2006), Improving public deliberative practice: a comparative analysis of two Italian Citizens' Jury projects in 2006, *Journal of Public Deliberation*, n. 2(1)
- Crosby N. (1995), Citizens juries: one solution for difficult environmental questions, *Technology, Risk and Society*, n. 10, pp. 157-171
- Frewer L.J., Kleter G.A., Brennan M., Coles D., Fischer A.R.H., Houdebine L.M., Mora C., Millar K., Salter B. (2013a), Genetically modified animals from life-science, socio-economic and ethical perspectives: examining issues in an EU policy context, *New Biotechnology*, in corso di stampa (<http://dx.doi.org/10.1016/j.nbt.2013.03.010>)
- Frewer L.J., van der Lans I.A., Fischer A.R.H., Reinders M.J., Menozzi D., Zhang X., van den Berg I., Zimmermann K.L. (2013b), Public Perceptions of Agri-food Applications of Genetic Modification – A Systematic Review and Meta-Analysis, *Trends in Food Science and Technology*, n. 30 (2), pp. 142-152
- Gooberman-Hill R., Horwood J., Calman M. (2008), Citizens juries in planning research priorities process, engagement and outcome, *Health Expectations*, n. 11(3), pp. 272-281
- Govender V., Mooney M. (2012), People's policies for the health of the poor globally, *International Journal of Health Planning and Management*, n. 27 (2), pp. e92-e103
- Jefferson Center (2004), *A Citizen Jury Handbook*, The Jefferson Center for New Democratic Processes: St. Paul, MN. Disponibile alla pagina: http://www.jefferson-center.org/index.asp?Type=B_BASIC&SEC=%7B50312803-2164-47E3-BC01-BC67AAFEA22E%7D
- Ledford H. (2013), Transgenic salmon nears approval, *Nature News & Comment*. doi:10.1038/497017a. Consultato il 07.08.2013
- Menozzi D., Mora C., Merigo A. (2012), Genetically modified salmon for dinner? Transgenic salmon marketing scenarios,

AgBioForum, n. 15(3), pp. 276-293

- Mora C., Menozzi D., Aramyan L.H., Valeeva N.I., Pakki Reddy G., Merigo A. (2011), *Report on Production chain context*, Pegasus Project Deliverable 3.1, Università di Parma, Italy. Disponibile alla pagina: <http://www.pegasus.wur.nl>
- Mora C., Menozzi D., Kleter G.A., Aramyan L.H., Valeeva N.I., Zimmermann K.L., Pakki Reddy G. (2012), Factors affecting the adoption of genetically modified animals in the food and pharmaceutical chains, *Bio-based and Applied Economics*, n. 1(3), pp. 313-329
- Powell M.C., Colin M. (2008), Meaningful citizen engagement in science and technology. What would it really take?, *Science Communication*, 30(1), pp. 126-36
- Rowe G., Frewer L. J. (2005), A Typology of Public Engagement Mechanisms, *Science, Technology, & Human Values*, 30 (2), pp.251-290
- Rowe G., Horlick-Jones T., Walls J., Poortinga W., Pidgeon N. (2008), Analysis of a normative framework for evaluating public engagement exercises: reliability, validity and limitations, *Public Understanding of Science*, n. 17(4), pp. 419-441

Una valutazione di alcuni documenti pubblici sulla bioeconomia attraverso l'analisi critica del discorso

Valeria Sodano

Introduzione

Col termine 'bioeconomia' ci si riferisce ad un sistema economico che utilizza i processi biologici di base come risorsa produttiva originaria. I settori strategici della bioeconomia sono i settori bio-energetico, bio-ingegneristico, nanotecnologico e della biologia sintetica (quest'ultimo è un nuovo campo di ricerca della bio-ingegneria che mira a ricodificare il materiale genetico di alcuni organismi in modo da costringerli a produrre vari tipi di sostanze). Mentre i governi, le imprese e il mondo accademico stanno promuovendo con forza la bioeconomia, declamandone i benefici economici e ambientali, molte voci della società civile ne hanno ultimamente evidenziato i potenziali rischi sociali, sanitari e ambientali. Tra i rischi denunciati vi sono: la pressione sull'uso della terra e dell'acqua per la produzione di biomasse, i possibili effetti negativi sull'ecosistema dovuti al rilascio nell'ambiente dei nuovi organismi sintetici; la perdita di biodiversità, dovuta soprattutto alla deforestazione e riforestazione con monoculture di alberi geneticamente modificati per la produzione industriale di biomasse; gli imprevedibili effetti sulla salute umana delle nuove sostanze prodotte con le nano-bio-tecnologie.

Il presente lavoro nasce dall'idea che una tale discordanza di valutazione dei benefici e dei rischi della bioeconomia possa dipendere da un eventuale contenuto ideologico delle argomentazioni portate a suo favore (sfavore). L'obiettivo del lavoro è quindi quello di analizzare alcuni importanti documenti rappresentativi delle due diverse opinioni riguardo alla bioeconomia, al fine di individuarne la possibile matrice ideologica. L'analisi dei testi è effettuata utilizzando i metodi dell'Analisi Critica del Discorso (*Critical Discourse Analysis*, Cda). La Cda è una metodologia multidisciplinare per l'analisi dei testi che si propone di identificare la relazione tra linguaggio, ideologia, struttura sociale e potere (Wodak e Meyer, 2001). Essa parte dall'idea che ogni discorso sia condizionato da un determinato ordine sociale (comprendente l'insieme delle sfere

sociale, culturale e politica) e possa a sua volta influenzare l'ordine sociale attraverso la propaganda di particolari ideologie. Alla base della Cda vi è l'interesse per la dimensione semiotica del potere e dei cambiamenti politico-economici nella società. Le origini della Cda risiedono nel lavoro di Foucault sul potere e nella Teoria critica della scuola di Francoforte.

Nel presente lavoro, la Cda è utilizzata al fine di svelare eventuali strategie politiche e sistemi di valore impliciti in un discorso, quello sulla bioeconomia, che si dichiara "tecnico" e privo di assunti ideologici. Vengono analizzati quattro testi rappresentativi del discorso pubblico a favore e a sfavore alla bioeconomia. I testi a favore sono due importanti documenti rilasciati dalla Commissione Europea e dal governo degli Stati Uniti: *The European Bioeconomy in 2030, a White Paper* (EC, 2011); *The National Bioeconomy Blueprint* (White House, 2012). I testi a sfavore sono due report pubblicati da due associazioni non governative impegnate in difesa dell'ambiente e della giustizia sociale: *The New Biomasssters - Synthetic Biology and the Next Assault on Biodiversity and Livelihoods* (Etc Group, 2011); *Bio-economy versus Biodiversity* (Global Forest Coalition, 2012).

L'articolo presenta solo i principali risultati dell'indagine svolta. Per una trattazione più approfondita della metodologia e per una descrizione più dettagliata delle fasi dello studio e dei risultati conseguiti si rimanda all'articolo originario (Sodano, 2013) di cui il presente testo rappresenta una sintesi.

Metodologia

La Cda è stata condotta seguendo l'approccio di Van Dijk (2000). Al fine di comprendere "come le ideologie influenzano testi e discorsi e come questi aiutino la riproduzione delle ideologie nella società", Van Dijk (2000, p.4) offre una particolare definizione di ideologia ed analizza i vari livelli della struttura del discorso che servono ad individuare la presenza di assunti ideologici. Con il termine ideologia, Van Dijk intende un insieme di valori e norme condivisi da un particolare gruppo sociale aventi la funzione di guidare le pratiche sociali di tale gruppo al fine di assicurare la realizzazione dei propri obiettivi, generalmente in termini di potere e dominio sulle altre componenti della società. Un'ideologia dominante è quella utilizzata dal gruppo dominante per la riproduzione e la legittimazione del proprio potere. Van Dijk propone una semplice euristica per la determinazione della dimensione ideologica del discorso. Tale euristica si basa sull'ipotesi che un discorso ideologico segue sempre uno schema del tipo: "dire cose positive riguardo a Noi" e "dire cose negative riguardo a Loro", dove Noi si riferisce ai componenti del gruppo che condividono l'ideologia. A partire da tale ipotesi, ai vari elementi della struttura del discorso è possibile applicare uno schema di analisi che l'autore chiama *ideological square* e che comprende le seguenti quattro affermazioni: (a) enfatizzare le cose positive riguardo a Noi; (b) de-enfatizzare le cose negative riguardo a Noi; (c) enfatizzare le cose negative riguardo a Loro; (d) de-enfatizzare le cose positive riguardo a Loro. I diversi elementi della struttura del discorso vengono quindi valutati in base alla loro coerenza con tali quattro affermazioni. Maggiore tale coerenza, più alto il livello di ideologizzazione del discorso. Tra gli elementi della struttura del discorso utilizzati dall'approccio di Van Dijk vi sono, ad esempio: *topoi* (luoghi comuni); drammatizzazione; iperboli; vaghezza; generalizzazione; *topics* (la scelta di un particolare argomento per (de)-enfatizzare); *evidentiality* (il tipo di prove portate a sostegno dei diversi argomenti).

Nell'analizzare i documenti sulla bioeconomia, il modello di Van Dijk è stato applicato partendo dall'ipotesi che i documenti a favore fossero imbevuti di un misto di ideologie, il neoliberismo e il tecnocratismo, che è possibile denominare come tecno-neoliberalismo. L'ideologia neoliberista assume il mercato come il solo possibile strumento di civilizzazione e sviluppo umano (Birck, 2006; Mudge, 2006). Data la fede assoluta nel libero

mercato come garanzia di libertà ed efficienza, il neoliberismo sostiene la necessità di un diffuso processo di privatizzazione di tutte le attività economiche, l'abbandono del modello dello stato sociale a favore di uno stato minimo alla Nozick e l'"economizzazione" di ogni sfera dell'azione sociale (Harvey, 2007). Il tecno-neoliberalismo deriva dall'alleanza tra il neoliberismo e l'ideologia tecno-scientifica o tecnocratismo (Levidow *et al.*, 2012; Hess, 2012). Questo ultimo, predicando la capacità della conoscenza scientifica di risolvere ogni problema delle società umane, ed assumendone la assoluta neutralità a livello etico e politico, legittima gli scienziati (tecnocrati) a governare la società in assenza di un qualsivoglia mandato politico di natura democratica.

La valutazione dell'aderenza (o meno) al tecno-neoliberalismo dei testi dell'Unione Europea e del governo americano è stata effettuata ricercando al loro interno l'appoggio (o il rifiuto) delle seguenti affermazioni o miti che sottendono l'ideologia: (1) il mito della salvezza tecnologica: la tecnologia può risolvere tutti i problemi della società umana; (2) il mito del libero mercato: la ricerca scientifica genera benefici per la società solo quando si traduce in nuovi prodotti e mercati (*translational research*); (3) il mito del primato del settore privato: al fine di promuovere il trasferimento della ricerca al mercato (*translational research*) lo stato dovrebbe finanziare la ricerca privata, regolamentare l'introduzione di nuovi prodotti seguendo le indicazioni delle imprese e implementare una politica di comunicazione che aumenti la fiducia del grande pubblico verso gli scienziati e le imprese; (4) il mito dell'infallibilità degli esperti: gli scienziati ed i manager delle imprese private sono molto più adatti dello Stato a indicare gli obiettivi e gli strumenti di governo della società; (5) il mito della neutralità del mercato e della scienza: l'economia e la scienza hanno a che fare con l'efficienza e giammai con il potere.

Per quel che riguarda i documenti avversi alla bioeconomia non si sono invece fatte ipotesi specifiche sui loro assunti ideologici e la Cda è stata effettuata sia per comprendere la loro capacità di costruire un discorso contro-ideologico, sia per valutare quanto tale discorso sia influenzato da quelle correnti ideologiche che si oppongono al neoliberismo, quali il socialismo, il comunitarismo e le varie tipologie di ambientalismo radicale.

Discussione dei risultati

Il libro bianco dell'Unione Europea sulla bioeconomia (EC, 2011) delinea gli obiettivi e le priorità della politica per la ricerca europea dal 2013 al 2020. Il messaggio chiave del documento è che in tali anni l'UE dovrebbe finanziare abbondantemente, se non esclusivamente, la ricerca nel campo della bioeconomia, dove per bioeconomia si intende "the sustainable production and conversion of biomass into a range of food, health, fibre and industrial products and energy" (EC, 2011, p.4). I settori interessati dalla bioeconomia sono pertanto quello agro-forestale, farmaceutico, ittico, nano-biotecnologico, energetico, farmaceutico e sanitario. Viene inoltre sottolineata la volontà di finanziare prevalentemente il settore privato che dovrebbe essere partner necessario (e con un ruolo guida) di quello pubblico. La Cda permette di evidenziare chiaramente come tale documento sia imbevuto di ideologia tecno-neoliberalista e propagandi i cinque miti summenzionati che denunciano tale ideologia. Il primo mito lo si ritrova già all'inizio del documento, nella sezione *Summary and key messages*, sintetizzato dalla seguente affermazione: "This White Paper shows how the Bioeconomy can address the grand societal challenges and sets out a vision for 2030 together with a set of policy recommendations needed to achieve it. It is the result of a collaborative effort by experts involved in the nine separate Technology Platforms which cover the various aspects of the Bioeconomy". (EC, 2011, p.6). Nella stessa sezione vengono propagandati anche il secondo e il terzo mito, vale a dire quello del libero mercato e del primato del settore privato: "The successful Bioeconomy needs coherent and integrated policy

direction, with key areas being: investment in relevant research areas; encouraging innovation to make sure that more of the knowledge developments reach the commercialization stage; good two-way communication with the public embedded in R&D projects to ensure societal appreciation of research and innovation."(EC, 2011, p.4). Al contrario dei primi tre miti, che appaiono come ben definiti argomenti del discorso, i miti dell'infallibilità degli esperti e della neutralità del mercato e della scienza sono assunti in modo implicito sotto forma di ipotesi che sottendono l'intero discorso. Qui la struttura del discorso coinvolta, nella terminologia di Van Dijk, è la 'presupposizione', che si ha ogni volta che la verità di una affermazione è considerata scontata e non ha bisogno di essere dimostrata (Sodano, 2013). Oltre che dal chiaro sostegno dei cinque miti che definiscono l'ideologia tecno-neo-liberista, il contenuto ideologico del documento europeo può essere dedotto anche dall'analisi di una serie di strutture del discorso - quali: luoghi comuni, generalizzazione, vaghezza, evidenzialità -, per una disamina delle quali si rimanda al lavoro su citato (Sodano, 2013).

Il documento sulla bioeconomia pubblicato dalla Casa Bianca (WH, 2012) è molto simile, nella struttura e nei contenuti al libro bianco dell'Unione Europea. Qui la bioeconomia è definita come "economic activity that is fueled by research and innovation in the biological science" (WH, 2012, p.1). I due messaggi chiave del documento sono: (1) la bioeconomia può assicurare il benessere futuro degli americani ed aiutare a mantenere il potere economico e l'egemonia a livello globale degli Usa; (2) perché la bioeconomia abbia successo, sono necessari ingenti investimenti pubblici ed azioni di regolamentazione tese a diminuire i vincoli all'attività privata ed aiutare le bio-invenzioni a raggiungere prontamente il mercato. Al pari del documento europeo, il documento americano offre una chiara rappresentazione dei cinque miti su cui poggia il tecno-neo-liberismo. Le dichiarazioni di apertura del documento già introducono il mito della salvezza tecnologica: "The bioeconomy has emerged as an Obama Administration priority because of its tremendous potential for growth as well as the many other societal benefits it offers. It can allow Americans to live longer, healthier lives, reduce our dependence on oil, address key environmental challenges, transform manufacturing processes, and increase the productivity and scope of the agricultural sector while growing new jobs and industries." (WH, 2012, p.1). Il mito del libero mercato e della supremazia del settore privato emergono dal ruolo centrale ascrivito al settore privato nella promozione del benessere sociale e dai ripetuti richiami alla necessità del trasferimento dei risultati della ricerca scientifica al mercato (*translational science*). I miti dell'infallibilità degli esperti e della neutralità della scienza e del mercato emergono dall'assunto, presente diffusamente nel testo, che le nuove tecnologie ed i nuovi prodotti porteranno necessariamente una gran varietà di benefici sociali, in assenza di possibili esternalità negative e senza generare conflitti sociali. A differenza del documento europeo, il documento americano è intriso di un forte nazionalismo, e la bioeconomia è salutata come un mezzo per accrescere il benessere dei cittadini americani ed il potere economico della nazione. Anche in questo caso l'analisi delle strutture del discorso indicate da Van Dijk permette di provare il forte contenuto ideologico del documento (Sodano, 2013).

Il documento redatto dall'Etc Group (Etc, 2011) offre un'analisi critica della bioeconomia e si costituisce come un atto di accusa contro tutti quegli attori, specificamente i governi, la grande industria e le organizzazioni internazionali, che presentano la bioeconomia come la soluzione ai problemi ambientali, energetici, alimentari e sanitari che affliggono il mondo. Ciò che si afferma è che la bioeconomia, lontano dal voler soddisfare i bisogni umani, come annunciato dai suoi sostenitori, sia invece uno strumento al servizio degli interessi delle grandi imprese transnazionali (Tncs), di *Wall Street* e delle economie del Nord del mondo. Al contrario dei documenti dei governi della UE e degli Usa, che assumono i benefici della bioeconomia come un atto di fede, senza portare evidenza di tali possibili benefici, il

documento dell'Etc Group descrive in dettaglio i vari campi di sviluppo della bioeconomia ed i possibili rischi per la salute e per l'ambiente. Vengono inoltre riportati i nomi delle varie corporation (ExxonMobil, BP, Shell, Basf, DuPont, Syngenta, Procter & Gamble, Microsoft, Monsanto, Total Oil, Chevron, Goldman Sachs, J.P.Morgan, Unilever, Coca-Cola, Cargill, Adm, Weyerhaeuser, Stora Enso, Tate & Lyle, Bunge, Cosan Ltd) impegnate nel settore della bioeconomia, insieme al volume degli investimenti effettuati ed i profitti realizzati e potenziali. L'intero discorso qui si dipana, anche se non in modo esplicito, come un discorso contro-ideologico che tende a decostruire i miti, in particolare quelli della salvezza tecnologica, dell'infallibilità degli esperti e del libero mercato, che costituiscono le basi del tecno-neo-liberismo. Esso inoltre rivela ciò che è nascosto dai due documenti precedenti attraverso una strategia del discorso che tende a de-enfatizzare la cose negative riguardo a Noi, vale a dire il fatto che la bioeconomia è un progetto sostenuto dalle maggiori Tncs per sfruttare ulteriormente le risorse naturali del Sud del mondo. E' interessante notare, a riguardo, che le parole profitto, corporation e Sud appaiono rispettivamente 15, 25 e 32 volte nel documento dell'Etc Group, mentre sono completamente assenti negli altri due documenti.

Anche nel caso del documento dell'Etc Group la Cda permette di valutarne, oltretutto il contenuto contro-ideologico, il contenuto propriamente ideologico. Tra le ideologie che si oppongono al tecno-neo-liberismo vi sono l'ecosocialismo e l'ecocentrismo. Tali ideologie assumono come valori fondamentali della società umana l'uguaglianza e la difesa dei diritti umani e della natura. I due miti che sottendono queste ideologie sono: il mito della virtù delle comunità rurali tradizionali, che assume che tali società rispettino tali valori fondamentali; il mito dello sviluppo spirituale della specie umana, che predica che il vero sviluppo umano debba avvenire a livello culturale e spirituale. Nel documento dell'Etc Group si trovano deboli riferimenti a tali miti. Benché vengano difesi i valori dell'uguaglianza e dei diritti umani, si ritiene che questi debbano essere promossi più dal cambiamento istituzionale (e quindi a livello politico) che dal comportamento individuale (vale a dire a livello dell'etica individuale). Di fatto si trovano solo sporadici riferimenti a entrambi i miti, come ad esempio quando viene confrontata la nuova bioeconomia con la vecchia economia basata sulla biodiversità, propria delle comunità rurali tradizionali, che viene descritta con affermazioni del tipo: "an important character of the biodiversity-based economies is their holistic feature, with nature imbued with cultural and spiritual values and often seen as sacred" (Etc, 2011, p.16).

L'ultimo documento analizzato, quello del *Global Forest Coalition* (Gfc) tratta il tema della bioeconomia considerandone soprattutto le implicazioni sulla conservazione delle foreste e sulla biodiversità. Tale documento sostiene che la bioeconomia costituisce una grave minaccia per le foreste e la biodiversità poiché o utilizza vecchie tecnologie (bruciare legna per produrre elettricità e calore) che fanno aumentare la pressione sulla terra arabile e le foreste, oppure usa nuove tecnologie ad alto rischio per la salute umana e l'equilibrio degli ecosistemi, come alberi ed alghe geneticamente modificati o organismi sintetici (*biorefineries*) per la produzione di alimenti e materiali. Contro l'agenda della bioeconomia il documento promuove l'agenda della biodiversità, che implica il voler affrontare le crisi energetica, alimentare e ambientale partendo dagli insegnamenti di quelle popolazioni indigene e comunità locali che abbiano dato prova di sviluppare stili di vita sostenibili preservando l'ecosistema nel quale vivono. Al pari del testo dell'Etc Group anche questo documento individua le grandi Tncs come i soggetti che promuovono la bioeconomia con il fine di creare nuove opportunità di profitto. Differentemente dai tre documenti precedenti quello del Gfc riconosce esplicitamente le radici ideologiche di entrambi i sostenitori e gli oppositori della bioeconomia. L'intero discorso è costruito non tanto per enfatizzare le cose buone riguardo a Noi e le cose negative riguardo a Loro, bensì per chiarire le scelte politiche ed etiche

che sottostanno alle due diverse attitudini nei confronti della bioeconomia. Da un lato si denuncia esplicitamente l'asservimento del progetto della bioeconomia all'ideologia neoliberista e dall'altro si difendono esplicitamente i valori dell'eco-centrismo. Poiché il documento del Gfc dichiara esplicitamente l'aderenza (avversione) ad una particolare ideologia, la Cda, che serve appunto a smascherare le ideologie nascoste di un testo, risulta qui di inutile applicazione.

Un importante risultato dell'analisi svolta è che i testi a favore della bioeconomia risultano più ideologizzati di quelli a sfavore. Ciò è particolarmente allarmante in quanto tali testi sono stati redatti dai governi dell'UE e degli Usa, e non da organizzazioni indipendenti per le quali potrebbe essere legittimo rivendicare una qualche matrice ideologica. Particolarmente grave nei testi dell'UE e degli Usa è l'assenza da un lato di dati che provino i tanto decantati benefici della bioeconomia e dall'altro di un qualsivoglia riferimento ai rischi per la salute e per l'ambiente ed agli eventuali problemi etici associati alle nuove tecnologie. Di contro, i testi a sfavore denunciano in modo molto chiaro e con abbondanza di dati e riferimenti bibliografici i possibili effetti negativi del progetto della bioeconomia e, a prova del loro minore contenuto ideologico, propongono strumenti istituzionali adeguati per un valutazione indipendente e trasparente dei possibili costi e benefici.

Considerazioni conclusive

I risultati della Cda indicano che tutti e quattro i testi analizzati sono affetti da pregiudizi ideologici, tuttavia i due documenti a favore della bioeconomia appaiono di gran lunga più ideologizzati. L'ideologia che sostiene il progetto della bioeconomia è una forma di tecno-neoliberalismo, propugnato dalle élite capitaliste internazionali al fine di creare nuove forme di accumulazione capitalistica. Poiché un tratto fondamentale del neoliberalismo è la 'cattura' degli stati in funzione dei vantaggi di un piccolo gruppo di grandi imprese, non sorprende il vigore col quale l'UE e gli Usa sostengono la bioeconomia.

L'ideologia abbracciata dai critici della bioeconomia sembra essere un misto di eco-socialismo ed eco-centrismo. Queste ideologie derivano da un insieme variegato di correnti di pensiero politico e filosofico riunite spesso sotto le denominazioni di ecologia profonda e ambientalismo radicale. Entrambe queste ideologie difendono la dimensione locale in luogo di quella globale, la democrazia in luogo della tecnocrazia e una politica ambientale orientata alle persone invece che alle risorse.

Il disvelamento delle fondamenta ideologiche del discorso sulla bioeconomia è un risultato importante perché può aiutare a stimolare un dibattito sulla bioeconomia che sia più razionale ed utile a valutarne in modo più trasparente i possibili rischi e benefici. In particolare, riguardo ai rischi (in termini di giustizia sociale, conflitti sulle risorse naturali, salute umana ed equilibrio degli ecosistemi), l'abbandono dei paraocchi ideologici può portare all'avvio di chiari e seri programmi di valutazione del rischio e di regolamentazione delle nuove tecnologie. Ciò nella consapevolezza che la bioeconomia non riguarda solo l'economia e la tecnologia ma anche l'etica e la politica, nella misura in cui il livello accettabile di rischio assunto da una società implichi necessariamente l'emissione di giudizi di valore e l'effettuazione di specifiche scelte politiche.

Riferimenti bibliografici

- Birck K. (2006), The Neoliberal Underpinnings of the Bioeconomy: the Ideological Discourses and Practices of Economic Competitiveness, *Genomics, Society and Policy*, n. 2
- Etc Group (2011), *The New Biomasters - Synthetic Biology and the Next Assault on Biodiversity and Livelihoods*. [http://](http://www.etcgroup.org)

www.etcgroup.org

- European Commission (2011), *The European Bioeconomy in 2030, a White Paper*. <http://www.epsoweb.org/file/560>
- Global Forest Coalition (2012), *Bio-economy versus Biodiversity*. <http://globalforestcoalition.org/wp-content/uploads/2012/04/Bioecono-vs-biodiv-report-with-frontage-2.pdf>
- Harvey D. (2007), *Breve storia del neoliberalismo*, il Saggiatore
- Hess D. J. (2012), The Green Transition, Neoliberalism, and the Technosciences. In: Pellizzoni L. and Marja Ylönen (eds.), *Neoliberalism and Technoscience: Critical Assessments*, Ashgate Press
- Levidow, Les; Papaioannou, Theo and Birch, Kean (2012), Neoliberalising technoscience and environment: EU policy for competitive, sustainable biofuels. In: Pellizzoni, Luigi and Marja Ylönen (eds), *Neoliberalism and Technoscience. Theory, Technology and Society*, Farnham: Ashgate
- Mudge S. L. (2006), What Is Neo-Liberalism? *Socio-Economic Review* n. 4
- Sodano V. (2013), *Pros and cons of the bioeconomy: a critical appraisal of public claims through Critical Discourse Analysis*, paper prepared for the 2nd Aieaa Conference http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/149895/2/153_Sodano%20%282%29.pdf
- Van Dijk, T. A (2000), *Ideology and Discourse A Multidisciplinary Introduction*, Pompeu Fabra University, Barcelona
- White House (2012), *The National Bioeconomy Blueprint*. http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/microsites/ostp/national_bioeconomy_blueprint_april_2012.pdf
- Wodak, R., & Meyer, M. (2001), *Methods of Critical Discourse Analysis*, London Thousand Oaks Calif.: Sage

Politiche agricole europee post 2013: modelli predittivi dei cambiamenti di uso del suolo

Severino Romano, Mario Cozzi, Paolo Giglio, Giovanna Catullo

Questo articolo è la riduzione in italiano per Agrireunionieuropa dell'articolo degli stessi autori dal titolo: "Post-2013 EU Common Agricultural Policy: predictive models of land use change", pubblicato sul numero 2/2013 della rivista della Associazione Italiana di Economia Agraria ed Applicata (Aieaa): Bio-based and Applied Economics (Bae). L'articolo è pubblicato sulla base di un accordo alla valorizzazione reciproca tra Agrireunionieuropa e Bae.

Introduzione

L'agricoltura e la silvicoltura svolgono un ruolo cruciale nella produzione di beni di pubblica utilità, come la qualità estetica dei paesaggi, la biodiversità, la stabilità del clima e la capacità di mitigare disastri naturali quali inondazioni, siccità e incendi. Al contempo, talune pratiche agricole possono determinare pressione sull'ambiente e provocare degrado dei terreni, inquinamento delle acque e perdita di *habitat* naturali e di biodiversità. Questo è quanto viene riportato nel 2010 dalla comunicazione della Commissione Europea "La Pac verso il 2020", Com (2010) 672/5. Dalle dichiarazioni della Commissione Europea si evince come lo spazio fisico agricolo e forestale sia fondamentale per il mantenimento dell'equilibrio climatico ambientale sia a scala locale che globale. Per tale motivo si

rende necessaria un'attenta programmazione in agricoltura, in quanto in passato il settore primario è stato largamente influenzato dalle misure della Pac, in particolare dal sistema dei pagamenti diretti. A tal proposito è possibile fare riferimento alle misure di *set-aside* che hanno portato ad un'espansione delle aree incolte, con il conseguente aumento del rischio di erosione e di abbandono dei territori (Boellstorff *et al.*, 2005). Mentre le misure successive, come il pagamento unico aziendale (Pua) e la revisione di medio termine della Pac, hanno prodotto impatti diretti sul settore primario, provocando una diminuzione del valore dei paesaggi agricoli (Riccioli *et al.*, 2007). Inoltre è stato recentemente dimostrato che la riduzione dei pagamenti diretti determinerebbe la riduzione delle terre coltivabili a favore delle aree destinate a pascoli e praterie naturali (Sieber *et al.*, 2013). Alla luce di quanto riportato appare evidente che prevedere le potenziali transizioni future di uso del suolo può rappresentare un valido supporto politico-decisionale, ai fini di una corretta programmazione in agricoltura.

L'obiettivo del presente lavoro è correlare le trasformazioni spaziali e temporali di uso del suolo a variabili ambientali e socio-economiche, e valutare, allo stesso tempo, i loro possibili effetti sulla futura destinazione di uso dei suoli all'interno della regione Basilicata. La comprensione di tali relazioni può risultare di grande utilità ai pianificatori ed ai decisori nell'individuazione di strategie di conservazione/promozione dei luoghi.

In letteratura vi sono numerosi modelli, da cui derivano altrettante numerose applicazioni pratiche. Numerosi studi sono stati sviluppati al fine di comprendere l'interazione tra i "fattori determinanti" ed i cambiamenti di uso del suolo, anche al fine di poter effettuare proiezioni nello spazio e nel tempo (Pin Lin *et al.*, 2011). I modelli empirici, ad esempio, sono ben in grado di descrivere i cambiamenti nell'uso del suolo, in quanto capaci di cogliere le preferenze degli individui, che sono i principali responsabili dei cambiamenti.

L'aspetto innovativo della ricerca consiste nella reale possibilità di correlare variazioni spaziali e temporali dell'uso del suolo a variabili ambientali e socio-economiche e, allo stesso tempo, prevederne i possibili effetti.

Per prevedere le future transizioni sono state utilizzate le reti neurali (Ann, *Artificial Neural Network*) e di analisi multivariate, le quali attraverso la simulazione di un percorso logico deduttivo, producono dei modelli previsionali spazio-temporali. Esse, attraverso la simulazione di un percorso logico deduttivo, rappresentano degli eccellenti modelli di simulazione spazio-temporale. Una delle classi più importanti di Ann unidirezionali *feed-forward* con allenamento supervisionato è il *perceptrone* multi-strato (Mlp *Multi-layer Perceptron*, Werbos, 1974). Tale procedimento, oltre che valutare il grado di relazione tra variabile causa ed effetto di fenomeni già avvenuti, risulta idoneo anche nella simulazione di scenari futuri dei probabili cambiamenti. Il modello Ann-Mpl possiede diversi vantaggi, tra cui la possibilità di essere spazializzato.

In questo lavoro sono stati simulati due possibili scenari: il primo, definito *Baseline scenario* simula il perdurare degli attuali indirizzi di politica agricola comunitaria anche per il prossimo periodo 2014-2020, mentre il secondo, definito *Future Cap scenario*, simula i potenziali effetti che potranno avere le future misure della Pac del 2014-2020.

I risultati ottenuti rappresentano quindi un valido supporto conoscitivo e un utile strumento per le decisioni politiche al fine di promuovere azioni mirate a cogliere le nuove sfide economiche e ambientali del futuro.

Metodologia

Una rete neurale artificiale Ann può essere definita come un modello matematico/informatico di calcolo che trova fondamento sulle reti neurali biologiche. Sono presenti nel modello numerose interconnessioni di informazioni, costituite dai neuroni artificiali opportunamente collegati da connessioni. In letteratura le reti

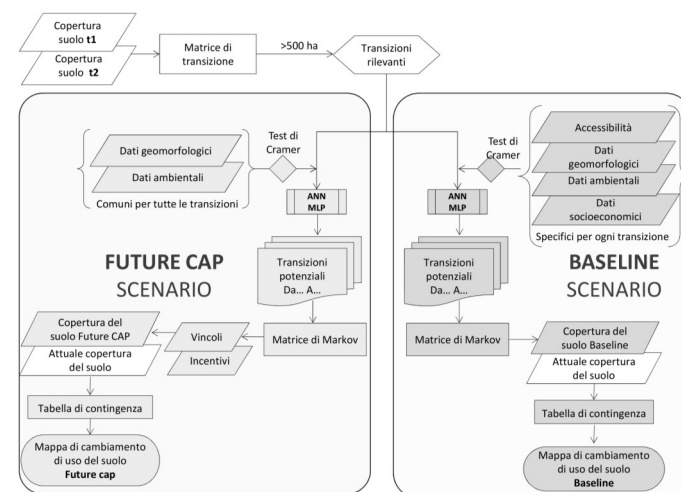
neurali sono state applicate per quantificare i cambiamenti di uso del suolo (Nemmour *et al.*, 2006), per l'analisi dei rischi (Kanungo *et al.*, 2006) e per la previsione di dinamiche ambientali (Villa *et al.*, 2007; Follador, 2008).

Nel caso di studio, condotto all'interno della regione Basilicata, è stato utilizzato un particolare simulatore, il *land change modeller* (Figura 1), modello valutato positivamente da Bibby e Sheperd in un'indagine sui più importanti modelli di previsione di cambiamento di uso del suolo (Bibby e Sheperd, 2000). Questo simulatore, che opera in ambiente GIS, permette di tener conto di eventuali vincoli (presenza di aree protette, vincoli *ope-legis*, ecc.) ed incentivi/disincentivi (parametri ambientali, socio-economici, ecc), presenti e futuri, da introdurre nell'analisi attraverso la realizzazione di mappe, le quali concorrono nella possibilità di transizione e di cambiamento dell'uso del suolo. Le transizioni più rilevanti emergono comparando e sovrapponendo in momenti differenti del tempo due mappe d'uso del suolo riferite allo stesso territorio.

Il risultato dell'elaborazione è rappresentato da una mappa caratterizzata da una serie di valori che vanno da 0 a 1 in cui 0 indica rischio nullo di cambiamento ed 1 indica il massimo rischio di cambiamento.

Ottenute le mappe di rischio, sono stati poi costruiti, come precedentemente indicato, due possibili scenari futuri di cambiamento di uso del suolo utilizzando il metodo delle catene di Markov (Figura 1).

Figura 1 - Modello adottato



Fonte: ns. elaborazione

Costruzione degli scenari

Alcuni importanti autori (Schwartz 1991, Roxburgh 2009), suggeriscono la costruzione di pochi scenari e molto diversi tra di loro, al fine di evidenziare con maggiore chiarezza le differenze esistenti, evitando in tal modo fenomeni di sovrapposizione delle *driving force*, ovvero delle variabili che li hanno generati. Pertanto nel presente lavoro sono stati realizzati solo due scenari: *Scenario Baseline* e *Scenario Future Cap*, entrambi proiettati nel 2050, al fine di amplificare gli effetti delle *driving force*.

Lo *Baseline scenario* è stato realizzato unicamente sulla base delle attuali tendenze socio-economiche, senza alcun tipo di ipotesi di intervento futuro, quali forme di incentivazione, politiche fiscali, ecc. (Figura 1).

Lo *Future Cap scenario* valuta la nuova programmazione agricola comunitaria 2014-2020. Pertanto sono state utilizzate mappe di idoneità al cambiamento determinate solo da variabili geo-morfologiche e climatiche, (Figura 1) e non di tipo socio-economico, come nel caso dello scenario *Baseline*, in quanto queste ultime sarebbero state eccessivamente influenti e quindi forvianti per la costruzione di uno scenario futuro costruito con la

BAE

Bio-based and Applied Economics

Abstract degli articoli pubblicati sul Vol. 2 No. 2 (2013) del Bae oltre a quelli per i quali Agrireregionieuropa ospita una versione italiana in questo numero

Trasferimento dei titoli al Pagamento Unico Aziendale ai successori: impatto sul cambiamento strutturale e sui prezzi dell'affitto in Svizzera

*Gabriele Mack, Anke Möhring, Ali Ferjani, Albert Zimmermann, Stefan Mann
Agroscope Reckenholz-Tänikon (Art), Socioeconomics Research Group, 8356 Ettenhausen, Switzerland*

Il presente lavoro analizza l'impatto sui cambiamenti strutturali e sul mercato degli affitti della trasferibilità dei titoli al Pagamento Unico Aziendale (Pua) ai successori nell'azienda agricola. Utilizzando l'esempio dell'agricoltura Svizzera, sono stati investigati gli effetti sui trend dei prezzi dell'affitto e sul tasso di abbandono dell'attività agricola. È stata realizzata in particolare un'analisi *ex-ante* con un approccio normativo utilizzando il modello *agent-based* del settore agricolo *Swissland*, il quale simula i processi di cambiamento strutturale e i trend dei redditi nell'agricoltura Svizzera durante un arco temporale superiore ai 15 anni. Un mercato della terra sviluppato a livello comunale simula lo scambio della terra tramite l'affitto, appezzamento per appezzamento, tra agenti confinanti, pratica comune in Svizzera. L'allocazione degli appezzamenti agli affittuari, come anche i prezzi d'affitto, sono stati modellati tenendo in considerazione gli affitti della terra specifici dell'azienda. I risultati mostrano che i titoli al Pua non trasferibili causano un'intensificazione dei cambiamenti strutturali, ma portano anche a una sostanziale riduzione dei prezzi d'affitto. I titoli relativi al Pua trasferibili, invece, hanno solo un leggero impatto sui cambiamenti strutturali e sui prezzi d'affitto della terra. Solo per i prati e pascoli nelle regioni montane c'è un maggiore cambiamento risultante in una riduzione significativa dei prezzi d'affitto.

Eterogeneità delle preferenze per la riforma dei diritti sull'acqua tra piccoli irrigatori in Sud Africa

*Speelman Stijn¹, Veetil Chellattan Prakashan²
¹ Dipartimento di Economia Agraria, Università di Ghent, Belgio
² Dipartimento di Economia delle risorse naturali ed ambientali, Istituto di Crescita Economica, Delhi, India*

Alla luce della crescente scarsità idrica, sono necessarie appropriate disposizioni istituzionali per integrare gli interventi tecnici al fine di assicurare un uso ed un'allocazione più efficienti delle risorse idriche. Un intervento istituzionale teoricamente interessante è l'istituzione o il miglioramento dei diritti sulla risorsa idrica, ma i benefici di tali interventi ed i relativi effetti distributivi non hanno ricevuto finora sufficiente attenzione in termini di ricerca. Questo articolo contribuisce all'evoluzione degli studi scientifici dei diritti sull'acqua attraverso l'applicazione di un metodo avanzato di valutazione ad un caso studio in Sud Africa. L'eterogeneità nei benefici generati da variazioni nei diritti sull'acqua viene studiata attraverso un approccio analitico che usa i modelli di scelta a classe latente. I risultati indicano che il campione utilizzato può essere distinto in due segmenti. Uno dei segmenti riceverebbe notevoli benefici da una riforma dei diritti sull'acqua, mentre i benefici per l'altro segmento sarebbero piuttosto limitati. Inoltre, i due segmenti differiscono chiaramente nelle preferenze per specifici miglioramenti. Sarebbe opportuno tenere conto di tali considerazioni nelle fasi di disegno delle politiche.

Cosa cambierà nelle politiche di sviluppo rurale dell'UE dopo il 2013? Le principali implicazioni in diversi contesti nazionali

*Francesco Mantino
Inea*

Questo paper focalizza l'attenzione sui cambiamenti che la riforma della Pac *post* 2013 può implicare per il secondo pilastro. Dopo la presentazione del pacchetto di regolamenti da parte della Commissione Europea, in alcuni paesi si è avviato il dibattito sulle strategie

per lo sviluppo rurale per il periodo 2014-2020. Il *paper* intende discutere le principali innovazioni e le nuove sfide per le politiche di sviluppo rurale rispetto al periodo 2007-2013. In particolare, il *paper* intende focalizzare l'attenzione sulle seguenti questioni: 1) i più rilevanti cambiamenti introdotti nel campo dello sviluppo rurale; 2) le influenze di tali cambiamenti sulla preparazione della prossima fase di programmazione 2014-2020, con particolare riferimento a tre paesi europei (Italia, Spagna e Francia); 3) le lezioni che si possono trarre dal dibattito in corso sulla riforma e dalla preparazione della nuova fase in termini di cambiamenti istituzionali e l'analisi delle probabili ragioni di successo e di fallimento della stessa riforma. Le principali conclusioni dell'analisi sono che il successo o il fallimento dipenderanno in modo significativo da quali costi di transazione e quali incentivi verranno introdotti dal nuovo sistema di programmazione. A loro volta, questi due fattori dipenderanno fortemente da come i principali *stakeholders* agricoli percepiranno i costi e gli incentivi della riforma, dalle loro aspettative sul ruolo dei programmi di sviluppo rurale in un contesto in cui il *budget* per le politiche agricole si sta assottigliando dappertutto e, infine, dalla loro capacità di costruire alleanze strategiche e cooperazione ad ogni livello (nazionale, regionale e locale) con altri attori economici e sociali. I futuri scenari di *policy* potrebbero infatti significare nuovi e pesanti vincoli alle politiche di sviluppo rurale e conseguentemente ridurre anche le opportunità di innovazioni istituzionali.

◀ [segue da pagina 81]

logica di mettere in evidenza i possibili effetti delle misure della futura Pac.

Nell'ambito delle politiche agricole ci possono essere molte *driving forces* che possono risultare significative in una proiezione futura, non risulta però efficiente cercare di sviluppare scenari relativi a tutte le componenti, in quanto ciò renderebbe troppo confusa ed incerta la fase di analisi e valutazione. Pertanto si è optato per la scelta di alcuni indirizzi programmatici specifici, afferenti sia al nuovo regime dei pagamenti diretti, che alle nuove priorità dello sviluppo rurale.

Lo scenario è stato realizzato mediante l'adozione di mappe *raster* di vincoli/incentivi, dove valori pari a 0 vengono trattati come vincoli assoluti, mentre i valori pari a 1 indicano zone libere di evolversi senza né vincoli né incentivi. Valori inferiori a 1, (es. 0,9) agiscono come disincentivi, mentre valori superiori a 1 (es. 1,1) fungono da incentivi (Eastman, J.R. 2006).

Seguendo tale logica solo tre misure comunitarie sono state "tradotte" in mappe *raster*, differenziate sulla base del diverso effetto che queste ultime avrebbero sul territorio a seconda della diversa destinazione d'uso del suolo.

La prima mappa è stata realizzata prendendo in considerazione una significativa innovazione nel regime dei pagamenti diretti, vale a dire l'assegnazione dei titoli di pagamento anche alle colture ortofrutticole ed ai vigneti, cosa che in passato non era consentita, eccetto che per il pomodoro, per gli agrumeti e per la frutta trasformata. Partendo da queste considerazioni è stato realizzato uno strato informativo di incentivo per quei territori irrigui che potenzialmente potrebbero ospitare colture ortofrutticole; territori attualmente destinati in larga parte a colture di tipo cerealicolo estensivo, in quanto non sussiste alcuna forma di incentivo verso la conversione ad ordinamenti produttivi più complessi.

Il secondo strato informativo rappresenta invece un vincolo anziché un incentivo, in quanto esso è stato prodotto a partire dalle nuove indicazioni in merito alla differenziazione colturale, indicazioni che impediscono la trasformazione delle superfici a prato e pascolo permanente in superfici di tipo seminativo.

Infine la terza variabile futura introdotta è un incentivo, spazialmente differenziato sulla base della destinazione di uso del suolo. Questo strato informativo è stato realizzato sulla base delle nuove priorità della politica di sviluppo rurale, prendendo in particolare considerazione i contenuti delle priorità 4 e 5, che sono rispettivamente "Preservare e migliorare ecosistemi dipendenti dall'agricoltura" e "Transizione verso una *low carbon economy*", priorità che al loro interno contengono un gran numero di misure, che vanno dalla sostenibilità ambientale alla forestazione. Questo strato informativo è estremamente importante per il territorio di riferimento, in quanto caratterizzato da ampie aree direttamente interessate dalle misure simulate dallo strato.

Siccome le misure per lo sviluppo rurale possono produrre risultati solo nel medio-lungo termine, gli effetti delle mappe *raster* sono stati simulati fino al 2050 in modo da essere in grado di valutare il loro impatto, in particolare sulla silvicoltura.

L'Area di Studio

La Basilicata è una regione meridionale italiana che si estende su un territorio di 9.992 chilometri quadrati. La copertura del suolo regionale è piuttosto eterogenea, e rispecchia le caratteristiche morfologiche e climatiche. Infatti si spazia da sistemi agricoli estensivi ed ampie aree naturali della parte occidentale della regione, a sistemi agricoli più specializzati nelle zone collinari e pianeggianti della parte orientale.

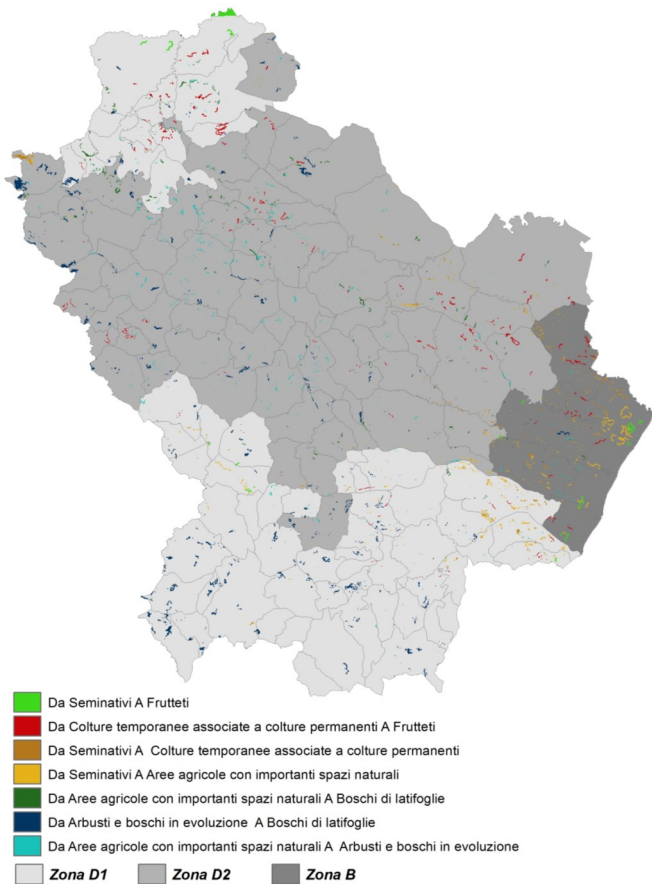
Questa distribuzione è stata riconosciuta negli strumenti di pianificazione nazionale (Piano Strategico Nazionale per lo Sviluppo Rurale, 2009) che classificano la regione come un territorio totalmente rurale (meno di 150 abitanti/km²), in cui le superfici possono essere distinte:

- B: zona pianeggiante considerata "area rurale ad agricoltura intensiva specializzata". Questa zona si trova sul versante ionico della Basilicata, rappresenta l'8% della superficie regionale e comprende sei comuni. È caratterizzata da terreno pianeggiante e facile accesso alla risorsa idrica. La sua agricoltura è di tipo specializzato ad elevato reddito. Infatti su un'area agricola pari al 9,4% della Sau regionale si genera il 25% del valore aggiunto del settore primario regionale (Basilicata Piano di Sviluppo Rurale 2007-2013).
- D: "aree rurali con gravi limitazioni per lo sviluppo" superfici collinari e montane pari al 92% superficie regionale, comprendenti 125 comuni. All'interno della macro-area D si possono distinguere seguenti distretti:
 - D1: aree con modelli agricoli più avanzati. Questo distretto copre il 39% della superficie regionale e comprende 60 comuni. Il suo territorio è prevalentemente collinare con alternanza di pianure. Le attività agricole praticate sono fondamentalmente di tipo seminativo e pascolativo, con la produzione di colture specializzate nelle aree pianeggianti.
 - D2: rappresenta l'entroterra di zone collinari e montane. Questo distretto si trova nella zona centrale della regione; rappresenta il 53% della superficie regionale e comprende 65 comuni. Quest'area è prevalentemente montuosa, pertanto caratterizzata da ampi boschi e pascoli. La scarsa presenza dell'agricoltura specializzata, 5% dell'area, è dovuta in gran parte all'altezza e alla pendenza della zona che è sfavorevole a tali colture.

Risultati

Le figure 2 e 3 mostrano la localizzazione delle variazioni registrate nel confronto tra l'attuale copertura del suolo e la copertura prevista per il 2050, rispettivamente per lo *Baseline scenario* e per lo *Future Cap scenario*.

Figura 2 - Mappa di cambiamento di uso del suolo: *Baseline scenario*



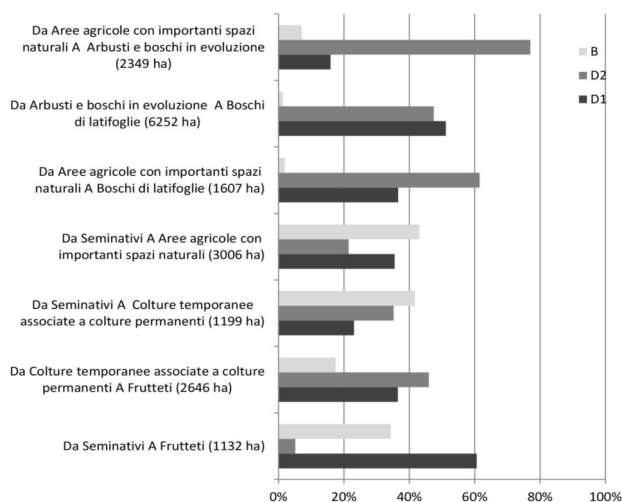
Fonte: ns. elaborazione

Osservando la figura 2 è possibile notare la riduzione delle aree a pascolo che può essere spiegata con la mancanza di una politica mirata per la tutela di tali aree. Mentre il moderato aumento delle zone boschive potrebbe derivare dall'abbandono delle aree marginali e quindi dalla successiva trasformazione delle stesse aree in ambienti naturali.

Per quanto riguarda le transizioni riguardanti il settore forestale, esse sono per lo più registrati in zona D2, dove si trovano la maggior parte dei boschi regionali, e fanno registrare un aumento del 10,5% di tali superfici.

Mentre le limitate transizioni che coinvolgono il settore ortofrutticolo, che aumenta del 10,15%, sono localizzate nell'area B che è caratterizzata da un andamento pianeggiante e dalla possibilità di irrigare (Figura 3).

Figura 3 - Distribuzione delle transizioni: *Baseline scenario* – Valori in %

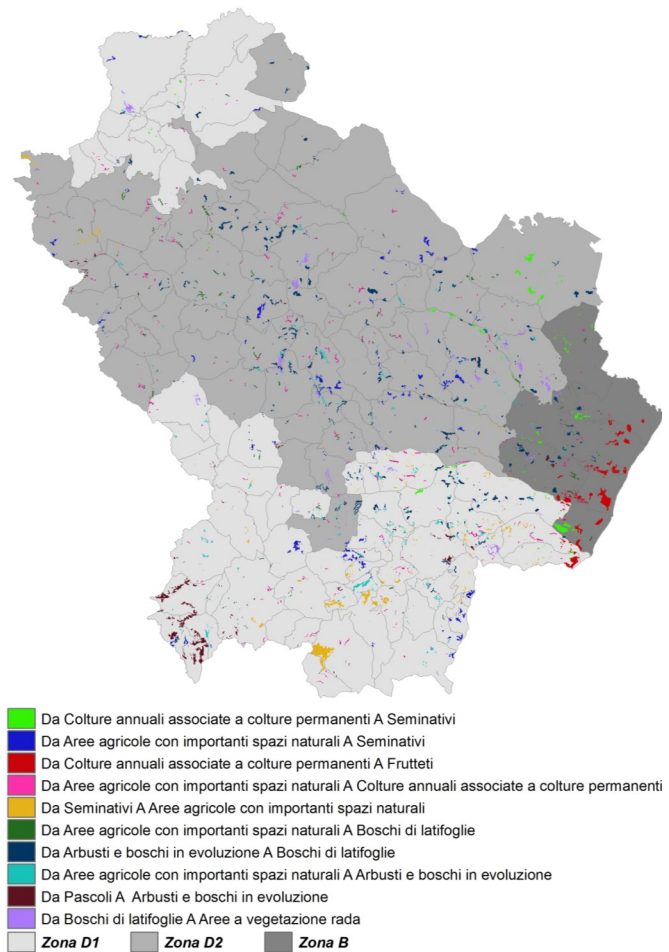


Fonte: ns. elaborazione

Osservando la mappa di cambiamento dello scenario *Cap Future*, riportata in figura 4, è possibile notare che non ci sono

nuove conversioni in seminativi, e al contempo la perdita di aree boschive è impedita. Questo è il risultato della politica di protezione dei pascoli, simulata attraverso l'interazione dei pagamenti diretti e delle misure di sviluppo rurale (primo e terzo strato informativo).

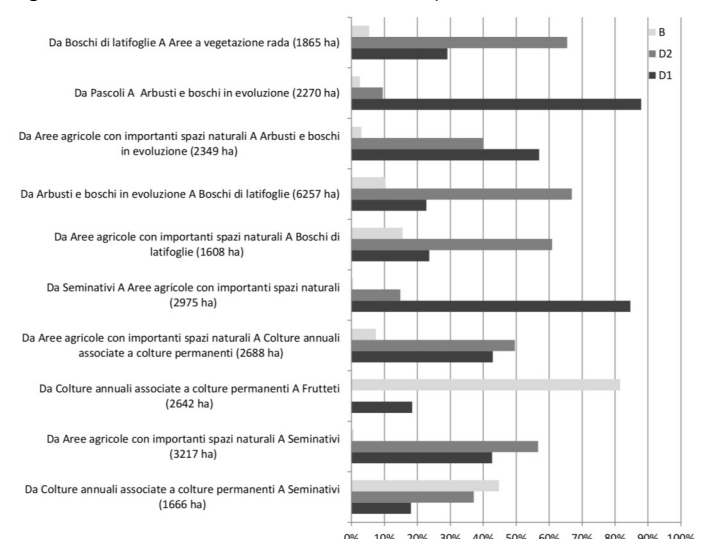
Figura 4 - Mappa di cambiamento di uso del solo dello scenario *Cap Future*



Fonte: ns. elaborazione

Oltre ad un incremento delle superfici naturali in questo scenario si osserva un aumento delle colture specializzate; aumento legato al secondo strato informativo, che simulando un incentivo per zone irrigue che potrebbero potenzialmente ospitare colture specializzate (area B), fa sì che queste aumentino del 25,7%, che è significativamente superiore al 10,15% osservata nello scenario *baseline* (Figura 5).

Figura 5 - Distribuzione delle transizioni: *Future Cap scenario* – Valori in %



Fonte: ns. elaborazione

Il confronto tra le due mappe di cambiamento mostra come l'adozione di misure mirate della Pac può giocare un ruolo fondamentale nell'evoluzione di uso del suolo, in particolare per la conservazione di alcuni ambienti naturali che sarebbero esposti al rischio di degrado ed abbandono in assenza di misure appropriate volte a recuperare la loro funzione protettiva. La simulazione delle misure comunitarie attraverso gli strati di incentivo / disincentivo produce una persistenza delle attività agricole nelle zone D1 e D2 riducendo il rischio abbandono.

Conclusioni

L'applicazione condotta ha messo in luce diversi livelli di reattività del territorio lucano agli interventi comunitari.

In particolare il modello ha evidenziato il basso potenziale di transizione delle aree D1 e D2, caratterizzate da un sistema geomorfologico fortemente limitante e dalla difficoltà di accesso alla risorsa idrica; infatti tali aree sono principalmente occupate da seminativi non irrigue. Pertanto pur ipotizzando incentivi per colture più specializzate, si denota una scarsa suscettibilità al cambiamento.

D'altra parte è stato osservato un elevato potenziale di transizione verso colture specializzate nelle zone pianeggianti, con possibilità di accesso alla risorsa idrica. In queste aree l'attuazione di misure specifiche innescherebbe considerevoli trasformazioni da colture estensive in produzioni orto-frutticole, con un conseguente aumento di reddito per unità di superficie.

Inoltre, lo scenario "Futuro della Pac" ha mostrato l'influenza positiva di una incentivazione per gli arbusti e per i boschi, principalmente presenti nelle zone D1 e D2, specie nei versanti a rischio di erosione. Pertanto un'adeguata politica di gestione delle foreste potrebbe realmente ridurre il rischio di dissesto idrogeologico.

L'analisi dei risultati conferma che l'approccio utilizzato può essere uno strumento prezioso per lo studio della previsione dei futuri cambiamenti del territorio.

Il punto di forza della metodologia adottata risiede nella possibilità di formulare modelli di valutazione *ex-ante* delle politiche di sviluppo locale. L'affidabilità del modello è strettamente collegata alla disponibilità dei dati relativi alle variabili spaziali coinvolte nei processi di cambiamento, di conseguenza, è opportuno avere una vasta base di variabili geo-referenziate per enfatizzare gli effetti positivi di alcune politiche e mitigare eventuali conseguenze indesiderate.

Le limitazioni del modello applicato sono soprattutto legate alla qualità e al livello di dettaglio spaziale delle variabili di ingresso. Per migliorare l'accuratezza delle analisi sarebbe utile prendere in considerazione un maggior numero di variabili, magari attraverso modelli di scelta discreta (*Choice Experiment*).

Futuri sviluppi del modello richiederebbero l'uso di variabili climatiche dinamiche al fine di valutare gli effetti dei cambiamenti con maggiore precisione e identificare i punti di forza e di debolezza del settore agricolo e forestale.

Riferimenti bibliografici

- Bibby P., Sheperd J. (2000), Gis, land use, and representation, *Environment and planning B*, 27: 583-598
- Boellstorff D., Benito G. (2005), Impacts of set-aside policy on the risk of soil erosion in central Spain, *Agriculture, Ecosystems and Environment*, 107: 231-243
- Eastman J.R. (2006), *Idrisi Andes, Tutorial*, MA, Usa, Clark Labs, Clark University
- European Commission (2010), The Cap towards 2020: Meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future. Communication from the commission to the european parliament, the council, the european economic and social committee and the committee of the regions
- Follador M. (2008), *Modellizzazione spazio-temporale delle*

dinamiche di uso del suolo ed analisi comparata di differenti approcci predittivi. PhD dissertation, Università degli Studi di Bologna

- Kanungo D.P., Arora M. K., Sarkar S., Gupta R. P. (2006), A comparative study of conventional, Ann black box, fuzzy and combined neural and fuzzy weighting procedures for landslide susceptibility zonation in Darjeeling Himalayas. *Engineering Geology* 85: 347-366
- Nemmour H., Chibani Y. (2006), Multiple support vector machines for land cover change detection: an application for mapping urban extension. *Isprs Journal of Photogrammetry & Remote Sensing* 61: 125-133
- Pin Lin Y., Jay Chu H., Chen F., Verburg H. (2011), Predictive ability of logistic regression, auto-logistic regression and neural network models in empirical land-use change modeling – a case study. *International Journal of Geographical Information Science*, 25- 1: 65–87
- Riccioli F., Scozzafava G. (2007), Il pagamento unico e la condizionalità nella modifica del paesaggio rurale: un caso di studio. Firenze University Press. XXXVI Incontro di Studio Ce.S.E.T., pp. 233-248
- Roxburgh C. (2009), *The use and abuse of scenarios*. McKinsey Quarterly November: 1-10
- Sieber S., Amjath-Babu T.S., Jansson T., Müller K., Tscherning K., Graef F., Pohle D., Helming K., Rudloff B., Saravia-Matus B.S., Gomez y Paloma S. (2013), Sustainability impact assessment using integrated meta-modelling: Simulating the reduction of direct support under the EU common agricultural policy (Cap). *Land Use Policy* 33: 235-245
- Schwartz P. (1991), *The art of the long view: planning for the future in an uncertain world*. 1st ed. Doubleday, New York
- Villa N., Paegelow M., Camacho O. M. T., Cornez L., Ferraty F., Ferré L., Sarda P. (2007), Various approaches for predicting land cover in mountain areas. *Communication in Statistics-Simulation and Computation* 36: 73-86
- Werbos P. J. (1974), *Beyond Regression: New Tools for Prediction and Analysis in the Behavioral Sciences*. PhD dissertation, Harvard University, Cambridge, Mass

Aiuta AGRIREGIONIEUROPA

con un tuo contributo a crescere e ad offrire nuovi servizi

Carta di credito

(<http://www.agrireregionieuropa.it/contributo.html>)

Bonifico bancario

Beneficiario: Associazione "Alessandro Bartola" - Studi e

Ricerche di Economia e di Politica Agraria

Istituto di credito: Banca di Ancona - Credito Cooperativo -

Agenzia n. 2

c/c 000030183841

Codice ABI: 08916

Codice CAB: 02602

CIN Y

IBAN IT35Y0891602602000030183841

Si prega di scrivere nella causale del pagamento: "Contributo

Agrireregionieuropa"

Analisi del reddito di aziende sudamericane con allevamento di alpaca e lama

Francesco Ansaloni, Francesco Pyszny, Rodolfo Marquina, Álvaro Claros Liendo, Álvaro Claros Goitia, José Luís Quispe Huanca, Japhet Zapana Pineda

Questo articolo è la riduzione in italiano per Agrireregionieuropa dell'articolo degli stessi autori dal titolo: "Income Analysis in South American Domestic Camelid Farms", pubblicato sul numero 2/2013 della rivista della Associazione Italiana di Economia Agraria ed Applicata (Aieaa): Bio-based and Applied Economics (Bae). L'articolo è pubblicato sulla base di un accordo alla valorizzazione reciproca tra Agrireregionieuropa e Bae.

Introduzione e obiettivi

L'*Altiplano* del Perù e della Bolivia, collocato tra 3.800 e 5.000 metri sul livello del mare, si estende per oltre 180.000 chilometri quadrati ed è una eco-regione unica dove sono presenti i più importanti allevamenti di alpaca e lama. Molti studi hanno trattato l'ecosistema e lo sfruttamento agricolo, la genetica del bestiame, i sistemi di coltivazione e di allevamento e lo sviluppo e le condizioni socio-culturali. Pochi, invece, sono gli studi economici delle aziende di allevamento dei camelidi (Westreicher *et al.*, 2006).

Obiettivo di questo studio, che fa parte di una ricerca più ampia¹ finalizzata al miglioramento del reddito degli allevatori andini, consiste nell'esame del reddito e del costo di produzione di otto gruppi di aziende del Perù e della Bolivia con allevamento di alpaca e lama per la produzione di fibra e carne: cinque imprese private e tre comunità rurali.

Gli allevamenti di camelidi in Sud America

L'allevamento degli alpaca e dei lama, camelidi domestici sudamericani (Cdsa), è praticamente l'unica attività produttiva dell'*Altiplano* (Fernández-Baca, 2005: 11; Ipacperu, 2012).

La popolazione di alpaca e di lama in America Latina ammonta, rispettivamente, a 2.863.333 e 3.227.412 capi (Pachao, 2005; cfr. Fernández-Baca, 2005: 14; Fairfield, 2006: 31; Petrie, 1995). A livello mondiale, vi sono 3.128.000 alpaca e 3.315.000 lama (Fao, 2000 citato da Bonanni, 2004: 87). Il 96% degli alpaca e dei lama del Sud America sono in Perù e Bolivia.

Oltre l'80% degli alpaca e l'intera popolazione dei lama appartiene a piccoli agricoltori e alle comunità rurali che dispongono di scarse risorse e sono localizzate in aree isolate senza accesso a servizi di base come la sanità e l'istruzione (Fernández-Baca, 2005: 7). Il restante 20% degli alpaca è distribuito tra agricoltori di dimensione media e grande.

Secondo Fernández-Baca (2005: 23) vi sono tre categorie di allevatori: 1) comunità rurali andine (*comunidades campesinas, ayllu*); 2) produttori di piccola e media dimensione e 3) imprese associate.

Nelle comunità rurali, costituite da 25 a 100, o più famiglie, è usuale la proprietà comune della terra mentre il bestiame appartiene ai singoli (Fernández-Baca, 2005: 21; Castañeda, 2011). Inoltre, in queste è diffuso il sistema *Ayni* di reciprocità (Shepherd, 2005: 38) che consiste nello scambio di servizi di lavoro, di sementi, di coca e di quanto necessario alla popolazione andina (Distaso and Ciervo, 2006; Cepes, 2009).

Nell'*Altiplano*, oltre l'80% della popolazione rurale è rappresentata da piccoli agricoltori. In media, una famiglia possiede 80 capi di alpaca. Le famiglie con meno di 100 capi variano dall'80 al 90% del totale e si trovano in condizioni di sussistenza (Fairfield, 2006: 32).

La maggior parte della superficie agricola appartiene alle comunità rurali e a gruppi di agricoltori (*grupos campesinos*). Nel 1991 il numero di queste comunità era stimato pari a 5500 a cui apparteneva oltre il 60% dei pascoli (Vera, 2006).

La fibra peruviana di alpaca, grazie all'elevata qualità, è esportata ma gli allevatori appartengono ai membri più poveri della società. La fibra di lama, invece, non è altrettanto apprezzata ed è destinata al consumo interno (Fernández-Baca, 2005: 15).

Per gli allevatori di Csad, anche la produzione di carne, al pari di quella della fibra, è importante sia dal punto di vista nutrizionale che da quello del reddito (Fernández-Baca, 2005: 20 and 39; Fairfield, 2006: 43).

Dati e metodologia

Per alcuni gruppi di aziende è stato adottato un approccio per casi di studio e il metodo di analisi dei dati è basato sul bilancio economico. Benché questa non sia una metodologia innovativa, l'analisi di dati originali rappresenta un fatto interessante poiché sono aziende caratterizzate in generale dalla carenza di dati contabili e non orientate al mercato. Inoltre, questo metodo di analisi permette di confrontare in modo omogeneo dati provenienti da differenti situazioni produttive e culturali con il vincolo di scarse risorse finanziarie disponibili.

Ciascun gruppo di aziende riflette il sistema di allevamento ed il livello di reddito più diffuso nel contesto socio-economico del territorio.

Ogni gruppo di aziende rappresenta un caso di studio ed è stato determinato considerando le condizioni agro-ecologiche e la localizzazione delle aziende, la dimensione dei greggi e la tecnica di allevamento più diffusa nel territorio.

Per essere assegnata ad un gruppo, ogni azienda doveva soddisfare i seguenti requisiti: 1) quantità simile di risorse; 2) elevato livello di specializzazione produttiva; 3) omogeneità della tecnica di allevamento; 4) localizzazione nella stessa area geografica; 5) azienda affermata sul mercato; 6) allevatore orientato al mercato e disponibile a collaborare all'attività di ricerca.

Il primo passo per identificare il sistema di allevamento dei Csad fu quello di stabilire le aree geografiche caratterizzate dalla maggiore densità di bestiame.

Un gruppo di aziende consiste al minimo di 5-7 aziende con allevamento (Agribenchmark, 2012; Deblitz *et al.*, 2002; Garcia and Gomez, 2006).

I dati tecnici e quelli economici di ogni gruppo di aziende sono rappresentati dai valori medi delle aziende che appartengono a quel gruppo.

In totale, sono stati raccolti i dati di 53 aziende peruviane (PE) e 16 boliviane (Bol) localizzate nell'*Altiplano* e specializzate nell'allevamento di alpaca e lama.

Tre gruppi di aziende peruviane sono di tipo privato e, in funzione della dimensione del gregge di alpaca, lama e ovini, sono distinte in piccole, medie e grandi. Tra i gruppi di aziende boliviane, due erano aziende private e tre comunità rurali (Tabella 1).

Il periodo di analisi è stato l'anno 2003, esclusi i gruppi Bol Curahuara and Bol Oruro Turco i cui valori sono quelli medi calcolati sul biennio 2003/2004.

La raccolta dei dati è stata realizzata dagli autori attraverso interviste strutturate degli allevatori durante ripetute visite presso le aziende. A causa della scarsità, o assenza, di dati contabili, della mancanza in generale dell'orientamento al mercato delle aziende e della necessità di viaggiare per alcune centinaia di chilometri per raggiungere le aziende, questa fase si è

dimostrata complessa e impegnativa.

Il numero di aziende di ciascun gruppo varia da 3 a 28. Benché il numero di aziende dei gruppi Bol Quetena, Bol Coroma e Bol Pozo Cavado sia piccolo questi gruppi sono stati ugualmente inclusi nell'analisi considerando che queste aziende sono comunità rurali la cui superficie media ammonta, rispettivamente, a circa 4.000, 3.000 e 910 ettari.

Tabella 1 - Valori medi dei gruppi di aziende (2003 e biennio 2003/2004 per Bol Curahuara and Bol Oruro)

Gruppi di aziende	Paese, Dipartimento, Regione	Numero di aziende del gruppo	Terra (ettari)		Bestiame numero capi		Numero di unità di lavoro
			Totale	Bofedal - irrigata	Lama e alpaca	Ovini	
Aziende private familiari							
PE Piccole	Perù, Arequipa, Arequipa	9	176	28	70	53	4,2
PE Medie	Perù, Arequipa, Arequipa	28	232	47	191	57	4,2
PE Grandi	Perù, Arequipa, Arequipa	6	427	120	583	106	4,2
Bol Curahuara de Carangas	Bolivia, Oruro, Curahuara de Carangas	5	522	164	249	26	2,9
Bol Oruro Turco	Bolivia, Oruro, Turco	5	789	25	226	25	3,0
Comunità rurali							
Bol Quetena	Bolivia, Potosi, Sud Lipez	3	3055	50	313	17	2,9
Bol Coroma	Bolivia, Potosi, Sud Ovest	3	910	48	191	28	1,8
Bol Pozo Cavado	Bolivia, Potosi, Altopiano sud	3	3834	0	190	79	4,0

Risultati

Risorse aziendali

Le principali risorse consistono nel pascolo, nei capi di bestiame e nelle macchine e attrezzature. Il capitale dipende soprattutto dal patrimonio bestiame, il cui valore varia da 4.500 US\$ a poco meno di 38.000 US\$.

Il valore attuale delle macchine e attrezzature, pari al massimo al 3% del capitale totale, include appena alcune siringhe per le vaccinazioni, cesoie per la tosa e, in qualche caso, motociclette o un autocarro. Le macchine agricole sono assenti.

In generale, le strutture aziendali si limitano ad alcune superfici aziendali per la macellazione e la somministrazione di bagni antiparassitari e ad alcuni edifici, costruiti con qualsiasi materiale disponibile, per la stabulazione del bestiame. L'energia elettrica è assente (Bonanni, 2004: 86). I gruppi di aziende sono privi di scorte di foraggio e sementi.

Il piccolo numero di unità di lavoro (UL), al massimo 4,2 per i gruppi del Perù, evidenzia la caratteristica di tipo familiare delle aziende. Inoltre, il numero di capi per UL varia da 29 a oltre 160.

Vendite delle aziende

In generale, la maggior parte del reddito dipende dal risultato del bilancio dell'allevamento degli alpaca e dei lama e dalle vendite di altri prodotti di origine animale. Escludendo il gruppo Bol Coroma, le entrate che derivano dal bilancio dell'allevamento e dalle vendite di prodotti di origine animale variano dal 73 al 93%. Il risultato del bilancio dell'allevamento considera le seguenti variazioni: (±)accrescimento del bestiame durante l'anno (confronto tra inventario finale e iniziale); (+)vendite di capi vivi; (+)autoconsumo di carne non venduta, (-)acquisto di capi. Altre entrate consistono nella vendita di mais, patate, quinoa, manufatti tessili, nei consumi della famiglia dell'allevatore di prodotti vegetali e capi ovini e nell'offerta di servizi di turismo rurale, di lavoro agricolo ed edile.

La somma del risultato di bilancio dell'allevamento e delle altre entrate per capo di bestiame varia da 6,03 a 19,07 US\$. Il valore più elevato, probabilmente dovuto alla produzione di manufatti tessili e alla trasformazione della carne, si osserva nel gruppo delle piccole aziende peruviane mentre il valore più basso nelle comunità rurali.

L'autoconsumo di capi ovini, fibra, pelle e carne trasformata essiccata da parte della famiglia dell'allevatore varia dal 3 al 17% sul totale delle entrate aziendali.

Costi di produzione

Il costo di produzione per capo per anno varia da 3,00 a 9,40 US\$.

I costi variabili - lavoro *part-time*, trasporti, medicinali e consultazioni sanitarie - variano da 0,20 nei gruppi di aziende boliviane a 4,40 US\$.

I costi fissi - salari, imposte, ammortamenti, manutenzione e deprezzamento delle macchine e strumenti, interessi bancari, costo della terra e interessi - variano da 0,40 a 2,90 US\$. I costi della terra non sono stati considerati per le comunità rurali boliviane in quanto non esiste mercato per la terra. Gli interessi per capo per anno variano da 1,90 a 4,70 US\$.

Reddito netto aziendale

Il reddito netto dei gruppi di aziende varia da 834 a 7.606 US\$. La variabilità del reddito per UL e per capo evidenzia la difficoltà di definire una conclusione generale. Il risultato positivo evidenzia che in tutti i gruppi di aziende le entrate coprono i costi di produzione (Tabella 2).

In Perù, dove il numero di UL non varia significativamente tra i gruppi delle aziende, sembra che l'ammontare del reddito dipenda dalla dimensione del gregge.

In Bolivia, nei gruppi privati, caratterizzati da un eguale numero di UL, il gruppo Bol Oruro, che si distingue per una maggiore vendita di "altri prodotti di origine animale", mostra il maggior reddito (4.323,00 US\$). Tra le comunità rurali, il gruppo Bol Coroma raggiunge il maggior reddito probabilmente a causa del minor numero di UL e del minor costo per capo.

Tabella 2 - Reddito netto aziendale per anno (US\$) (2003 e biennale 2003/2004 per il gruppo di aziende Bol Curahuara and Bol Oruro)

Gruppi di aziende	Reddito netto totale US\$	Reddito netto per UL US\$	Reddito netto per capo US\$
Aziende private familiari			
PE Piccole	1.642	391	13,3
PE Medie	2.025	482	8,2
PE Grandi	7.606	1.811	11,0
Bol Curahuara	2.840	979	10,3
Bol Oruro Turco	4.323	1.441	17,2
Comunità rurali			
Bol Quetena	834	287	2,5
Bol Coroma	1.449	805	6,6
Bol Pozo Cavado	1.116	279	4,1

Il gruppo di aziende peruviane di grande dimensione raggiunge il maggior reddito netto per UL (1.811,00 US\$) mentre la comunità di Bol Pozo Cavado il minimo (279,00 US\$).

Il reddito netto dei gruppi delle aziende private boliviane varia da 979,00 a 1.441,00 US\$. Ciò sembra indicare che, a parità di ore di lavoro, la differenza sia da attribuire alle vendite di prodotti aziendali diversi da quelli dell'allevamento.

Le principali cause che spiegano la variabilità del reddito delle

aziende sono lo scarso grado di specializzazione produttiva e di orientamento al mercato. Nel caso della produzione della carne, per esempio, si è osservato che gli allevatori adottano tecniche poco efficienti: le aziende allevano contemporaneamente più tipi di animali, l'età di macellazione è molto variabile e dipende soprattutto dall'urgenza di incassare denaro per provvedere a spese familiari e le attività aziendali sono numerose.

Conclusioni

In generale, tra i sistemi di produzione, il livello di intensivizzazione sembra dipendere dalla dimensione del gregge, dalla superficie disponibile e dal tipo di impresa (privata o comunità rurale).

Dal punto di vista del reddito netto, i sistemi di produzione identificati sono economicamente sostenibili. I fattori che influiscono di più sul reddito netto consistono nella dimensione e nel grado di specializzazione produttiva. Sia in Perù che in Bolivia le aziende private orientate al mercato possiedono greggi di maggiore dimensione. Viceversa, nella maggior parte dei casi, le aziende con un minor livello di reddito sono le comunità rurali. Il fatto che esse siano comunque economicamente vitali dovrebbe portare a considerare non solo il punto di vista dell'economia di mercato. Il loro sistema di produzione è unico e caratterizzato dalla reciprocità dei servizi collettivi e dalla proprietà comune della terra. La loro vulnerabilità dipende soprattutto da come esse reagiranno ai futuri cambiamenti sociali e all'impatto con un maggiore orientamento al mercato.

Questo studio certamente non è esaustivo del tema della situazione del reddito delle aziende dell'altopiano andino con allevamento di camelidi. Il campione di aziende, infatti, è limitato e il periodo di analisi breve. Questa indagine è un piccolo contributo la cui metodologia potrebbe essere estesa ad altre situazioni per superare le difficoltà di raccolta dei dati e stimolare l'adozione del metodo di analisi del reddito per gruppi di aziende.

Per aumentare il reddito delle aziende, si dovrebbero ridurre i costi con il miglioramento dell'efficienza tecnica: introduzione di appropriate procedure di macellazione, applicazione di tecniche di analisi di bilancio economico, inclusa la raccolta sistematica dei dati contabili. Inoltre, si potrebbero migliorare l'attività di selezione genetica dei Csad per la produzione di fibra; aumentare le vendite di capi e di fibra, aggiungere la vendita di altri prodotti a maggiore valore aggiunto (manufatti tessili, carne essiccata e turismo rurale). Infine, gli allevatori dovrebbero beneficiare di programmi di formazione professionale ed essere incoraggiati ad unirsi in associazioni per la produzione e la vendita dei prodotti.

Note

¹ I fondi finanziari per il progetto di ricerca "Sustainable Development of Camelid products and services defined as market oriented in the Andean Region project", Decama, sono stati forniti dall'Unione Europea (Fifth European Community framework programme for research, technological development and demonstration 1998-2002 – Inco Dev Programme – ICA4-CT-2002-10014).

Riferimenti bibliografici

- Agribenchmark (2012), What we do> Methods> Data, <http://www.agribenchmark.org/home.html>
- Bonanni P. (2004), *Analisi della filiera della carne dei camelidi sud-americani domestici in Bolivia e Perù*. Tesi di laurea discussa presso la Facoltà di Medicina Veterinaria, Corso in Produzioni Animali Estensive Eco-compatibili, Università di Camerino
- Castañeda P.C. (2011), Las comunidades campesinas también son pueblos indígenas. *La Revista Agraria* 134: XX-

XX

- Cepes (2009), Centro Peruano de Estudio Social, Portal rural, *Conflicto por recurso hídrico entre la comunidad campesina De Carhuancho y el Proyecto Especial Tambo Ccaraccocha, Huancavelica 2009*, <http://www.cepes.org.pe/portal/>
- Deblitz C., Izquierdo L., von Davier Z. (2002), Ifcn/Fal, Braunschweig, International Farm Comparison Network Ifcn *Type-Cal farm models, Ifcn Beef Report 2002, Status and Prospects of Typical Beef Farms World-Wide*, editors, Issn 1610-9880
- Distaso M., Ciervo M. (2006), Rural economy as economy of reciprocity. The case of the ayllus of the Bolivian Andeses, *Rivista di economia agraria* 1: 105-132
- Fairfield T. (2006), *Pro-Poor Livestock Policy Initiative, The Politics of Livestock Sector Policy and the Rural Poor in Peru*, Fao, Pplpi Working Paper n.32, <http://www.fao.org/AG/AGInfo/programmes/en/pplpi/docarc/wp15.pdf>
- Fernández-Baca S. (2005), Situación actual de los camélidos sudamericanos en Perú, Regional Tcp project Tcp/R1a/2914 "Support to the breeding and utilization of South American Camelids in the Andean Region". University Cayetano Heredia and Conacs of Perú, Fao, http://tarwi.lamolina.edu.pe/~emellisho/zootecnia_archivos/situacion%20alpcas%20peru.pdf
- Garcia O., Gomez C.A. (2006), International Farm Comparison Network (Ifcn), *The Economics of Milk Production in Cajamarca, Peru, with Particular Emphasis on Small-Scale Producers*, Fao, Pro-Poor Livestock Policy Initiative, Pplpi Working Paper No. 34, <http://www.ifcnnetwork.org/en/start/index.php>
- Ipacperu (2012), Instituto Peruano de la Alpaca y Camelidos, Peruvian Institute of the Alpaca, <http://www.ipacperu.org/planact-1.php.htm>
- Pachao N. (2005), *Characteristics of the supply and demand of charqui, typed*, Progetto di ricerca Decama, Perú, Arequipa
- Petrie O.J. (1995), *Harvesting of textile animal fibres*, Fao Agricultural Services Bulletin n.122, Rome, <http://www.fao.org/docrep/v9384e/v9384e00.htm>
- Shepherd C.J. (2005), Agricultural Development Ngos, Anthropology, and the Encounter with Cultural Knowledge. *Culture & Agriculture* 27(1): 35–44. Doi: 10.1525/cag.2005.27.1.35
- Vera R.R. (2006), *Grassland and Pasture Crops, Country Pasture/Forage Resource Profiles, Bolivia*, <http://www.fao.org/ag/AGP/AGPC/doc/Counprof/Bolivia/Bolivia.htm>
- Westreicher C.A., Mérega J.L., Palmili G. (2006), *Review of the literature on Pastoral Economics and Marketing: South America, Report prepared for the World Initiative for Sustainable Pastoralism (Wisp)*. Iucn (The World Conservation Union), Earo, Argentina

Invito a contribuire ad agrireregionieuropa

Chi lo desidera può contribuire con un proprio articolo o commento ad articoli già pubblicati. Il relativo file va inviato all'indirizzo e-mail: redazione@agrireregionieuropa.it, scrivendo nell'oggetto del messaggio "agrireregionieuropa". I contributi valutati positivamente dai revisori anonimi e dal comitato di redazione saranno pubblicati nei numeri successivi della rivista. I lavori vanno redatti rispettando le norme editoriali pubblicate sul sito www.agrireregionieuropa.it.

Misurare la multifunzionalità in agricoltura: proposta di un indice sintetico

Massimo Greco, Daniela Fusco, Paola Giordano, Valerio Moretti, Marco Broccoli

Introduzione¹

“Oltre alla sua funzione primaria di produrre cibo e fibre, l'agricoltura può anche disegnare il paesaggio, proteggere l'ambiente e il territorio e conservare la biodiversità, gestire in maniera sostenibile le risorse, contribuire alla sopravvivenza socio-economica delle aree rurali, garantire la sicurezza alimentare. Quando l'agricoltura aggiunge al suo ruolo primario una o più di queste funzioni può essere definita multifunzionale.” (Oecd, 2001).

Il concetto di multifunzionalità ha modificato nell'ultimo decennio il modo di intendere l'agricoltura, la cui funzione non è più vista come mera produzione di beni primari, ma come capacità di produrre esternalità positive che, sotto vari aspetti, impattano sul territorio di appartenenza.

Va da sé che la complessità definitoria della multifunzionalità determina una notevole difficoltà di misurazione del fenomeno. In questo lavoro si è cercato di sintetizzare al massimo il concetto di multifunzionalità in modo tale da poter esprimere, a livello territoriale, fino a che punto le aziende agricole siano state in grado di seguire le direttive date, a livello comunitario, all'agricoltura italiana.

Per raggiungere tale obiettivo è stato costruito un indice sintetico, basato su indicatori elementari, in grado di esprimere la funzione economica, sociale e ambientale delle aziende agricole italiane. Per garantire la confrontabilità tra i vari territori oggetto di analisi, si è scelto di considerare la divisione utilizzata all'interno del Piano Strategico Nazionale (Psn) 2007/2013 (Mipaaf, 2010) che raggruppa, all'interno di ogni singola regione, le aree agricole con caratteristiche strutturali comuni. Il concetto di ruralità, infatti, non è omogeneo sul territorio, sia per le differenze dei sistemi agricoli e agro-alimentari, sia per le diverse forme di integrazione con il contesto urbano e industriale. Confrontare quindi territori omogenei solo a livello amministrativo avrebbe ridotto la rappresentatività dell'indice.

Le cinque dimensioni della multifunzionalità

La costruzione di un indice sintetico prevede quattro passaggi fondamentali (Oecd, 2008). Il primo consiste nella disaggregazione del concetto da sottoporre a rappresentazione e misurazione in “componenti di base” (*pillar*). Il secondo nell'individuazione di indicatori elementari che, da soli o in batteria, possano descrivere adeguatamente ogni componente. Il terzo nel reperimento degli indicatori aggregati a livello territoriale così come stabilito nel Psn 2007/2013, che classifica il territorio rurale italiano in quattro grandi categorie: poli urbani (A), aree rurali ad agricoltura intensiva specializzata (B), aree rurali intermedie (C) e aree rurali con problemi complessivi di sviluppo (D), per un totale di 69 aree a livello nazionale. Il quarto e ultimo passaggio consiste nella costruzione del vero e proprio indice sintetico, attraverso la ponderazione e l'aggregazione dei diversi indicatori elementari, sulla base di una specifica metodologia.

Per la costruzione degli indicatori si è scelto di utilizzare solo i dati del VI Censimento Generale dell'Agricoltura (anno 2010) per due ordini di ragioni: perché disponibili a livello di microarea e per evitare problemi definitori che derivano dall'integrazione tra più fonti.

Si è pertanto lavorato all'impostazione teorica e metodologica degli strumenti concettuali, finalizzata all'elaborazione di una lista di categorie tematiche. Sono state individuate cinque aree

concettuali o pilastri (*pillar*): 1) tutela del paesaggio, 2) diversificazione delle attività, 3) ambiente, 4) qualità alimentare e 5) protezione del territorio. Pur non potendo essere esaustivi, questi *pillar* riassumono il concetto di multifunzionalità adottato nel presente lavoro. Per ogni *pillar* è stata effettuata un'analisi ulteriormente approfondita, incorporandoli in altrettante componenti di base (indicatori elementari), definite secondo il criterio della coerenza logica e interpretativa, finalizzata alla migliore e più completa descrizione possibile di ogni area concettuale.

1) Tutela del paesaggio. Il “paesaggio” è definito dalla specifica Convenzione europea (Convenzione Europea sul paesaggio 2000) come una determinata “parte di territorio, così com'è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni”. Negli ultimi decenni il paesaggio ha subito un progressivo degrado contro cui possono intervenire il recupero e il mantenimento dei sistemi e pratiche agricole tradizionali sviluppate nelle diverse forme dalle popolazioni locali. Una gestione del territorio attenta alla salvaguardia del paesaggio non può prescindere dal mantenimento di una diffusa attività agricola che mantenga gli elementi costitutivi dei paesaggi rurali storici come, ad esempio, i filari di siepi e boschetti, i terrazzamenti, manufatti come i muretti a secco ed i vecchi pagliai.

Per la misurazione della tutela del paesaggio sono stati utilizzati i seguenti indicatori:

- Aziende con elementi del paesaggio agrario/Aziende (a);
- Aziende con superficie a riposo/Aziende con Sau² (b);
- Superficie a riposo sotto regime di aiuto/Sau (c);
- Superfici con legnose/Sau (d);
- Superfici con prati e pascoli/Sau (e).

2) Diversificazione delle attività. La Politica Agricola Comunitaria (Pac) 2007-2013 sostiene fortemente le attività di diversificazione che rappresentano anche l'aspetto più conosciuto della multifunzionalità. È la nuova agricoltura che salta immediatamente all'occhio, quella basata su una diversa disarticolazione dei fattori produttivi e nella produzione di un *output* maggiormente variegato. Questi gli indicatori utilizzati per misurarla:

- Aziende che usano misure per la diversificazione delle attività/Aziende (a);
- Aziende con coltivazioni energetiche/Aziende (b);
- Aziende con attività connesse/Aziende (c).

3) Ambiente. Questo aspetto della multifunzionalità è strettamente collegato al concetto di eco-condizionalità, che ha assunto un ruolo sempre più rilevante nel nuovo orientamento della Pac. Essa mette in relazione l'agricoltura, con il territorio e la società, essendo volta a tutelare l'attività agricola e a garantire, al contempo, un beneficio ambientale per l'intera collettività.

Gli indicatori scelti sono stati:

- Aziende che beneficiano di misure per l'ambiente/Aziende (a);
- Aziende con superficie biologica/Aziende con Sau (b);
- Superficie biologica/Sau (c);
- Aziende con capi biologici/Aziende con allevamenti (d);
- Capi bovini biologici/Capi bovini (e.1);
- Capi bufalini biologici/Capi bufalini (e.2);
- Capi equini biologici/Capi equini (e.3);
- Aziende che effettuano stoccaggio degli effluenti zootecnici prodotti in azienda/Aziende con allevamenti (f);
- Aziende con impianti di energia rinnovabile/Aziende (g).

4) Qualità alimentare. Il sostegno della competitività, e di conseguenza della redditività degli agricoltori dell'UE, si basa necessariamente sulla qualità alimentare. Le aspettative dei consumatori richiedono il soddisfacimento di severi requisiti negli *standard* di produzione e la stessa comunità europea spinge i produttori agricoli a garantire la qualità per il

consumatore.

Sono stati scelti i seguenti indicatori per la misurazione della qualità:

- Aziende che beneficiano di misure per la qualità alimentare/Aziende (a);
- Aziende con vitigni Doc Docg³/Aziende con vite (b);
- Superficie a vite Doc Docg/Superficie con vite (c);
- Superficie Dop Igp⁴/Sau (d.1);
- Superficie biologica/Sau (d.2);
- Capi bovini e bufalini Dop/Capi bovini e bufalini (e);
- Aziende che effettuano stabulazione del bestiame/Aziende con allevamenti (f);
- Numero medio di bovini e bufalini in stabulazione/Capi bovini e bufalini (g).

5) Protezione del territorio. L'agricoltura ha inevitabilmente uno stretto legame con il territorio. Se praticata in maniera conforme alla sua protezione, contribuisce alla creazione e alla salvaguardia di una grande varietà di *habitat* seminaturali di elevato pregio, aprendo contestualmente nuove opportunità di sviluppo e di reddito per gli operatori del settore.

Per la misurazione di tale dimensione sono stati individuati i seguenti indicatori:

- Aziende con superficie irrigata/Aziende con superficie irrigabile (a);
- Aziende che effettuano conservazione del suolo/Aziende con Sau (b);
- Superficie coperta e/o conservata/Superficie con seminativi (c);
- Superficie con inerbimento/Superficie con legnose (d);
- Aziende che utilizzano consulenza irrigua/Aziende con superficie irrigata (e);
- Aziende con boschi/Aziende (f);
- Superficie boscata/Sat⁵ (g).

Tale scomposizione, benché preceda la definizione degli indicatori, è soggetta a un processo ciclico di aggiustamento *ex post*, determinato dall'effettiva disponibilità di dati sufficientemente robusti, affidabili e significativi, per l'intero territorio nazionale.

Ogni indicatore è stato costruito a livello comunale partendo dai microdati del Censimento dell'Agricoltura. I dati sono poi stati aggregati in base all'area Psn di appartenenza e sono stati ponderati in base al numero di aziende e/o alla superficie. Al fine di poter effettuare un'efficace analisi ed un'adeguata valutazione comparata dei risultati prodotti attraverso i molteplici metodi di sintesi statistica degli indicatori elementari disponibili in letteratura, si è provveduto ad applicare uno strumento *software* generalizzato, denominato "Ranker", appositamente sviluppato dall'Istat e implementato a titolo sperimentale. Il *software* è in grado di calcolare indici sintetici a partire da indicatori semplici utilizzando otto diverse metodologie di calcolo. Il *software* ha consentito quindi di valutare comparativamente i risultati prodotti dai diversi metodi: in particolare, l'impatto della scelta del metodo sul risultato finale (la graduatoria). Tale valutazione è stata effettuata mediante tre strumenti:

- la matrice di cograduazione delle graduatorie ottenute con i diversi metodi;
- la matrice dei diagrammi di dispersione, che può essere prodotta sui valori degli indicatori o, meglio, sulle graduatorie ottenute.
- il diagramma di dispersione calcolato su coppie di metodi selezionati, per individuare le entità su cui maggiore è l'impatto della scelta del metodo.

I risultati

I risultati mostrano la bontà dell'indice di multifunzionalità ottenuto grazie ai seguenti metodi:

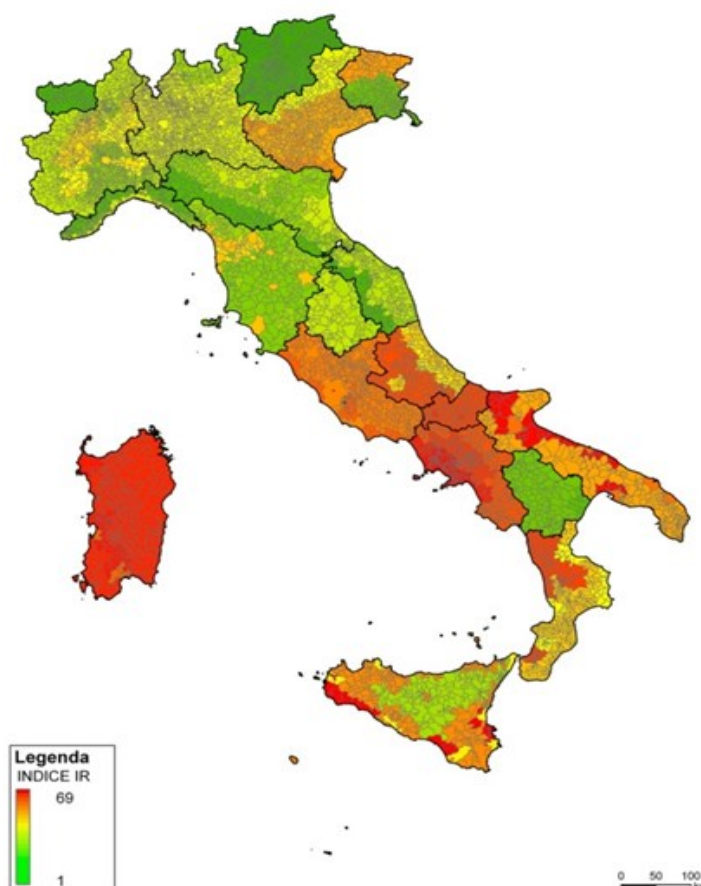
- Mazziotta-Pareto *Index* nella sua variante positiva (Mpi+), con tale metodo si trasformano gli indicatori elementari in scarti standardizzati ovvero in scarti dalla media relativizzati allo scarto quadratico medio;
- la media dei valori standardizzati (M1Z), con cui si trasformano gli indicatori elementari in scarti standardizzati ovvero in scarti dalla media relativizzati allo scarto quadratico medio;
- il metodo degli indici relativi (IR) che riproporziona il valore assunto da ciascuna unità in modo che oscilli tra il valore più basso assunto dall'indicatore posto uguale a 0 e quello più elevato posto uguale a 1.

Tali metodi mostrano risultati molto simili. La graduatoria ottenuta ordinando i risultati dei tre metodi mostra una marcata distribuzione geografica, con le regioni del Centro-Nord nelle posizioni più alte e le regioni meridionali nelle ultime posizioni.

Fermo restando che la scelta di ogni metodo presenta una componente di soggettività e parzialità, i risultati riportati fanno riferimento al metodo IR che, dall'analisi della cograduazione (ossia dal confronto tra i valori assunti dalle variabili su tutte le possibili coppie di casi), risulta essere il più stabile.

Come mostra la figura 1 (in verde le aree più multifunzionali, in rosso quelle meno multifunzionali), in generale il Nord-Est risulta più multifunzionale del Nord-Ovest, dove per il Friuli-Venezia Giulia ed il Veneto si nota la presenza di ampie sacche di ritardo nella attuazione della nuova agricoltura. La prima posizione in graduatoria è occupata dai poli urbani del Trentino Alto Adige, seguiti dalle aree rurali con problemi complessivi di sviluppo sempre del Trentino e dalla Valle d'Aosta. Tale risultato è da imputarsi probabilmente alla massiccia presenza di aziende montane in questi territori. Qui gli appezzamenti di terreno, quasi sempre limitati dalla conformazione del territorio, non consentono lo sviluppo di colture intensive e favoriscono spontaneamente attività produttive più diversificate.

Figura 1 - Indice di multifunzionalità (Metodo IR)



Fonte: elaborazione dati Istat Censimento Agricoltura 2010

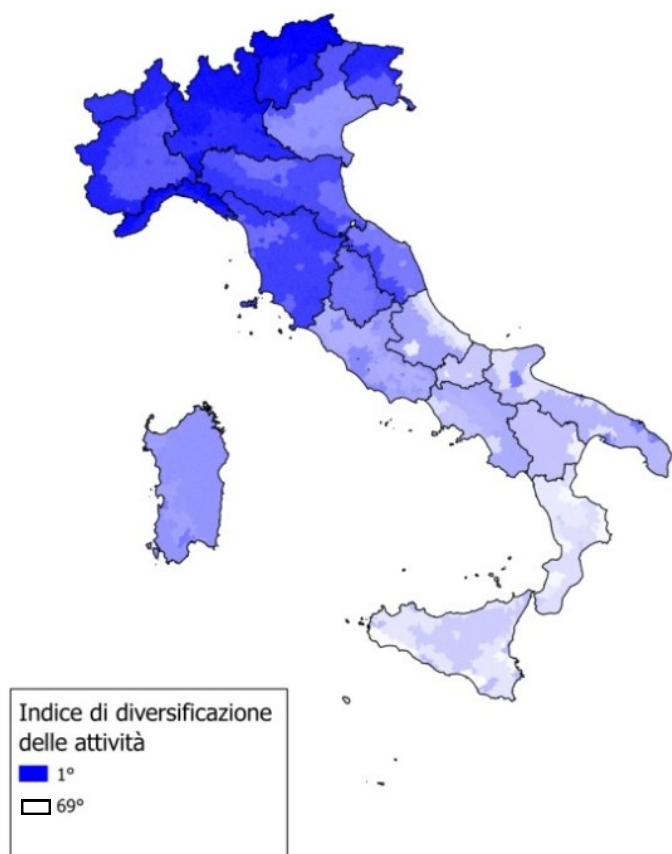
A partire dal Lazio e dall'Abruzzo, inizia la linea di demarcazione che divide l'Italia: eccezion fatta per la Basilicata e l'entroterra

siciliano. Il principale motivo di queste due virtuose eccezioni è da ricercarsi nell'imponente presenza di terreni coltivati con metodi biologici che rendono le due aree più multifunzionali rispetto alla media territoriale. Il Centro-Sud infatti, presenta livelli di multifunzionalità notevolmente inferiori rispetto al Nord, dove la Sardegna risulta la meno virtuosa, seguita da Campania, Molise e Lazio. E' necessario precisare però che il sistema agricolo sardo presenta caratteristiche *sui generis* rispetto al resto d'Italia. La vocazione regionale per la pastorizia e per le attività ad essa connesse non favorisce la diversificazione e lo sviluppo di altre attività che, nel presente lavoro, sono fondamentali nella definizione del concetto di multifunzionalità.

Per capire in maniera più dettagliata quali sono state le ragioni che hanno determinato le posizioni nella graduatoria generale, è interessante analizzare i risultati delle cinque aree concettuali che compongono l'indice sintetico. Per ogni area (*pillar*) è stato elaborato un indice sintetico partendo dagli indicatori di base (Figure 2-6).

Come mostra la Figura 2, ciò che contribuisce maggiormente alla determinazione del *gap* tra Nord e Sud Italia è la diversificazione delle attività: a quanto pare le aziende del Centro-Nord presentano una maggiore propensione alle pratiche dell'agriturismo, fattorie didattiche, trasformazione dei prodotti, produzione di energie rinnovabili, ecc.

Figura 2 - Indice di diversificazione delle attività

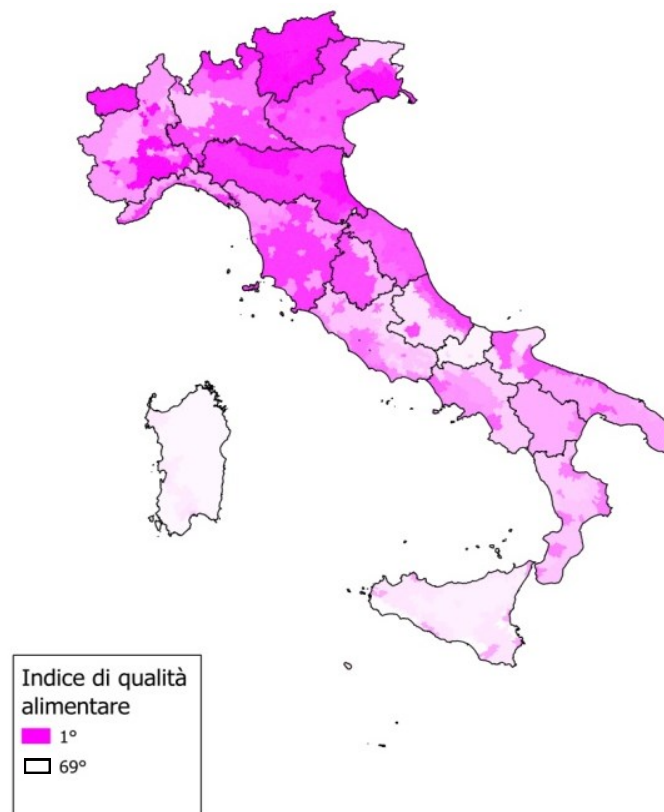


Fonte: elaborazione dati Istat Censimento Agricoltura 2010

Anche la qualità alimentare (Figura 3) è maggiormente spostata verso il Nord Italia, con una più spiccata concentrazione verso il Nord-Ovest e la costiera adriatica.

Sembra quindi che le aziende settentrionali abbiano avuto una maggiore capacità di carpire i benefici di quegli aspetti della multifunzionalità, che producono effetti di breve-medio raggio anche in termini monetari. Le pratiche di diversificazione della produzione e d'introduzione di iniziative volte ad aumentare la qualità degli alimenti, hanno infatti delle ricadute positive in termini di competitività (interna ed esterna) e in termini economici.

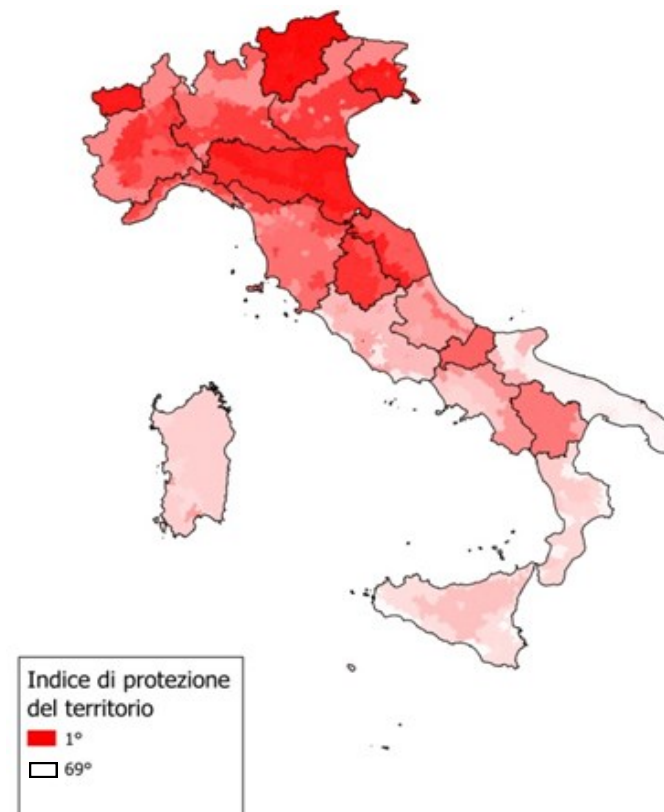
Figura 3 - Indice di qualità alimentare



Fonte: elaborazione dati Istat Censimento Agricoltura 2010

Allo stesso modo le aziende del Centro-Nord, in particolare di Emilia-Romagna, Trentino Alto Adige e Valle d'Aosta, sembrano riconoscere più delle altre l'importanza della protezione del territorio (Figura 4).

Figura 4 - Indice di protezione del territorio

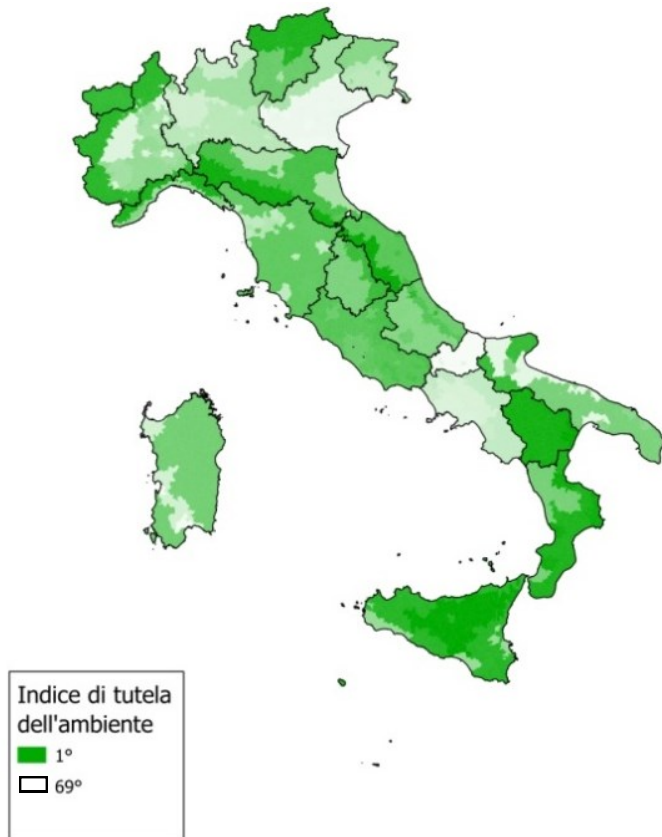


Fonte: elaborazione dati Istat Censimento Agricoltura 2010

La situazione cambia di molto nel momento in cui si vanno ad analizzare quegli aspetti della multifunzionalità che producono esternalità positive sul territorio non monetizzabili, se non in

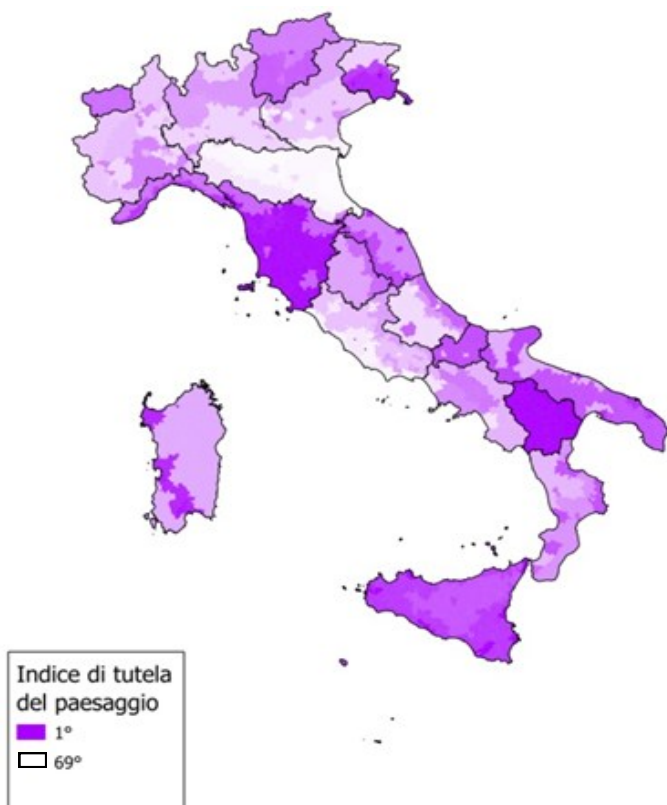
termini di qualità ambientale e paesaggistica. Infatti, l'indice di tutela ambientale (Figura 5) trova nelle prime posizioni prevalentemente le aree D (aree rurali con problemi complessivi di sviluppo) del territorio nazionale, indipendentemente dalla posizione geografica e con una forte concentrazione del fenomeno in Basilicata e nelle aree interne della Sicilia.

Figura 5 - Indice di tutela dell'ambiente



Fonte: elaborazione dati Istat Censimento Agricoltura 2010

Figura 6 - Indice di tutela del paesaggio



Fonte: elaborazione dati Istat Censimento Agricoltura 2010

La tutela del paesaggio (Figura 6) si distribuisce in maniera ancor meno marcatamente territoriale. Infatti il fenomeno si concentra - fatte salvo le aree C della Toscana e B del Friuli-Venezia Giulia - in maniera evidente nel Sud Italia, in particolare in Basilicata, in Sicilia, in Puglia e Molise e nelle aree C della Sardegna.

Allo scopo di comprendere le differenze interne ai poli urbani e rurali, sono stati analizzati i risultati per ogni area Psn (Tabella 1) secondo il metodo IR.

Dalla tabella 1 si evince che, a prescindere dal grado di ruralità territoriale, le regioni del Sud Italia presentano dei livelli di multifunzionalità piuttosto bassi, in particolare la Campania, la Sardegna e il Molise. Accanto ad esse, anche il Lazio sembra non essere riuscito a sfruttare l'occasione presentata dalla nuova agricoltura.

In tutte le aree, le prime quattro posizioni sono ricoperte dalle regioni del Centro-Nord.

Rispetto ai poli urbani, le aree in cui l'indice di multifunzionalità raggiunge livelli più alti sono quelle del Nord-Est, insieme all'Emilia-Romagna e alle Marche. L'unica regione del meridione ad avere conquistato livelli degni di rilievo è la Sicilia.

La graduatoria delle aree rurali ad agricoltura intensiva specializzata si differenzia in parte, da un punto di vista geografico, rispetto alle altre: infatti, è una regione del Mezzogiorno, la Basilicata, ad essere presente in quarta posizione, mentre la Lombardia si colloca in prima posizione.

Tra le aree rurali intermedie spiccano per capacità Emilia-Romagna e Toscana, seguite dal Friuli-Venezia Giulia e dal Piemonte. Anche in questo caso, fatta salva la Sicilia, le regioni del Sud Italia sono i fanalini di coda.

Nelle aree rurali con problemi complessivi di sviluppo, ancora Trento e Bolzano sono nelle prime posizioni. Anche in questo caso, la Basilicata presenta livelli di multifunzionalità molto superiori rispetto alle regioni meridionali, e superiori anche rispetto a regioni del Nord, quali il Piemonte e il Friuli - Venezia Giulia.

Tabella 1 - Indice di multifunzionalità per area Psn (metodo IR)

Posizione	Indice di multifunzionalità			
	A area	B area	C area	D area
	Regione	Regione	Regione	Regione
1	Bolzano	Lombardia	Emilia Romagna	Bolzano
2	Trento	Friuli Venezia Giulia	Toscana	Trento
3	Emilia Romagna	Piemonte	Friuli Venezia Giulia	Liguria
4	Friuli Venezia Giulia	Basilicata	Piemonte	Emilia Romagna
5	Marche	Emilia Romagna	Liguria	Valle d'Aosta
6	Lombardia	Toscana	Marche	Marche
7	Sicilia	Veneto	Umbria	Lombardia
8	Liguria	Calabria	Lombardia	Toscana
9	Piemonte	Sardegna	Sicilia	Basilicata
10	Abruzzo	Abruzzo	Abruzzo	Piemonte
11	Calabria	Lazio	Veneto	Umbria
12	Toscana	Campania	Lazio	Veneto
13	Lazio	Puglia	Puglia	Sicilia
14	Puglia	Sicilia	Calabria	Calabria
15	Veneto	-	Campania	Friuli Venezia Giulia
16	Molise	-	Sardegna	Puglia
17	Campania	-	-	Campania
18	Sardegna	-	-	Lazio
19	-	-	-	Molise
20	-	-	-	Abruzzo
21	-	-	-	Sardegna

Fonte: elaborazione dati Istat Censimento Agricoltura 2010

Conclusioni

Il percorso che porta alla costruzione di un indice sintetico implica delle scelte difficili e spesso arbitrarie che possono comportare da un lato al raggiungimento di risultati fortemente soggettivi, dall'altro alla perdita di una serie di informazioni importanti per la caratterizzazione del fenomeno oggetto di analisi. Nonostante questi limiti, l'utilità degli indici sintetici è riconosciuta a livello internazionale per il grosso pregio di essere di facile lettura e comprensibili anche dai non specialisti.

Nello specifico, la stima di un fenomeno così complesso come quello della multifunzionalità attraverso l'utilizzo di un indice sintetico, ne riassume ai massimi livelli il concetto, lasciando poco spazio all'analisi delle singole sfaccettature, ma rappresenta una fotografia della sua diffusione che può essere di ausilio alla valutazione delle politiche agricole *ex post*. Tale finalità potrebbe essere raggiunta combinando i risultati dell'indice con valori economici quali, ad esempio, la spesa realizzata sulle singole aree grazie ai fondi dei Programmi di Sviluppo Rurale delle regioni e agli aiuti della Pac.

Probabilmente, nel tentativo di sintetizzare il concetto di multifunzionalità, si è persa l'attenzione alle specificità regionali. Infatti, nonostante l'accortezza impiegata nell'utilizzare le aree Psn per rendere comparabile il territorio italiano da un punto di vista orografico e sociale, non è stato possibile tener conto delle specializzazioni agricole che caratterizzano i terreni.

Fermo restando ciò, a distanza di un decennio dalla legge di orientamento (D.lgs. 228/2001), le regioni del Nord Italia sembrano essere state maggiormente recettive rispetto al riconoscimento della molteplicità dei ruoli dell'agricoltura, raggiungendo livelli di multifunzionalità di gran lunga superiori rispetto al Sud Italia. Anche in questo caso, così come per l'utilizzo dei Fondi Strutturali, l'unica regione virtuosa del Mezzogiorno sembra essere la Basilicata.

Ulteriori approfondimenti sui singoli *pillar* e sulle singole aree Psn, anche a livello di sub area, potrebbero agevolare una comprensione del fenomeno della multifunzionalità più precisa e dettagliata e fungere da ausilio alle scelte degli *stakeholder* a livello locale.

Note

¹ Si ringrazia il Dott. Valerio Vitale dell'Istat per l'elaborazione cartografica riportata nella Figura 1.

² Sau: Superficie Agricola Utilizzata.

³ Doc: Denominazione di Origine Controllata; Docg: Denominazione di Origine Controllata e garantita.

⁴ Dop: Denominazione di Origine Protetta; Igp: Indicazione Geografica Protetta.

⁵ Sat: Superficie Agricola Totale.

Riferimenti bibliografici

- Convenzione Europea sul paesaggio (2000), Documento adottato dal Comitato dei Ministri della Cultura e dell'Ambiente del Consiglio d'Europa il 19 luglio 2000
- Decreto Legislativo 18 maggio 2001, n. 228. *Orientamento e modernizzazione del settore agricolo*, a norma dell'articolo 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57
- Mipaaf (2010), *Piano strategico nazionale per lo sviluppo rurale*, Mipaaf, 21 giugno 2010, 172-173
- Oecd (2001), *Multifunctionality: towards an analytical framework*, <http://www.oecd.org/agriculture/agricultural-policies/1894469.pdf>
- Oecd (2008), *Handbook on Constructing Composite Indicators: Methodology and User Guide*, Oecd European Commission, Joint Research Centre

Siti di riferimento

<http://dati-censimentoagricoltura.istat.it/>

Livelli di imprenditorialità nell'agricoltura toscana

Benedetto Rocchi, Chiara Landi

Introduzione

L'analisi che viene qui presentata si pone l'obiettivo di caratterizzare l'agricoltura toscana dal punto di vista dei livelli di imprenditorialità riscontrabili nella gestione delle aziende agrarie.

Sulla base dei dati individuali rilevati nel corso del Censimento generale dell'Agricoltura ad ogni azienda è stato assegnato un "punteggio di imprenditorialità" utilizzando una scala *multi-item* appositamente costruita sulla base di una serie di indicatori ricavabili dall'indagine censuaria. E' stato così possibile analizzare in che misura il livello di imprenditorialità si differenzia nelle diverse tipologie d'azienda. Lo studio è stato effettuato nell'ambito delle indagini in preparazione al nuovo ciclo di programmazione delle politiche di sviluppo rurale, nelle quali le differenziazioni territoriali costituiscono uno degli aspetti chiave delle scelte che il decisore pubblico si trova ad effettuare. Per tale motivo è stata studiata anche la distribuzione spaziale del fenomeno. Infine il livello di imprenditorialità è stato messo in relazione con la qualità ambientale delle scelte colturali effettuate e con il livello di sostegno percepito.

Nel paragrafo 2 viene brevemente discusso il concetto di imprenditorialità adottato nell'analisi e viene presentato il relativo punteggio. Nel paragrafo 3 il punteggio è posto a confronto con la classificazione delle tipologie aziendali proposta recentemente da Arzeni e Sotte (2013) e analizzato nella sua distribuzione spaziale all'interno del territorio regionale. Nel paragrafo 4 vengono descritti alcuni aspetti strutturali e di gestione delle aziende che mostrano i livelli di imprenditorialità più elevati. Nel paragrafo 5 sono infine proposte alcune considerazioni conclusive.

Il concetto di imprenditorialità usato nell'analisi

La distinzione tra aziende e imprese nella rilevazione del settore agricolo costituisce un problema analitico che si rivela attuale ad ogni scadenza censuaria.

Nonostante i termini impresa e azienda siano spesso usati come sinonimi, essi fanno riferimento a due realtà diverse: Il censimento dell'agricoltura si pone l'obiettivo di rilevare la struttura dell'agricoltura intesa come "industria" o "branca di produzione". Per questo rileva unità di attività economica locale cioè "aziende di produzione agricola", definendo l'universo statistico di riferimento in base a parametri strutturali/oggettivi (tipologia di attività attivata e dimensione fisico economica minima) delle attività di produzione e non a caratteristiche delle istituzioni (famiglie, imprese) che le gestiscono. I soggetti di cui le aziende rilevate sono espressione, di conseguenza, sono eterogenei sia come tipologia (persone fisiche e soggetti giuridici) che per quanto riguarda la natura degli obiettivi perseguiti con l'attività agricola. La natura del settore agricolo, inoltre, rende difficile individuare in modo chiaro quali unità di produzione siano espressione di una vera e propria "impresa" e quali no. In molti casi le attività agricole non vengono gestite con il fine primario di produrre redditi, rappresentando piuttosto gestioni famigliari nelle quali si manifestano forti interdipendenze tra decisioni produttive e di consumo; spesso inoltre il capitale fondiario costituisce una quota preponderante dei risparmi famigliari ed viene gestito secondo un'ottica più patrimoniale (conservazione del valore e godimento delle utilità) che imprenditoriale (produzione di reddito).

In un recente lavoro Arzeni e Sotte (2013) hanno proposto una

classificazione delle aziende rilevate dal censimento proprio con l'obiettivo di individuare quelle che possono essere considerate espressione di attività di impresa. L'aspetto della imprenditorialità in agricoltura viene affrontato anche nell'analisi che segue, seguendo tuttavia un approccio leggermente diverso. Nel tentativo di sfuggire al problema condiviso da tutte le classificazioni tipologiche, che nella loro applicazione empirica implicano inevitabilmente un certo grado di arbitrarietà, si è preferito infatti tentare una "misura" del livello di imprenditorialità attraverso la costruzione di uno specifico punteggio.

Il primo passo necessario nella realizzazione di una tale analisi è quello di chiarire il fenomeno che ci si propone di studiare: la presenza di un atteggiamento "imprenditoriale" nella gestione dell'azienda agraria. Il concetto di imprenditorialità in questo studio è stato inteso come prontezza nel cogliere le opportunità esistenti nel sistema dei prezzi per intervenire nel processo di coordinamento tra domanda e offerta, ottenendo un vantaggio economico (Kirzner, 1973 e 1997). Una simile visione della funzione imprenditoriale è stata proposta anche nella tradizione italiana degli studi economico agrari per interpretare lo sviluppo del settore agricolo (Bandini, 1959; Amadei, 2002). Secondo questa prospettiva l'imprenditore usa le sue capacità per prendere decisioni finalizzate a massimizzare i flussi attesi di reddito "scommettendo" sulla differenza tra il prezzo futuro dei prodotti e prezzo corrente dei fattori della produzione. La presenza di un atteggiamento imprenditoriale (nel senso appena definito) nella gestione di un'attività di produzione può essere variabile, dipendendo dalle caratteristiche peculiari del soggetto economico aziendale, dagli obiettivi che assegna all'azienda e dai vincoli strutturali (interni ed esterni) alla realizzazione di una vera gestione imprenditoriale, questi ultimi spesso rilevanti in agricoltura dove il fattore della produzione fondamentale (la terra) ha caratteristiche e mercati del tutto peculiari.

Nell'analisi che segue sono stati considerati tipici dell'atteggiamento imprenditoriale:

- il sistematico sfruttamento delle opportunità create dalle differenze tra i prezzi dei fattori e dei prodotti e quindi l'orientamento al mercato dell'attività produttiva;
- la separazione tra le decisioni economiche relative alla famiglia e quelle relative all'azienda (Davis, 2001);
- la sistematica ricerca di opportunità di reddito sia all'interno che all'esterno dell'azienda (miglioramento delle tecniche di produzione, modifica dell'ambiente operativo aziendale finalizzato alla costruzione di vantaggi competitivi);
- la valorizzazione dei fattori produttivi di cui si detiene un controllo esclusivo.

Il concetto di imprenditorialità è stato reso operativo per l'analisi empirica assegnando un punteggio a partire dai valori assunti da una serie di variabili rilevate dai censimenti generale dell'agricoltura.

In particolare il punteggio è stato assegnato considerando i seguenti aspetti:

- la presenza e la completezza di sistemi di rilevazione contabile, considerati come una *proxy* della separazione imprenditoriale tra azienda e famiglia;
- il livello di utilizzazione delle attrezzature informatiche nella gestione e la partecipazione del capo azienda a corsi professionali, intesi come indicatori di un atteggiamento di sistematica ricerca di opportunità per lo sviluppo della gestione aziendale;
- la realizzazione di pratiche colturali conservative dal punto di vista ambientale, la diversificazione delle attività aziendali e il livello di qualificazione delle produzioni intesi come indicatori di una modalità di gestione finalizzata alla valorizzazione delle caratteristiche esclusive dei fattori produttivi a disposizione;
- la qualità e il livello di presenza del capo azienda, cioè di colui che decide le strategie di sviluppo e assume le decisioni correnti di gestione nell'attività aziendale;
- il livello di integrazione con i mercati a valle considerato

come *proxy* dell'orientamento al mercato dell'attività aziendale.

Il totale ottenuto sommando i punteggi assegnati a ciascuno degli aspetti elencati esprime il livello di imprenditorialità con cui l'azienda rilevata dal censimento viene gestita. La scala può assumere un punteggio massimo di 21 punti¹. Il punteggio mostra un buon grado di coerenza interna, con tutti gli indicatori utilizzati che si "muovono" in modo coerente verso l'alto o il basso nel misurare il fenomeno osservato. Il coefficiente *alpha* di Cronbach (Cronbach, 1951), un indicatore normalmente utilizzato per valutare la coerenza delle scale multi item è pari a 0,597 nel caso del punteggio calcolato con i dati del censimento 2010, un valore soddisfacente se si considera che i dati utilizzati erano stati rilevati con altre finalità².

Livelli di imprenditorialità nell'agricoltura toscana

In un loro recente lavoro Arzeni e Sotte si sono posti il problema di individuare quali tra le aziende rilevate dall'ultimo Censimento Generale dell'agricoltura potessero essere considerate gestite da vere "imprese". Nella classificazione tipologica da loro proposta le imprese vengono distinte dalle "non imprese" sostanzialmente in base a soglie di dimensione economica (misurata in termini di *output standard*). La tipologia è inoltre resa più dettagliata dalla considerazione di caratteristiche strutturali relative al livello di autoconsumo, all'impiego di lavoro e al ruolo assunto dai servizi di contoterzismo nella gestione delle attività aziendali.

A differenza del lavoro qui presentato Arzeni e Sotte si limitano a suddividere le aziende agrarie in gruppi "omogenei" per le caratteristiche appena delineate, con l'obiettivo di isolare un nucleo "imprenditoriale" all'interno dell'agricoltura italiana per studiarne le caratteristiche. Si tratta di un approccio evidentemente complementare a quello proposto in questo lavoro: studiare il fenomeno dell'"imprenditorialità agricola" in un sottoinsieme delle aziende rilevate dal censimento individuato tramite un'analisi tipologica.

Nella tabella 1 la tipologia aziendale proposta da Sotte e Arzeni viene posta a confronto con il punteggio di imprenditorialità utilizzato in questo lavoro. Per ogni gruppo di aziende viene mostrato il valore medio, mediano e massimo assunto dal punteggio imprenditoriale. Come atteso, passando dalle "aziende non imprese" alle "aziende imprese", il punteggio cresce. All'interno del gruppo delle aziende che per Arzeni e Sotte sono gestite da "imprese" la dimensione economica (piccole vs. grandi) sembra correlata positivamente con il livello di imprenditorialità. E' anche interessante notare, tuttavia, come il punteggio non costituisca semplicemente una *proxy* della dimensione economica delle aziende (cioè dell'asse di classificazione fondamentale considerato da Sotte e Arzeni nella definizione delle loro tipologie), ma sembri capace di segnalare l'esistenza forme di imprenditorialità anche tra le aziende classificate da Sotte e Arzeni come "non imprese": anche questi gruppi infatti presentano valori massimi molto al di sopra di media e mediana di tutti gli altri gruppi.

Tabella 1 - Livelli di imprenditorialità nelle diverse tipologie di azienda

Tipologie di unità di produzione	% aziende	livello imprenditorialità		
		media	mediana	massimo
Non imprese solo autoconsumo	32.6	1.0	1.0	12.0
Non imprese autoconsumo prevalente	11.8	2.0	1.0	15.0
Non imprese attività commerciale	21.7	3.0	3.0	16.0
Aziende intermedie disattivate	5.1	2.8	2.0	18.0
Aziende intermedie imprese potenziali	6.1	5.1	5.0	17.0
Imprese totalmente o parzialmente disattivate	3.0	3.9	4.0	17.0
Imprese piccole	13.4	6.4	6.0	19.0
Imprese grandi	6.3	7.8	8.0	19.0
Totale	100.0	3.1	2.0	19.0

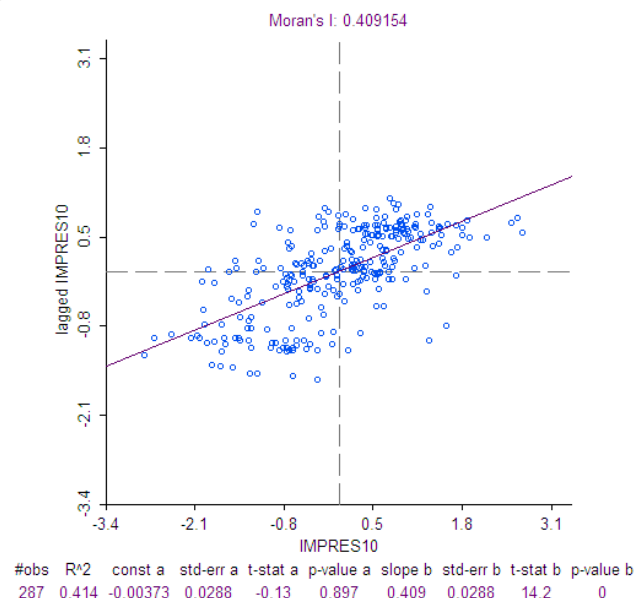
Elaborazioni su dati Istat

I dati sembrano anche indicare almeno una parziale sovrapposizione tra le “aziende intermedie imprese potenziali” e le “imprese totalmente o parzialmente disattivate” nella descrizione del fenomeno “imprenditorialità”: le prime mostrano un livello medio del punteggio leggermente più alto mentre le seconde raggiungono un valore massimo maggiore.

Secondo i dati presentati nella tabella 1, dunque, nell'agricoltura toscana circa un quarto delle aziende che operano sul territorio possono essere considerate espressione di una vera e propria impresa agraria. Tuttavia in tutti gli strati di aziende individuati, anche quelli corrispondenti ad aziende di piccole dimensioni fisiche ed economiche (classificate come “non imprese” da Arzeni e Sotte), è in realtà possibile individuare attività gestite con un atteggiamento che può essere definito imprenditoriale (punteggio di imprenditorialità superiore alla mediana).

Esiste anche una differenziazione territoriale nel fenomeno della “imprenditorialità agricola” in Toscana? La realizzazione di un indicatore unico del “livello” imprenditorialità ha reso più semplice l'analisi della distribuzione “spaziale” di questo fenomeno economico. L'analisi è stata condotta considerando nei 287 comuni della Toscana il valore medio assunto dal punteggio di imprenditorialità (dal momento che si tratta di un'analisi della distribuzione spaziale nel calcolare la media il punteggio assegnato alle singole aziende è stato ponderato in base alla Sau). Nella figura 1 viene presentato il grafico a dispersione che costituisce la base del calcolo di un indicatore di autocorrelazione spaziale, il cosiddetto Moran I (Anselin, 1995). Ogni punto rappresenta uno dei comuni toscani: sulle ascisse viene rappresentato il valore assunto dal punteggio nel comune mentre il valore sull'asse delle ordinate corrisponde la media ponderata del valore che il punteggio assume nei comuni “vicini” a quello considerato³. L'indicatore Moran I è dato dalla pendenza della retta di interpolazione dei punti: il valore assunto (0.41) indica con chiarezza che esiste una autocorrelazione spaziale, cioè che il fenomeno della “imprenditorialità agricola” non è distribuito uniformemente sul territorio toscano ma segue uno specifico *pattern* geografico.

Figura 1 - Autocorrelazione spaziale del livello di imprenditorialità



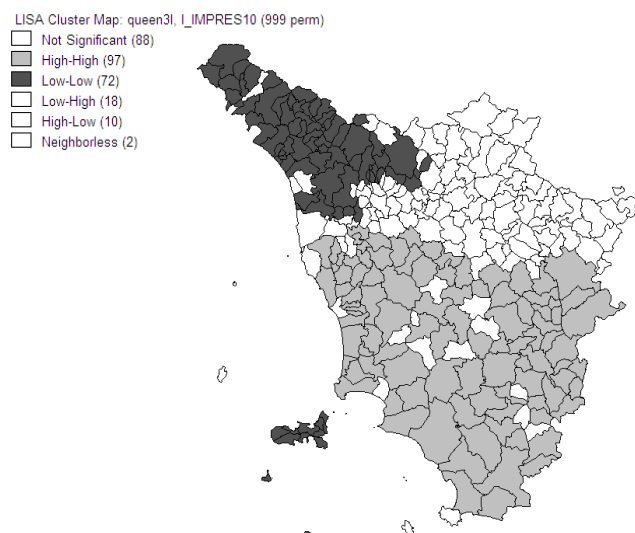
Elaborazioni su dati Istat

Sulla base degli stessi dati è possibile individuare le aree dove la presenza delle aziende ad alta imprenditorialità è particolarmente alta o bassa⁴. Nella figura 2 sono rappresentati con retinatura colorata nei toni del grigio i comuni dove l'indicatore di imprenditorialità mostra una significativa correlazione spaziale. Le aree colorate in con un tono di grigio più chiaro sono quelle dove gruppi di comuni confinanti mostrano sistematicamente un valore dell'indice più alto della media; quelle più scure sono viceversa le aree dove si ripetono valori bassi. I comuni non colorati, infine, non presentano un

“*pattern*” spaziale del fenomeno “imprenditorialità agricola” significativo dal punto di vista statistico⁵.

L'area dove l'incidenza della Sau di aziende gestite con alto livello di imprenditorialità è sistematicamente più elevata si colloca a meridione della valle dell'Arno e corrisponde sostanzialmente alle provincia di Siena, Grosseto, e in parte alle provincie di Livorno e Pisa. E' facile osservare la forte sovrapposizione con le principali aree vitivinicole della regione (con esclusione della provincia di Firenze dove invece non sembra emergere un chiaro *pattern* territoriale)⁶. Massa e Lucca mostrano viceversa un incidenza sistematicamente più bassa.

Figura 2 - Livello medio di imprenditorialità - Lisa Cluster Map (livello di significatività 5%)



Elaborazioni su dati Istat

Imprenditorialità e modalità di gestione aziendale

Come spiegato in precedenza, il punteggio di imprenditorialità nasce per l'analisi a livello microeconomico: tuttavia a scopi descrittivi verrà qui utilizzato anche per individuare un gruppo di aziende che potremmo definire “ad alta imprenditorialità”, per studiarne caratteristiche strutturali e aspetti peculiari nelle modalità di gestione. A questo scopo è stata fissata una soglia minima del punteggio pari a 8, corrispondente alla mediana dei valori assunti nel gruppo delle imprese “grandi” secondo Arzeni e Sotte. Il “taglio” include dunque nel gruppo delle aziende ad alta imprenditorialità la metà delle imprese “grandi” e quote via via decrescenti di aziende classificate all'interno delle altre tipologie proposte da Arzeni e Sotte.

Le 9.044 aziende individuate rappresentano il 12.4 % del totale, coltivano quasi il 40% della Sau, producono il 46,3% dello *standard output* e occupano oltre il 37% delle unità di lavoro impiegate nell'agricoltura toscana. Sono presenti soprattutto nelle forme di conduzione con salariati (sia famigliari che riferibili a soggetti giuridici), all'interno delle quali producono oltre la metà della produzione *standard*, oltre che tra le aziende basate sul lavoro famigliare *full-time*. E' interessante notare come una quota non trascurabile sia riscontrabile anche tra le aziende che presentano una dimensione economica modesta: tra quelle con un *output standard* non superiore a 15.000 euro le aziende ad alta imprenditorialità rappresentano il 9.5% in termini di valore della produzione *standard* e il 15.8% in termini di unità di lavoro impiegate.

Può essere utile confrontare alcuni indici strutturali medi del gruppo delle aziende ad alta imprenditorialità con i valori riferiti a tutte le altre aziende toscane (Tabella 2). Oltre a dimensioni medie come atteso superiori sia in termini di superfici, che di valore di della produzione e di lavoro impiegato, le aziende con elevata imprenditorialità presentano anche una più elevata produttività sia del lavoro (+44%) che della terra (+33%).

Tabella 2 - Dati strutturali per livello di imprenditorialità 2010 - Valori medi

	Valori medi	
	imprenditorialità	
	alta	bassa
superficie agricola utilizzata (ha)	32.81	7.19
standard output (€)	122 509	20 202
persone	4	2
unità di lavoro	2.1	0.50
standard output per ha di sau (€)	3 734	2 810
standard output per unità di lavoro (€)	58 437	40 431

Elaborazioni su dati Istat

Nella tabella 3 vengono proposti alcuni dati relativi alla differenziazione delle modalità di gestione nella aziende ad alta imprenditorialità rispetto alle altre con riferimento a due aspetti: il livello di disattivazione e il livello di estensivazione⁷. Come atteso nel gruppo delle aziende ad alta imprenditorialità è minore la quota di aziende disattivate ed estensive. Nel periodo intercensuario, tuttavia, sembra esserci stata una certa convergenza con le altre aziende toscane.

Tabella 3 - Modalità di gestione per livello di imprenditorialità 2010 - Incidenza percentuale e sua variazione

	imprenditorialità	
	alta	bassa
	disattivate	
incidenza 2010	3.0	4.1
variazione incidenza	-1.2	-2.8
	estensive	
incidenza 2010	11.9	22.0
variazione incidenza	+4.7	+5.7

Elaborazioni su dati Istat

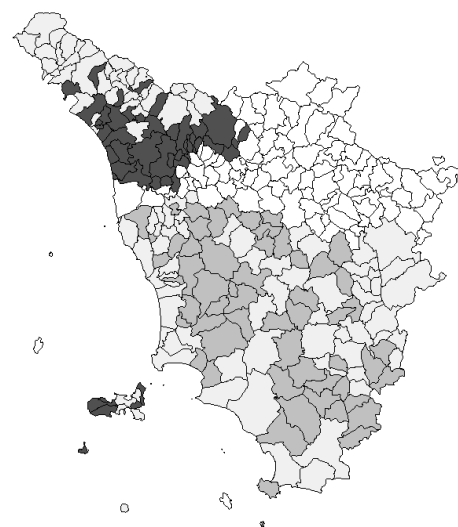
La modalità di gestione sembrano comunque mostrare anche un'influenza dei vincoli posti dalle caratteristiche del territorio. L'analisi spaziale ha infatti mostrato come il legame tra livelli di imprenditorialità e le modalità di gestione presenti anche un certo *pattern* territoriale. Nel nord-ovest della regione, dove come abbiamo visto il livello medio di imprenditorialità è più basso, risultano più bassi anche i livelli di estensivazione e disattivazione. Il dato sembra essere legato in generale alla minore superficie media delle unità produttive presenti in questa area. Una certa correlazione spaziale tra bassa imprenditorialità e basso livello di disattivazione/estensivazione sembra emergere anche nell'area appenninica (Casentino). Nel quadrante sud della regione che, come abbiamo visto, è caratterizzato da un più alto livello di imprenditorialità, la relazione con queste due modalità di gestione è invece più differenziata: mentre nella provincia di Grosseto prevalgono le aree con una elevata correlazione positiva tra imprenditorialità e modalità di gestione estensive e disattivate, nell'area del Monte Amiata e senese prevale una correlazione inversa tra i due indicatori (ad una più alta incidenza di aziende disattivate e/o estensive corrisponde una più bassa incidenza di aziende imprenditoriali).

Nella figura 3 la distribuzione spaziale del livello medio di imprenditorialità viene analizzata congiuntamente ad un indice di qualità ambientale delle superfici coltivate basato sulla diversificazione delle colture attuate e sul bilanciamento tra colture di pieno campo e foraggiere permanenti (Paracchini e Britz, 2007)⁸. Per il complesso della regione l'autocorrelazione spaziale tra i due indicatori mostra un debole legame negativo (indice Moran I bivariato -0.09). Tuttavia l'analisi della mappa mostra l'esistenza di diverse combinazioni locali di imprenditorialità e qualità ambientale delle superfici coltivate. Le due aree sub-regionali ad alta e bassa imprenditorialità mostrano differenziazioni territoriali che dovrebbero essere analizzate in dettaglio, per meglio comprendere le relazioni in atto tra caratteristiche fisiche del territorio, modelli di gestione aziendale e sostenibilità delle scelte produttive.

Figura 3 - Imprenditorialità e qualità ambientale BiLISA Cluster Map (livello di significatività 5%)

BiLISA Cluster Map: queen3I, HNV10 w/ IMPRES10 (999 perm)

- Not Significant (89)
- High-High (54)
- Low-Low (43)
- Low-High (61)
- High-Low (38)
- Neighborless (2)



Elaborazioni su dati Istat

Un'ultima analisi è stata condotta per verificare se il livello di imprenditorialità mostrasse un significativo impatto sul livello di sostegno all'attività aziendale ricavato dalle politiche di settore. Per fare ciò è stato calcolato per ciascuna azienda il livello di supporto espresso in termini di *Producer Subsidy* percentuale. Si tratta dell'indicatore di protezione calcolato annualmente dall'Oecd (2010) per le principali produzioni agricole in tutti i paesi membri e rappresenta la percentuale del valore dei ricavi aziendali che l'agricoltore percepisce, direttamente o indirettamente, in virtù di politiche di settore⁹.

Sulla base dell'elaborazione nel 2010 l'agricoltura toscana risulta avere ricevuto dalle politiche settoriali il 16,8% dei suoi ricavi. È importante sottolineare come questo valore indichi una forte diminuzione nel corso dei dieci anni trascorsi da un censimento all'altro: nel 2000 il livello medio di sostegno superava infatti il 25%.

Nel periodo intercensuario sembra essersi verificata una sostanziale convergenza nei valori di sostegno tra aziende ad alta imprenditorialità e aziende a bassa imprenditorialità. Le prime hanno perso qualcosa di meno in termini di sostegno complessivo rispetto alle altre (Tabella 4).

Tabella 4 - *Producer subsidy* percentuale per livello di imprenditorialità, valore medio ai censimenti

imprenditorialità	censimento		2010 su 2000
	2000	2010	
alta	23.6	16.7	0.71
bassa	25.9	16.9	0.65
alta su bassa	0.91	0.99	

Elaborazioni su dati Istat

L'analisi della distribuzione territoriale del livello di sostegno ha mostrato anche come il cuore della Toscana vitivinicola (in particolare l'area del Chianti) sia anche l'area che presenta un livello di sostegno dalle politiche settoriali mediamente più basso rispetto al resto della regione. Ciò sembra indicare che il livello di sostegno percepito sia soprattutto influenzato dall'orientamento produttivo delle aziende, indipendentemente dal livello di imprenditorialità nella gestione¹⁰.

Conclusioni

Durante l'ultimo periodo intercensuario l'agricoltura toscana ha conosciuto un profondo processo di ristrutturazione che ha portato ad una drastica diminuzione delle aziende (oltre il 40%) e ad una significativa concentrazione delle attività in unità di

produzione di dimensioni fisiche ed economiche più grandi e dalle caratteristiche imprenditoriali più spiccate. In questa analisi la costruzione di un'apposita punteggiatura, basata sui dati rilevati dal censimento, ha permesso di "misurare" il livello di imprenditorialità con il quale vengono gestite le aziende agricole toscane censite nel 2010. E' stato così possibile studiare la diffusione delle aziende gestite con criteri imprenditoriali nelle diverse tipologie aziendali e nelle diverse parti del territorio regionale. Ne è emerso un quadro che vede una significativa concentrazione della produzione nelle aziende imprenditoriali ed una loro rilevante presenza soprattutto nella parte meridionale del territorio regionale.

L'analisi presenta evidenti punti di contatto con quella proposta da Arzeni e Sotte (2013) in un loro recente lavoro. Anche in questo caso infatti, ci si è posti l'obiettivo è individuare tra le unità di produzione (aziende) rilevate dal Censimento dell'Agricoltura quelle che, verosimilmente, sono l'espressione di una vera attività di impresa. Mentre Arzeni e Sotte hanno costruito una tipologia per classificare le aziende in gruppi con livelli di imprenditorialità differenziati, in questo lavoro è stata proposta una misurazione diretta del fenomeno dell'imprenditorialità, ordinando idealmente tutte le aziende rilevate dal censimento su una scala di imprenditorialità. E' interessante rilevare, comunque, come l'andamento dei valori medi assunti dall'indice proposto nelle diverse tipologie aziendali proposte da Arzeni e Sotte sia coerente con le attese: i gruppi classificati da Arzeni e Sotte come imprenditoriali mostrano infatti valori medi più elevati dell'indice di imprenditorialità. Il risultato, oltre a costituire una sorta di "validazione incrociata" dei due approcci e suggerisce una loro possibile utilizzazione coordinata nelle analisi del settore agricolo in Italia.

L'analisi ha anche mostrato l'esistenza di diversi modelli di gestione imprenditoriale, ad esempio rispetto agli aspetti della conservazione ambientale e del livello di sostegno percepito, con un evidente influsso delle contesto territoriale all'interno del quale l'azienda si trova ad operare. La disponibilità di uno strumento di analisi applicabile a livello microeconomico dovrebbe rendere più semplice un approfondimento dell'analisi con lo scopo di comprendere i legami esistenti tra finalità di impresa, scelte produttive, modalità di gestione e caratteristiche locali del settore agricolo. Si tratta di aspetti non solo rilevanti dal punto di vista teorico ma anche decisivi per orientare verso una maggiore efficienza ed efficacia le future scelte di politica settoriale a livello regionale. Una migliore conoscenza della natura delle aziende agrarie (espressioni di impresa oppure gestioni famigliari con prevalenti finalità patrimoniali) renderebbe possibile una più attenta diversificazione degli strumenti di supporto tra le diverse tipologie aziendali e nelle diverse aree della regione, dove il territorio pone vincoli specifici e offre diverse opportunità alle attività di produzione agricola.

Note

¹ I dati relativi ai diversi aspetti considerati sono stati ricavati dai seguenti riquadri dei questionari degli ultimi due censimenti: contabilità (Q4 nel 2000; Q52 nel 2010); uso di attrezzature informatiche (Q64 nel 2000; Q6 nel 2010); frequenza a corsi professionali (Q55 nel 2000; Q47 nel 2010); pratiche culturali conservative (Q59 nel 2000; Q24 e 25, 41 e 42 nel 2010); qualificazione delle produzioni (Q57 nel 2000; Q23 e 38 nel 2010); presenza in azienda dell'imprenditore (Q53, 54 e 55 nel 2000; Q43, 444 e 47 nel 2010); diversificazione delle attività aziendali (Q27, 51 e 63 nel 2000; Q48 nel 2010); integrazione dell'azienda nei mercati a valle (Q65 nel 2000; Q55 nel 2010). La descrizione completa del punteggio non può essere qui inclusa per motivi di spazio e può essere richiesta direttamente agli autori.

² Un valore di 0.6 del coefficiente alpha è di norma considerato sufficiente nell'utilizzazione delle scale di attitudine appositamente costruite per le ricerche di marketing (Malothra e Birks, 1999).

³ La ponderazione dipende dalla distanza; nell'analisi la distanza è stata espressa come livello di contiguità, includendo tra i "vicini" di ciascun comune tutti i vicini "contigui" in modo diretto o indiretto fino al terzo livello. Il software utilizzato nell'analisi è GeoDa (<http://geodacenter.asu.edu>).

⁴ Il programma GeoDa, attraverso una procedura iterativa, ricostruisce la distribuzione del valore dell'indicatore a livello locale sottoponendo a test statistico l'ipotesi che il valore in un comune sia ad un livello simile a quello dei comuni contigui.

⁵ Per semplicità di lettura non sono stati nei cartogrammi presentati nell'articolo evidenziati i comuni (in tutto 28 nel caso della figura 2) dove i valori assumono (ad

un livello significativo dal punto di vista statistico) livelli opposti a quelli delle aree confinanti (indicati come *Low-High* e *High-Low* nella legenda del grafico).

⁶ Questo ovviamente non significa che aziende ad alta imprenditorialità non siano presenti nell'area del Chianti fiorentino ma semplicemente che i comuni dell'area fiorentina non mostrano una particolare "tendenza" nella distribuzione spaziale dei valori medi. Lo stesso potrebbe dirsi per altre aree sub regionali come, ad esempio, quella del vivaismo pistoiese che, pur presentando valori elevati di imprenditorialità, presenta un'estensione spaziale ridotta (praticamente un solo comune).

⁷ Le aziende vengono considerate disattivate o estensive in base al superamento di valori soglia di indicatori relativi, rispettivamente, all'affidamento delle superfici a contoterzisti, alla quota di superfici non utilizzate, a riposo o coltivate a foraggiare permanenti. L'analisi replica sostanzialmente l'approccio adottato in (Rocchi e Stefani, 2005) al quale si rimanda per i dettagli.

⁸ Gli autori sono grati a Fabio Bartolini che ha suggerito l'utilizzazione dell'indice e ha effettuato la sua elaborazione.

⁹ Il Pse include sia l'incremento di ricavi causato da misure di sostegno dei prezzi che il valore di forme di sostegno diretto come il pagamento unico aziendale (Oecd, 2010). Per ogni azienda è stata calcolata la media del sostegno stimato per l'Unione Europea per ciascuna produzione ponderato in base allo *standard output* della produzione stessa all'interno dell'azienda considerata.

¹⁰ Il livello di sostegno del comparto vitivinicolo è infatti sempre stato inferiore all'interno della Pac.

Riferimenti bibliografici

- Amadei G. (2002). L'impresa agricola: forza creativa per il sistema economico. *Quaderni dei Georgofili*, n.2: 9-20
- Anselin L. (1995), *Local Indicators of Spatial Association - Lisa, Geographical Analysis*, 19(4): 93-115
- Arzeni A. e Sotte F. (2013), Imprese e non-imprese nell'agricoltura italiana. Una analisi sui dati del Censimento dell'Agricoltura 2010. *Working Paper Gruppo 2013*, n.20
- Bandini M. (1959), *Economia agraria*, Torino, Utet
- Cronbach L.J. (1951), Coefficient alpha and the internal structure of tests. *Psychometrika*, (16) 3: 297-334
- Davis J.H. (2001), Definitions and typologies of the family business. *Harvard Business School Case Studies* 9-802-007. http://hbr.org/product/a/an/802007-PDF-ENG?cm_sp=doi--case--802007-PDF-ENG&referral=00103
- Kirzner I.M. (1973), *Competition and entrepreneurship*. Chicago, University of Chicago Press, traduzione italiana. Concorrenza e imprenditorialità. 1997, Messina, Rubettino
- Kirzner I.M. (1997), Entrepreneurial discovery and the competitive market process: an Austrian approach. *Journal of Economic Literature*, 35(1): 60-85
- Oecd (2010), *Oecd's producer support estimate and related indicators of agricultural support*. Oecd, Paris. www.oecd.org/tad/agricultural-policies/psemanual.htm
- Paracchini M.L. and Britz W. (2007), *Towards an Indicator for High Nature Value Farmland applicable for Ex-ante Impact Assessment*. Ispra: Ied/Jrc. <http://www.capri-model.org/docs/HNV.pdf>
- Malothra N.K. and Birks D.F. (1999), *Marketing Research. An applied approach*. Harlow (UK), Pearson Education- Prentice-Hall
- Rocchi B. e Stefani G. (2005a), *Tipologie aziendali e livelli di imprenditorialità nell'agricoltura toscana*. In AA.VV. Tra ambiente e mercato: aziende agricole, persone e territorio. Firenze, regione Toscana Irpet, collana Speciale Censimenti n. 5: 15-34

Aiutaci a migliorare

AGRIREGIONIEUROPA

rispondi al questionario sul nostro sito
www.agrireunioneuropa.it

Le unità statistiche oggetto del 6° Censimento dell'Agricoltura 2010

Bruno Massoli

Questo articolo esprime alcune perplessità sulle procedure seguite dall'Istat per la definizione del campo di osservazione del 6° Censimento dell'agricoltura.

I revisori anonimi della rivista, pur segnalando questo aspetto, hanno comunque valutato il lavoro meritevole di divulgazione. Nel pubblicarlo, Agrireunionieuropa si astiene da giudizio su offre come spazio aperto per accogliere reazioni ed interventi in argomento nei prossimi numeri della rivista da parte dell'Istat e di chiunque altro voglia contribuire.

Introduzione

Il censimento agricolo, rappresenta un'occasione unica per raccogliere informazioni statistiche sistematiche su tutte le aziende agricole esistenti nel Paese con una cadenza normalmente decennale. Inoltre, i censimenti sono anche un'occasione per utilizzare nuove soluzioni sul versante metodologico, tecnologico ed organizzativo che devono, tuttavia, adeguarsi alle situazioni e realtà nazionali e locali esistenti.

Per la progettazione del 6° Censimento agricolo del 2010 l'Istat ha indirizzato la propria strategia, d'accordo con le Regioni e Province Autonome, verso alcune scelte, che solo in minima parte hanno ripreso le precedenti impostazioni utilizzate per le rilevazioni censuarie. In pratica il censimento è stato progettato su alcuni pilastri, soprattutto comunitari, per i quali non si è ritenuto opportuno testarne preliminarmente la fattibilità e sostenibilità in sede nazionale con indagini pilota per ragioni per lo più di praticità economica-finanziaria e gestionale. I punti essenziali su cui si è basata tutta la metodologia e l'organizzazione del censimento sono stati essenzialmente due:

- adozione di un unico campo di osservazione (copertura) con solo i criteri previsti dall'apposito Regolamento (CE) n.1166/2008 (Universo comunitario);
- individuazione *ex ante* di soglie fisiche minime (superficie agricola utilizzata oscillante tra 0,20 e 0,40 ettari secondo la regione) per contenere l'universo di unità da intervistare.

Sono due scelte strategiche assolutamente diverse da quanto adottato per tutti i precedenti censimenti agricoli, per i quali, come è noto, gli universi aziendali comunitari costituivano dei sottoinsiemi dei corrispondenti universi nazionali. La consolidata duplicità di due campi di osservazione (Italia, e comunitario) ha sempre consentito di avere informazioni anche su una parte del nostro universo aziendale, pari a circa 400-450 mila unità, attive in Italia alla data di riferimento del corrispondente censimento, impropriamente ritenute di scarsa importanza statistica ed economica, anche se rispondenti alla definizione censuaria e rientranti nel campo di osservazione adottato.

Il campo di osservazione 2010

Da circa 20 anni, soprattutto a seguito dei continui allargamenti della Unione Europea a nuovi Stati membri, la Commissione UE ha riscontrato crescenti difficoltà nel determinare un campo di osservazione delle indagini strutturali sulle aziende agricole, sufficiente a garantire la comparabilità di realtà agricole molto diverse. La normativa di base ai censimenti agricoli sia 1990 e 2000 (Reg. Cee 571/88) sia 2010 (Reg. CE 1166/2008) si è sempre limitata a circoscrivere la copertura comunitaria a:

- tutte le aziende con superficie agricola utilizzata (Sau) uguale o superiore a 1 ettaro;
- tutte le aziende con Sau inferiore ad 1 ettaro ma con caratteristiche dimensionali superiori a soglie fisiche e/o economiche fissate a livello nazionale. In pratica, la Commissione Ue ha lasciato ampia libertà a ciascun Paese membro di fissare nell'ambito delle aziende di tali dimensioni i criteri di inclusione per la copertura.

Tuttavia, lo Stato Membro che non avesse ritenuto opportuno adottare la suindicata soglia fisica di 1 ettaro di Sau, poteva optare per soglie minime fisiche e/o economiche proprie, in misura tale da escludere solo quelle aziende che, complessivamente considerate, non contribuivano per più dell'1% alla formazione del reddito lordo *standard* (Rls) nazionale. Tale possibilità è nata dal fatto che, nel fissare un proprio campo di osservazione, comunque rilevante per la propria realtà nazionali, alcuni Paesi membri hanno adottato per la Sau soglie minime di 5 ettari (Regno Unito) oppure di 2 Ude (Danimarca) per quanto riguarda il limite economico. Tale problema è divenuto ancor più rilevante con l'allargamento dell'Unione ai Paesi dell'Est, alcuni dei quali hanno universi agricoli nazionali cospicui ma caratterizzati da una presenza molto elevata di aziende di piccole e piccolissime dimensioni. Nel tempo, pertanto, la Commissione ha dovuto rivedere la normativa di base per le indagini strutturali sulle aziende agricole dal 2010 in poi, emanando un nuovo Regolamento che rendesse meno flessibile la rilevazione di 27 realtà agricole nazionali assicurando un sufficiente grado di comparabilità. Ciononostante il nuovo regolamento ha dovuto:

- garantire un raccordo generale con il passato, mantenendo la soglia di 1 ettaro di Sau, oltre la quale dovevano essere rilevate tutte le aziende agricole e sotto la quale potevano essere rilevate solo quelle inferiori a limiti economici e/o fisici. Solo per i Paesi con soglia diversa da quella su citata di 1 ettaro, si doveva garantire un grado di copertura nazionale rappresentativo almeno del 98% in termini di Sau nazionale (escluse le terre collettive) e di Unità di bestiame (Uba). In pratica, la Commissione UE ha lasciato liberi gli Stati membri di escludere tutte le aziende il cui insieme non superasse il 2% delle citate caratteristiche fisiche;
 - garantire, comunque, una tranches di aziende comune a tutti Paesi membri, per qualsiasi tipo di confronto a fini statistici e di politica agricola. Questa è l'unica vera novità della normativa comunitaria per limitare quella flessibilità nel fissare i limiti dei campi di osservazione nazionali, che in passato ha senz'altro complicato la comparabilità a livello UE.
- In sintesi, il nuovo regolamento CE, pur abrogando il precedente, non ha apportato sostanziali modificazioni, come si evince dal seguente quadro sinottico:

Tabella 1 - Quadro sinottico sulla normativa comunitaria di base della copertura del censimento

Reg. CE n.571/1988 (vigente per i censimenti 1990 e 2000)	Reg. CE n. 1166/2008 (vigente per il censimento 2010)																																										
Articolo 6 L'indagine riguarda: a) le imprese agricole la cui superficie agricola utilizzata è uguale o superiore ad un ettaro; b) le aziende agricole la cui superficie agricola utilizzata è inferiore ad un ettaro, qualora esse producano in una determinata misura per la vendita oppure qualora la loro unità di produzione superi determinate soglie fisiche.	Articolo 3 1. Le indagini previste dal presente regolamento riguardano: a) le imprese agricole la cui superficie agricola utilizzata a scopi agricoli è uguale o superiore ad un ettaro; b) le aziende agricole la cui superficie agricola utilizzata a scopi agricoli è inferiore ad un ettaro, qualora tali aziende producano in una determinata misura per la vendita oppure qualora la loro unità di produzione superi determinate soglie fisiche. 2. Gli Stati membri che utilizzano una soglia di indagine superiore ad un ettaro fissano, tuttavia, tale soglia ad un livello tale che siano escluse solo le aziende agricole più piccole che complessivamente rappresentano non più del 2 % del totale della superficie agricola utilizzata escluse le terre comuni e non più del 2 % del numero totale delle unità di bestiame delle aziende. 3. La copertura riguarda comunque tutte le aziende agricole che raggiungano una delle soglie fisiche di cui all'allegato II																																										
Tuttavia gli Stati membri che utilizzano una soglia di indagine diversa si impegnano a stabilire tale soglia ad un livello tale che rimangano escluse solo le aziende più piccole che insieme rappresentino l'1 % o meno del reddito lordo <i>standard</i> (Rls) complessivo, ai sensi della decisione 85/377/Cee, del paese interessato.																																											
	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Caratteristiche</th> <th>Soglia minima (ettari)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Coltivazioni</td> <td>ettari</td> </tr> <tr> <td>Superficie agricola utilizzata (Sau)</td> <td>>= 5,00</td> </tr> <tr> <td>Seminativi, prati e pascoli permanenti, colture permanenti</td> <td>>= 1,00</td> </tr> <tr> <td>Colture permanenti all'aperto</td> <td>>= 0,50</td> </tr> <tr> <td>Fruttiferi, agrumi, olivo, vite e vivai</td> <td>>= 0,50</td> </tr> <tr> <td>Altre produzioni intensive</td> <td>>= 0,50</td> </tr> <tr> <td>Ortaggi freschi, meloni, fragole all'aperto</td> <td>>= 0,50</td> </tr> <tr> <td>Tabacco</td> <td>>= 0,30</td> </tr> <tr> <td>Luppolo</td> <td>>= 0,30</td> </tr> <tr> <td>Cotone</td> <td>>= 0,30</td> </tr> <tr> <td>Ortaggi freschi, meloni, fragole</td> <td>>= 0,30</td> </tr> <tr> <td>Coltivazioni protette</td> <td>>= 0,10</td> </tr> <tr> <td>Fiori e piante ornamentali</td> <td>>= 0,10</td> </tr> <tr> <td>Allevamenti</td> <td>capi</td> </tr> <tr> <td>Bovini Tutti</td> <td>>= 10</td> </tr> <tr> <td>Suini Tutti</td> <td>>= 50</td> </tr> <tr> <td>Scrofe da riproduzione</td> <td>>= 10</td> </tr> <tr> <td>Ovini Tutti</td> <td>>= 20</td> </tr> <tr> <td>Caprini Tutti</td> <td>>= 20</td> </tr> <tr> <td>Pollame tutto</td> <td>>= 1000</td> </tr> </tbody> </table>	Caratteristiche	Soglia minima (ettari)	Coltivazioni	ettari	Superficie agricola utilizzata (Sau)	>= 5,00	Seminativi, prati e pascoli permanenti, colture permanenti	>= 1,00	Colture permanenti all'aperto	>= 0,50	Fruttiferi, agrumi, olivo, vite e vivai	>= 0,50	Altre produzioni intensive	>= 0,50	Ortaggi freschi, meloni, fragole all'aperto	>= 0,50	Tabacco	>= 0,30	Luppolo	>= 0,30	Cotone	>= 0,30	Ortaggi freschi, meloni, fragole	>= 0,30	Coltivazioni protette	>= 0,10	Fiori e piante ornamentali	>= 0,10	Allevamenti	capi	Bovini Tutti	>= 10	Suini Tutti	>= 50	Scrofe da riproduzione	>= 10	Ovini Tutti	>= 20	Caprini Tutti	>= 20	Pollame tutto	>= 1000
Caratteristiche	Soglia minima (ettari)																																										
Coltivazioni	ettari																																										
Superficie agricola utilizzata (Sau)	>= 5,00																																										
Seminativi, prati e pascoli permanenti, colture permanenti	>= 1,00																																										
Colture permanenti all'aperto	>= 0,50																																										
Fruttiferi, agrumi, olivo, vite e vivai	>= 0,50																																										
Altre produzioni intensive	>= 0,50																																										
Ortaggi freschi, meloni, fragole all'aperto	>= 0,50																																										
Tabacco	>= 0,30																																										
Luppolo	>= 0,30																																										
Cotone	>= 0,30																																										
Ortaggi freschi, meloni, fragole	>= 0,30																																										
Coltivazioni protette	>= 0,10																																										
Fiori e piante ornamentali	>= 0,10																																										
Allevamenti	capi																																										
Bovini Tutti	>= 10																																										
Suini Tutti	>= 50																																										
Scrofe da riproduzione	>= 10																																										
Ovini Tutti	>= 20																																										
Caprini Tutti	>= 20																																										
Pollame tutto	>= 1000																																										

Le unità da intervistare e le aziende agricole oggetto di censimento

In qualsiasi censimento agricolo, al momento della progettazione occorre affrontare, tra gli altri, due problemi fondamentali:

- definire in maniera precisa le unità oggetto di rilevazione ed i criteri per la loro esatta individuazione
- fornire alla rete di rilevazione validi strumenti per la raccolta delle informazioni.

Per quanto riguarda il primo problema, l'unità di rilevazione anche per il 2010 è rimasta l'azienda, che svolgeva attività agricole e zootecniche al 24 ottobre 2010. La connessione delle attività aziendali con la classificazione delle attività economiche Nace rev. 2 non ha apportato alcuna significativa modificazione alla tradizionale definizione di azienda agricola oggetto di censimento, in quanto tale vincolo ha comportato l'esclusione delle aziende in cui si realizzano solo attività puramente forestali.

In merito al secondo problema, invece, dovendo procedere all'individuazione ed intervista delle aziende agricole di competenza, anche nel 2010 ciascun rilevatore coinvolto è stato provvisto di un elenco di unità con l'indicazione di alcuni elementi idonei alla loro individuazione, che in passato sono stati: l'ubicazione del centro aziendale preliminarmente individuato dal Comune, la superficie totale, quella eventualmente investita a vite e la tipologia delle principali specie di bestiame allevato.

La costruzione della lista pre-censuaria

L'esperienza del Censimento 2000

La lista pre-censuaria del 2000 predisposta dall'Istat è stata il risultato di un primo esperimento di integrazione tra archivi statistici (elenco aziende agricole censite nel 1990 parzialmente aggiornato per circa 100-150 mila aziende nel periodo 1993-1998) e i principali registri amministrativi di interesse agricolo disponibili per gli anni 1997-1998 (Aima, attuale Agea), Catasto dei terreni, Ministero Finanze (Bollettino Iva e Redditi agricoli), Cerved (Registro Imprese delle Camere di Commercio - Repertorio A). In pratica, le operazioni di *linkage* e *matching* dei soggetti presenti nelle diverse fonti, utilizzando come elenco *pivot* l'elenco delle aziende agricole del 1990 (oltre 3 milioni di unità), hanno portato al risultato di una lista complessiva di circa 8 milioni di soggetti ripartiti nei seguenti tre sottoinsiemi, ciascuno dei quali è stato trattato con regole specifiche:

- aziende censite nel 1990 ed individuate ancora nelle fonti amministrative utilizzate;
- aziende censite nel 1990 e non individuate in nessuna altra fonte amministrativa, da verificare sul campo se "ancora esistenti" come aziende agricole;
- soggetti delle fonti amministrative considerate, non agganciati con alcuna azienda agricola 1990.

A ciascuno dei predetti soggetti/aziende agricole è stato attribuito un particolare codice di probabilità di esistenza come azienda agricola (eleggibilità), che, secondo valutazioni Istat circa la sua importanza statistica, ha consentito di ridurre la lista prototipo a circa 3,6 milioni di soggetti; ritenuta sufficientemente completa per la copertura dell'universo atteso delle aziende agricole esistenti nel 2000. Tale lista è stata inviata ai Comuni per le successive verifiche ed aggiornamento circa la loro esistenza sul territorio come aziende agricole¹. Il risultato finale di tali operazioni fu la costruzione di una lista pre-censuaria da fornire ai rilevatori per le interviste di circa 2,9 milioni di potenziali aziende agricole, di cui solo 2,6 milioni risultarono effettivamente tali da rispondere al campo di osservazione previsto.

I criteri seguiti per il censimento 2010

Rimandando alla relativa documentazione ufficiale Istat, è da evidenziare che l'Istat per la costituzione della lista pre-censuaria 2010 si è orientata verso una soluzione di compromesso tra due opzioni:

- realizzazione di un Registro nazionale delle aziende agricole (*Farm Register*) prima del censimento 2010, costruito tramite il trattamento e l'integrazione di più fonti amministrative e statistiche (Garofalo, Patacchia, 2005). È evidente come il risultato finale del censimento sarebbe stato uno strumento valido sia per aggiornare il registro stesso sia, soprattutto, per valutare risultati e metodologie utilizzate;
- utilizzazione separata delle differenti fonti amministrative. In questo caso ciascuna fonte avrebbe potuto contribuire alla realizzazione di fasi specifiche del censimento.

Ne è conseguita una lista di unità direttamente prodotta dall'Istat tra archivi amministrativi, distinti tra primari (Agea, Catasto dei terreni, ecc.) e secondari (registri per settori specifici) e solo successivamente agganciati con il censimento 2000, ricalcando l'esperienza del 2000, ma con alcuni cambiamenti metodologici:

- dopo alcune simulazioni effettuate sull'universo Italia del 2000, si è valutato che con 2 milioni circa di soggetti (definiti dall'Istat aziende agricole) si sarebbe garantito il grado di copertura previsto dalla normativa comunitaria;
- il ricorso al maggior numero di liste di fonte amministrativa di interesse agricolo, pur dando per scontata la presenza di uno stesso soggetto in più liste, è stato ritenuto significativo di completezza. Infatti, alla fine il numero dei soggetti, con ripetizione e non, è risultato pari a circa 17 milioni di unità;
- la procedura ha seguito due fasi: integrare inizialmente solo le liste di fonte amministrativa, per eliminare i soggetti presenti in più liste, classificandoli a seconda della loro presenza (1 lista, 2 liste, ecc.), utilizzando come chiave di aggancio il Cuaa (codice unico di azienda agricola); effettuare successivamente il *linkage* con le aziende agricole 2000²;
- i soggetti ritenuti potenziali conduttori di aziende agricole (in complesso circa 2.047 mila) sono stati riportati nelle liste comunali secondo l'indirizzo (residenza o domicilio). In pratica, si è trattato di una lista "combinata" tra soggetti con riferimento di indirizzo (liste amministrative) e di ubicazione di centro aziendale (fonti Istat);
- la esclusione *ex ante* dall'osservazione censuaria di un significativo numero di unità di piccole dimensioni in termini di Sau (da 0,20 a 0,40 ettari secondo la regione di indirizzo) è stata ritenuta la soluzione per evitare la tradizionale duplicità degli universi di riferimento dei risultati (Universo Italia e Universo Ue) e per contenerne contemporaneamente i costi ed il disturbo statistico. La conseguenza immediata di tale approccio, unitamente a quello di non aggancio con alcuna lista amministrativa) è stata l'esclusione dalla lista pre-censuaria di una consistente quota di aziende agricole censite nel 2000, fatta eccezione per le aziende con solo superfici investite a produzioni considerate di alta produttività (ortofrutticole, florovivaistiche, viticole ed olivicole).

Alcune considerazioni (non) conclusive

Da quanto fin qui illustrato, sia pur succintamente, appaiono lecite alcune riflessioni e considerazioni in merito alla completezza della rilevazione e di conseguenza alla qualità dei risultati, imponendo ulteriori appropriati ed oggettivi approfondimenti, e ogni possibile cautela, nella loro interpretazione statistica ed economica. Di seguito, se ne riportano alcune di carattere generale:

- I risultati censuari fanno riferimento solo alle unità incluse

nella lista soggetti/aziende agricole prodotta dall'Istat e riconosciute come aziende agricole e zootecniche al momento dell'intervista o tramite auto compilazione (*on line*) da parte dei soggetti in lista. In pratica, era compito del rilevatore "verificare" lo *status* di azienda agricola nell'ambito dei soggetti di pertinenza, individuando ed intervistando anche le eventuali aziende agricole non presenti nella lista, ma collegate ai soggetti/aziende agricole in lista (fusioni, scorpori, cessazioni di attività, ecc.) non esistenti in alcuna delle fonti amministrative considerate ai fini della lista precensuaria. Al fine di evitare possibili duplicazioni di intervista da parte di rilevatori diversi, l'Istat ha impiantato uno speciale sistema di controllo (Sgr) attraverso il quale era possibile verificare se lo stesso soggetto/azienda agricola era stato intervistato in luoghi diversi³;

- E', inoltre, da evidenziare che in molti casi i dati amministrativi su cui tale lista è stata basata erano abbastanza datati, cioè riferiti a situazioni esistenti a due o più anni prima del 2010, mai aggiornate. Al riguardo, è apparsa interessante la lettura di alcuni *post* su Facebook dai quali risultava che alcuni soggetti in lista (per lo più Agea) risultavano deceduti da anni (in qualche caso 5-6, 8 anni prima del 2010) oppure avevano da anni ceduto (affitto, vendita, ecc.) i propri terreni o mai svolta attività agricola;
- Per la valutazione del grado di copertura (tralasciando per il momento la misura della qualità delle informazioni censite) l'Istat ha realizzato una apposita indagine campionaria, analoga dal punto di vista metodologico ed organizzativo a quella effettuata per il precedente censimento 2000. La rilevazione condotta dalle Regioni su un campione di fogli di mappa catastali dovrebbe "certificare" il reale numero di aziende agricole esistenti in Italia nel 2010. L'esperienza 2000 dimostrò che il censimento 2000 (Universo Italia) era sottostimato del 14% circa, vale a dire che il numero di aziende agricole esistenti nel 2000 non sarebbe stato 2.594.825, ma almeno 2.900 mila. Pertanto, se si dovesse tener conto di tali precedenti risultati, e considerata la casistica dei soggetti intervistati come appare dalla lettura dei *post* in Facebook, appare lecito ritenere con un buon grado di attendibilità che il censimento 2010 possa risultare in realtà sottostimato almeno del 25% in termini di aziende agricole. Tale gap per rendere meno complicato e più realistico qualsiasi tentativo di effettuare una efficace ed efficiente analisi ed interpretazione delle modificazioni/trasformazioni di questi ultimi 10 anni dovrebbe non essere superiore al 15%, in linea con quanto ottenuto nel 2000;
- Alla possibilità che al censimento sia "sfuggita" una parte non irrilevante del reale universo aziendale del 2010 potrebbe aver contribuito anche il fatto che i soggetti in lista sono stati intervistati presso la propria residenza o domicilio. Tra l'altro, è anche da sottolineare che per molte aziende il rilevatore ha proceduto alla intervista o compilazione del questionario rivolgendosi ai competenti Caa, previa autorizzazione del soggetto da intervistare;
- Per quanto riguarda gli allevamenti il vincolo di rilevare tutti i capi bovini, bufalini ed equini, ma, nel caso degli ovi-caprini, suini e avicoli solo i capi che in qualità di animali vivi e/o di relative produzioni fossero destinati totalmente o in parte alla vendita non risponde a quanto richiesto dalla Commissione UE, che nel proprio regolamento consente di non rilevare il 2% delle Uba nazionali senza alcuna specificazione della tipologia. La mancata rilevazione dei capi di bestiame sopra citati ha creato in Italia alcuni problemi di comparabilità con il passato, risolta dall'Istat ricalcolando le consistenze dei censimenti 1982, 1990 e 2000 secondo il grado di autoconsumo di capi in azienda, determinato dall'Istat secondo criteri ad hoc non avendo rilevato direttamente tale tipo di informazione;
- Per rendere comparabili i risultati 2010 con quelli analoghi 2000 (tralasciando i censimenti precedenti 1982 e 1990,

anch'essi rielaborati) l'Istat, mediante ricalcolo dell'Universo UE 2000, ha incrementato questo ultimo "recuperando" complessivamente 242.550 aziende agricole risultate fuori campo di osservazione UE nel 2000. Ciò significa che per il confronto con il 2010 si è reso necessario considerare rientranti nel campo di osservazione UE 2000 il 55,0% della numerosità non avente i requisiti di azienda "comunitaria" (in complesso circa 442 mila aziende). Infine, ciò che desta maggiori perplessità circa l'opportunità dell'approccio Istat è il ricalcolo dell'Universo Cee 1982, considerato che per tale censimento non era nemmeno applicabile il Reg. CE 571/88, annullato dall'attuale Reg. CE 1166/2008.

Infine, oltre alle su citate considerazioni, vale la pena accennare ad un problema molto importante per le statistiche agricole future. Dalla lettura attenta delle istruzioni impartite dall'Istat per l'effettuazione delle interviste (Facebook, Manuale di rilevazione, uso di Sgr, Nota metodologica, ecc.) il censimento 2010 appare più come un vero e proprio aggiornamento dei soggetti/unità presenti nei vari registri amministrativi che come una rilevazione, totale, universale, completa ed esaustiva secondo gli attributi statistici di un censimento. Il che induce l'utente statistico a riflettere sulla costruzione e contenuto del tanto auspicato *Farm register* nazionale e delle relative modalità di gestione ed aggiornamento. In pratica, appare lecito chiedersi come i registri amministrativi, di cui sono state utilizzate soltanto le aliquote di soggetti/unità ritenuti dall'Istat elegibili ad aziende agricole oggetto di censimento, potranno ridursi soltanto ai soggetti reperiti come aziende agricole nel 2010, trascurando tutti i rimanenti soggetti in essi attualmente presenti. Infatti, il problema che l'Istat si troverà a risolvere riguarda proprio quali soggetti presenti nei singoli archivi amministrativi considerare per un costante aggiornamento e manutenzione del *Farm Register*, in modo tale da non compromettere l'estrazione di unità campioni statisticamente validi per tutte le prossime indagini agricole su base aziendale fino al censimento 2020.

Note

¹ Considerate le scontate difficoltà di liste integrate del tipo in questione, i criteri metodologici, tecnici ed organizzativi della predisposizione ed aggiornamento delle liste pre-censuarie del 2000 furono oggetto di 2 indagini pilota, in occasione delle quali fu testata anche la possibilità di ubicare il centro aziendale e le sue attività produttive (coltivazioni ed allevamenti) secondo il foglio di mappa e la particella catastale in cui erano georiferiti.

² Da evidenziare che una parte di tali aziende non aveva Codice Fiscale né tanto meno il Cuaa; pertanto, è da ipotizzare che il numero delle aziende 2000 riportato nella lista pre-censuaria 2010 sia stato di poco superiore a 1 milione, tenuto conto non soltanto dei mancati abbinamenti con i soggetti delle liste amministrative, ma anche delle soglie minime regionalizzate da 0,20 a 0,40 ettari di Sau.

³ Si può ragionevolmente ipotizzare che in tutti i casi di aziende agricole e/o zootecniche non incluse nella lista pre-censuaria e non connesse con quelle della lista stessa, tali "nuove" unità sono state censite solo su base spontanea del conduttore oppure se casualmente individuate in corso di rilevazione. Appare altresì lecito supporre che tale criterio possa aver ottenuto un universo di aziende agricole e zootecniche difficilmente rispondente al 98% della Sau e delle Uba del nostro Paese (sempre che si conosca il 100% esistente alla data del 24 ottobre 2010).

Riferimenti bibliografici

- Lorenzini F., Bernstein E. (2007), "Innovazioni allo studio per il censimento agricolo 2010" – Convegno Istat : Censimenti generali 2010-2011 - Criticità e innovazioni. Roma, 21-22 novembre 2007
- Istat (2012), *Nota metodologica contenuta nel Comunicato stampa per la presentazione dei risultati definitivi del 6° censimento dell'agricoltura 2010* (Roma, 13 luglio 2012)
- Garofalo G., Patacchia O. (2005), Il Registro statistico delle unità del settore agricoltura. Problematiche e soluzioni possibili per la sua realizzazione, Atti del convegno Agri@Stat – Verso un nuovo sistema di statistiche agricole, Firenze, Maggio 2005
- Gianluca Brogi *et al.* (2005), *Contributi Istat : La*

realizzazione di Asia Agricoltura tramite l'utilizzo di dati amministrativi: il contenuto delle fonti e i risultati del processo di integrazione – Roma, 2005

- Istat (2000), *5° Censimento Generale dell'Agricoltura, Istruzioni per la rilevazione*, Roma
- Istat (2010), *6° Censimento Generale dell'Agricoltura, Istruzioni per la rilevazione*, Roma
- *Regolamento CE n. 1166/2008 del Parlamento Europeo e del Consiglio sulle indagini di struttura delle aziende agricole e sull'indagine sui metodi di produzione in agricoltura, che abroga il Regolamento del Consiglio n.571/88*. G.U (UE) L321, 1 dicembre 2008, pagg.14-34
- Fao: *World Programme for the Census of Agriculture 2010*
- Commissione Ue (2010) Doc. Cpsa/SB/652 (rev.7) del 10 gennaio 2010 "Handbook on implementing the Fss and Sapm definitions"
- Istat (2010) *Piano generale di censimento*, Roma
- Istat (2012), Banca dati I.Stat, www.istat.it

L'andamento del settore agricolo nel 2012

Domenico Ciaccia, Roberto Moro, Andrea Morreale

L'Agricoltura nel contesto economico¹

L'anno 2012 è stato caratterizzato da una difficile situazione climatica con neve e precipitazioni nella media nel primo trimestre dell'anno seguita da una fase molto secca nei mesi di luglio e agosto cui hanno fatto seguito fenomeni temporaleschi nell'ultima parte dell'anno. Tale andamento ha avuto ripercussioni negative sull'evoluzione della produzione agricola.

Al pari degli altri settori economici, anche l'agricoltura, contrariamente al passato non ha svolto il suo tradizionale ruolo anticiclico come ci si aspettava nella prima parte dell'anno. Anzi, oltre alla caduta produttiva (-3,3 per cento per il complesso di agricoltura silvicoltura e pesca), ha mostrato tutta la sua fragilità anche sul fronte dei prezzi dei prodotti acquistati aumentati del +5,0 per cento, contribuendo alla contrazione dei redditi agricoli. Dopo la piccola ripresa del 2011, infatti, il settore dell'agricoltura, della silvicoltura e della pesca, nel corso del 2012 continua a rimanere nel cono d'ombra della recessione, registrando una flessione in termini reali (al netto cioè dell'effetto prezzi) della produzione e del valore aggiunto (rispettivamente -3,3 e -4,4 per cento).

Andamento dei principali comparti agricoli

In particolare, le coltivazioni erbacee registrano nel loro complesso una caduta produttiva pari a -3,9 per cento, come pure in calo è il trend per le coltivazioni legnose (-7,8 per cento). Un sostanziale calo si registra anche per le foraggere (-6,4 per cento) e le coltivazioni floricole (-4,9 per cento) che hanno risentito fortemente della crisi dei consumi.

Per quanto riguarda le coltivazioni erbacee, si evidenzia, inoltre, il calo della produzione dei cereali (-2,8 per cento) quasi tutto da ascrivere alla siccità estiva nel caso del mais (-18,7 per cento), a cui si è associata anche una flessione dei prezzi, (-1,3 per cento). Flessioni produttive si sono avute per le produzioni vinicole (-8,8 per cento) e olivicole (-7,7 per cento). Interessate al forte calo anche le coltivazioni industriali (-11,5 per cento) e le produzioni frutticole (-12,3 per cento).

Per quanto riguarda gli allevamenti zootecnici, si registra un calo dei livelli produttivi pari al -1,0 per cento. L'elemento più

rilevante da sottolineare è la crisi delle carni bovine (-3,2 per cento), che sta affrontando una crisi molto forte dei consumi. Anche nel comparto suinicolo (-2,2 per cento) continua la crisi sul fronte delle produzioni. La crisi dei consumi di carni rosse, ha rafforzato il consumo di carni bianche, infatti il pollame registra incrementi di produzione del +4,8 per cento. L'unico comparto agricolo in crescita nel corso del 2012 è l'attività di supporto (+1,3 per cento). L'incidenza di tali attività sulla produzione agricola, ha raggiunto nel corso del 2012 un livello pari al 13 per cento netto, che sale al 16,1 per cento se si includono anche le attività secondarie delle aziende. In dettaglio, crescono l'attività di prima lavorazione dei prodotti, di contoterzismo e di manutenzione del paesaggio, mentre crolla l'attività legata alle sementi anche a causa del mancato obbligo dell'utilizzo di semente certificata per il frumento duro.

In calo tra le attività secondarie delle aziende agricole, vista la particolare annata, anche l'agriturismo in termini sia di numero che di presenze medie.

L'agriturismo ha risentito comunque degli effetti della crisi (-3,5 per cento) in misura meno pesante rispetto ad alberghi e pubblici esercizi.

Riguardo alla silvicoltura, si registra un calo consistente delle tagliate forestali (-6,0 per cento) e un crollo della raccolta dei fruttiferi dai boschi (-24,6 per cento), complice il cinipide, il parassita delle castagne che ne ha ridotto la produzione del 30 per cento, e la lunga siccità per funghi e tartufi.

La pesca, infine, sconta una flessione del 4,4 per cento dei livelli produttivi, con cali consistenti per pesci (-7,1 per cento) e acquacoltura (-6,7 per cento). Calo dei consumi, caro gasolio e l'intensificazione delle misure post fermo biologico sono le principali cause del deludente andamento del settore nel suo insieme.

Contestualmente, anche i prezzi alla produzione nel complesso presentano una flessione (-1,3 per cento).

L'apporto dell'agricoltura nel suo complesso alla composizione del Pil a prezzi correnti, è pari al 1,9 per cento.

Andamento dell'agricoltura nel contesto europeo

Per l'insieme della UE-27 si registra una contrazione della produzione pari al -3,0 per cento.

Cali produttivi si sono registrati nel corso del 2012 anche nei maggiori paesi partner europei quali Spagna (-4,2 per cento), Francia (-3,2 per cento), Ungheria (-9,2 per cento) e Romania (-21,8 per cento).

I costi intermedi hanno subito anch'essi una contrazione (-1,5 per cento) per il complesso della UE a 27 stati membri, mentre i relativi prezzi di acquisto dei mezzi tecnici di produzione sono saliti del +4,9 per cento, sostanzialmente in linea con l'andamento registrato nel nostro paese. Il nodo principale del 2012 anche per gli altri Paesi europei è stato rappresentato dal maltempo. Gli effetti della siccità, alternati ad eventi alluvionali, hanno procurato danni alle coltivazioni in Grecia e Spagna. La Gran Bretagna ha invece subito piogge intense come non avveniva da oltre 100 anni.

In quasi tutti gli stati membri si registra un recupero consistente dei prezzi dei prodotti venduti dagli agricoltori e di conseguenza dei redditi agricoli.

Per l'EU27 la crescita dei prezzi al produttore è stata pari a +6,5 per cento, con incrementi più evidenti per Francia (+8,9 per cento) e Spagna (+8,8 per cento) e con punte positive rilevanti per cereali (+11,1 per cento) e uova (+32,8 per cento).

Le vicende climatiche²

Per tornare alle vicende interne del nostro Paese, l'annata agraria ha risentito molto delle difficili condizioni climatiche dovute alla siccità, che hanno originato un andamento deludente in termini di rese medie per ettaro per molte produzioni tradizionali.

In particolare nel Centro-Nord, le intense precipitazioni primaverili e le forti nevicate nei mesi di gennaio e febbraio associate alla successiva prolungata siccità estiva, hanno originato una forte caduta produttiva. La primavera è stata caratterizzata da scarse precipitazioni e inizi di siccità. L'estate 2012 è da annoverare tra quelle più difficili degli ultimi decenni dal punto di vista agronomico.

Da rilevare che le scarse precipitazioni hanno causato fenomeni siccitosi già a partire dal secondo trimestre del 2012.

Le difficoltà meteorologiche estive, dovute alla siccità, sono proseguite anche nei mesi successivi in alcune aree del Nord, Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna colpita da una eccezionale ondata siccitosa.

Emergenza idrica anche in Abruzzo nella piana del Fucino, con perdite di produzione orticola.

Per la stessa ragione, si registrano grosse perdite di pomodoro da industria nella Capitanata in Puglia.

Sono risultate, infine, penalizzanti le fitopatie, come nel caso della aflatoxine/ micotossine, che hanno danneggiato e originato una cattiva qualità del prodotto, come nel caso della produzione del mais in alcune aree del paese ed in particolare nelle province di Ferrara e Rovigo.

Come affermato in precedenza, ad una riduzione dei livelli produttivi per la sola componente dell'agricoltura (-3,2 per cento), ha fatto riscontro una ripresa dei prezzi (+5,2 per cento) che ha attenuato la perdita dei livelli di reddito dei produttori agricoli. Infatti, la caduta produttiva è stata solo parzialmente bilanciata dal contenimento dei costi intermedi (-1,9 per cento), a cui si è associata anche una razionalizzazione dell'offerta produttiva (in continua evoluzione con l'entrata a regime della Pac riformata).

In relazione ai consumi intermedi, si registra una riduzione delle quantità utilizzate di quasi tutti i mezzi tecnici, nessuno escluso, con punte di -2,3 per cento per i concimi e -4,7 per cento per i reimpieghi. Ciò conferma la tendenza ormai consolidata da parte degli agricoltori al contenimento dei costi di produzione e all'utilizzo di pratiche agronomiche in sintonia con le tematiche e gli aspetti agroambientali.

Andamento per macro aree

Dalle prime stime provvisorie limitate al settore agricolo per aree territoriali, l'area del Nord-Est ha subito i cali produttivi più consistenti (-5,6 per cento), seguite da quella del Meridione (-4,2 per cento) e del Centro (-2,4 per cento).

In termini di valore aggiunto, si registrano cali generalizzati in quasi tutte le aree, ad eccezione delle isole (+1,7 per cento), con punte di -7,4 per cento per il Nord-Est, -5,8 per cento per il Meridione e -3,6 per cento per il Centro.

In definitiva la recessione e l'effetto prezzi dell'*input* hanno colpito, nel corso del 2012, il settore agricolo in quasi tutte le aree del Paese ed in particolare nel Nord-Est (-7,4 per cento).

Riguardo ai mezzi di produzione la crescita dei prezzi ha interessato più voci ed in particolare i costi energetici (+11,8 per cento).

Altri indicatori

Si segnala, infine, una contrazione delle unità di lavoro in totale (-3,5 per cento), concentrata per lo più nell'ambito del lavoro indipendente (-4,4 per cento) e una flessione meno marcata delle unità di lavoro dipendenti (-2,0 per cento).

Il calo delle unità di lavoro indipendenti è da mettere in relazione al progressivo invecchiamento degli addetti, oltre che ad un processo di razionalizzazione che porta all'espulsione delle aziende marginali. In definitiva, i processi di razionalizzazione in atto, governeranno nel medio periodo al settore, che ha un impellente bisogno di innovare e puntare decisamente sulla qualità e sulla tipicità.

Sempre per restare nel novero degli indicatori, si registra un calo

dei contributi alla produzione pari al -12,4 per cento, associato ad una forte crescita delle imposte indirette (+46,4 per cento), soprattutto dovuta all'introduzione dell'Imu sui terreni agricoli e sugli edifici strumentali all'esercizio dell'attività agricola.

Scendono sia l'ammontare delle retribuzioni lorde (-2,0 per cento), che quelle dei redditi da lavoro dipendente (-1,1 per cento), mentre crescono gli oneri sociali a carico dei datori di lavoro (+2,8 per cento).

Una flessione, infine, significativa si è avuta riguardo agli investimenti settoriali, soprattutto per macchine e attrezzature agricole secondo le elaborazioni diffuse dall'Unacoma su dati dal Ministero dei Trasporti sulle immatricolazioni di trattori, che nel corso del 2012 hanno subito un crollo pari al -17,4 per cento e un calo del -12,0 per cento dei rimorchi.

Un calo si registra, anche per il numero di imprese agricole iscritte presso le C.C.I.A.A. pari al -2,0 per cento: calo determinato, secondo Infocamere da una utilizzazione diversa dall'attività agricola dei suoli agricoli.

Note

¹ Per completare e facilitare la lettura del contributo, si allega il set di tavole utilizzate per elaborare il testo di commento http://www.agrireunionieuropa.univpm.it/immagini/are34/Ciaccia_tavole.xls.

² Nota trimestrale sull'andamento climatico e le implicazioni in agricoltura Inea 2013.

Innovazione e competitività nel Psr Calabria: un'analisi quantitativa

INEA Istituto Nazionale Economia Agraria

Vincenzo Carè, Francesco Licciardo, Ornella Mappa

Premessa¹

Nell'analisi che segue vengono trattati gli aspetti quantitativi della politica di sviluppo rurale 2007-2013 in Calabria, con specifico riferimento alle azioni di sostegno per la competitività del settore agroalimentare, dell'innovazione di prodotto e/o di processo e dell'innovazione per la cooperazione (R&S).

Stante la proposta di riforma della Ce – che tende a rafforzare la strategia di ricerca ed innovazione nei settori agricolo e forestale – particolare enfasi è stata posta al tema della cooperazione tra imprese nell'attività di ricerca e sviluppo di innovazione nel settore agricolo e forestale, sia con riferimento all'attuale periodo di programmazione per lo sviluppo rurale che rispetto al prossimo futuro.

La parte finale del lavoro, infine, riporta i primi risultati dell'indagine diretta realizzata su un campione rappresentativo di aziende agricole e agroalimentari calabresi che hanno realizzato investimenti volti alla promozione dell'ammodernamento e dell'innovazione.

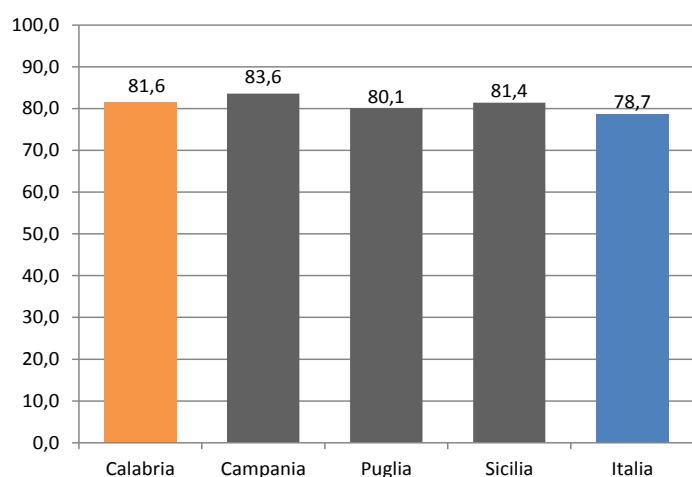
Le Misure del Psr 2007-2013 della Regione Calabria a supporto dell'innovazione nel settore agricolo, forestale e agroalimentare

Nei documenti programmatici, l'innovazione viene comunemente considerata la variabile principale su cui far leva per assicurare la competitività di una regione anche, e soprattutto, in campo agricolo, intendendo con questo termine non solo le attività inerenti al settore primario (fase produttiva), ma anche quelle connesse come la trasformazione e la commercializzazione.

L'importanza riconosciuta agli interventi rivolti allo sviluppo del capitale fisico e alla promozione dell'innovazione rientra in una logica di azione che non solo tende a rispondere alle esigenze del mondo rurale, ma anche, e soprattutto, alle politiche europee in generale, legate alle strategie di Lisbona e di Europa 2020 per una Europa sempre più competitiva, con migliori e maggiori opportunità di lavoro. Gli obiettivi comunitari sulla promozione dell'innovazione in agricoltura sono stati, inoltre, recentemente ripresi a livello nazionale dal *Position Paper* italiano sul futuro dello sviluppo rurale *post* 2013. Secondo quanto indicato in tale documento, la promozione dell'innovazione rappresenta un importante presupposto per il raggiungimento sostanziale di tutti gli altri.

In considerazione delle criticità e dei fabbisogni legati al tessuto produttivo del sistema agricolo calabrese, particolarmente frazionato e sottodimensionato in merito al profilo patrimoniale ed organizzativo delle imprese, caratterizzate da una limitata capacità di operare sui mercati esteri a causa della mancanza di un appropriato livello di competitività strutturale, seguita da una inadeguata cultura di impresa – figlia di forme di *governance* di tipo familiare – e dal mancato ricorso a strutture di collaborazione di rete (Ecosfera Vic - Consel, 2012), il Psr Calabria 2007-2013 ha compiuto la scelta di attivare una serie di interventi di tipo strutturale legati al tema dell'innovazione e dello sviluppo del capitale fisico, attraverso il seguente *set* di misure: 121 (ammodernamento delle aziende agricole); 122 (accrescimento del valore economico delle foreste); 123 (accrescimento del valore aggiunto dei prodotti agricoli e forestali); 124 (cooperazione per lo sviluppo di nuovi prodotti, processi e tecnologie nei settori agricolo, alimentare e in quello forestale); 125 (miglioramento e sviluppo delle infrastrutture in parallelo con lo sviluppo e l'adeguamento dell'agricoltura e della silvicoltura). Il peso finanziario attribuito a tali misure nelle strategie di sviluppo rurale delle Regioni italiane può essere utilizzato come una *proxy* dell'importanza riconosciuta agli interventi sull'innovazione. Da un confronto tra le Regioni Obiettivo Convergenza (Figura 1), la Campania risulta quella maggiormente orientata all'implementazione di tali politiche, avendo dedicato all'attivazione delle suddette misure l'83,6% della spesa pubblica programmata per l'asse 1 "miglioramento della competitività del settore agricolo e forestale", seguita dalla Calabria (81,6%), dalla Sicilia (81,4%) e dalla Puglia (80,1%). Confrontando tali valori con la spesa pubblica media dedicata dai Psr italiani all'attivazione di tali misure (78,8%), emerge come tutte le Regioni Obiettivo Convergenza siano caratterizzate da un elevato interesse per le tematiche inerenti alla promozione del capitale fisico e dell'innovazione, considerate prioritarie, in particolare, per il perseguimento dell'obiettivo della competitività del sistema agro-alimentare e forestale.

Figura 1 - Confronto sulla dotazione finanziaria destinata allo sviluppo del capitale fisico e alla promozione dell'innovazione nei Psr delle Regioni italiane Obiettivo Convergenza (valori in %)



Fonte: ns. elaborazioni su dati Rete Rurale Nazionale

Entrando nel dettaglio della dotazione finanziaria riservata dal Psr Calabria 2007-2013 alle misure a supporto dell'innovazione, si evidenzia la centralità della misura 121, con 161.950.517 € di spesa pubblica programmata, seguita dalla misura 123, con 87.333.333 €. Con riferimento alla misura 124, invece, la dotazione finanziaria per il settennio di programmazione considerato risulta pari all'1,3% dell'intero ammontare dedicato alle misure volte all'innovazione nel settore agroalimentare attraverso investimenti sul capitale fisico.

L'esperienza della Misura 124 "Cooperazione per lo sviluppo di nuovi prodotti, processi e tecnologie nei settori agricolo e alimentare e in quello forestale" nel Psr Calabria

Nel contesto agricolo e forestale italiano ed europeo la politica di sviluppo rurale attribuisce un ruolo fondamentale alla sperimentazione di approcci innovativi per lo sviluppo di nuovi prodotti, processi e tecnologie, incentivando attraverso la misura 124 la cooperazione tra agricoltori, aziende di trasformazione delle materie prime, enti di ricerca e mondo della consulenza.

Nell'ambito del Psr della Regione Calabria 2007-2013, la misura 124 ha una dotazione di 3,8 milioni di euro. In un contesto regionale caratterizzato da un basso livello di integrazione tra i diversi soggetti della filiera (produttori primari, imprese di trasformazione, operatori commerciali, ecc.), la mancanza di un approccio organizzato per lo sviluppo ed il trasferimento di innovazione è sempre stato uno dei principali punti di debolezza. In tal senso la misura 124 ha l'obiettivo di incoraggiare le iniziative di cooperazione per l'innovazione tra le aziende agricole e quelle di trasformazione, al fine di valorizzare e qualificare le produzioni e i servizi, creare nuovi sbocchi di mercato e sviluppare innovativi processi tecnologici.

Dal punto di vista operativo, la misura prevede l'attivazione di operazioni volte prioritariamente all'innovazione di prodotto e di processo con investimenti materiali e immateriali finalizzati alla creazione di nuovi sbocchi commerciali per specifici prodotti/produzioni, allo sviluppo di nuovi prodotti e nuove tecnologie e/o sistemi di lavoro innovativi.

Ad oggi, i progetti approvati sono diciassette, distribuiti in prevalenza nel settore olivicolo e nella zootecnia da carne, cui seguono l'ortofrutta, il settore vitivinicolo e la filiera foresta-legno-energia.

La prima fase di attuazione della misura, pur non mettendo in dubbio la voglia di investire sull'innovazione, mostra delle criticità rispetto al metodo di implementazione, tanto da anticipare il cambiamento di rotta nella futura politica di sviluppo rurale. Le tematiche progettuali sono spesso espressione di un partenariato esiguo, formato per lo più da una sola azienda agricola unitamente ad uno o più enti di ricerca, senza ampie evidenze di connessione con il mondo agricolo. Sotto il profilo attuativo, è da evidenziare che la Regione Calabria ha attivato la misura 124 anche attraverso il metodo della progettazione integrata di filiera prevedendo, in base a progetti promossi da partenariati di imprese, il raccordo con altre misure del Psr al fine di accompagnare il processo di ristrutturazione e adeguamento delle imprese con una strategia che comprenda investimenti per l'innovazione finalizzati a migliorare la competitività e creare valore aggiunto nella produzione.

Laddove la misura 124 è stata presentata nell'ambito dei progetti integrati di filiera, la rete dei soggetti è tendenzialmente più ampia e comprende anche i consorzi e le cooperative. Tale aspetto mette in luce l'esigenza di incentivare forme di cooperazione tra aziende agricole, di trasformazione ed enti di ricerca in un approccio integrato, che tenga conto dei fabbisogni espressi dal settore agricolo e forestale e pianifichi al meglio le ricadute pratiche del processo di innovazione.

La dotazione finanziaria prevista è in linea con il dato nazionale, dove l'ammontare delle risorse per la misura 124 in tutti i Psr italiani è di 191 milioni, pari all'1% della dotazione pubblica

nazionale per il 2007-2013.

Alla luce dei primi 6 anni di attuazione, si riscontra con un basso livello di attuazione finanziaria e un'attuazione fisica limitata. Sulla base di queste prime evidenze, nel 2013 la Regione Calabria ha già operato una piccola inversione di rotta, incrementando la dotazione finanziaria da 3,8 a 4,9 milioni di euro (con una modifica al Psr approvata nel mese di maggio 2013), operando una revisione dei criteri di selezione, per innalzare la qualità progettuale (lo sviluppo di processi di innovazione in linea con i reali fabbisogni del contesto agricolo e forestale) e ampliare la rete delle relazioni e la coesione dei proponenti attorno al progetto. Una sperimentazione che guarda alla futura programmazione 2014-2020.

Le prospettive per il periodo di programmazione 2014-2020

Per contribuire alla realizzazione della strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, una delle sei priorità dell'Ue in materia di sviluppo rurale pone al centro dell'attenzione proprio l'innovazione, il trasferimento di conoscenze ed il consolidamento dei legami tra agricoltura e silvicoltura da un lato, e ricerca e innovazione dall'altro.

Durante l'attuale periodo di programmazione 2007-2013, con la misura 124 i Psr finanziano un solo tipo di cooperazione nell'ambito della politica di sviluppo rurale, quella legata allo sviluppo di nuovi prodotti, processi e tecnologie. La proposta di Regolamento per la politica di sviluppo rurale 2014-2020 supera l'approccio dell'attuale misura 124 con un cambiamento profondo non tanto negli interventi previsti quanto nel metodo.

Il nuovo approccio non prevede più singole iniziative progettuali attuate da partenariati fini al progetto stesso, ma una serie articolata di interventi che hanno come base comune la cooperazione e l'aggregazione tra soggetti espressione del mondo agricolo e della ricerca.

Il prossimo periodo di programmazione vedrà anche l'entrata in scena del Partenariato Europeo per l'Innovazione (Pei) in materia di produttività e sostenibilità dell'agricoltura, finalizzato a promuovere le connessioni tra la ricerca, il mondo agricolo e forestale e la consulenza. La Rete Pei² avrà un ruolo di informazione, di animazione e di dibattito a livello di programma per facilitare l'utilizzo dei risultati della ricerca. L'attività del Pei è finalizzata a collegare ricerca e agricoltura e incoraggiare il trasferimento di innovazione ed informare la comunità scientifica in merito alle esigenze di ricerca agricola pratica.

La realizzazione di progetti innovativi coordinati ed animati dal Pei in materia di produttività e sostenibilità dell'agricoltura sarà affidata a gruppi operativi composti da agricoltori, ricercatori, consulenti, imprenditori e altri soggetti interessati all'innovazione nel settore agricolo.

La strada scelta dall'Ue per rilanciare l'innovazione è la cooperazione, su più livelli, per superare la frammentazione attuale che vede iniziative progettuali isolate e non sempre collegate al mondo della ricerca e della divulgazione.

Prime evidenze della politica territoriale di sviluppo rurale a livello regionale. I risultati dell'indagine diretta sui temi dell'innovazione e della competitività delle aziende agricole

L'indagine campionaria ha coinvolto i soggetti titolari di aziende agricole e/o agroindustriali beneficiari delle misure 121 e 123 del Psr Calabria 2007-2013. Per la stratificazione del campione sono stati utilizzati dei parametri di tipo economico (stato di avanzamento della domanda di pagamento e volume dell'investimento generato), mentre data la dimensione della popolazione (316 unità) il campione è stato determinato facendo ricorso al campionamento casuale semplice (livello di fiducia pari al 95%). Ai fini dell'indagine, sono stati predisposti dei

questionari, differenziati per misura, di tipo semi-strutturato con prevalenza di risposte chiuse (alternative fisse e predefinite), tendenti a facilitare non solo il rispondente, guidato nella formulazione delle risposte più congrue, ma anche l'intervistatore, agevolato dalla possibilità di tempi di indagine più brevi. I rispondenti alle indagini sono stati 65 nel caso della misura 121 (su un campione di indagine estratto pari a 71 unità) e 30 nel caso della misura 123 (campione di indagine pari a 34 unità).

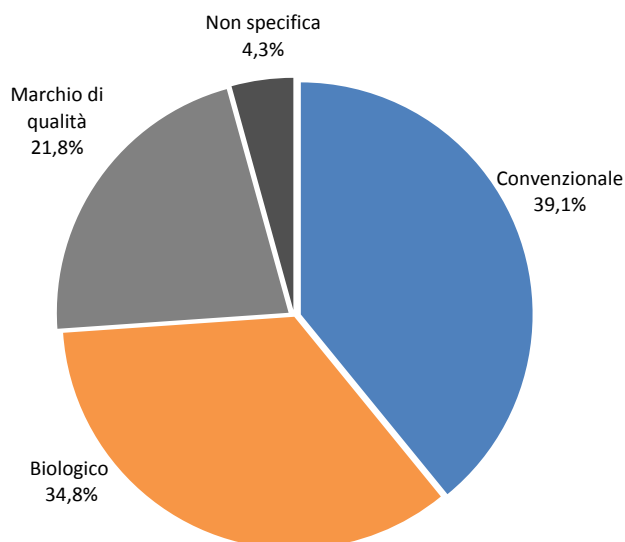
Ciò premesso, i risultati ottenuti portano ad affermare che i progetti di investimento avviati sulle due misure stiano favorendo il nascere di un processo di innovazione capace di far crescere le imprese agricole calabresi, modificandone le strategie commerciali e migliorandone la competitività. La promozione dell'ammodernamento e dell'innovazione ha, infatti, interessato un numero piuttosto consistente di imprese con livelli diversi di intensità che rendono opportuna un'analisi particolareggiata del processo di ammodernamento sia su scala temporale – vale a dire all'interno della medesima azienda – sia su scala settoriale, con confronti tra le tipologie di investimento effettuate dai beneficiari.

In tale ottica, sulla base delle risposte fornite dal campione di indagine della misura 121, si ritiene che gli investimenti realizzati abbiano un carattere innovativo all'incirca nel 91% dei casi e contribuiscano ad una variazione sostanziale (64%) dell'attività di azienda. Considerata l'alta percentuale del dato, è presumibile che in molti casi l'innovazione sia stata assimilata dai beneficiari all'ammodernamento aziendale, ciò in quanto sembrerebbe che la percezione dei singoli soggetti si basi sulla personale e specifica conoscenza dell'azienda piuttosto che sul contesto settoriale di riferimento in cui l'azienda stessa opera. Tuttavia, anche su scala settoriale, come emerso dall'analisi comparata delle varie tipologie di investimenti effettuati, il giudizio sull'innovazione permane positivo. Sono infatti 231 le aziende innovative, sulle 721 previste come valore obiettivo dall'indicatore di risultato R3³ "numero di aziende che hanno introdotto nuovi prodotti e/o nuove tecniche", che porta a stimare un tasso di raggiungimento del valore obiettivo pari al 32%⁴.

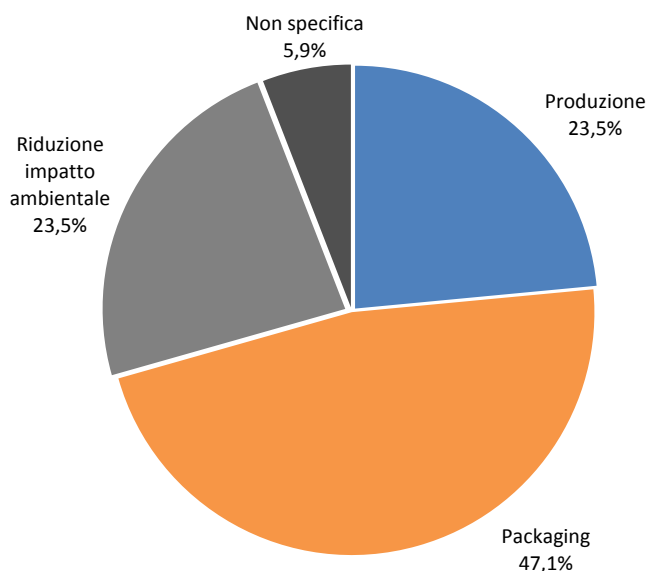
Analogamente a quanto ravvisato per la misura 121, anche nel caso della misura 123 risultano di un certo interesse i tassi di innovazione registrati dalle aziende beneficiarie (Figure 2-3). All'incirca nel 77% dei casi, infatti, i soggetti del campione hanno dichiarato di aver introdotto innovazione in azienda mediante la creazione di nuovi prodotti (57,6%) o l'inserimento di nuove tecniche produttive (42,4%). Più nel dettaglio, l'innovazione di prodotto ha riguardato, in maniera prevalente, la produzione agricola convenzionale (39,1%) e quella biologica (34,8%), mentre nel caso dell'innovazione tecnologica, intesa come qualsiasi processo, prodotto o servizio nuovo capace di apportare una variazione nella produzione aziendale e non un semplice miglioramento, risulta prioritaria l'introduzione di una nuova tecnologia nel sistema di confezionamento del prodotto (47,1%).

L'innovazione di prodotto e di processo sta determinando altresì una differenziazione delle forme di accesso al mercato, con il progressivo assottigliamento dei canali di vendita tipici delle piccole aziende del Mezzogiorno (vendita diretta) e la conseguente crescita di forme di vendita più evolute, come l'e-commerce e la fornitura di prodotti al canale Ho.Re.Ca ed alla distribuzione organizzata. Il campione di indagine della misura 121, ad esempio, ha indicato, in merito alla situazione post-investimento, un sensibile indebolimento della vendita diretta così come del conferimento ai grossisti; di contro, si evidenzia una variazione positiva sia per il canale di vendita on-line (dal 2% all'8%) che per la fornitura a negozi, supermercati e ristorazione (dall'11% al 15%).

La tendenza evolutiva descritta per i beneficiari della misura 121, appare meno netta nel caso della misura 123 che si caratterizza per una maggiore contrazione del peso rivestito dalla vendita diretta (dal 29% al 21%) e per una più diffusa diversificazione dei canali di vendita, ma senza una netta prevalenza dell'una o dell'altra forma di vendita.

Figura 2 - Tipologie di nuovi prodotti introdotti dai beneficiari della misura 123

Fonte: ns. elaborazioni da Ecosfera Vic - Consel

Figura 3 - Tipologie di nuove tecniche introdotte dai beneficiari della misura 123

Fonte: ns. elaborazioni da Ecosfera Vic - Consel

Sviluppare un ambiente favorevole all'innovazione delle imprese. Alcune considerazioni conclusive in merito al tema dell'innovazione nel contesto agricolo e rurale

Nell'ambito dei lavori per la preparazione dell'Accordo di Partenariato e dei Programmi in Italia per il periodo 2014-2020, i Servizi della Ce hanno predisposto un *Position Paper* con lo scopo di illustrare le sfide specifiche per singolo Paese e presentare i pareri preliminari sulle principali priorità di finanziamento. Nel caso dell'Italia, le sfide più urgenti consistono nel rilanciare il proprio percorso in termini di crescita sostenibile e competitività complessiva, ridurre le disparità regionali e promuovere l'occupazione. Tali obiettivi possono essere ottenuti, in particolare, attraverso la creazione di un ambiente favorevole all'innovazione delle imprese; la realizzazione di infrastrutture performanti e la gestione efficiente delle risorse naturali; un aumento della partecipazione del capitale umano al mercato del lavoro, in particolare dei giovani; un forte incremento della produttività, efficienza ed efficacia della pubblica amministrazione.

Dall'analisi condotta sul tema dell'innovazione nell'ambito del

Psr Calabria 2007-2013, emergono ancora alcuni nodi critici, in parte di carattere strutturale, come la dimensione medio-piccola delle imprese agricole ed agroalimentari, e in parte legati al contesto (come gli alti *gap* tecnologici nei processi produttivi e nelle condizioni strutturali), derivanti dall'ambiente sfavorevole all'innovazione (la maggior parte delle aziende è localizzata in aree rurali intermedie e marginali con problemi complessivi di sviluppo).

Il rilancio della competitività passa necessariamente attraverso una ripresa degli investimenti che, nonostante il particolare periodo di crisi economica, si configurano come la chiave di volta per eliminare i fattori limitanti (sottodimensionamento, mancanza di capacità manageriale, ecc.) il settore agricolo meridionale. In tale ottica i progetti di investimento supportati dal Psr Calabria 2007-2013 stanno innescando un processo di innovazione che – superando il limite del semplice ripristino delle condizioni minime di competitività (ad es., sostituzione di macchinari obsoleti) – può essere definita di “anticipazione”, ovvero innovazioni che danno luogo, attraverso l'introduzione di nuovi prodotti, all'apertura di nuovi mercati; processi che consentono un consistente risparmio di costi (come quelli energetici); modalità organizzative che consentono di rafforzare il rapporto con i consumatori. In aggiunta, l'esperienza della prima fase di operatività della misura 124 dimostra che vanno ampliati il dibattito e la partecipazione sul fabbisogno di innovazione e che vanno rafforzati i legami di tipo cooperativo tra i soggetti coinvolti (imprese, ricercatori, consulenti, amministrazioni), includendo un'azione informativa che metta in circolo l'innovazione prodotta e faciliti una “contaminazione” positiva del contesto imprenditoriale.

Il 2013 è un anno cruciale per la programmazione, in cui si raccolgono i primi risultati dell'attuale periodo e al contempo si avviano la concertazione e l'elaborazione dei nuovi programmi. La via indicata finora dall'Ue per le politiche di sviluppo rurale pone una maggiore enfasi sul processo di integrazione e cooperazione, seguendo un approccio del tipo *bottom-up*, tra il sistema della conoscenza (università, centri di ricerca e servizi di consulenza) ed il mondo agricolo, al fine di rimuovere uno dei principali ostacoli ai processi innovativi: la distanza tra i risultati della ricerca e l'adozione di nuove pratiche/tecnologie da parte degli agricoltori, delle imprese e dei servizi di consulenza (Passero, 2012).

Note

¹ Gli autori ringraziano l'Autorità di Gestione del Psr Calabria 2007-2013 per la concessione dei dati dell'indagine campionaria e di monitoraggio (la responsabilità di quanto riportato nel presente lavoro rimane interamente degli autori).

² La Rete europea per l'innovazione è descritta nell'articolo 53 della proposta di Regolamento sullo sviluppo rurale Com(2011) 627/3. L'attuazione concreta del Pei si baserà su programmi di lavoro annuali stabiliti sulla base degli attuali strumenti di *governance* che coinvolgono il gruppo direttivo della Rete per lo sviluppo rurale e lo *Standing Committee on Agricultural Research* (Scar) nella capacità di un organo consultivo. Il modello di innovazione agricola proposto va ben oltre l'esigenza di accelerare il trasferimento dal laboratorio alla pratica attraverso la diffusione delle nuove conoscenze scientifiche. La creazione di una Rete europea per l'innovazione mira a contaminare in maniera interattiva i partenariati formati con approcci *bottom-up* tra gli agricoltori e consulenti, ricercatori, imprese e altri soggetti nei gruppi operativi.

³ Nelle linee guida del Qcmv (*Guidance note 1 - Result Indicator Fiches*) si esplicita che «l'introduzione di nuove tecnologie o prodotti consiste nel portare modifiche al processo produttivo sia in termini di variazioni nell'uso del suolo che nelle pratiche agricole che portano a un cambiamento nella composizione dei prodotti agricoli di base.».

⁴ Le 231 aziende innovative sono state stimate con riferimento ai soggetti beneficiari (466) delle Misure 121, 122, 123 e 124 con un pagamento al 15/09/2012. Allo stato attuale, il contributo principale alla valorizzazione dell'indicatore è da imputare alla Misura 123 (40,2%).

Riferimenti bibliografici

- CE (2005), *Regolamento n. 1698/2005* del Consiglio, del 20 settembre 2005, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (Feasr)
- CE (2007), *Indicatori comuni per il monitoraggio e la*

valutazione dei programmi di sviluppo rurale 2007-2013: orientamenti esplicativi

- CE (2010a), Comunicazione Europa 2020, *Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva Com(2010) 2020* def. del 3 marzo
- CE (2010b), Comunicazione *L'Unione dell'innovazione Com (2010) 546* def. del 6 ottobre
- Ecosfera Vic - Consel (2012), *Revisione della Relazione di Valutazione Intermedia*, Novembre 2012
- Istat (2002), *Una soluzione in house per le indagini Cati*
- Mipaaf, *Piano Strategico Nazionale per lo sviluppo rurale 2007-2013*, 21 giugno 2010
- Passero R. (2012), *Partenariato europeo per l'innovazione e ruolo delle reti rurali nella nuova programmazione 2014-2020*, *Agriregionieuropa*, anno 8, n. 29
- Regione Calabria (2007), *Programma di Sviluppo Rurale 2007-2013 (V versione) - Allegato X Misure*
- Regione Calabria - Dipartimento Agricoltura, Foreste, Forestazione, Caccia e Pesca (2012), *Psr 2007-2013*, *Relazione Annuale di Esecuzione 2011*
- Regione Calabria - Dipartimento Agricoltura, Foreste, Forestazione, Caccia e Pesca (vari anni), *Stato di attuazione del Psr 2007-2013*, <http://www.calabriapsr.it/>
- Rete Rurale Nazionale (2012), *Programmazione sviluppo rurale 2007-2013: avanzamento mensile della spesa pubblica 2012*
- Sotte F., Ripanti R. (2008), *I Psr 2007-2013 delle Regioni italiane. Una lettura quali-quantitativa*, *Working paper n. 6, Gruppo 2013*
- Storti D., Zumpano C., a cura (2010), *Le politiche comunitarie per lo sviluppo rurale. Il quadro degli interventi in Italia*, Inea, Roma

Think back land: uso della terra e finalità sociali

Ilario Lo Sardo

La società si trova oggi ad affrontare alcune criticità apparentemente insormontabili i cui effetti sono espressione di una crisi plurima che colpisce la sfera pubblica con evidenti conseguenze per l'ambiente, il *welfare* ed i cittadini. La crescente connessione tra diversi ambiti, guidata dal paradigma economico neoliberista, ha determinato: una fase di ristrutturazione dei conti pubblici ed un conseguente contenimento dei servizi assistenziali, fenomeni di impoverimento ambientale e misure di ulteriore espansione attraverso l'acquisizione di sempre maggiori risorse.

La crisi sociale, quindi, e la crescente domanda di personalizzazione e qualificazione delle reti di protezione sociale, in connubio con gli effetti generati dalla crisi economica in atto, hanno fatto sì che siano nati percorsi di risposta alle difficoltà correnti sui diversi livelli. Ciò ha implicato la nascita di iniziative dal basso che potessero mitigare gli effetti sociali dei fenomeni in atto; in particolare in quelle aree così dette "fragili".

Si sono così sviluppate, un po' a macchia di leopardo in tutta Europa, una serie di particolari esperienze che mirano a promuovere processi di innovazione sociale e che guardano all'agricoltura come settore di riferimento in una sorta di processo di "retro-innovazione" (Stuiver, 2006), ovvero di quell'attitudine dei soggetti locali a valorizzare conoscenze pregresse reinterpretandole ed utilizzandole in contesti e circostanze contemporanee.

Tali pratiche, che ben si riflettono nel connubio tra mondo agricolo e terzo settore, come ad esempio l'agricoltura sociale, stimolano una serie di azioni che hanno l'obiettivo di promuovere attività che vanno dalla riabilitazione alla cura, dalla

formazione all'inserimento lavorativo, dal miglioramento della qualità della vita fino all'educazione. Tale azioni si propongono, allora, come forma nuova di una crescita locale palesata dalla volontà di strutturare processi nuovi di presa in carico di questioni comuni in cui i processi di sviluppo sono rispettosi degli attori coinvolti, terra compresa.

Terra entrata nella comunicazione sociale del sistema economico come risorsa traducibile attraverso il codice del denaro e quindi in grado ristrutturare il sistema stesso nel suo canonico ciclo autopoietico. In questa fase economica, allora, tutto può assumere la forma di risorsa da poter essere utilizzata in ottica della generazione di profitto e i beni primari - acqua e terra - diventano risorse da sfruttare. Così posta questa appare sempre più soggetta alle logiche del capitale e fenomeni speculativi assumono una forma concreta in tutto il mondo. Sono infatti all'attenzione sia dei movimenti (Ong, associazioni ambientalisti, ecc.) sia di molti studiosi ed attivisti quali Shiva V. e McMichael P. fenomeni di *land grabbing* nei paesi in via di sviluppo (Pvs) in cui l'utilizzo del "suolo" è finalizzato sia all'installazione di tecnologie a fini energetici sia alla produzione agricola della grande distribuzione organizzata (Gdo).

La terra tende, quindi, a diventare un bene sempre più scarso, sempre più conteso; un bene che perde la sua connotazione di *commons* assumendo la duplice valenza di spazio da occupare e di merce (Cilio, 2013). Uno spazio su cui produrre a soli fini speculativi attraverso monoculture intensive necessarie alla produzione di prodotti agricoli e zootecnici per l'industria alimentare dei paesi industrializzati (Shiva, 2002) o spazio su cui installare, e tante volte sperimentare, forme di produzione energetica.

L'accesso alla terra, allora, diviene qualcosa di sempre più difficile e problematico nonostante sia fondamentale ai fini della produzione agricola.

È pertanto evidente come ciò rappresenti il chiaro segno che le dinamiche in atto abbiano fatto in modo che ci sia stato un mutamento della concezione della "terra" e che questa abbia assunto un ruolo chiave, che probabilmente in precedenza veniva dato per scontato, nelle dinamiche della società.

A questo punto della riflessione bisogna chiedersi: che valore assume la terra in contesti di agricoltura sociale? Come è interpretata dagli attori? Vi è dicotomia tra la visione economicistica della terra e quella di chi è promotore di pratiche sociali?

Seppur da scienziato sociale non è cosa semplice osservare un fenomeno in costante evoluzione, la scelta esemplificativa è ricaduta su una delle proposte di agricoltura sociale calabresi, ovvero quella della Cooperativa Agricola "Fiori di Farfara" con l'obiettivo di verificare l'ipotesi che le pratiche agricole a carattere sociale creino processi di ritorno alla terra in cui individui e terra attività di co-produzione.

Il caso: La cooperativa agricola "Fiori di Farfara"

La cooperativa agricola "Fiori di Farfara" nasce nel 2011 nel comune di San Marco Argentano (CS), piccolo comune calabrese della provincia cosentina che conta all'incirca 8000 abitanti ed ha un'estensione territoriale di 78 Km².

La struttura urbana della cittadina è caratterizzata dalla presenza di un centro storico di origine medievale e da una moltitudine di piccoli insediamenti di campagna sparsi per tutto il territorio che fa sì che già dalla sua fondazione una delle attività produttive principali fosse l'agricoltura - anche grazie ad un paesaggio lievemente collinare e pianeggiante che fa sì che vi sia una superficie agricola utilizzata (Sau) pari a 3625,35 ha. La produzione agricola è finalizzata per lo più al mercato interno - basti pensare, infatti, che su 998 aziende agricole presenti sul territorio 318 (31% circa) rientrano nella classe della disponibilità di ettari che va da 0,001 a 0,99 - ma anche come sostegno all'industria agroalimentare sorta negli ultimi vent'anni nella zona industriale. C'è da sottolineare, però, che negli ultimi anni la produzione agricola sta guardando ai nuovi mercati e della

grande distribuzione e alla produzione di verdure surgelate grazie all'insediamento nella zona industriale della cittadina di multinazionali dell'agroindustria.

Dal punto di vista politico e amministrativo, San Marco Argentano come molti comuni italiani sta vivendo una fase di progressivo ridimensionamento dei servizi pubblici, che ha portato alla perdita di importanti servizi socio-sanitari – come ad esempio il centro diurno per la cura dei disabili e l'ospedale.

In questo contesto nasce la cooperativa agricola "Fiori di farfara" che, grazie ad un progetto di agricoltura sociale approvato dalla Provincia di Cosenza, ottiene una porzione di 5 ha di terreno in cui cominciare a lavorare, appena fuori dal centro storico di San Marco Argentano.

Al centro della nostra indagine sta proprio l'affidamento e la storia di questa porzione di terreno che, quant'anche rappresenti una piccolissima porzione dell'intera superficie agricola utilizzata (0,14% circa), appare come caso emblematico di come la terra possa essere concepita in modo differente passando dall'essere un oggetto ad essere un soggetto per ridiventare oggetto. Il terreno affidato alla cooperativa "Fiori di Farfara" con gli annessi capannoni è proprietà della Provincia di Cosenza e fa parte dei terreni annessi ad un ex istituto agrario dismesso nel 1995. L'intera proprietà è di circa 45 ha e una parte viene coltivata a vitigno da un imprenditore agricolo locale. La sede dell'istituto agrario è stata data in comodato d'uso ad un'associazione sportiva; mentre i cinque ettari in oggetto hanno cambiato per anni destinazione d'uso fino a diventare un sito di stoccaggio di rifiuti ingombranti- temporaneo secondo il tecnico comunale responsabile contattato. Quando la Provincia di Cosenza revoca al comune la concessione, nel 2009, l'intenzione degli amministratori locali - a seguito di un finanziamento della regione Calabria mai giunto - era quella di destinare l'area alla costruzione della sede locale della Protezione Civile.

Nel 2011 la cooperativa "Fiori di Farfara" fa richiesta per ottenere l'affidamento di un terreno all'ente Provincia, ottenendo quel terreno la cui concessione era stata revocata all'ente comunale, suscitandone i malumori. È proprio grazie alla concessione d'uso del terreno che prende corpo il progetto sociale della cooperativa che era già attiva da alcuni mesi, ma che non poteva richiedere alcun tipo di finanziamento perché i suoli che utilizzava per le attività erano già gravati da finanziamenti precedenti come sostiene uno dei nostri interlocutori "[...] *il proprietario del terreno aveva già avuto dei finanziamenti su quel terreno e quindi noi non potevamo chiederne altri e questo ci limitava [...]*" (T.p.4).

Quel pezzo di terra, precedentemente "abbandonato", diventa oggetto di comunicazione sociale solo nel momento in cui la "proprietà" diventa del soggetto economico – ovvero la cooperativa - che, per tutelare i propri interessi, lo cura per trarne una qualche tipologia di profitto – sia diretto che indiretto, che in termini di immagine. Grazie a quel pezzo di terreno la cooperativa, infatti, può ufficialmente nascere e creare i presupposti per ottenere una qualche forma di finanziamento utile a portare avanti dei progetti sia a livello agricolo che a livello sociale.

La cooperativa, composta da 9 soci con esperienze e capacità diverse ed eterogenee, affianca alla pratica agricola la cura ed il sostegno di soggetti affetti da disagio o da *handicap* fisico. La concessione del terreno da parte della Provincia fa sì che il progetto di Fiori di Farfara si strutturi rapidamente sui canoni sperati dai promotori. Le attività, intraprese con lo scopo di "[...] *offrire le risposte giuste [...]*" ai soggetti disabili, assume la forma di una realtà potenzialmente autonoma anche economicamente in cui ognuno possa realizzare piccole colture, mentre i promotori e i ragazzi disabili si possono fare produttori di colture biologiche, soprattutto a carattere cerealicolo, rispettose delle tradizioni e delle caratteristiche del territorio e del confezionamento di alimenti di qualità da immettere sul mercato delle reti di distribuzione alternative alla Gdo. L'idea diviene, quindi, quella di dare vita ad una realtà con cui, a stessa detta di uno dei responsabili, "*ci si autosostiene e ci si realizza anche in termini economici*" (T.p.2).

Tuttavia, il percorso della cooperativa non libero da controversie e conflitti (più o meno palesi) sia con l'amministrazione comunale sentitasi "derubata" di un bene che ha utilizzato per anni, sia all'interno del gruppo stesso. Dice a tal proposito uno dei promotori: "*per ottenere questa cosa qua serve quello che serve per tutte le altre cose: un pò di economia. Per dirla in parole povere un pò di "soldoni" che si devono recuperare sfruttando bandi e quant'altro. Ma io personalmente, cosa che non mi vede spesso d'accordo con gli altri soci della cooperativa, sono d'accordo con l'autofinanziamento per cercare di fare, perché se aspettiamo i soldi che ci piovono dall'alto allunghiamo i tempi; se poi quelli arrivano non glieli mandiamo indietro e li utilizzeremo tranquillamente*" (T.p.1).

"Fiori di Farfara" oggi, oltre a svolgere attività di supporto a soggetti svantaggiati, produce grano destinato alla panificazione e piante aromatiche finalizzate alla produzione di miele d'api, erbe officinali e realizza marmellate che trovano mercato in forme alternative di distribuzione come i Gruppi di Acquisto Solidale (Gas). L'attività di supporto a persone con diverse forme di disabilità viene portata avanti facendo sì che questi rimangano a contatto con la natura e nello stesso tempo trovino un modo per immettersi nel mercato del lavoro. Inoltre, la cooperativa si fa portatrice di "buone pratiche" attraverso progetti culturali che coinvolgono soprattutto le scuole e che hanno la finalità di tramandare le tradizioni legate all'uso della terra e diffondere il rispetto per la natura.

Tuttavia non tutto il terreno concesso è utilizzabile ai fini produttivi; una porzione dell'area, infatti - benché il tecnico comunale contattato ed intervistato sostenga che fosse in sostanza preservata dalla presenza di container – era destinata allo stazionamento di rifiuti urbani ingombranti – ovvero frigoriferi, lavatrici ed elettrodomestici in generale, oltre che mobilio in disuso. Al momento della concessione, seppur l'amministrazione sostenga di aver ripulito l'area, nasce un'accesa discussione tra i fruitori del terreno, che pretendono la bonifica, e l'amministrazione comunale che si rifiuta di farlo per motivi amministrativi e di competenza. Il rifiuto da parte dell'ente comunale di San Marco di dare un contributo per la bonifica del terreno ha spinto i soci della cooperativa a cercare all'interno della "comunità agricola" e delle famiglie dei soggetti coinvolti nel progetto un aiuto per ripulire l'area dai rifiuti, aiuto che si è rivelato prezioso almeno in superficie. Il nostro interlocutore, infatti, ammette che non c'è stata una vera e propria bonifica dell'area, quanto piuttosto una rimozione dei rifiuti residui e un lieve movimento terra che in ogni modo non rende l'area utile per la produzione agricola, tanto meno di prodotti biologici:

"Credo che negli ultimi dieci anni quel terreno sia stato utilizzato come discarica quindi abbiamo dovuto fare una specie di risanamento, se così lo possiamo definire; una bonifica vera e propria no perché da sottoterra non siamo riusciti a tirare fuori niente. Però abbiamo rimosso quello che c'era sopra e c'era una vera e propria discarica. Probabilmente là ci sono anche cose tossiche tipo l'eternit. Tutto questo è stato possibile grazie all'aiuto dei privati che hanno risanato questa parte della discarica.[...] Questa zona non verrà utilizzata per coltivare visto che non sappiamo cosa c'è sotto. Tuttavia abbiamo realizzato uno spiazzo che sarà utilizzato per gli spettacoli e le manifestazioni. Abbiamo realizzato un "teatro di paglia" e da giugno in poi lo utilizzeremo e proporremo di utilizzare anche alle altre associazioni" (T.p.4)

La creazione del "Teatro di paglia" ha dato la possibilità ai fruitori del progetto di poter continuare a portare avanti una forma espressiva, la recitazione, che nel corso del tempo ha consentito loro di interfacciarsi con la comunità: "[...] *questo ci ha dato un pò di lustro l'anno scorso come attività teatrale. Abbiamo colto la palla al balzo e siamo entrati nel circuito internazionale dei "Teatri di paglia" [...]* Tanto è vero che la risposta da parte del pubblico è stata importante, abbiamo avuto il pienone. Inoltre, abbiamo dato la possibilità alla Provincia di rendersi conto che noi in quel luogo, dove prima esisteva una discarica, ci lavoriamo" (T.p.1). Con il progetto del Teatro di Paglia i soci della cooperativa, infatti, entrano nella rete nazionale dei "Teatri di

Paglia” ed allargano le relazioni con quella parte del terzo settore che si occupa di persone affette da handicap fisico e psichico.

Nonostante le difficoltà, anche la porzione di terreno non utile a fini agricoli, per via del sospetto inquinamento, trova utilizzo come spazio per le attività sociali che si affiancano alla produzione di tipo tradizionale.

“Quello rimane uno spazio da utilizzare per attività del genere. C'è l'intenzione di ripetere il teatro di paglia questa estate. Quello è uno spazio da destinare ad attività all'aperto. Io la definisco “piazza grande” perché è diventata una piazza dove si può fare, possiamo e diamo la possibilità alle altre associazioni di utilizzarla, perché non ci dimentichiamo che Fiori di Farfara vuole interagire con le altra realtà anche fuori comune”(T.p.2).

Risultati

“Fiori di farfara”, seppur intrisa delle contraddizioni tipiche di un progetto relativamente nuovo e ricco di soggettività differenti, rappresenta un esempio di come l'agricoltura e le pratiche agricole finalizzate allo sviluppo rurale sperimentino nuovi percorsi di “innovazione” al fine di uno sviluppo economico tendenzialmente rispettoso dell'ambiente e della persona. Un primo risultato dell'indagine - portata avanti tra dicembre 2012 e febbraio 2013 attraverso osservazione del caso ed interviste semi-strutturate a testimoni - è rappresentato dall'importanza strategica della multifunzionalità in agricoltura, sia a livello imprenditoriale che del territorio. Multifunzionalità che si traduce, in questo caso, nel connubio tra pratica agricola, “cura” del disagio sia in termini relazionali sia in termini di inserimento lavorativo che in termini ambientali ed attività culturali ed educative. Nonostante lo scarso impatto che le attività della cooperativa hanno sul reddito dei soci e dei lavoratori, impatto dovuto anche al fatto che è una realtà giovane inserita in un contesto fortemente influenzato dalla grande distribuzione, l'inserirsi all'interno di una rete e di un circuito di nicchia come quello dei gruppi di acquisto solidale (Gas) ha permesso alla cooperativa di svilupparsi all'interno di quelle che Van der Ploeg (2006) definisce “economia di scopo”, fenomeno tipico dell'approccio multifunzionale. Un altro dato è l'importanza delle forme di “cooperazione” tra soggetti pubblici (a tutti i livelli: comunale, provinciale, regionale) e promotori di progetti di economie solidali e progetti di sviluppo alternativi.

Facendo riferimento a Lowe (2006), a questo punto, si potrebbe sostenere come gli attori coinvolti sembrano portare avanti una tipologia di sviluppo neo-endogena. L'attenzione si deve, quindi, porre sui rapporti che scaturiscono tra aree locali e soggetti politici, istituzionali e commerciali, oltre che sulle interazioni che sorgono. Si tendono, in questo modo, a valorizzare sia le capacità di soggetti guardando alle loro prospettive sia le risorse locali dal punto di vista fisico e socio-culturale con l'obiettivo di apportare benefici all'area e di mantenere gli effetti delle scelte all'interno di esse.

D'altro canto si potrebbero interpretare le scelte degli attori come una strategia al fine di riprodurre il loro *status* o di accedere come nuovi attori di un sistema.

Di conseguenza, ciò che fa la politica non è null'altro che recepire l'istanza portata avanti da Fiori di Farfara ed interpretare l'affidamento del terreno come una forma che potrebbe ricondurla alla propria riproduzione. Il terreno funge, quindi, da mezzo per il raggiungimento di obiettivi politici che tendono ad essere giustificati attraverso una pratica discorsiva moralizzata in cui l'affidamento del terreno per attività agricole in cui sono coinvolti soggetti disabili ne costituisce il “contributo” (Luhmann, 1984) principale.

Dall'altro lato, Fiori di Farfara, in quanto cooperativa agricola e non cooperativa sociale, è identificabile come un soggetto economico che adotta, nei termini di Van der Ploeg, una “strategia aziendale” in cui l'utilizzo rispettoso del terreno, la produzione di prodotti di qualità ed il coinvolgimento di soggetti svantaggiati - seppur sono senza dubbio elementi benefici dal

punto di vista sociale ed ambientale - si identificano come scelte utili ai fini produttivi e commerciali che trovano mercato nei canali alternativi alla grande distribuzione, ma pur sempre propri del sistema economico. Quindi, tale scelta è funzionale alla riproduzione aziendale.

La terra, allora, per questi soggetti costituisce un elemento fondamentale. La cura dell'area, dunque, è semplicemente una parte della strategia che si compone di elementi tradizionali e sociali senza i quali, probabilmente, resterebbero esclusi dal mercato. Il terreno viene curato poiché funzionale agli scopi economici. Seppur a questo punto si potrebbe discutere se l'utilizzo che “Fiori di Farfara” fa del terreno sia migliore rispetto a quello delle multinazionali responsabili del fenomeno del *land grabbing*; questa questione, a parere di chi scrive, risulta secondaria poiché costituisce una fonte di dibattito morale; entrambi i soggetti, infatti, tendono a considerare la terra come mezzo per la propria riproduzione. Possiamo chiederci se i promotori del progetto si sarebbero preoccupati di ripulire ugualmente quell'area anche senza avere il diritto di usarla. In realtà, l'argomento terra entra come tema della comunicazione della cooperativa solo a partire dal suo affidamento; si deduce, quindi, che non vi è un'attenzione generale per i terreni affetti dal medesimo problema, se non in termini di biasimo, quanto piuttosto un'attenzione verso il proprio terreno, che diventa funzionale allo scopo e alla riproduzione della cooperativa.

Conclusioni

La contesa sviluppatasi attorno al terreno concesso alla cooperativa è la prova tangibile che la terra, qualunque sia l'utilizzo che se ne voglia fare, sia divenuto un bene da ritenere socialmente scarso. È infatti utile comprendere come il concetto di “scarsità” sia alla base di una problematica che facilmente assume le caratteristiche del paradosso, se la si coglie come problema sociale, che tende progressivamente ad ingrandirsi in modo esponenziale: *“quanta meno scarsità (per l'uno), tanta più scarsità (per tutti gli altri)”* (Luhmann, 1996: 74).

I beni locali, e la terra è una di questi, disponibili apparentemente in maniera abbondante per le comunità locali, con il progressivo allargamento dei confini del sistema economico divengono, allora, con molta facilità, scarsi poiché progressivamente sussunti da questo che li tratta secondo il codice del profitto e per questo risolve la scarsità attraverso il denaro. Tuttavia questo gioco non può far altro che spingere continuamente la società ad affrontare i problemi derivanti da sempre nuove scarsità naturali. L'evoluzione dell'economia assume allora la forma di un continuo aumento d'eccesso e di scarsità (Luhmann, 1996) di cui illusoriamente si pensava che il bene terra fosse esente.

Ciò porta a guardare la questione sia dal punto di vista materiale che istituzionale.

Se dal punto di vista istituzionale il “paradosso della scarsità” è stato inserito nel concetto di proprietà che diviene, a suo modo, anche fonte di sviluppo dell'istituzione in base al *“vincolo temporale che sta al servizio della costruzione di un ordine societario complesso, efficiente e razionale secondo propri principi”* (Luhmann, 1996) - ciò che è privato può essere acquistato, venduto, trasferito di proprietà e dunque il soggetto proprietario può decidere di utilizzare o meno quel bene e determinarne il tasso di sfruttamento o, come nel caso in analisi, di affidarlo ad alcuni soggetti piuttosto che ad altri a lui estranei al fine di utilizzarlo come fatto dalla Provincia con il terreno messo a disposizione di “Fiori di Farfara”; quindi, sotto il punto di vista materiale, la scarsità spesso assume la forma di disuguaglianza.

È, infatti, irrimediabilmente legata alla disponibilità o all'indisponibilità di un bene la possibilità di far variare lo sfruttamento dei capitali di una società. La questione assume allora una maggiore rilevanza se il bene coinvolto è uno dei cosiddetti “beni fondamentali”. È infatti impossibile pensare e strutturare qualunque tipologia di pratica agricola senza la terra,

sia essa una pratica con finalità prettamente economica o sociale. La terra, in questo contesto, assume allora la forma di "punto di passaggio obbligato" al fine di far nascere qualunque esperienza analoga e feticcio utile per la riproduzione dei soggetti proprietari.

Riferimenti bibliografici

- Cilio D. (2013), Energia in ettari, *Agrireunionieuropa*, anno 9, n. 33, Giugno 2013
- Lowe P. (2006), Concetti e metodi nelle politiche europee di sviluppo rurale in Cavazzani A., Gaudio G., Sivini S. (a cura), *Politiche, governance e innovazione per le aree rurali, edizioni Scientifiche Italiane*, pagg. 353-363
- Luhmann N. (1996), *Sociologia del rischio*, Bruno Mondadori
- Luhmann N. (1984), *Sistemi sociali*, il Mulino
- Shiva V. (2002), *Terra madre. Sopravvivere allo sviluppo*, Utet
- Van der Ploeg (2006), Esiste un nuovo paradigma di sviluppo rurale? In Cavazzani A., Gaudio G., Sivini S. (a cura), *Politiche, governance e innovazione per le aree rurali, edizioni Scientifiche Italiane*, pagg. 343-351

La viticoltura in Italia: quali dimensioni produttive?

Bruno Massoli

Introduzione

La viticoltura in Italia rappresenta un settore di eccellenza per le sue produzioni, nonostante le ormai croniche criticità derivanti da problemi oggettivi di tipo climatico e da politiche nazionali e comunitarie basate su interpretazioni di dati al riguardo molto differenti tra loro in quanto provenienti da fonti statistiche ed amministrative.

Ne consegue che la disponibilità di informazioni sul settore vitivinicolo, non complete e marcatamente disomogenee e differenziate per tecnica e procedura di acquisizione, potrebbero molto verosimilmente indurre a valutazioni non corrette della reale situazione del comparto viticolo in quanto basate su dati forniti da Enti di natura diversa, raccolti per finalità specifiche con tecniche e metodologie non sempre statistiche, finendo con il creare difficoltà più che evidenti agli *stakeholders* al momento della predisposizione di interventi e di politiche inerenti il settore. Scopo del presente lavoro è quello di richiamare l'attenzione sulla massa di informazioni sulle aziende viticole e relative superfici investite, evidenziando i punti di correttezza e di criticità a seconda della fonte di riferimento, per una quantificazione realistica ed una interpretazione più oggettiva possibile della vitivinicoltura italiana

Le molteplici riforme del settore

La vitivinicoltura in generale ha costituito oggetto di una specifica regolamentazione da parte comunitaria fin dagli anni '80, con la costituzione di una Ocm *ad hoc* nell'ambito della Pac, con obiettivi molto particolari mirati a raggiungere soprattutto un maggiore equilibrio tra offerta e domanda. Gli strumenti per il conseguimento dei predetti obiettivi sono stati rappresentati in particolare da:

- un significativo finanziamento della ristrutturazione e riconversione di una parte importante dei vigneti;
- la messa a punto di un nuovo sistema di diritti di impianto,

atto a consentire un contenimento razionale e disciplinato del potenziale produttivo viticolo dell'UE;

- la concessione di premi per l'abbandono definitivo delle superfici;
- mantenimento della distinzione fra distillazioni obbligatorie e volontarie, attribuendo però un maggior peso alla distillazione obbligatoria, per ridurre l'incidenza delle distillazioni facoltative che garantivano prezzi maggiori.

La normativa comunitaria, tra l'altro, stabiliva che gli Stati membri interessati procedessero alla costituzione dell'inventario del potenziale viticolo (per l'Italia su base regionale), da completarsi entro il 31 dicembre 2001, pena l'esclusione dai benefici previsti.

I soggetti interessati a redigere la dichiarazione in questione, erano tutti coloro che coltivavano un vigneto; unica eccezione: i viticoltori le cui aziende comprendevano meno di 1.000 mq di vigneto, e purché l'uva prodotta non fosse commercializzata sotto qualsiasi forma, ma destinata esclusivamente all'autoconsumo del produttore.

Per la costituzione degli inventari regionali, che avrebbero concorso alla formazione dell'inventario nazionale, le amministrazioni centrali e locali dovevano obbligatoriamente operare in modo coordinato e cooperativo, sia per la trasmissione dei dati, sia per l'organizzazione delle diverse fasi del processo. In particolare il modello organizzativo doveva saper utilizzare al meglio tutti gli strumenti già disponibili, tenendo conto di quanto già realizzato da Agea. In particolare, la messa a disposizione del Sistema Informativo Geografico (Gis) realizzato sulla base di aereofoto e mappe catastali, doveva consentire la misurazione delle superfici e la definizione degli appezzamenti vitati della propria azienda.

Tale normativa, in vigore fino alla campagna viticola 2007/08, non ha conseguito i risultati previsti, imponendo, pertanto, una nuova riforma dell'Ocm vitivinicola (2009), in linea con la riforma del primo e secondo pilastro della Pac, vigente per il periodo 2009-2013 e con la quale si è ribadito il principio del raggiungimento di un equilibrio tra la domanda e l'offerta.

Il regolamento, oltre a mantenere il divieto dell'impianto di viti con varietà classificate come "uve da vino" fino al 31 luglio 2015 stabilisce che gli Stati membri devono comunicare alla Commissione UE un inventario del loro rispettivo potenziale produttivo, partendo dallo schedario viticolo esistente, da mantenere ed aggiornare regolarmente.

Il quadro informativo sul potenziale produttivo

Per assolvere ai compiti di intervento sulle strutture produttive, nonché sull'organizzazione dei mercati dei prodotti vitivinicoli, la Commissione UE si è avvalsa fino al 2011 soprattutto di rilevazioni sistematiche e periodiche sul potenziale di produzione della superficie viticola, in attuazione del Reg. Cee n. 357/79 e successive modificazioni, con il quale si stabiliva di procedere presso le aziende viticole, ogni dieci anni, ad un censimento vero e proprio delle aziende viticole e relative superfici a vite secondo le natura della produzione viticola (uva da vino, da tavola, materiale di moltiplicazione vegetativa, ecc.) da aggiornare ogni anno con riferimento solo alle superfici di uva da vino. Per l'Italia tali rilevazioni sono state effettuate dall'Istat, che tra l'altro si avvale anche di stime annuali (statistiche congiunturali) effettuate da esperti delle Regioni. Tuttavia, nel nostro Paese alcune informazioni sulla viticoltura sono attualmente gestite non solo dall'Istat, ma anche da altri Organismi, quali Mipaaf (Progetto Agrit), Regioni (inventari regionali), Ismea (*reports* periodici basati su panel di aziende agricole), Agea (fascicoli aziendali e dichiarazioni obbligatorie annuali di vendemmia e di produzione di vino e/o mosto), nonché da associazioni di categoria con proprie stime e valutazioni. A causa della scarsa valenza statistica di confronti tra fonti eterogenee, si ritiene opportuno limitare l'analisi soltanto ai dati Istat (fonte statistica) raffrontati con quelli Agea (fonte

amministrativa), che insieme a quelle Istat costituiscono la base di riferimento delle politiche comunitarie e nazionali.

Più in dettaglio, dal punto di vista metodologico per le rilevazioni sulle superfici viticole effettuate dall'Istat occorre precisare che:

- le indagini congiunturali (annuali) consistono in stime delle superfici e delle produzioni viticole effettuate da esperti regionali, sulla base di un calendario, predisposto da Istat, al fine di soddisfare esigenze di carattere nazionale e comunitario;
- con riferimento alle aziende viticole e relative superfici viticole secondo la natura della produzione, Istat effettua due tipi di rilevazioni nell'ambito del programma di indagini comunitarie sulla struttura delle aziende agricole: campionarie, a cadenza biennale tra un censimento e l'altro, basate su campioni di aziende; totalitarie, in concomitanza con i censimenti decennali agricoli. intervistando le aziende agricole sulla base di una lista pre-censuaria, predisposta da Istat e sottoposta prima dell'ultimo censimento 2010 ad una verifica (aggiornamento) preliminare esaustiva, da parte dei Comuni, di tutti i soggetti in essa riportati. Per il censimento 2010, invece, tale lista è stata determinata a priori dall'Istat sulla base di un processo di integrazione di fonti statistiche, quali il censimento 2000, l'archivio statistico delle unità agricole attive (Asia-Agricoltura) ed l'indagine campionaria sulle aziende agricole 2007, di cui l'Istat è titolare, ed amministrative di maggiore interesse agricolo (Agea, Catasto dei terreni, Anagrafi zootecniche, Repertorio A dei Registri Cciaa, ecc.), per un totale di poco più di 2 milioni soggetti/potenziati aziende agricole da intervistare e selezionati secondo specifici criteri di eleggibilità, senza però successivo invio ai Comuni per eventuali verifiche di copertura e, quindi, di possibili aggiornamenti ed integrazioni. Ne consegue che, essendo una lista per lo più condizionata dalle fonti amministrative, per essere certi del grado di copertura della lista dichiarata esaustiva, in tale lista dovevano essere presenti almeno tutti i soggetti Agea, detentori di Fascicoli aziendali, nonché tutte le dichiarazioni annuali obbligatorie di produzioni di vino. Queste ultime risultano essere circa 350 mila nel biennio 2007-2008, secondo le statistiche Agea, esclusi, come previsto, tutti i soggetti con meno di 10 are e la cui produzione non viene commercializzata, nonché tutti coloro che conferiscono i prodotti viticoli ad Organi associativi, in quanto non obbligati a tale dichiarazione annuale.

In merito ai risultati dell'ultimo censimento 2010, l'Istat ha sempre sostenuto: a) il censimento 2010 è stato fortemente supportato da dati ricavati da ben 21 liste di fonte amministrativa; b) il campo di osservazione censuario ha considerato tutte le superfici viticole, di qualsiasi ampiezza; c) il censimento agricolo ha escluso solo gli orti familiari con superficie inferiore a 20 are; d) la lista precensuaria è stata predefinita con un certo margine di sovra copertura delle unità oggetto di censimento, in modo da garantire di cogliere il massimo della realtà agricola del 2010.

Ciò premesso, ai fini del presente lavoro l'anno 2010 è da ritenersi la cartina di tornasole per avere un quadro abbastanza preciso e realistico della viticoltura italiana. Tuttavia, i risultati censuari ottenuti in termini di numero di aziende viticole e relative superfici a vite, anziché mettere un punto fermo al riguardo, hanno contribuito ad aumentare ulteriormente la confusione informativa.

Infatti, con riferimento alle superfici per uva da vino per il 2010 a livello nazionale le statistiche correnti annuali Istat stimano una superficie investita in poco più di 710 mila ettari, mentre dalle dichiarazioni dirette dei conduttori intervistati al censimento 2010 risulterebbero appena 626 mila ettari, evidenziando quindi una differenza tra le due fonti Istat del 13,4% e tale differenza sarebbe il saldo di differenze più o meno marcate in quasi tutte le regioni.

Le perplessità sui dati viticoli più realistici si accentuano qualora si esaminino le dinamiche dei dati ottenuti con tre metodologie e due differenti tecniche adottate dall'Istat: metodo estimativo, dal

2006 al 2012 per quanto riguarda le statistiche correnti (annuali), metodo dell'intervista diretta ai conduttori delle aziende agricole per gli anni 2003, 2005 e 2007 (indagini campionarie sulle aziende agricole) e per gli anni 2000 e 2010 (ultimi censimenti agricoli).

Al riguardo, le statistiche correnti annuali Istat dal 2006 al 2009 stimano la superficie nazionale investita a vite per uva da vino e da tavola tra i 782 mila e gli 800 mila, per poi scendere fino a 723 mila ettari nel 2012 (escluse le superfici delle Marche non disponibili per gli anni 2011-2012, pari nel 2010 a poco meno di 18 mila ettari), quasi in linea con le superfici censite nel 2000 (717 mila ettari) che, tra l'altro, comprendevano anche le superfici investite a vivaismo viticolo e a materiale viticolo di moltiplicazione vegetativa (Tabella 1). Considerando, invece, soltanto le variazioni tra i due anni di riferimento del censimento (2000 e 2010) la variazione nazionale delle superfici a vite sarebbe soltanto del 7,4% con flessioni in tutte le regioni anche abbastanza marcate, come in particolare nel Lazio (-43,0%), Basilicata (-36,3%), Liguria (-34,4%), Sardegna (-28,0%) e Calabria (-27,5%), attenuate dagli incrementi di Lombardia (+5,1%), Veneto (+5,6%), Friuli-V.Giulia (+9,3%) e Trentino - A.Adige (+13,1%) e Toscana (+2,5%).

Tabella 1 - Confronto tra statistiche Istat sulle superfici viticole (migliaia di ettari)

Regioni	Statistiche estimative annuali							Censimenti	
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2000	2010
Piemonte	53,3	53,3	53,9	53,6	49,9	53,5	53,6	52,9	46,6
Valle d'Aosta	0,6	0,7	0,6	0,6	0,5	0,6	0,5	0,5	0,5
Lombardia	24,4	24,2	24,2	24,4	24,5	24,2	24,3	22,1	23,2
Trentino .A.A.	13,6	13,9	13,9	15,4	15,5	15,5	15,4	13,9	15,7
Veneto	75,0	76,0	76,2	76,4	76,6	77,3	74,6	73,8	77,9
Friuli V.G.	20,6	19,1	20,7	20,2	19,9	20,0	20,0	17,8	19,5
Liguria	2,0	1,9	2,0	2,4	2,3	1,9	2,0	2,4	1,6
Emilia-R.	61,0	60,8	60,6	58,7	57,0	55,8	55,6	60,1	55,9
Toscana	62,6	62,6	63,0	62,6	62,4	60,2	60,9	58,5	60,0
Umbria	13,8	14,0	14,2	18,4	18,0	18,0	18,0	14,2	12,5
Marche	18,9	19,1	20,2	18,1	17,7	-*	-*	19,7	16,9
Lazio	25,5	25,5	24,8	28,1	27,3	28,0	27,8	29,5	16,8
Abruzzo	34,6	33,5	33,0	34,7	34,2	33,8	33,6	34,9	32,5
Molise	7,6	8,7	8,8	6,1	6,0	7,2	6,1	5,9	5,2
Campania	27,2	27,2	27,2	30,3	30,2	30,2	29,4	29,3	23,3
Puglia	156,4	154,4	157,1	147,5	146,2	129,2	119,5	111,3	107,5
Basilicata	7,3	7,4	7,4	6,7	5,4	7,4	5,9	8,7	5,6
Calabria	13,1	13,1	13,1	13,9	13,7	13,4	12,6	13,8	10,0
Sicilia	135,2	133,3	133,8	148,4	140,4	140,3	130,3	121,8	114,3
Sardegna	33,3	33,4	33,4	33,7	30,8	31,0	32,5	26,3	18,9
Italia	786,0	782,1	788,1	800,2	778,5	747,5	722,6	717,4	664,4

*Per gli anni 2011 e 2012 i dati non sono disponibili

Fonte: Istat: Statistiche congiunturali (anni vari) e Censimenti agricoltura 2000 e 2010

Analogamente le stime delle superfici calcolate con i dati aziendali delle tre indagini strutturali di tipo campionario realizzate nel periodo 2003-2007 con il metodo dell'intervista diretta (come i censimenti) non riescono a mettere un punto fermo sulla misurazione della nostra viticoltura, molto verosimilmente a causa del *frame* di riferimento per l'estrazione del campione di aziende agricole rappresentative del campo di osservazione UE vigente. Premesso che i dati sulla viticoltura (aziende e relative superfici viticole secondo la natura della produzione viticola) sono stati rilevati nell'ambito dell'indagine strutturale di riferimento in attuazione del Reg. CE 571/88 (campo Cee delle indagini strutturali) e non secondo il già citato Reg. CE 357/79 (indagini sul potenziale viticolo), la lettura delle variazioni osservate nell'intervallo 2010 - 2000, a parità di campo di osservazione (campo Cee) mostra alcune dinamiche su cui è bene porre la massima attenzione:

- a livello nazionale nel 2010 le aziende viticole in genere risultano aver subito una flessione del 46,9% rispetto al 2000 e del 23,2% rispetto al 2007. In pratica, a fronte di un decremento medio annuo del 4,7% per l'intero intervallo intercensuario, negli ultimi tre anni tale decremento annuo risulterebbe più contenuto (-2,3%), evidenziando, pertanto, che le diminuzioni maggiori si sarebbero verificate tra il 2000 e 2007 ed in particolare tra il 2000 e 2003, essendo il numero delle aziende interessate calate da 732.452 a 605.959 unità (-17,3%);
- il *trend* negativo dal 2007 risulterebbe ancor più marcato nel caso delle superfici. Con il calo da 717.156 a 664.296 ettari tra il 2000 ed il 2010 risulterebbe una flessione relativa complessiva del 7,4%, ma se si esamina la dinamica negli ultimi tre anni la flessione sarebbe stata del 12,4%. La spiegazione di tale attenuazione relativa su un periodo di 10 anni sarebbe da individuarsi nell'incremento del 6,2% registrato tra il 2000 ed il 2007. In sintesi, la flessione tra un censimento e l'altro sarebbe avvenuta soltanto negli ultimi tre anni, quando tuttavia le estirpazioni, quale causa principale di scomparsa economicamente incentivata delle superfici viticole, sarebbero state appena di circa 30.000 ettari. Ne consegue che circa 60.000 ettari mancano all'appello.

Il potenziale produttivo viticolo secondo le fonti amministrative

Unitamente al costante monitoraggio statistico del potenziali produttivo viticolo in attuazione di normative comunitarie, come finora riportato, nel corso degli anni le informazioni sulle superfici viticole sono state oggetto di acquisizione da parte anche di altri Enti nazionali molto differenti per ruolo e compiti e con tecniche e metodologie diverse, producendo misurazioni altrettanto diversificate in funzione degli scopi per le quali venivano raccolte. Occorre, inoltre, richiamare l'attenzione sul fatto che la banca dati vitivinicola che avrebbe dovuto essere unica per il comparto, da cui attingere informazioni di tipo congiunturale sulle superfici e produzioni vitivinicole, ha finito con il frantumarsi in due sottosistemi informativi: inventario nazionale e schedari regionali, con dati discordanti tra loro e completamente diversi da quelli statistici.

In diverse occasioni la Commissione UE ha sollevato osservazioni e dubbi sulla reale misurazione della viticoltura italiana, a motivo del ventaglio di informazioni ufficiali molto discordanti tra loro necessarie per mettere a punto o rivedere le riforme Ocm. Al riguardo, al fine di verificare le effettive discordanze tra le varie fonti disponibili e individuare le motivazioni alla loro base, nel periodo immediatamente successivo alla comunicazione ad Eurostat dei risultati censuari 2000 sulla viticoltura (Reg. CEE 357/79) furono realizzate alcune analisi congiunte Istat-Agea-Mipaaf e Regioni dei dati disponibili sulle superfici per uva da vino. Infatti, con riferimento all'anno 2000 la Commissione UE disponeva delle seguenti informazioni sulla superficie viticola per uva da vino: Censimento 2000 = 676 mila ettari, Agea (dichiarazioni) = 639 mila ettari, Schedario storico (ortofoto) = 726 mila ettari, Inventario nazionale (da inventari regionali) = 773 mila ettari. Il risultato finale fu che, per motivi vari (mancata o parziale risposta al censimento, superfici viticole non accertate, fonti amministrative varie non aggiornate completamente, risultati dell'indagine post censuaria sulla qualità, ecc), i dati del censimento potevano essere sottostimati al massimo del 6-7%, per cui la superficie effettivamente investita a vite per uva da vino poteva verosimilmente aggirarsi sui 710 mila ettari. Infatti, tale valutazione (comunicata ad Eurostat) delle superfici investite ad uva da vino fu confermata dalla successiva indagine strutturale del 2003 (707 mila ettari), ridimensionata a 677 mila ettari con quella di due anni dopo, per poi aumentare di nuovo a 712 mila ettari nel 2007 (Tabella 2).

Tabella 2 - Superficie viticola delle aziende agricole secondo la natura della produzione

Natura della produzione viticola	Indagini strutturali			Censimenti	
	(Reg. CE 571/1988)			(Reg. CE 571/1988)	(Reg. CE 1166/2008)
	2003	2005	2007	2000	2010
Vite in complesso	774.553	726.881	761.480	717.334	664.296
Per uva da vino e da tavola	770.086	721.160	758.554	715.521	663.005
- per uva da vino	706.573	677.112	712.452	675.545	625.700
a) Uva per la produzione di vini Doc e Docg	293.801	265.112	295.594	233.605	320.859
b) Uva per la produzione di altri vini	412.772	412.001	416.858	441.940	304.841
- Uva da tavola	63.512	44.048	46.102	39.976	37.305

Fonte: Istat

Il decremento delle superfici viticole registrato nel 2010 potrebbe trovare una spiegazione non solo in una fisiologica cessazione dell'attività viticola da parte delle aziende coltivatrici (il cui numero peraltro si è quasi dimezzato nei dieci anni intercensuari) dovuta ad estirpazioni incentivate, abbandono delle attività viticole, ecc., ma molto verosimilmente anche ai controlli quantitativi posti in essere dall'Istat durante e dopo l'intervista del conduttore. Al riguardo, appare opportuno fornire all'utente, lettore ed interprete dei risultati censuari 2010, il tipo di controllo macro previsto dall'Istat e basato sulle risultanze disponibili di Agea, che potrebbe aver influito sull'acquisizione delle informazioni sulla viticoltura. Infatti, a seguito dei controlli programmati dall'Istat sui dati dichiarati dai *respondents*, in tutti i casi di differenze tra le dichiarazioni dei conduttori e le risultanze negli archivi amministrativi ritenute eccessive secondo criteri di più o meno alta probabilità di errore, il rilevatore doveva riaccertare e verificare l'attendibilità e veridicità della risposta evidenziata dal controllo. Nel caso particolare della vite, sono stati imposti i seguenti due controlli mirati a verificare la superficie a vite censita:

- verificare la superficie a Vite censita, poiché in archivio tale superficie è nulla (Ver7)
- verificare la superficie a Vite censita, poiché in archivio tale superficie non è nulla (Ver8)

Qualora si pongano a confronto i dati censuari 2010 e quelli Agea 2008, le differenze tra Istat e Agea si allineano sensibilmente a livello nazionale (626 mila ettari di Istat contro i 645 mila di Agea, pari al -2,9%). E' appena il caso di evidenziare che nel 2008 per alcune regioni le superfici Agea sono aumentate rispetto all'anno precedente, a motivo molto verosimilmente di un aumento del numero delle dichiarazioni, che comunque si attestano per i due anni intorno a 350 mila.

Alcune considerazioni conclusive

La difformità e disomogeneità informativa sul settore viticolo, che si è cercato di illustrare sia pure brevemente, impone un radicale ripensamento sulla qualità e sulla quantificazione delle variabili necessarie per più realistiche politiche nazionali e comunitarie da parte degli Enti riconosciuti ufficialmente produttori e responsabili nazionali. Pur rispettando quanto concordato in sede comunitaria circa il monitoraggio costante di tipo statistico sulle aziende vitivinicole operanti nel nostro Paese e sul relativo potenziale viticolo da parte Istat, in sede nazionale occorrerebbe definire preliminarmente quale sia la tecnica e metodologia statistica ufficiale per la conoscenza più realistica del comparto e successivamente verificare le informazioni sia statistiche che amministrative, per pervenire ad un unico dato finale da rendere disponibile per qualsiasi utilizzazione statistica, economica e politica. Da considerare, che l'Istat, in quanto produttore ufficiale delle statistiche in questione, ha l'obbligo di continuare senz'altro a realizzare quanto previsto dalla normativa comunitaria in materia di indagini di base ed intermedie sulle superfici viticole. Al riguardo, si fa presente che

l'Italia è obbligata a fornire ad Eurostat ogni anno le seguenti informazioni:

- a partire dall'anno 2010, le superfici in produzione e relativa produzione raccolta per vite in complesso, di cui per la produzione di uva da vino, distintamente per vini a denominazione di origine protetta, vini ad indicazione geografica protetta ed altri vini, e per la produzione di uva da tavola (Reg. CE 543/2009). La normativa comunitaria, inoltre, prevede che ogni tre anni, e per la prima volta entro l'1 ottobre 2011, gli Stati membri devono trasmettere alla Commissione (Eurostat) relazioni sulla qualità dei dati trasmessi. Tra i vari vincoli, inoltre, il regolamento suindicato stabilisce che gli Stati membri che effettuano indagini a campione a fini statistici adottano tutte le misure necessarie a garantire che i dati da fornire soddisfino non soltanto un prefissato grado di precisione con il coefficiente di variazione dei dati non superiore normalmente, a livello nazionale, al 3% della superficie coltivata, ma anche a garantire che, ove per tali dati si utilizzino fonti di informazioni statistiche diverse dalle indagini statistiche, la qualità delle informazioni ottenute da tali fonti sia almeno pari a quella delle informazioni ottenute da indagini statistiche, informando in anticipo la Commissione e fornendo precisazioni riguardo al metodo da usare e alla qualità dei dati provenienti da detta fonte;
- a decorrere dall'1 gennaio 2012 ed a cadenza quinquennale, in attuazione del nuovo Reg. UE 1337/2011, abrogativo del citato Reg. CE 357/79, i dati sulle aziende viticole e relative superfici viticole in complesso, di cui in produzione e non (distintamente per vini Dop, Igp ed altri vini, e uve a duplice attitudine), nonché su quelle con superfici destinate alla produzione di materiale di propagazione della vite. Per tali informazioni sono previste due opzioni: trascurare tutte le aziende con superficie vitata inferiore a 0,20 ettari, la cui produzione è destinata esclusivamente o prevalentemente alla vendita. Nel caso in cui la superficie occupata da tali aziende è inferiore al 5% della superficie viticola totale, gli Stati membri possono innalzare la soglia in questione purché ciò non comporti l'esclusione di oltre il 5% in più della superficie viticola. Tali informazioni devono essere fornite a livello nazionale e regionale. Tuttavia, il regolamento in questione contiene una importante novità: le statistiche sulle superfici viticole diverse dall'uva da tavola sono fornite utilizzando i dati disponibili contenuti nello schedario viticolo di cui all'articolo 185 *bis* del regolamento (CE) n. 1234/2007 per tutte le aziende incluse in detto schedario, come previsto all'articolo 3, paragrafo 1, lettera a), del regolamento (CE) n. 436/2009.

Ne consegue che l'Istat, pur mantenendo la propria indipendenza scientifica dal punto di vista metodologico e tecnico e prima di certificare le informazioni da fornire ad Eurostat, dovrà tenere conto della valenza statistica almeno dello schedario viticolo nazionale, visto che il Decreto Legislativo n.61/2010 ha modificato radicalmente la gestione del sistema vitivinicolo italiano al fine di adeguarlo alle più recenti richieste provenienti sia dalla Commissione UE, che è il principale erogatore di fondi a sostegno del comparto, sia dal mondo produttivo, che desidera una maggiore linearità e trasparenza dei flussi di informazioni e di aiuti, accompagnati da una riduzione degli impegni burocratici e dei relativi costi aziendali. Alla luce di queste considerazioni sono state introdotte alcune importanti novità sulla misurazione delle superfici viticole. In sintesi, in conformità alle richieste del Regolamento (CE) n. 1234/07 così come modificato dal Reg. (CE) n. 491/09 e 555/08 recanti disposizioni relative all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo e del Regolamento (CE) n. 436/09 inerente lo schedario viticolo, Agea ha previsto i criteri e le metodologie per la misurazione e la documentazione degli impianti vitati nell'ambito del Sistema Integrato di Gestione e Controllo (Sigc)¹. In sintesi, il Sistema Informativo Geografico (Gis) si avvale di immagini multispettrali telerilevate (da aereo e da satellite) ad altissima risoluzione ed è in grado di soddisfare i requisiti tecnici

richiesti dalla Commissione UE per garantire la qualità dei controlli operati dal Sigc. Il "progetto *refresh*" di Agea, basato su cicli triennali di aggiornamento delle foto aeree e dell'interpretazione dell'uso del suolo, consente di monitorare con costanza le colture di vigneto presenti sul territorio e di ottenere uno strato di foto interpretazione omogeneo dal punto di vista spazio-temporale.

In pratica, si tratta di una modalità di misurazione moderna che la Unione Europea ha imposto ormai per tutte le superfici agricole che ottengono contributi finanziari di origine comunitaria.

A partire dalla vendemmia 2011, sempre nello Schedario viticolo e sulla base delle superfici vitate inserite (iscritte), i produttori devono presentare per via informatica una dichiarazione unica di vendemmia e produzione².

Note

¹ Il Reg. (CE) n.1782/2003 del Consiglio ha istituito un sistema integrato di gestione e controllo (Sigc) di taluni regimi di aiuti comunitari al fine di utilizzare mezzi tecnici e metodi di gestione e controllo appropriati alla complessità e numerosità delle domande di aiuto, confermato dal Reg (CE) n. 73/2009. Nell'ambito del Sigc l'Unione Europea ha promosso e finanziato un sistema informativo geografico (Gis) che associa e riferisce dati qualitativi e/o quantitativi a punti del territorio, finalizzato a fornire agli Stati membri uno strumento di controllo rapido ed efficace da applicare ai regimi di aiuto per superfici.

² Al riguardo, con la circolare del 30 settembre 2011 (Dgu.2011.147) Agea ha impartito le istruzioni applicative generali per la presentazione e la compilazione delle dichiarazioni obbligatorie di vendemmia e di produzione divino e/o mosto della campagna vitivinicola 2011/2012. In tale circolare, oltre a stabilire il campo di osservazione (corredato di apposite definizioni), alcuni adempimenti relativi al fascicolo aziendale e le tipologie di soggetti interessati, sono stati previsti i seguenti controlli delle superfici a vigneto:

- la dichiarazione di vendemmia viene sottoposta ad un controllo di corrispondenza della superficie di origine delle uve vendemmiate rispetto alle informazioni presenti nel fascicolo aziendale. In particolare, la superficie di origine delle uve deve risultare minore o uguale della superficie a vigneto da uve da vino che risulta nel corrispondente fascicolo;
- il valore di superficie che viene considerato quale valore in dichiarazione è la superficie misurata sul Gis,
- il dichiarante può selezionare anche particelle in anomalia di eleggibilità parziale o anche totale (ovvero le particelle per le quali nel fascicolo il produttore dichiara la presenza di vigneto ma che non è riscontrato, in tutto od in parte, nel Gis) purché abbia richiesto la verifica del dato tecnico secondo le procedure in uso presso gli Organismi Pagatori. In questa eventualità, per le particelle oggetto di verifica del dato tecnico, nella dichiarazione può essere utilizzata, anziché la superficie Gis, la superficie indicata dallo stesso produttore nel fascicolo aziendale;
- gli allineamenti delle superfici vitate conseguenti le attività di verifica del dato tecnico possono essere operati direttamente dall'Amministrazione a valere sia sulla dichiarazione presentata che sul fascicolo aziendale.

Riferimenti bibliografici

- Consiglio Cee (1979), *Regulation (Eec) No 357/79 of 5 February 1979 on statistical surveys of areas under vines.* (OJ L 54 of 5.3.1979, p. 124)
- Consiglio Ue (2011), *Regolamento (UE) n. 1337/2011 del 13 dicembre 2011 relativo alle statistiche europee sulle colture permanenti e che abroga il Regolamento (Cee) n. 357/79 del Consiglio e la Direttiva 2001/109/CE del Parlamento europeo e del Consiglio* (G.U. L 347 del 30.12.2011, p.7)
- Commissione Cee (1979), *Regulation (Eec) No 991/79 of 17 May 1979 setting out a schedule of tables and laying down the definitions relating to basic statistical surveys of areas under vines and repealing Regulations No 143 and No 26/64/ Eec.* (OJ L 129 of 28.5.1979, p. 1)
- Commissione Cee (1985), *Regulation (Eec) No 2802/85 of 7 October 1985 amending Regulation (Eec) No 991/79 as regards the tables relating to basic statistical surveys of areas under vines.* (OJ L 265 of 8.10.1985, p. 15)
- Consiglio Cee (1998), *Regulation (EC) No 2329/98 of 22 October 1998 amending Regulation (Eec) No 357/79 on statistical surveys of areas under vines.* (OJ L 291 of 30.10.1998, p. 2)
- Commissione Cee (2003), *Relazione della Commissione al*

Parlamento Europeo e al Consiglio in merito all'esperienza acquisita nelle indagini di base sulle superficie viticole (a norma dell'articolo 7, paragrafo 2 del Regolamento (Cee) n. 357/79 del Consiglio del 5 febbraio 1979 concernente le indagini statistiche sulle superficie viticole), Com(2003) 752 definitivo, Bruxelles, 2003

- Mipaaf (2001), D.M. 16 ottobre 2001, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale Italiana dell'8 novembre 2001 n. 260, con il quale sono stati modificati i modelli di dichiarazione vitivinicola allegati al decreto 1 agosto 1995 e sono state completate le avvertenze generali e le istruzioni per la compilazione
- Agea (2012), Istruzioni applicative generali per la presentazione e la compilazione delle dichiarazioni obbligatorie di vendemmia e di produzione di vino e/o mosto della campagna vitivinicola 2012/2013 (Prot. N. Dgu.2012.873)
- Agea (2009), Specifiche Tecniche Superfici vitate – Misurazione e documentazione nell'ambito del Sigc (Ver.1.0 ottobre 2009)
- Istat (2000), 5° Censimento Generale dell'Agricoltura, Istruzioni per la rilevazione, Roma
- Istat (2010), 6° Censimento Generale dell'Agricoltura, Istruzioni per la rilevazione, Roma
- Regolamento UE n. 1166/2008 del Parlamento Europeo e del Consiglio sulle indagini di struttura delle aziende agricole e sull'indagine sui metodi di produzione in agricoltura, che abroga il Regolamento del Consiglio n.571/88. G.U (UE) L321, 1 dicembre 2008, pagg.14-34
- Istat (2012), Banca dati I.Stat, www.istat.it
- Eurostat Datawarehouse : <http://europa.eu>
- Facebook (post 2010-2011): <http://www.facebook.com/pages/Censimento-Agricoltura>

Finestra sulla Pac



Maria Rosaria Pupo D'Andrea

La **Finestra sulla Pac** è una rubrica di aggiornamento e documentazione, rivolta a fare il punto sulle novità e a segnalare gli approfondimenti disponibili in materia di politica agricola comune. Si tratta di un servizio fruibile direttamente dal sito www.agrireunionieuropa.it.

Introduzione

A conclusione del "trilogo" che ha visto impegnati Presidenza del Consiglio UE, Commissione e Parlamento europeo, il 26 giugno è stato raggiunto l'accordo politico sulla Pac 2014-2020.

Si tratta di un importante risultato: (a) perché è stata la prima volta che il Parlamento europeo ha preso attivamente parte alla formulazione della Pac, grazie alla nuova procedura di co-decisione prevista dal Trattato di Lisbona; (b) perché la riforma introduce alcuni elementi innovativi che modificano l'impianto dei pagamenti diretti e la loro percezione da parte degli agricoltori (che, per questo, andranno valutati nella loro efficacia).

Dall'accordo sono rimasti esclusi gli elementi attinenti alla sfera finanziaria della Pac che rientrano nel negoziato sul Quadro Finanziario Pluriennale (Qfp) ma sui quali la Presidenza irlandese ha trovato delle aree di possibile accordo (*landing zone*) con il Parlamento europeo. I punti in sospeso riguardano la convergenza esterna, vale a dire il processo di progressiva riduzione delle distanze tra le dotazioni finanziarie degli Stati membri, la flessibilità tra pilastri, la *digressività* e il *capping*, la

riserva di crisi.

La riforma tende ad assicurare il sostegno ai "veri" agricoltori, attraverso una definizione coattiva di "agricoltore attivo" che delimita il campo dei beneficiari degli aiuti e che gli Stati membri possono modificare solo in senso più restrittivo. Si intende così eliminare le posizioni di rendita create dal disaccoppiamento degli aiuti. Il pagamento unico lascia il posto a un nuovo sistema di pagamenti diretti la cui componente di base, implicitamente preposta al sostegno del reddito, deve essere distribuita in maniera più uniforme sulla superficie agricola di ciascuno Stato membro/regione. Le altre componenti dell'aiuto sono legate all'ottenimento di beni pubblici, soprattutto ambientali, attraverso l'adozione di pratiche agricole benefiche per ambiente e clima, e al possesso di determinati requisiti o al soddisfacimento di determinate condizioni. L'obiettivo è di giungere a una distribuzione più equa del sostegno tra Stati membri e tra agricoltori e di riequilibrare le risorse tra primo e secondo pilastro della Pac.

L'esame del contenuto della riforma di seguito riportato si basa sul testo consolidato dell'accordo raggiunto il 26 giugno.

Per chi volesse approfondire i singoli aspetti della riforma si consiglia di guardare il Rapporto sullo stato dell'agricoltura 2012 pubblicato dall'Inea e gli atti del *workshop* organizzato dal Gruppo 2013 della Coldiretti lo scorso 22 luglio.

L'agricoltore attivo

La novità dell'accordo riguarda la definizione di una lista nera di attività professionali le cui imprese non possono ricevere pagamenti diretti: aeroporti, servizi ferroviari, opere idrauliche, servizi immobiliari, terreni sportivi e aree ricreative permanenti. Si ribalta quindi l'ottica e, anziché definire l'"agricoltore attivo", si definisce chi non è tale. Gli Stati membri, sulla base di criteri oggettivi e non discriminatori, possono integrare tale lista con altre attività da escludere dai pagamenti diretti. Tuttavia, possono successivamente ritirare tali integrazioni, ma non possono, in nessun caso, ridurre la "lista nera" fissata dal regolamento. Coloro che operano nelle attività escluse, tuttavia, possono ricevere gli aiuti diretti se dimostrano che:

- l'ammontare annuale dei pagamenti diretti rappresenta almeno il 5% delle entrate totali ottenute da attività non agricole e/o
- le attività agricole non sono insignificanti e/o
- l'oggetto principale della loro attività consiste nell'esercizio di un'attività agricola.

Così come accade attualmente, l'accordo prevede che non vengano concessi pagamenti diretti a persone fisiche o giuridiche le cui superfici agricole sono tenute in uno stato utile per l'allevamento o la coltivazione e che non svolgono le attività agricole minime fissate dallo Stato membro. Inoltre uno Stato membro può decidere che nessun pagamento diretto sia concesso a persone fisiche o giuridiche la cui attività agricola rappresenta una parte insignificante delle attività economiche complessive e/o la cui attività principale o l'oggetto della sua attività non consista nell'esercizio dell'attività agricola. Tuttavia, coloro che ricevono 5.000 euro o meno di aiuti diretti all'anno sono considerati agricoltori attivi. Gli Stati membri possono rivedere al ribasso tale limite, a livello nazionale o regionale. Lo Stato membro deve notificare le proprie decisioni entro il 1° agosto 2014.

Le soglie minime

La definizione di agricoltore attivo serve a individuare i beneficiari dei pagamenti diretti. Le soglie minime hanno invece il compito di discriminare tra i beneficiari stessi escludendo coloro che ricevono aiuti di modesta entità, il cui valore è molto modesto rispetto al costo della pratica per ottenere l'aiuto. Nulla cambia rispetto all'attuale regolamentazione, per cui uno Stato

membro può decidere di non concedere pagamenti diretti ad un'azienda se l'ammontare complessivo annuo di tali pagamenti non supera 100 euro o se la superficie ammissibile è inferiore a 1 ettaro. Le soglie possono essere modificate per tenere conto della struttura agricola di ciascuno Stato membro. Per l'Italia è possibile giungere a una soglia finanziaria massima pari a 400 euro e una soglia fisica minima di 0,5 ettari. Attualmente l'Italia applica la soglia finanziaria di 100 euro.

Il pacchetto degli aiuti diretti

L'accordo prevede l'abolizione del regime di pagamento unico sostituito da un sistema di pagamenti diretti. Nei paesi che applicano il regime di pagamento unico secondo il modello storico, vale a dire quelli nei quali, come l'Italia, l'aiuto è riconosciuto ai beneficiari storici in funzione di quanto storicamente maturato da ciascuno di essi, i diritti all'aiuto oggi vigenti cesseranno di esistere il 31 dicembre 2014.

I paesi che applicano il regime di pagamento unico per superficie e quelli che adottano il pagamento regionalizzato possono mantenere gli attuali titoli anche dopo il 2014, rivisti sulla base delle nuove disposizioni.

A tutti gli agricoltori attivi è riconosciuto un pagamento di base, la cui funzione è quella del sostegno del reddito. Coloro che hanno diritto al pagamento di base dovranno obbligatoriamente effettuare alcune pratiche agricole benefiche per l'ambiente e il clima in cambio delle quali riceveranno un pagamento, il cosiddetto pagamento verde. Coloro che avranno meno di 40 anni al momento della presentazione della domanda potranno ricevere il pagamento per i giovani agricoltori. Oltre a questi aiuti "obbligatori", il pacchetto di aiuti diretti si compone di altri pagamenti facoltativi, nel senso che spetta allo Stato membro decidere se attivarli o meno sul proprio territorio nazionale. Si tratta del pagamento redistributivo, del pagamento per le aree con vincoli naturali, del sostegno accoppiato volontario, nonché del regime per i piccoli agricoltori. Tutti questi pagamenti (obbligatori e facoltativi) attingono a un massimale nazionale, fissato per ciascun anno e per ciascun Paese. La particolarità del nuovo sistema dei pagamenti diretti è che gli Stati membri dovranno decidere la percentuale di massimale nazionale da dedicare a ciascun aiuto, entro delle percentuali prefissate. Solo il pagamento verde è finanziato con una quota fissa (30%) del massimale nazionale, mentre il pagamento base sarà finanziato con il massimale residuale, cioè con le risorse finanziarie che resteranno disponibili dopo aver finanziato gli altri aiuti. Come vedremo, questa percentuale potrà variare da un minimo dell'8% a un massimo del 70%, nel caso in cui nel paese non ci siano domande di aiuto per i giovani agricoltori. Se invece sono presenti occorre dedicare a questo aiuto al fino al 2% del massimale nazionale e quindi il pagamento base sarà pari al massimo al 68%.

Il pagamento di base

I titoli del pagamento di base sono assegnati agli agricoltori attivi che presentano domanda nel 2015, a condizione che abbiano ricevuto pagamenti diretti nell'ambito del reg. 73/2009 nel 2013. Possono ricevere titoli anche gli agricoltori:

- che per il 2013 non hanno ricevuto pagamenti e che producevano ortofrutta, patate da consumo, semi di patate, piante ornamentali su una superficie minima fissata dallo Stato membro o coltivavano vite, o
- che nel 2014 hanno ottenuto titoli dalla riserva nazionale, o
- che non hanno mai posseduto titoli di pagamento e che presentano prova che a una certa data (quella valida per le domande dell'anno 2013), svolgevano attività agricola (produzione, allevamento e coltivazione).

Gli Stati membri possono richiedere requisiti aggiuntivi in merito

alla competenza, esperienza o istruzione degli agricoltori attivi. Eccetto casi di forza maggiore, il numero di titoli assegnati nel 2015 è uguale al numero di ettari ammissibili che l'agricoltore dichiara nella sua domanda per il 2015 e che sono a sua disposizione ad una certa data.

Gli Stati membri possono stabilire che il numero dei diritti all'aiuto sia uguale al numero di ettari di superficie ammissibile che l'agricoltore ha dichiarato nel 2013 (se è più basso di quello dichiarato nel 2015).

Inoltre, possono essere applicate alcune limitazioni al numero dei titoli da assegnare. In particolare, può:

- assegnare un numero ridotto di titoli ad azienda se il numero di ettari dichiarato nello Stato membro implica un aumento di più del 35% del numero totale di ettari ammissibili dichiarati nel 2009. In tal caso il numero dei diritti allocati nel 2015 può essere limitato al 135% o 145% del numero di ettari dichiarati nel 2009;
- decidere di applicare un coefficiente di riduzione alla superficie ammissibile costituita da prati permanenti situati in zone con condizioni climatiche difficili, dovute all'altitudine e ad altre svantaggi naturali;
- escludere dal computo della superficie ammissibile per l'assegnazione dei titoli le superfici vitate al 2013 o le superfici a seminativo in serra;

Uno Stato membro può decidere di fissare una superficie minima aziendale espressa in superficie ammissibile, per la quale è possibile richiedere titoli. La superficie minima non può essere superiore alla soglia fisica fissata per ottenere gli aiuti (1 ettaro o, se l'Italia applicasse la soglia "personalizzata", 0,5 ettari).

Lo Stato membro notifica alla Commissione le proprie decisioni entro il 1° agosto 2014.

Entro il 31 luglio dello stesso anno, invece, può decidere di applicare il pagamento di base a livello regionale. Le regioni dovranno essere individuate sulla base di criteri oggettivi e non discriminatori quali le caratteristiche agronomiche e socio-economiche, il potenziale agricolo regionale o la struttura istituzionale o amministrativa. Tra le stesse regioni dovrà poi essere suddiviso il massimale nazionale, secondo criteri oggettivi e non discriminatori. Ciascun paese può decidere che i massimali regionali siano sottoposti a modifiche annue progressive sulla base di tappe prefissate e criteri oggettivi, quali il potenziale agricolo o condizioni ambientali. Una importante novità è che gli Stati membri possono ritornare sulle decisioni prese ponendo termine all'applicazione regionale del pagamento di base. In tal caso devono darne comunicazione alla Commissione entro il 1° agosto dell'anno precedente a quello dal quale ci si intende avvalere di questa facoltà.

La riserva nazionale

Nel primo anno di applicazione del regime per il pagamento di base gli Stati membri dovranno costituire una riserva nazionale tramite una trattenuta che non può essere superiore al 3% del massimale per il pagamento di base. La riserva può essere costituita anche a livello regionale. La riserva dovrà essere usata in via prioritaria in favore dei giovani agricoltori e dei nuovi agricoltori.

Il valore dei diritti all'aiuto e la convergenza

La proposta di riforma presentata dalla Commissione prevedeva che, al più tardi entro il 2020, tutti gli agricoltori di uno Stato membro/regione ricevessero un pagamento di base di uguale valore unitario per ettaro. Tale disposizione è stata mantenuta anche nell'accordo raggiunto il 26 giugno con alcune importanti deroghe che permettono ai paesi che hanno applicato il regime di pagamento unico secondo il modello storico di avvicinarsi a livelli di aiuto più uniformi senza pervenire alla completa

omogeneità.

L'Italia ha tre possibilità: (a) pervenire al pagamento uniforme già dal 2015; (b) pervenire al pagamento uniforme dopo il 2015, ma al massimo entro il 2019; (c) muoversi verso pagamenti più uniformi ma non completamente livellati.

In base alla prima ipotesi, nel 2015 gli Stati membri calcolano, per il 2015 e per tutti gli anni successivi, il valore dei titoli dividendo il massimale nazionale/regionale in favore del pagamento di base per il numero di titoli al 2015. In questa ipotesi il livellamento degli aiuti avviene già dal primo anno.

In base alla seconda ipotesi, gli Stati membri possono arrivare al pagamento forfetario al più tardi nel 2019 (anno di domanda 2019 per i pagamenti che si riceveranno nel 2020), attraverso tappe progressive e differenziando il valore dei titoli negli anni sulla base del loro valore iniziale (si tratta della convergenza interna già prevista dalle proposte di riforma che porta gradualmente i titoli al valore forfetario nel 2019 o prima).

Il valore iniziale è legato ai pagamenti ricevuti nel 2014, o al valore dei titoli posseduti al 2014 (inclusi i titoli speciali), riproporzionati al peso del pagamento di base e al numero di titoli a cui ogni agricoltore avrà diritto nel 2015.

Valore iniziale = $\frac{\{(massimale\ pagamento\ base\ 2015/pagamenti\ totali\ al\ 2014) * 100\}}{\text{pagamenti ricevuti dall'agricoltore nel 2014}/\text{numero titoli dell'agricoltore nel 2015 (esclusi quelli ottenuti dalla riserva nel 2015)}}$

Oppure

Valore iniziale = $\frac{\{(massimale\ pagamento\ base\ 2015/valore\ totale\ di\ tutti\ i\ titoli\ di\ pagamento\ unico,\ inclusi\ quelli\ speciali,\ dello\ Stato\ membro\ nel\ 2014) * 100\}}{\text{valore titoli pagamento unico posseduti dall'agricoltore nel 2014, inclusi i titoli speciali}/\text{numero titoli dell'agricoltore nel 2015 (esclusi quelli ottenuti dalla riserva nel 2015)}}$

Se lo Stato membro ha deciso di non applicare il sostegno accoppiato volontario previsto dalla riforma, nel valore iniziale possono essere presi in considerazione anche gli aiuti in favore di specifici tipi di agricoltura, del miglioramento della qualità e in favore di benefici agro-ambientali aggiuntivi (art. 68 (1)(a) del reg. 73/2009), i pagamenti per far fronte a svantaggi specifici in settori/zona vulnerabili (art. 68 (1)(b)) e i pagamenti parzialmente disaccoppiati in favore delle carni ovicaprine (art. 52) e della vacca nutrice (art. 53 (1)).

In deroga al principio del pieno livellamento degli aiuti, in base alla terza possibilità sopra enunciata, gli Stati membri che attualmente adottano il regime di pagamento unico secondo il criterio storico possono muoversi verso livelli di pagamento più omogenei senza pervenire al pagamento uniforme.

In tal caso uno Stato membro può decidere che i diritti all'aiuto il cui valore iniziale (calcolati come descritti più sopra) è più basso del 90% della media nazionale/regionale al 2019, abbiano, entro il 2019, il loro valore unitario aumentato di un terzo della differenza tra il valore iniziale e il 90% del valore nazionale/regionale al 2019. Gli Stati membri possono aumentare la percentuale oltre il 90% ma non superare il 100% (si tratta della convergenza interna anche conosciuta come "modello irlandese" che porta a una maggiore omogeneizzazione degli aiuti al 2019, ma non al pieno livellamento).

Al più tardi nell'anno di domanda 2019 (e quindi per i pagamenti che si riceveranno nel 2020) nessun titolo potrà avere un valore unitario più basso del 60% del valore unitario nazionale/regionale al 2019.

Al fine di finanziare l'aumento del valore dei titoli che stanno al di sotto della media, i titoli che hanno un valore unitario più elevato del valore medio nazionale/regionale al 2019 vedranno diminuire la differenza tra il loro valore iniziale e quello al 2019 sulla base di criteri oggettivi e non discriminatori individuati dallo Stato membro. Gli Stati membri hanno piena facoltà di decidere come si applica la riduzione agli aiuti che stanno sopra la media. Tuttavia uno Stato membro può decidere che nessun titolo possa diminuire di più del 30% del suo valore iniziale.

Nel caso in cui il raggiungimento del vincolo della soglia di aiuti minimo del 60% del valore nazionale/regionale al 2019 comporti una perdita superiore al 30% del valore iniziale degli aiuti, la soglia del 60% viene abbassata di conseguenza.

Il valore unitario nazionale/regionale al 2019 è calcolato dividendo il massimale nazionale/regionale destinato al pagamento base al 2019 per il numero di diritti al 2015.

Greening

I pagamenti verdi

Gli agricoltori che hanno diritto a ricevere il pagamento di base devono osservare delle pratiche agricole benefiche per il clima e l'ambiente su tutta la superficie ammissibile della loro azienda.

Le pratiche agricole sono tre: diversificazione delle colture, mantenimento dei prati e pascoli permanenti esistenti, aree di interesse ecologico.

Alle pratiche verdi è vincolato il 30% del massimale nazionale. Il pagamento verde assume la forma di un pagamento forfetario a ettaro ottenuto dividendo il massimale destinato al pagamento verde per gli ettari ammissibili. Gli Stati membri che applicano la convergenza interna (sia quella basata sulla differenziazione del valore dei titoli sulla base del loro valore iniziale che la convergenza interna "modello irlandese") possono calcolare il pagamento verde come una percentuale del valore dei titoli di ciascun agricoltore (la percentuale è ottenuta dividendo il massimale per i pagamenti verdi per il valore totale di tutti i pagamenti attivati nello Stato membro/regione).

Lo Stato membro che applica il pagamento di base a livello regionale, potrà applicare anche il pagamento verde a livello regionale.

Le aziende situate totalmente o parzialmente nelle aree coperte dalle direttive *Habitat*, Acque e Uccelli per definizione sono titolate a beneficiare dei pagamenti verdi purché rispettino le pratiche verdi, a condizione che queste siano compatibili con gli obiettivi della direttiva in questione.

Le aziende biologiche sono anch'esse, per definizione, titolate a ricevere il pagamento verde, ma solo per le unità delle aziende condotte con il metodo biologico.

Il mancato rispetto delle pratiche verdi comportare la riduzione del pagamento verde. A partire dal 2017, tuttavia, il mancato rispetto delle pratiche verdi comporta una sanzione che si applica al pagamento di base, di importo pari al 20% del pagamento verde nel 2017 e al 25% nel 2018. Di tale parte dell'accordo, tuttavia, non vi è traccia nel testo consolidato. Resta la possibilità che si tratti di materia disciplinata nell'ambito dei regolamenti applicativi.

Gli Stati membri possono applicare delle pratiche equivalenti a quelle verdi, considerata come quelle (elencate in allegato al regolamento) che producono un beneficio per il clima e l'ambiente pari o superiore alle pratiche verdi. Si tratta di impegni presi nell'ambito delle misure di sviluppo rurale (art. 39 (2) del reg. 1698/2005 o art. 29(2) del nuovo regolamento sullo sviluppo rurale) o nell'ambito di regimi di certificazione ambientale nazionali o regionali che vanno oltre gli *standard* obbligatori previsti dalla condizionalità e che mirano al raggiungimento di obiettivi legati alla qualità dell'acqua e del suolo, alla biodiversità, alla preservazione del paesaggio e all'adattamento e alla mitigazione dei cambiamenti climatici.

Le pratiche equivalenti non sono soggette al doppio finanziamento: vengono pagate solo nel primo pilastro e quindi diventano *baseline* nel secondo pilastro. Nell'accordo dell'ultima ora, tuttavia, sembrava si fosse deciso che per sole cinque pratiche (es. colture intercalari e protezione del suolo invernale) fossero concessi pagamenti ridotti anche nel secondo pilastro, ma di questa deroga non vi è traccia nel testo consolidato.

Gli Stati membri possono decidere di limitare la scelta delle pratiche equivalenti, se del caso anche a livello regionale, solo ai regimi nazionali o regionali. Un agricoltore, a seconda della scelta nazionale di cui sopra, può usare una o più delle pratiche equivalenti relative agli impegni nello sviluppo rurale solo se esse sostituiscono integralmente la o le pratiche verdi. Allo stesso modo, il regime di certificazioni potrebbe, se così decide lo Stato membro, coprire interamente gli obblighi previsti dalle

pratiche verdi. Lo Stato membro deve comunicare le proprie decisioni in merito all'uso delle pratiche equivalenti e deve specificare gli impegni o i regimi di certificazione che intende applicare.

La diversificazione delle colture

Si applica alle aziende che hanno una superficie a seminativo superiore a 10 ettari. Nelle aziende con una superficie a seminativo compresa tra 10 e 30 ettari, che non è interamente coltivata con colture sommerse per una parte significativa dell'anno, devono coesistere almeno due colture, la principale delle quali non può coprire più del 75% della superficie a seminativo. Per le aziende con una superficie a seminativo superiore a 30 ettari, devono coesistere almeno 3 differenti colture, la principale delle quali non deve occupare più del 75% della superficie a seminativo e la meno importante deve occupare almeno il 5%.

La diversificazione non si applica: (a) dove più del 75% della superficie a seminativo è usata per la produzione di erba o altre piante erbacee da foraggio e/o terra a riposo, a condizione che la restante superficie a seminativo non superi i 30 ettari; (b) dove più del 75% della superficie a seminativo è a prato o pascoli permanenti, e/o è usata per la produzione di erba o foraggi erbacei e/o è coperta da colture sommerse, a condizione che la restante superficie a seminativo non superi i 30 ettari; (c) dove più del 50% della superficie a seminativo dichiarata non era dichiarata dall'agricoltore nella sua domanda di aiuto nell'anno precedente e che, sulla base di informazioni geospaziali, tutta la superficie a seminativo è stata coltivata con una coltura differente rispetto a quella dell'anno precedente; (d) nelle zone situate a nord del 62° parallelo o alcune aree adiacenti.

Le colture si intendono diverse se appartengono a differenti generi della classificazione botanica o se appartengono alle famiglie delle cucurbitacee (zucche, zucchine, meloni, cocomeri), delle solanacee (pomodori, melanzane, peperoni, tabacco, ...) e delle brassicacee (cavoli, broccoli, ...). Anche la terra lasciata a riposo o inerbata o dedicata ad altre piante erbacee per la produzione di foraggio è paragonabile ad una coltura differente. Colture invernali e primaverili sono considerate due colture anche se appartengono allo stesso genere.

Prati e pascoli permanenti

Gli agricoltori non possono convertire e arare le superfici situate nelle aree designate dallo Stato membro, vale a dire i prati e i pascoli permanenti che sono sensibili dal punto di vista ambientale nelle aree coperte dalle direttive sulla conservazione degli *Habitat* naturali e seminaturali e sulla conservazione degli uccelli selvatici e che necessitano di una forte protezione al fine di soddisfare gli obiettivi delle direttive stesse, includendo in queste aree anche la torba e le zone umide. Al fine di assicurare una considerevole protezione ambientale dei prati e pascoli permanenti, uno Stato membro può decidere di identificare delle aree sensibili anche al di fuori delle direttive, includendo prati e pascoli permanenti su terreni ricchi di carbonio.

Gli Stati membri assicurano che il rapporto tra superficie a prato e pascolo permanente e superficie agricola totale dichiarata dagli agricoltori nella domanda di aiuto non diminuisca di più del 5% comparata al rapporto esistente tra i prati e pascoli esistenti nel 2012 e la superficie totale al 2015. L'obbligo deve essere rispettato a livello nazionale, regionale o sub-regionale, ma gli Stati membri possono stabilire che l'obbligo vada rispettato a livello aziendale. In tal caso ne deve dare comunicazione entro il 31 luglio 2014. Se il rapporto diminuisce di più del 5% lo Stato membro obbliga a riconvertire le aziende che hanno convertito da prati ad altri usi in un periodo passato da definire con atti delegati. Tuttavia, se l'ammontare di terreno a prati e pascoli permanenti in valore assoluto si mantiene entro certi limiti – da definire da parte della Commissione – l'obbligo al mantenimento si ritiene soddisfatto.

Aree di interesse ecologico

Si applica alle aziende con una superficie a seminativo superiore a 15 ettari. In tal caso l'azienda, a partire dal 2015, dovrà assicurare che il 5% della superficie, includendo in questa anche le superfici con elementi caratteristici del paesaggio e le fasce tampone, sia un'area di interesse ecologico. Tale soglia potrà aumentare al 7% a seguito di un rapporto di valutazione che la Commissione dovrà presentare entro il 31 marzo 2017 accompagnato, eventualmente, da una proposta legislativa.

Gli Stati membri decidono cosa può essere considerato area di interesse ecologico, tenuto conto di un elenco presente nel regolamento: terre a riposo, terrazze, elementi caratteristici del paesaggio, fasce tampone, superfici agro-forestali, strisce di superficie lungo i margini della foresta senza coltivazione, aree a bosco ceduo a rotazione rapida, aree forestate, aree con colture intercalari o copertura verde da assoggettare a fattori di ponderazione (contenuti in allegato al regolamento), area con colture azoto-fissatrici. La Commissione, tramite atti delegati, può aggiungere altri tipi di area che possono essere presi in conto per il rispetto della percentuale delle aree di interesse ecologico. Queste devono essere localizzate sulla superficie a seminativo dell'azienda o, nel caso di elementi caratteristici del paesaggio e strisce tampone, adiacenti alla superficie a seminativo. Al fine di semplificare l'amministrazione e tenere conto delle specificità dei tipi di aree a interesse ecologico elencate e per facilitare la loro misura da parte dello Stato membro, in allegato al regolamento sono fissati dei fattori di conversione in ettari.

L'obbligo di aree di interesse ecologico non si applica:

- nelle aziende dove più del 75% della superficie ammissibile è a prato o pascolo permanente, usato per la produzione di erba o altre piante erbacee da foraggio, o coltivato con colture sommerse per una parte significativa dell'anno o per una parte significativa del ciclo di produzione, a condizione che la superficie a seminativo non coperta da questi usi non superi i 30 ettari;
- nelle aziende dove più del 75% della superficie a seminativo è interamente usata per la produzione di erba o di altre piante erbacee da foraggio, terreni a riposo, coltivata con leguminose, a condizione che la superficie a seminativo non coperta da questi usi non superi i 30 ettari.

In deroga a quanto sopra, lo Stato membro può decidere di implementare fino alla metà della quota di area di interesse ecologico (5 o 7%) a livello regionale, al fine di ottenere delle aree di interesse ecologico adiacenti. Lo Stato membro indica le aree e gli obblighi per gli agricoltori o gruppi di agricoltori che partecipano.

Lo Stato membro può permettere agli agricoltori in stretta prossimità di adempiere collettivamente all'obbligo. In tal caso designa l'area e può imporre ulteriori obblighi a carico di tali agricoltori. Il numero degli agricoltori non può essere superiore a 10.

Gli Stati membri in cui più del 50% della superficie totale è coperta da foreste possono decidere che l'obbligo ad avere aree di interesse ecologico non si applichi alle aziende in aree con vincoli naturali a condizione che più del 50% della superficie totale dell'unità di riferimento (comuni [Lau2] o aree geografiche contigue con condizioni agricole simili) sia coperta da foreste e il rapporto tra superficie forestale e superficie agricola sia di 3:1.

Pagamenti per i giovani agricoltori

Come detto precedentemente, si tratta di un aiuto che gli Stati membri devono obbligatoriamente istituire. Esso prende la forma di un pagamento annuale supplementare a cui hanno diritto i giovani agricoltori titolari a ricevere il pagamento di base. Per giovane agricoltore si intende colui che si insedia per la prima volta in azienda come capoazienda o che si è insediato nei 5 anni precedenti la prima domanda per il pagamento di base e che ha meno di 40 anni nell'anno della domanda. Lo Stato

membro può introdurre ulteriori criteri di ammissibilità legati a competenze appropriate e/o formazione. Il pagamento è concesso per un periodo massimo di 5 anni.

Il pagamento ad azienda è calcolato annualmente moltiplicando il numero di titoli attivati dall'agricoltore per una delle seguenti opzioni:

- il 25% del valore medio dei titoli detenuti dall'agricoltore;
- il 25% del valore medio del pagamento base a livello nazionale (massimale per il pagamento base al 2019/ettari ammissibili al 2015).
- il 25% del valore medio del pagamento nazionale (massimale nazionale al 2019/ettari ammissibili al 2015).

Gli Stati membri rispettano un limite massimo del numero di diritti all'aiuto attivati dall'agricoltore che deve essere compreso tra 25 (limite che deve rispettare l'Italia) e 90.

Alternativamente, lo Stato membro può distribuire un pagamento annuale forfetario per azienda calcolato moltiplicando un numero fisso di ettari (numero ettari ammissibili dichiarati dai giovani agricoltori per l'aiuto/il numero totale di giovani agricoltori che hanno fatto domanda nel 2015) per il 25% del pagamento medio nazionale a ettaro. L'ammontare del pagamento forfetario aziendale non può eccedere l'ammontare totale del pagamento base a cui ha diritto il giovane agricoltore in un dato anno.

Il pagamento per i giovani agricoltori è finanziato con una trattenuta pari al massimo al 2% del massimale nazionale. Entro il 1° agosto 2014 ogni Stato membro deve comunicare alla Commissione la percentuale di massimale che si stima sia necessaria a finanziare i giovani agricoltori. Entro il 1° agosto di ogni anno lo Stato membro può rivedere questa percentuale con effetto dall'anno successivo. Laddove l'ammontare totale del pagamento in un dato anno superi la soglia fissata, e se questa è più bassa del 2%, lo Stato membro provvede a finanziare la differenza (rispetto al 2%) o attraverso l'utilizzo della riserva nazionale oppure applicando una riduzione lineare di tutti i pagamenti di base. Nel caso in cui la percentuale di massimale dedicata al pagamento ai giovani agricoltori sia pari al 2% provvede ad applicare una riduzione lineare a tutti i pagamenti ai giovani, al fine di rientrare nel massimale.

Pagamento redistributivo per i primi ettari

Si tratta di un pagamento facoltativo, inserito nell'accordo dietro richiesta della Francia, che mira a redistribuire le risorse finanziarie all'interno dello Stato membro dalle aziende più grandi a quelle più piccole. Entro il 1° agosto di ciascun anno, uno Stato membro può decidere di concedere dall'anno successivo un pagamento redistributivo per i primi ettari agli agricoltori che hanno diritto a ricevere il pagamento di base. Il pagamento redistributivo può essere applicato anche a livello regionale. A tale pagamento può essere destinato fino al 30% del massimale nazionale. Per ciascun agricoltore il pagamento redistributivo è pari al massimo al 65% del pagamento medio a ettaro nazionale/regionale, moltiplicato per il numero di titoli attivati dall'agricoltore che non può essere superiore a 30 (o valore più alto se la media nazionale per azienda è maggiore di 30 ettari). Gli Stati membri che applicano il pagamento redistributivo utilizzando più del 5% del massimale nazionale non applicano il *capping*. Si tratta, in entrambi i casi, di strumenti che mirano a redistribuire risorse finanziarie: nel caso del *capping*, drenando risorse dalle aziende che ricevono più aiuti e utilizzando queste risorse per incrementare la dotazione per lo sviluppo rurale; nel caso del pagamento redistributivo, drenando risorse da quelle più grandi in termini di superficie ammissibile verso quelle più piccole.

Pagamenti per le aree con vincoli naturali

Questo pagamento, che può essere attivato facoltativamente dallo Stato membro, è destinato alle aziende situate

parzialmente o totalmente nelle aree con vincoli naturali designate dallo Stato membro nell'ambito dello sviluppo rurale. Si tratta di un aiuto annuale a ettaro ammissibile concesso dietro attivazione dei titoli, il cui importo è ottenuto dividendo il massimale per l'aiuto (fino al 5% del massimale nazionale) per gli ettari ammissibili situati nelle aree con vincoli naturali alle quali lo Stato membro ha deciso di concedere l'aiuto. Gli Stati membri possono concedere l'aiuto a livello regionale, laddove le regioni sono individuate sulla base di criteri oggettivi e non discriminatori, e in particolare, sulla base delle caratteristiche dei vincoli naturali, incluso la severità dei vincoli, e delle condizioni agronomiche. Lo Stato membro può, sulla base di criteri oggettivi e non discriminatori, decidere di fissare un numero massimo di ettari per azienda al quale concedere il sostegno. Le decisioni circa l'attivazione dell'aiuto, il massimale da dedicarvi e l'individuazione delle regioni devono essere comunicate alla Commissione europea entro il 1° agosto 2014. Gli Stati membri possono rivedere le loro decisioni, compreso la revisione della percentuale di fondi a disposizione della misura, entro il 1° agosto 2016.

Sostegno accoppiato volontario

Gli Stati membri possono concedere un sostegno accoppiato volontario a una lista di settori: cereali, semi oleosi, colture proteiche, leguminose da granella, lino, canapa, riso, frutta a guscio, fecola di patate, prodotti lattiero-caseari, sementi, carni ovicaprine, carni bovine, olio d'oliva, bachi da seta, foraggi essiccati, luppolo, barbabietola da zucchero, canna da zucchero e cicoria, prodotti ortofrutticoli e bosco ceduo a rotazione rapida. Il sostegno accoppiato può essere concesso a quei settori e/o in quelle regioni dove specifici tipi di agricoltura o specifici settori affrontano difficoltà e sono importanti per ragioni economiche e/o sociali e/o ambientali. Il pagamento accoppiato può essere concesso anche agli agricoltori che al 31 dicembre 2014 detengono titoli speciali o a chi non ha ettari ammissibili per l'attivazione dei diritti al pagamento di base.

Il pagamento accoppiato può essere concesso nei limiti necessari a mantenere gli attuali livelli di produzione nella regione interessata. Esso prende la forma di un pagamento annuale ed è concesso entro limiti quantitativi definiti e basati su una superficie e delle rese fisse e su un numero fisso di animali. Al sostegno accoppiato può essere dedicato fino all'8% del massimale nazionale, percentuale che può salire fino al 13% se in almeno uno degli anni compresi tra il 2010 e il 2014 uno Stato membro (come l'Italia) ha allocato più del 5% dei pagamenti diretti a pagamenti accoppiati (derivanti dall'applicazione dell'art. 68 - punti a) da i a iv, b) e) -, pagamenti per bovini, ovicaprini, frutticoli, e pagamenti ex Titoli IV, ad eccezione del cotone, del reg. 73/2009). Entrambe le percentuali possono essere incrementate fino a due punti percentuali negli Stati membri che decidono di usare il 2% del massimale nazionale in favore del sostegno alla produzione di colture proteiche.

Lo Stato membro che in almeno uno degli anni compresi tra il 2010 e il 2014 ha allocato più del 10% dei pagamenti diretti a pagamenti accoppiati può dedicare più del 13% al sostegno accoppiato volontario, ma tale scelta deve essere approvata dalla Commissione.

Entro il 1° agosto 2016, con effetto dal 2017, uno Stato membro può: (a) lasciare invariata, aumentare o diminuire le percentuali fissate, nei limiti previsti o lasciare invariato o diminuire la percentuale oltre il 13%; (b) modificare le condizioni di ammissibilità; (c) porre fine al sostegno accoppiato.

Per poter applicare il sostegno accoppiato nella regione o settore interessato lo Stato membro deve dimostrare che è necessario intervenire: (a) per sostenere un certo livello di una specifica produzione a causa di mancanze di alternative o per ridurre il rischio di abbandono della produzione e i conseguenti problemi sociali e/o ambientali; (b) per fornire un'offerta stabile all'industria di trasformazione locale, così evitando le

ripercussioni negative economiche e sociali di una conseguente ristrutturazione; (c) per compensare gli svantaggi con i quali si confrontano gli agricoltori di un particolare settore come conseguenza di continue perturbazioni del relativo mercato; (d) dove l'esistenza di qualsiasi altro sostegno disponibile nell'ambito del regolamento sui pagamenti diretti, di quello sullo sviluppo rurale o di qualsiasi regime di aiuto di Stato sembra insufficiente a soddisfare le esigenze di cui sopra.

Regime per i piccoli agricoltori

Contrariamente a quanto previsto dalla proposta iniziale, l'accordo ha stabilito che quello per i piccoli agricoltori è un regime facoltativo per lo Stato membro, la cui partecipazione, da parte degli agricoltori che ne hanno i requisiti, è volontaria. I pagamenti nell'ambito del regime sostituiscono i pagamenti del titolo III (pagamento di base e aiuti correlati, vale a dire pagamento verde, pagamento per i giovani agricoltori e pagamento redistributivo) - e del titolo IV - (pagamento accoppiato e pagamento per il cotone, nei Paesi dove è applicabile). Di conseguenza, gli agricoltori che aderiscono al regime sono esentati dalle pratiche per ottenere il pagamento verde, ma devono rispettare la condizionalità, sebbene con vincoli più allentati.

La domanda di accesso al regime deve essere presentata a una data fissata dallo Stato membro ma non più tardi del 15 ottobre 2015, e non prima di quella fissata per la presentazione della domanda per il pagamento di base.

Uno Stato membro può decidere che l'adesione al regime per i piccoli agricoltori sia automatico. In tal caso spetta al singolo agricoltore esprimere la volontà di ritirarsi. Lo Stato membro deve comunicare agli agricoltori la stima del pagamento a cui avrebbero diritto partecipando al regime in tempo utile per permettere loro di decidere se partecipare o ritirarsi.

Lo Stato membro fissa l'ammontare del pagamento per ogni singolo agricoltore a uno dei seguenti livelli: (a) un ammontare non superiore al 25% del pagamento medio nazionale per azienda ottenuto dividendo il massimale nazionale al 2019 per il numero di beneficiari che hanno ottenuto titoli per il pagamento di base nel 2015; (b) un ammontare corrispondente al pagamento medio nazionale per ettaro moltiplicato per un numero di ettari che non può superare 5. Il pagamento medio nazionale a ettaro è ottenuto dividendo il massimale nazionale al 2019 per il numero di ettari ammissibili per il pagamento base dichiarati nel 2015.

L'ammontare dell'aiuto deve essere compreso tra 500 euro e 1.250 euro.

In deroga a quanto sopra, uno Stato membro può decidere che gli agricoltori che partecipano al regime ricevano un aiuto pari: (a) al valore totale dei pagamenti che sarebbero allocati ogni anno all'agricoltore, dati dalla somma del pagamento base, pagamento verde, pagamento redistributivo, pagamento per vincoli naturali, pagamento per i giovani agricoltori e pagamento accoppiato (più, eventualmente, pagamento per il cotone). In questo caso l'agricoltore è tenuto a rispettare le condizioni poste per i pagamenti verdi; (b) al valore totale dei pagamenti che sarebbero allocati all'agricoltore nel 2015, dati dalla somma del pagamento di base, pagamento verde, pagamento redistributivo, pagamento per vincoli naturali, pagamento per i giovani agricoltori e pagamento accoppiato, da aggiustare ogni anno in funzione dei cambiamenti del massimale nazionale.

Durante la partecipazione al regime il piccolo agricoltore deve mantenere un numero di ettari ammissibili uguale al numero dei titoli posseduti e avere una superficie ammissibile superiore a 1 ettaro o al limite eventualmente fissato dallo Stato membro nell'ambito delle soglie minime. I titoli attivati nel 2015 si considerano attivati per tutto il periodo di partecipazione al regime. I titoli non sono trasferibili, se non per successione. Queste condizioni non si applicano nel caso in cui il valore dei titoli è calcolato in funzione dei pagamenti effettivi di ciascun agricoltore.

Per finanziare il regime per i piccoli agricoltori, gli Stati membri deducono dall'ammontare disponibile di tutti i pagamenti l'ammontare che spetta ai piccoli agricoltori. La differenza tra quanto ricavato dalla deduzione e i pagamenti da erogare a tutti i piccoli agricoltori è finanziata: (a) utilizzando la riserva nazionale; (b) usando i fondi inutilizzati per finanziare i giovani agricoltori; (c) applicando una riduzione lineare ai pagamenti di base concessi.

Nel caso in cui il valore dei titoli è calcolato in funzione dei pagamenti effettivi di ciascun agricoltore, se l'ammontare ricavato è insufficiente, si riducono proporzionalmente i pagamenti per quelli che eccedono il massimo.

I pagamenti rimangono invariati negli anni (tranne nel caso in cui essi sono pari al valore effettivo).

Se l'ammontare dei pagamenti dovuti nell'ambito del regime per i piccoli agricoltori supera il 10% del massimale nazionale, gli Stati membri applicano una riduzione lineare ai pagamenti nel regime, a meno che il loro valore non sia calcolato in base al loro valore effettivo.

Elementi finanziari della Pac inseriti nelle trattative sul Quadro Finanziario Pluriennale

I seguenti elementi finanziari non hanno fatto parte dell'accordo sulla Pac, in quanto la Presidenza irlandese ha ritenuto che fossero parte integrante della trattativa sul Quadro Finanziario Pluriennale (Qfp). Questo ha prodotto forti malumori in quanto il Parlamento europeo avrebbe potuto avere un ruolo molto più incisivo se essi fossero stati discussi nell'ambito della Pac, avendo, assieme al Consiglio, la facoltà di negoziare il contenuto dei singoli elementi; nel momento in cui sono stati sottratti alla co-decisione e inseriti nel negoziato sul Qfp sono entrati a far parte del pacchetto sul bilancio sul quale il Parlamento europeo può esprimersi soltanto approvando o rigettando in toto la proposta complessiva del Consiglio.

Per ciascuno di questi elementi, tuttavia, sono state individuate delle aree di possibile accordo.

Digressività e capping

Il Consiglio potrebbe accettare un taglio del 5% sulla quota di aiuti superiore a 150.000 euro se il Parlamento europeo accetta tutti gli altri elementi dell'Accordo del Consiglio europeo (capi di Stato e di governo) relativi alle altre questioni finanziarie della Pac. Si tratta di un accordo dell'ultima ora sul quale si è avuto il consenso della Germania fortemente contraria al *capping*, strumento che in tal modo sparirebbe lasciando sul tavolo solo la digressività.

Il testo sul quale si lavorava in precedenza prevedeva un taglio di una percentuale non fissata su due tranches di aiuti da 150.000 a 300.000 euro e sopra 300.000 euro. Le soglie intermedie, così come la possibilità di applicare un taglio del 100% venivano lasciati alla discrezione degli Stati membri, i quali potevano anche decidere di sottrarre all'ammontare di aiuti sui quali applicare il taglio i salari e i gli oneri sociali effettivamente pagati e dichiarati in un anno.

Flessibilità tra pilastri

Prima del 31 dicembre 2013 gli Stati membri possono decidere di trasferire al secondo pilastro (Feasr) fino a una certa percentuale del massimale nazionale per i pagamenti diretti (Feaga). Il trasferimento riguarda i massimali per gli anni dal 2014 al 2019. La percentuale di trasferimento può variare negli anni. La decisione può essere posticipata al dicembre 2014 e in tal caso i massimali interessati sarebbero quelli dal 2015 al 2019. Uno Stato membro può rivedere le proprie decisioni con effetto dall'anno di calendario 2018, ma tale decisione non può riguardare una diminuzione del tasso della percentuale di risorse

trasferite. La percentuale massima sulla quale sembra ci sia l'accordo è quella del 15%.

Gli Stati membri che non trasferiscono fondi dal primo al secondo pilastro possono operare il trasferimento al contrario, spostando fondi dal secondo al primo pilastro. La percentuale sulla quale potrebbe convergere l'accordo è quella del 15%, che potrebbe arrivare a 25% nel caso di 12 Stati membri (Bulgaria, Estonia, Finlandia, Lettonia, Lituania, Polonia, Portogallo, Romania, Slovacchia, Spagna, Svezia, Regno Unito) che sono quelli che hanno un aiuto medio a ettaro inferiore alla media UE. Anche in questo caso la decisione deve essere presa entro il 31 dicembre 2013 e riguarda gli importi allocati al Feasr per gli anni dal 2015-2020. La decisione può essere posticipata a prima dell'1 agosto 2014 e in tal caso riguarderà gli importi Feasr 2016-2020. Le decisioni possono essere riviste con una notifica alla Commissione entro il 1° agosto 2017 e riguarderanno gli anni finanziari 2019 e 2020. Le percentuali di trasferimento non devono essere necessariamente uguali per tutti gli anni, ma possono variare. In caso di revisione della decisione, tale revisione non può essere quella di un aumento delle percentuali notificate alla Commissione.

Disciplina finanziaria

La disciplina finanziaria si applica ai pagamenti diretti superiori a 2.000 euro (5.000 nella proposta Commissione). La disciplina finanziaria si applica dall'1 gennaio 2016 in Bulgaria e Romania e dal 2022 in Croazia.

Riserva di crisi

Ogni anno sarà creata una riserva di crisi "destinata a fornire sostegno nelle situazioni di grave crisi che interessano la produzione agricola o la distribuzione di prodotti agricoli" d'importo pari a 400 milioni di euro attraverso una riduzione dei pagamenti secondo le regole della disciplina finanziaria. Se l'importo non è utilizzato, sarà restituito agli agricoltori sotto forma di pagamenti diretti nell'anno successivo.

Convergenza esterna

Al fine di rendere più equa la distribuzione delle risorse tra Paesi, e di avviare un processo di omogeneizzazione degli aiuti su tutto il territorio dell'UE, i Paesi con un aiuto medio a ettaro superiore alla media UE dovranno contribuire a innalzare il pagamento medio di quelli che stanno sotto il 90% della media, aiutandoli a recuperare un terzo della differenza in 6 anni. Nel 2020 nessun Paese potrà ricevere meno di 196 euro/ha a prezzi correnti.

Clausola di revisione

Prima della fine del 2018 dovrà essere realizzato un rapporto di valutazione della Pac, e poi ogni 4 anni, con riferimento ai 3 obiettivi della Pac: sicurezza dell'approvvigionamento alimentare, ambiente e clima, equilibrio territoriale.

Alcune brevi considerazioni sulla riforma

La riforma lascia agli Stati membri una notevole flessibilità, e anche una notevole responsabilità, su come applicare la Pac sul proprio territorio. Numerose, infatti, sono le scelte che dovranno essere compiute e delle quali occorrerà valutare attentamente gli effetti attesi e le ricadute sugli altri pezzi della riforma. La riforma in sé è molto lontana dal quel progetto di semplificazione che aveva guidato la prima proposta della Commissione. Le deroghe ai principi generali sono talmente tante da rendere assai complicata la sola lettura dei testi dell'accordo.

Ancora, contrariamente a quanto auspicato, manca il bilanciamento delle risorse tra primo e secondo pilastro - semmai le scelte degli Stati membri potrebbero portare ad aggravare ulteriormente lo squilibrio in favore del primo - e aumentano i punti di contatto e le contaminazioni tra primo e secondo pilastro (pagamento verde, pagamento per i giovani agricoltori, pagamenti per le aree con vincoli naturali), contraddicendo le dichiarazioni iniziali della Commissione che intendeva separare l'ambito di azione dei due pilastri.

Rispetto alle proposte iniziali, le pratiche verdi sono più flessibili, ma anche più annacquate per la presenza di deroghe, l'innalzamento delle soglie e l'introduzione del principio di equivalenza. Le colture permanenti non saranno assoggettate ad alcuna pratica per ottenere il pagamento verde e, ad ogni modo, il *greening* non risulta essere troppo oneroso, anche perché la maggior parte delle aziende è esente da ogni obbligo. Diversificazione e aree di interesse ecologico riguarderanno solo le superfici a seminativi. Secondo calcoli della Commissione relativi all'UE-27:

- il 33% della Sau e l'87% delle aziende sono esentate dalla diversificazione;
- il 35% della Sau e l'89% delle aziende sono esentate dalle aree di interesse ecologico.

Il *greening*, infine, risulta a metà strada tra pagamento volontario e supercondizionalità per via delle sanzioni limitate che si applicheranno solo a partire dal 2017.

In definitiva, anche dopo la riforma i pagamenti risultano essere ancora sbilanciati in favore dei maggiori beneficiari del passato, soprattutto nei Paesi, come l'Italia, che ancora faticano ad abbandonare il modello di distribuzione storico e ai quali viene garantito un ulteriore periodo di "adattamento". Ciò nonostante, è indiscutibile il fatto che la riforma ha scardinato lo *status quo* distributivo tra Paesi e tra agricoltori. Lo sforzo dei prossimi anni sarà quello di rendere la distribuzione del sostegno più equa e non solo più uguale.

Finestra sul Wto

Giulia Listorti

*La Finestra sul Wto** è una rubrica di aggiornamento e documentazione, rivolta a fare il punto sulle novità e a segnalare gli approfondimenti disponibili in materia di attività dell'Organizzazione Mondiale per il Commercio.

Si tratta di un servizio fruibile direttamente dal sito www.agrireunionieuropa.it.

Il prossimo dicembre avrà luogo a Bali, in Indonesia, la nona Conferenza Ministeriale del Wto. Sotto la guida del nuovo Direttore Generale, il brasiliano Roberto Carvalho de Azevêdo, non restano che alcune settimane per predisporre un possibile pacchetto negoziale. L'obiettivo è identificare un insieme di temi che possano essere estratti dal complesso equilibrio del *single undertaking* (l'accordo unico, che comprende tutte le materie oggetto di trattativa) raggiungendo su di essi un accordo preliminare.

Questo pacchetto potrebbe comprendere tre aree: (a) alcune tematiche inerenti l'agricoltura, (b) sviluppo / paesi meno avanzati, (c) *trade facilitation*.

Per quanto riguarda l'agricoltura, sul tavolo vi sono tre proposte. La meno controversa è quella del G20 sull'amministrazione delle quote a tariffa ridotta, che ha l'obiettivo di assicurare trasparenza nei meccanismi di gestione e trattare i casi di persistente sottoutilizzo delle quote. Restano ancora da chiarire alcuni punti sulle flessibilità da accordare ai paesi in via di sviluppo.

La seconda proposta, ad opera del G33, contiene due elementi. Il primo riguarda la possibilità per i paesi in via di sviluppo di

beneficiare di un'estensione della scatola verde per i programmi di sostegno interno su sviluppo rurale, riforma fondiaria e infrastrutture. Il secondo elemento, molto più controverso, è la possibilità, sempre per i paesi in via di sviluppo, di consentire per aiuti alimentari domestici o costituzione di ammassi pubblici l'acquisto di cibo a prezzi sussidiati da agricoltori a basso reddito. Secondo il G33, i paesi in via di sviluppo attualmente rischiano di eccedere i limiti della scatola gialla a causa del sistema in vigore per la notifica dei sussidi, basato non sull'effettiva spesa per i programmi di sostegno quanto piuttosto sulla differenza tra i prezzi sussidiati e i prezzi di riferimento, questi ultimi fermi ancora ai livelli (molto bassi) del triennio 1986-88. Il G33 propone dunque di non considerare come distorsivi del commercio, non sottoponendoli quindi a limitazione, i programmi d'acquisto sopra menzionati. Inoltre, in un successivo *non-paper*, suggerisce alcuni criteri per cambiare il sistema di notifica, quali: un aumento della clausola *de minimis* per i paesi in via di sviluppo (attualmente fissata al 10% della produzione interna, con l'eccezione della Cina che ha negoziato l'8.5% per l'accesso al Wto); la revisione dei prezzi di riferimento; la riduzione del volume della produzione da considerarsi sussidiata (non il totale della produzione, ma solo il volume acquistato); la riduzione dei prezzi amministrati (il che è precisamente quello che il G33 vuole evitare con la sua proposta). Si tratta di una proposta estremamente controversa; una critica riguarda il fatto che è difficile identificare un legame tra la necessità di procurare cibo a sufficienza alle proprie popolazioni e il doverlo fare a prezzi sussidiati, il che fa piuttosto pensare ad un meccanismo che mira a fornire sostegno di mercato ai produttori. Gli Stati Uniti hanno criticato i paesi in via di sviluppo di legare questa proposta a posizioni difensive su *trade facilitation* (vedi oltre). Anche l'accoglienza da parte dei paesi africani non è stata univoca. Le discussioni si concentrano ora sulla possibilità di accordare ai paesi in via di sviluppo un meccanismo temporaneo, una sorta di clausola di pace, che possa essere utilizzata dai paesi che sono a rischio di non rispettare i propri impegni per la scatola gialla.

La terza proposta del G20 riguarda l'eliminazione di sussidi e crediti all'esportazione. Si ricorderà che nella Conferenza Ministeriale di Hong Kong, nel 2005, era stata prevista entro il 2013. Stati Uniti e Unione Europea si sono immediatamente opposti alla misura, che era stata originariamente accettata solo come parte del *single undertaking*. Le possibilità di una soluzione a Bali sono quindi minime. Inoltre, un ulteriore

elemento problematico è il fatto che la proposta del G20 regolamenta i sussidi all'esportazione, ma non include gli aiuti alimentari e le imprese commerciali di Stato, che pure sono incluse nel pilastro dell'*export competition* come forme di sostegno alle esportazioni.

Per quanto riguarda la *trade facilitation*, si discute della possibilità di ridurre gli ostacoli agli scambi commerciali (ad esempio, semplificazione delle procedure doganali). Anche su questo tema relativamente "neutro" non vi è accordo definitivo, e si tratta di un elemento da considerarsi nell'insieme del pacchetto negoziale.

L'area inerente allo sviluppo / paesi meno avanzati comprende il trattamento speciale e differenziato; l'accesso a tariffa zero e senza limitazioni; le regole d'origine; il commercio dei servizi; l'eliminazione dei sussidi nel settore del cotone. Anche qui le trattative stentano a decollare.

Resta ora da vedere, nei mesi che precedono l'appuntamento di Bali, come procederanno i negoziati.

In preparazione alla scorsa Ministeriale, tenutasi a Ginevra nel 2011, non ebbe successo la strategia proposta dall'allora Direttore Generale Pascal Lamy di cercare di ottenere un accordo in tempi rapidi sui temi inerenti allo sviluppo e meno controversi, in quanto estrarre un insieme di temi dal *single undertaking* si è rivelato estremamente complicato. Infatti, la decisione di posporre le trattative su alcuni temi suggerisce che su di essi un accordo sia comunque poco probabile, mentre riuscire a trovare una selezione di questioni che sia ristretta ma al tempo stesso bilanciata è un esercizio difficile.

Da più parti si guarda alla conferenza di Bali come all'estremo tentativo di salvare il Doha round dallo stallo in cui versa da anni. Nel frattempo, prosegue la conclusione di accordi bilaterali o plurilaterali di enorme portata (si pensi ai negoziati per un accordo tra Usa e UE, o al *Trans Pacific Partnership Agreement*), e soprattutto aumenta la lista di nuove tematiche che non hanno ancora trovato spazio nell'Agenda di Doha, lanciata nell'ormai lontano 2001.

Il dibattito sul futuro del Doha Round è quanto mai aperto; nel frattempo, il nuovo Direttore Generale ha di recente ribadito che raggiungere un risultato positivo nella conferenza di Bali è la sua priorità assoluta.

**Quanto scritto è esclusivamente di responsabilità dell'autrice e non riflette in alcun modo la posizione dell'Ufag.*

Hanno collaborato alla realizzazione di questo numero:

Stefano Aimone, *Ires Piemonte*

Francesco Ansaloni, *Scuola di Scienze Ambientali, Università di Camerino*

Filippo Arfini, *Dipartimento di Economia, Università di Parma*

Andrea Arzeni, *Istituto Nazionale di Economia Agraria, Inea*

Ugo Baldini, *Caire Urbanistica*

Alessandro Bartola, *Professore associato, Università Politecnica delle Marche - Univpm †*

Matteo Bartolini, *Presidente Ceja, Consiglio Europeo dei Giovani Agricoltori*

Patrizia Borsotto, *Istituto Nazionale di Economia Agraria, Inea*

Alessandro Bottazzi, *Regione Piemonte, Settore Programmazione strategica e valutazione delle politiche regionali*

Marco Broccoli, *Istituto Nazionale di Statistica, Istat*

Filippo Brun, *Dipartimento di Scienze agrarie, forestali e alimentari, Università di Torino*

Roberto Cagliari, *Istituto Nazionale di Economia Agraria, Inea*

Beatrice Camaioni, *Istituto Nazionale di Economia Agraria, Inea*

Sara Capacci, *Dipartimento di Scienze Economiche, Università di Bologna*

Vincenzo Carè, *Inea - Istituto Nazionale di Economia Agraria*

Carla Carlucci, *Unità di Valutazione degli investimenti pubblici, Dps*

Giovanna Catullo, *Scuola di Scienze Agrarie, Forestali, Alimentari ed Ambientali (Safe), Università degli Studi della Basilicata*

Simone Cerroni, *Rowett Institute for Nutrition and Health, University of Aberdeen*

Luca Cesaro, *Istituto Nazionale di Economia Agraria, Inea*

Domenico Ciaccia, *Istituto Nazionale di Statistica, Istat*

Roberto Ciati, *Barilla G.e R. Fratelli S.p.A., Parma*

Alessandro Corsi, *Dipartimento di Economia e Statistica "Cognetti de Martiis", Università di Torino*
 Mario Cozzi, *Scuola di Scienze Agrarie, Forestali, Alimentari ed Ambientali (Safe), Università degli Studi della Basilicata*
 Giuseppe Dematteis, *Politecnico di Torino - Presidente dell'Associazione Dislivelli, Ricerca e comunicazione sulla montagna*
 Michele Donati, *Dipartimento di Economia, Università di Parma*
 Roberto Esposti, *Dipartimento di Scienze Economiche e Sociali, Università Politecnica delle Marche*
 Daniela Fusco, *Istituto Nazionale di Statistica, Istat*
 Giuliano Galimberti, *Dipartimento di Scienze Statistiche "Paolo Fortunati", Università di Bologna*
 Francesca Gaudiano, *Istituto Nazionale di Economia Agraria, Inea Lombardia*
 Stefano Gianoni, *Marketing Distretto Agroalimentare di Qualità della Valtellina*
 Paolo Giglio, *Scuola di Scienze Agrarie, Forestali, Alimentari ed Ambientali (Safe), Università degli Studi della Basilicata*
 Paola Giordano, *Istituto Nazionale di Statistica, Istat*
 Álvaro Claros Goitia, *Proreca, Programa regional de camélidos, La Paz, Bolivia*
 Massimo Greco, *Istituto Nazionale di Statistica, Istat*
 Giovanni Guastella, *Dipartimento di Scienze Economiche e Sociali - Dipartimento di Economia Agroalimentare, Università Cattolica del Sacro Cuore, Piacenza*
 José Luís Quispe Huanca, *Proreca, Programa regional de camélidos, La Paz, Bolivia*
 Chiara Landi, *Dipartimento di Scienze per l'Economia e l'Impresa, Università di Firenze*
 Francesco Licciardo, *Dipartimento di Economia, Università degli Studi dell'Insubria*
 Álvaro Claros Liendo, *Proreca, Programa regional de camélidos, La Paz, Bolivia*
 Giulia Listorti, *Ufag - Ufficio Federale dell'Agricoltura, Confederazione Svizzera*
 Ilario Lo Sardo, *Dipartimento di scienze Politiche e Sociali, Università della Calabria*
 Sabrina Lucatelli, *Unità di Valutazione degli investimenti pubblici, Dps*
 Giampiero Lupatelli, *Caire Urbanistica*
 Rosa Manrique, *Dipartimento di Scienze Agrarie – Dipsa, Università di Bologna*
 Francesco Mantino, *Istituto Nazionale di Economia Agraria, Inea*
 Pietro Manzoni, *Rete Rurale Nazionale - Istituto Nazionale di Economia Agraria, Inea Lombardia*
 Ornella Mappa, *Ecosfera Vic Srl*
 Danilo Marandola, *Istituto Nazionale di Economia Agraria, Inea*
 Massimo Marino, *StudioLce, Torino*
 Rodolfo Marquina, *Desco, Centro de Estudios y Promocion del Desarrollo, Ngo, Arequipa, Perù*
 Bruno Massoli, *Freelance in statistiche agricole, Dirigente di Ricerca Istat – Censimento Agricoltura*
 Mario Mazzocchi, *Dipartimento di Scienze Statistiche, Università di Bologna*
 Davide Menozzi, *Dipartimento di Scienze degli Alimenti, Università di Parma*
 Cristina Mora, *Dipartimento di Scienze degli Alimenti, Università di Parma*
 Valerio Moretti *Istituto Nazionale di Statistica, Istat*
 Daniele Moro, *Dipartimento di Economia Agroalimentare, Università Cattolica del Sacro Cuore, Piacenza*
 Roberto Moro, *Istituto Nazionale di Statistica, Istat*
 Andrea Morreale, *Istituto Nazionale di Statistica, Istat*
 Angela Mosso, *Dipartimento di Scienze agrarie, forestali e alimentari, Università di Torino*
 Sandra Notaro, *Dipartimento di Economia e Management, Università di Trento*
 Francesco Pagliacci, *Dipartimento di Scienze Economiche e Sociali, Università Politecnica delle Marche*
 Sonia Pignatelli, *StudioLce, Torino*
 Carlo Alberto Pratesi, *Università degli Studi Roma Tre*
 Ludovica Principato, *Università Sapienza di Roma*
 Maria Rosaria Pupo D'Andrea, *Istituto Nazionale di Economia Agraria, Inea*
 Francesco Pyszny, *Scuola di Scienze Ambientali, Università di Camerino*
 Meri Raggi, *Dipartimento di Scienze Statistiche "Paolo Fortunati", Università di Bologna*
 Benedetto Rocchi, *Dipartimento di Scienze per l'Economia e l'Impresa, Università di Firenze*
 Raoul Romano, *Istituto Nazionale di Economia Agraria, Inea*
 Severino Romano, *Scuola di Scienze Agrarie, Forestali, Alimentari ed Ambientali (Safe), Università degli Studi della Basilicata*
 Alessandro Rota, *Ufficio regionale programmazione e monitoraggio Programma di Sviluppo Rurale della Regione Valle d'Aosta*
 Cesar Revoredo-Giha, *Scottish Rural College (Sruc), Land Economy and Environment Research Group, Food Marketing Research Team*
 Luca Ruini, *Barilla G.e R. Fratelli S.p.A., Parma*
 Paolo Sckokai, *Dipartimento di Economia Agroalimentare, Università Cattolica del Sacro Cuore, Piacenza*
 Valeria Sodano, *Dipartimento di Agraria, Università di Napoli "Federico II"*
 Giovanni Sogari, *Scuola di Dottorato Agrisystem, Università Cattolica del Sacro Cuore, Piacenza*
 Roberto Solazzo, *Istituto Nazionale di Economia Agraria, Inea*
 Franco Sotte, *Dipartimento di Scienze Economiche e Sociali, Università Politecnica delle Marche*
 Daniela Storti, *Istituto Nazionale di Economia Agraria, Inea*
 Stefano Targetti, *Dipartimento di Scienze Agrarie – Dipsa, Università di Bologna*
 Mario Veneziani, *Dipartimento di Scienze Economiche e Sociali - Dipartimento di Economia Agroalimentare, Università Cattolica del Sacro Cuore, Piacenza*
 Davide Viaggi, *Dipartimento di Scienze Agrarie – Dipsa, Università di Bologna*
 Japhet Zapana Pineda, *Acra, Asociacion de Cooperacion Rural en Africa y América Latina, Ngo, La Paz, Bolivia*
 Marco Zuppiroli, *Dipartimento di Economia, Università degli Studi di Parma*



associazione **Alessandro Bartola**
studi e ricerche di economia e politica agraria

c/o Dipartimento di Scienze Economiche e Sociali
Università Politecnica delle Marche
Piazzale Martelli, 8
60121 Ancona
Segreteria: Anna Piermattei
Telefono e Fax: 071 220 7118
email: aab@univpm.it

Le procedure e la modulistica per diventare socio dell'Associazione "Alessandro Bartola" sono disponibili sul sito www.associazionebartola.it

www.associazionebartola.it
www.agriregionieuropa.it
www.agrimarcheuropea.it

L'Associazione "Alessandro Bartola" è una organizzazione non profit costituita ad Ancona nel 1995, che ha sede presso il Dipartimento di Scienze Economiche e Sociali dell'Università Politecnica delle Marche. Ha lo scopo di promuovere e realizzare studi, ricerche, attività scientifiche e culturali nel campo delle materie che interessano l'agricoltura e le sue interrelazioni con il sistema agroalimentare, il territorio, l'ambiente e lo sviluppo delle comunità locali. L'Associazione, nell'ambito di queste finalità, dedica specifica attenzione al ruolo delle Regioni nel processo di integrazione europea.

La denominazione per esteso, Associazione "Alessandro Bartola" - Studi e ricerche di economia e di politica agraria, richiama la vocazione dell'Associazione alla ricerca. Essa si pone il compito di promuovere la realizzazione e diffusione dei risultati scientifici nelle sedi (universitarie e non) con le quali si rapporta sul terreno della ricerca e nel cui ambito offre il proprio contributo. L'Associazione si pone anche il compito di rappresentare essa stessa una sede di ricerca innanzitutto per rispondere alle necessità di approfondimento scientifico dei propri associati e poi anche per divenire un referente scientifico per le istituzioni pubbliche e per le organizzazioni sociali.

Sono socie importanti istituzioni nazionali e regionali sia del mondo della ricerca che di quello dell'impresa, le principali organizzazioni agricole e professionali, docenti e ricercatori provenienti da diciannove sedi universitarie e imprese del sistema agroalimentare. Con gli associati vi è una stretta collaborazione per organizzare iniziative comuni a carattere scientifico. Oltre ai convegni e alle attività seminariali, realizzate anche in collaborazione con istituzioni europee, l'Associazione "Alessandro Bartola" investe notevoli risorse umane e materiali nella diffusione di lavori scientifici attraverso un articolato piano editoriale strutturato su più livelli.



Centro Studi Sulle Politiche Economiche,
Rurali e Ambientali

Membri:

Dipartimento di Scienze Economiche e Sociali
(Università Politecnica delle Marche - Ancona)

Dipartimento di Economia e Statistica
(Università della Calabria - Arcavacata di Rende)

Dipartimento di Scienze Aziendali, Statistiche,
Tecnologiche ed Ambientali
Dipartimento di Metodi Quantitativi
e Teoria Economica
(Università degli Studi di Chieti e Pescara)

Dipartimento di Scienze Economiche
(Università di Verona)

Dipartimento di Ricerche Aziendali
(Università di Pavia)

Dipartimento di Economia
(Università di Parma)

Dipartimento di Scienze Economiche Gestionali e
Sociali
(Università del Molise)

Sede:

Dipartimento di Scienze Economiche e Sociali
Università Politecnica delle Marche
Piazzale Martelli, 8 - 60100 Ancona

SPERA - Centro Studi Interuniversitario sulle Politiche Economiche, Rurali ed Ambientali

Gli obiettivi del centro sono:

- promuovere, sostenere e coordinare studi e ricerche, teorici ed applicati anche a carattere multidisciplinare, che abbiano per oggetto la valutazione dell'impatto delle politiche economiche, rurali ed ambientali, anche in relazione alle problematiche della salute pubblica e della garanzia degli alimenti, con particolare riguardo al ruolo delle istituzioni pubbliche e private, internazionali e nazionali, regionali e locali;
- simulare *ex ante*, valutare in itinere ed analizzare *ex post* l'impatto delle politiche economiche agricole, rurali e ambientali a livello micro e macro, aziendale, settoriale e territoriale, considerando congiuntamente gli aspetti economici, sociali ed ambientali, sia nell'ambito delle economie sviluppate sia in quelle in via di sviluppo;
- favorire la raccolta di documentazione sugli argomenti prima indicati, anche attraverso l'integrazione delle biblioteche e la messa in comune di banche-dati;
- diffondere i risultati dell'attività di ricerca e documentazione, anche attraverso la pubblicazione di *working papers* e la costruzione di un sito in Internet, al fine di favorire la massima diffusione dei risultati;
- promuovere e organizzare, anche in collaborazione con altri enti pubblici e privati, convegni, seminari scientifici, tavole rotonde ed altre iniziative di studi e divulgazione sui temi di ricerca;
- costruire una struttura di relazione con altri centri studi sulla valutazione delle politiche economiche agricole, rurali ed ambientali, nazionali ed internazionali;
- redigere, coordinare e gestire progetti di ricerca nazionali ed internazionali;
- collaborare con le Facoltà delle Università aderenti a Spera per la realizzazione di corsi di formazione, di aggiornamento e di specializzazione sulle tematiche oggetto di ricerca.

<http://spera.univpm.it/>

Il materiale qui contenuto può essere liberamente riprodotto, distribuito, trasmesso, ripubblicato, citato, in tutto o in parte, a condizione che tali utilizzazioni avvengano per finalità di uso personale, studio, ricerca o comunque non commerciali e che sia citata la fonte. La responsabilità di quanto scritto è dei singoli autori.

Chi lo desidera può contribuire con un proprio articolo o commento ad articoli già pubblicati. Il relativo file va inviato all'indirizzo e-mail: redazione@agriregionieuropa.it, scrivendo nell'oggetto del messaggio "agriregionieuropa". I contributi valutati positivamente dai revisori anonimi e dal comitato di redazione saranno pubblicati nei numeri successivi della rivista. I lavori vanno redatti rispettando le norme editoriali pubblicate sul sito www.agriregionieuropa.it.